O Terceiro Setor de Múltiplos Atores e de Múltiplos Interesses: Pluralidade Ou Fragmentação na Provisão de Políticas Públicas?[1]

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio[2]

Resumo:

O trabalho discute os São analisados os conceitos associados à esfera não-governamental e não-lucrativa, destacando a multiplicidade de atores, agendas e interesses em jogo, além dos impactos, possibilidades e dilemas da modernização da provisão de políticas sociais através do chamado Terceiro Setor no cenário brasileiro. Uma aura de modernidade e justiça social é construída em torno da percepção popular, da mídia e mesmo de vários estudos acadêmicos sobre Terceiro Setor. O resultado do embate entre diferentes atores e interesses dentro do Terceiro Setor carrega tanto as possibilidades de mudança social, tão desejada no país, quanto de constrangimento à uma cidadania integral, resultando em uma modernização que ora pode se apresentar como conservadora, ora como modernizante da provisão de políticas sociais no país.

Introdução

Percebe-se que uma das características do Terceiro Setor é sua extrema heterogeneidade, o que se repercute na ausência de consenso quanto à abrangência de seu conceito e às terminologias adotadas para se referir às organizações que o compõem (COSTA JÚNIOR, 1998).

Terceiro Setor pode ser entendido como *aquilo que é público, porém privado* ou então, *aquilo que é privado, porém público* (FERNANDES, 1994). Esse trocadilho serve para demonstrar que Terceiro Setor assemelha-se ao Estado (Primeiro Setor) na medida em que tem como objetivos e alvo de atuação o espaço público, mas diferencia-se do governo por ser uma iniciativa da própria sociedade. Por outro lado, Terceiro Setor não equivale à iniciativa privada (Segundo Setor), pois apesar de não ser governamental, tem como objetivo o benefício social.

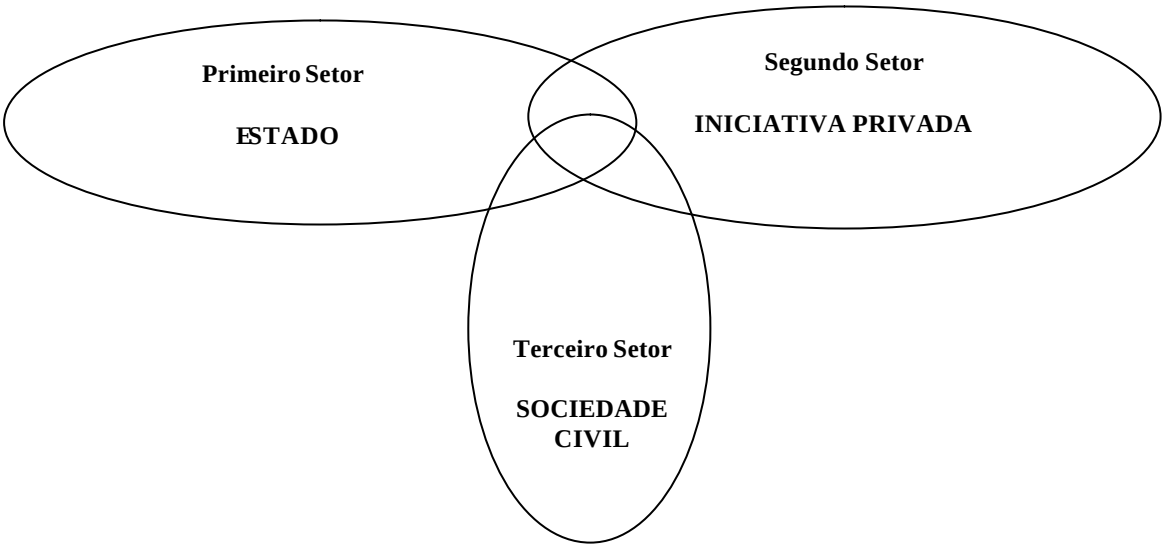
Dentro dessa linha de interpretação, uma representação comumente encontrada acerca de Terceiro Setor pode ser visualizada na figura 1 - *Setores Sócio-Econômicos*, abaixo, no qual os campos estatal, privado e público não-governamental são distintos, mas por vezes se interpenetram e se sobrepõem.

---

[1] TEODÓSIO, A. S. S. O Terceiro Setor de Múltiplos Atores e de Múltiplos Interesses: pluralidade ou fragmentação na provisão de políticas públicas? In: **Anais do XXV Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD)**. Atibaia – SP: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), 09/2003.

[2] teodosio@pobox.com; www.teodosio.xpg.com.br; www.armindoteodosio.blogspot.com

Figura 1 - SETORES SÓCIO-ECONÔMICOS



Fonte: TEODÓSIO (2002).

Essa definição extremamente genérica denota a complexidade e ambiguidade do conceito, visto que o *público porém privado* muitas vezes pode estar mais próximo do privado do que do público, como é o caso de muitos projetos sociais vinculados a grandes empresas. Ou então, o *privado porém público* pode estar mais próximo do público estatal, como é o caso de muitas organizações filantrópicas cujos recursos, metodologias e suporte originam-se quase na sua totalidade do Estado, tais como se caracteriza um grande número de Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) atuantes no país.

Na verdade, dentro do espectro do Terceiro Setor encontram-se organizações de diferentes matizes. Pode-se relacionar alguns exemplos de organizações e iniciativas que se enquadram no conceito:

- Associações comunitárias;
- Organizações-Não Governamentais (ONGs);
- Instituições filantrópicas;
- Fundações;
- Igrejas e seitas;
- Organizações Sociais (OS, como ficaram conhecidas dentro do plano de Reforma do Estado pelo então ministro da Administração, Luís Carlos Bresser Pereira);
- Projetos sociais desenvolvidos por empresas;
- Sindicatos.

ROESCH (2002), analisando as diferentes classificações para o conceito de Terceiro Setor e os papéis desempenhados pelas ONGs, elabora uma visão comparativa entre as categorias classificatórias propostas por SALAMON & ANHEIER (1992) e a caracterização das instituições englobadas sob o rótulo de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), de acordo com o chamado "Novo Marco Legal" do Terceiro

Setor no Brasil. As orientações legais, propondo uma nova forma de enquadrar juridicamente as diferentes organizações do Terceiro Setor, surgem com o intuito de eliminar entraves burocráticos de operação dessas instituições (BARBOSA & OLIVEIRA, 2001; MEREGE & BARBOSA, 2001), criando um novo grupo de instituições que teria acesso privilegiado à articulação com o Estado na provisão de políticas sociais. O modelo comparativo de ROESCH (2002) pode ser observado no quadro 1, abaixo.

Quadro 1 – Comparação entre Modelos Classificatórios de Organizações do Terceiro Setor

Classificação Internacional de Organizações sem Fins Lucrativos (ICNPO)[1]	Atividades a serem desenvolvidas pelas **OSCIPs** [2]
Grupo I – Cultura e Recreação	II – Promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico
Grupo II – Educação e Pesquisa	III – Promoção gratuita da educação XII – estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo
Grupo III – Saúde (hospitais e reabilitação, residências para idosos, intervenção em saúde mental e crises) Grupo IV – Serviços Sociais (emergência e assistência,	IV – Promoção gratuita da saúde I – Promoção da assistência social
Grupo V – Ambiente (ambiente e proteção animal)	VI – defesa, promoção e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável
Grupo VI – Desenvolvimento e Habitação (desenvolvimento econômico social e comunitário, habitação, emprego e formação profissional)	V – promo ção da segurança alimentar e nutricional VIII – promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza IX – experimentação não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito
Grupo VII – Direitos Civis, Defesa de direitos e Direitos políticos (organizações cívicas e de defesa de direitos, serviço legais e legislação)	X – promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar XI – promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais
Grupo VIII – Organizações filantrópicas intermediárias e promoção de voluntariado	VII – Promoção do voluntariado
Grupo XIX – Internacional	
Grupo X – Negócios, Associações Profissionais, Sindicatos	
Grupo XI – Religião	
Grupo XII - Outras	

Fonte: Extraído de ROESCH (2002)

[1]desenvolvido por Lester M. Salamon e Helmut K. Anheier (1992)

[2] Art. 3 da Lei N. 9790 de 23 de março de 1999.

O modelo de Classificação Internacional de Organizações sem Fins Lucrativos desenvolvido por SALAMON & ANHEIER (1992), bem como a classificação proposta para as OSCIPs, têm como fundamento a área de atuação das Organizações do Terceiro Setor (OTSs), mas não permite uma compreensão de suas formas de atuação e intervenção nas políticas sociais. Para se compreender melhor a amplitude do conceito de Terceiro Setor e os diferentes interesses e atores em jogo no seu campo é necessário compreender a origem históricas das terminologias envolvidas e seu posicionamento diante das esferas do mercado, estatal e pública, como será discutido mais à frente.

PEREIRA & GRAU (1999) adotam a terminologia Organizações Públicas Não-Estatais (OPNES) para designar aquelas instituições formadas por grupos de cidadãos, cujo funcionamento se caracteriza por uma racionalidade extramercantil, extracorporativa e extrapartidária. Os autores partem da idéia da existência de quatro esferas relevantes no capitalismo contemporâneo, a saber: propriedade pública estatal, pública não-estatal, corporativa e privada. Os autores localizam na esfera corporativa instituições como sindicatos e órgãos de representação profissional, diferenciando-os do espaço privado.

Se por um lado a proposta classificatória de PEREIRA & GRAU (1999) introduz diferentes dimensões das sociedades capitalistas contemporâneas, a separação entre as esferas corporativa e não-estatal, sendo a última o espaço do Terceiro Setor, acaba por excluir da definição de OTS um amplo grupo de organizações profissionais, sindicatos e grupos que se pautam pelo caráter não-governamental, a defesa de direitos específicos e a não-lucrativa. Com isso, perde-se a complexidade dos diferentes interesses em jogo no Terceiro Setor, que ora convergem em direção aos de outros grupos e atores sociais, ora se contrapõem.

Na verdade, a dicotomia entre esferas da sociedade capitalista não é tão evidente ou previamente determinada, existindo áreas cinzentas de interface entre mercado, estado e sociedade civil. Exemplo disso é o conceito de QUANGOs. Vindo da expressão em inglês relativa a *Quasi Non-Governmental Organizations,* esse conceito serve para designar as organizações surgidas a partir da reforma do Estado no Reino Unido. As QUANGOs atuam no campo social, com destaque para as áreas de saúde e educação, com recursos regulares provenientes do Estado, em um formato jurídico-contratual próximo ao das chamadas OSs no Brasil.

Para autores como PAULA (1997), Terceiro Setor e Organizações Não-Governamentais (ONG's) são neologismos surgidos na esteira do processo de expansão da lógica neoliberal de condução dos governos das economias capitalistas centrais, tendo com um de seus maiores exemplos a experiência do Reino Unido sob o governo Thatcher. Por detrás da discussão, cada vez mais intensa, sobre a importância das ONG's, estaria implícita a idéia de que os problemas sociais e econômicos deveriam ser resolvidos a partir da lógica do mercado, ou melhor, do encontro e da ação dos diversos atores no espaço das trocas econômicas, cabendo ao Estado um papel restrito à regulação desta esfera.

SACHS & CARVALHO (2001) e ARISTIZÁBAL (1997), ao analisarem a relação entre ONGs internacionais ou baseadas nos países centrais e ONGs dos países em desenvolvimento, chamam atenção para a compreensão dos matizes históricos, ideológicos e políticos dessas organizações frente aos países e blocos das quais são originárias. ARISTIZÁBAL (1997), analisando as ONGs voltadas à cooperação internacional e ao desenvolvimento sócio-econômico, adota a terminologia ONGD (Organização Não-

Governamental de Desenvolvimento), denominando-as de ONGDs do Norte e do Sul, conforme sua origem nos países capitalistas centrais ou nas nações em desenvolvimento.

Para a autora, entre as ONGDs se encontram tanto organizações de vinculação religiosa, quanto político-sindicais, solidárias, internacionais e universitárias. ARISTIZÁBAL (1997) destaca a necessidade de compreensão da trajetória histórica dessas organizações e os diferentes matizes ideológicos por detrás das quatro gerações de ONGDs do Norte:

- **Primeira Geração ou Assistencialistas:** nascidas durante a Segunda Grande Guerra, voltam-se a remediar situações de escassez e risco através de ações de emergência e assistência, sendo os únicos atores envolvidos nessas ações;
- **Segunda Geração ou Desenvolvimentistas:** aparecem nos anos 60, seguindo orientações teórico-metodológicas desenvolvimentistas. Para tanto, pautam-se pela transferência de recursos econômicos e tecnológicos do Norte para o Sul;
- **Terceira Geração ou de Parceria e Denúncia Social:** seu nascedouro se dá nos anos 70, fortemente marcadas pelo caráter político da ação. As ações de cooperação buscam aumentar a participação política e fortalecer a sociedade civil;
- **Quarta Geração ou de "Empoderamento":** surgidas nos anos 80, realizam ações através de redes formais e informais de pessoas e organizações, tendo como parâmetro a interdependência social, econômica, política e ecológica, ou como muitos denominam, o chamado Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS).

Ainda segundo ARISTIZÁBAL (1997), as ONGDs do Sul podem ser entendidas dentro de quatro categorias básicas:

- **ONGs de Ação Direta:** inseridas nas comunidades que têm como alvo, atuam diretamente, ou seja, sem intermediários nestas localidades, geralmente em articulação com Organizações de Base (associações de moradores, cooperativas de trabalhadores, dentre outras), desenvolvem via de regra programas no âmbito da assistência social;
- **ONGs Intermediárias:** encarregam-se de estabelecer relações, contatos e assessoria técnico-administrativa visando a captação de recursos internacionais e governamentais para projetos em diferentes áreas de atuação, como por exemplo, infância, meio-ambiente e direitos humanos;
- **ONGs de Estudo:** formadas por técnicos especializados, em geral desenvolvem análises sobre setores, regiões ou países, trabalhando muitas vezes em assessoria a governos;
- **ONGs de Defesa dos Direitos Humanos:** formam redes com bases em vários países, sobretudo naqueles que violam sistematicamente direitos humanos.

Portanto, dentro da idéia de Terceiro Setor, encontram-se: tanto organizações formalizadas juridicamente quanto informais; organizações com uma gestão estruturada e profissionalizada quanto não-estruturada e pouco-profissionalizada; organizações de grande porte quanto de tamanhos médio e pequeno; organizações de caráter supra-nacional ou multinacional quanto local (CARVALHO, 1994; FERNANDES, 1994); organizações com fontes de financiamento atreladas ao Estado e/ou grandes empresas quanto sem fontes regulares de financiamento de suas atividades, entre outras diferenciações (COSTA JÚNIOR, 1998). O quadro 2, a seguir, sintetiza essas diferenciações.

Quadro 2 - Abrangência das Organizações do Terceiro Setor

Característica	Pólo 1	Pólo 2
Alcance de atuação	Âmbito local	Regional e internacional
Estrutura organizacional	Formalizadas / burocráticas	Movimentos sociais "efêmeros"
Natureza do trabalho	Trabalho voluntário	Trabalho remunerado
Orientação lucrativa	Sem geração de lucro	Lucro reinvestido
Agenda Reivindicativa	Interesses de grupos sociais específicos	Interesses sociais globais
Natureza da direção	Liderança eleita	Direção indicada
Fonte de financiamento	Recursos próprios	Estado/ organismos internacionais / empresas

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de CARVALHO (1997), FERNANDES (1994) e COSTA JÚNIOR (1998).

O ponto de convergência entre as várias organizações que comporiam o Terceiro Setor parece ser a ausência do lucro como finalidade central em sua orientação gerencial e a objetivação de benefícios para toda a comunidade ou grupos sociais específicos. Dentre os fatores articuladores desses grupos/organizações encontram-se variáveis não excludentes entre si como localização geográfica, etnia, ideologia, condição sócio-econômica, interesses econômicos, políticos e sociais, orientação religiosa, opção sexual, dentre outros.

Sendo assim, para fins desta dissertação, assume-se como pertencentes ao Terceiro Setor organizações que se caracterizam pela não-lucratividade como finalidade e constroem estratégias centradas na busca de melhorias para a comunidade como um todo ou para grupos específicos da população. Isso quer dizer que são consideradas integrantes do Terceiro Setor, em orientação semelhante à discutida por COSTA JÚNIOR (1998), organizações que vão desde fundações, com estruturas formais rígidas e uma relação de proximidade com o Estado e corporações privadas a movimentos sociais pouco estruturados, englobando grupos religiosos e associações de moradores.

Outros conceitos que estão associados a Terceiro Setor dizem respeito a novas posturas que seriam exigidas das empresas consideradas modernas, tais como "Responsabilidade Social de Empresas", "Responsabilidade Social Empresarial" e "Cidadania Empresarial". Eles englobariam ações empresariais das mais diferentes formas, como projetos sociais junto à comunidade, políticas empresariais antidiscriminação no trabalho, controle de assédio sexual ou corrupção nas empresas, dentre outras.

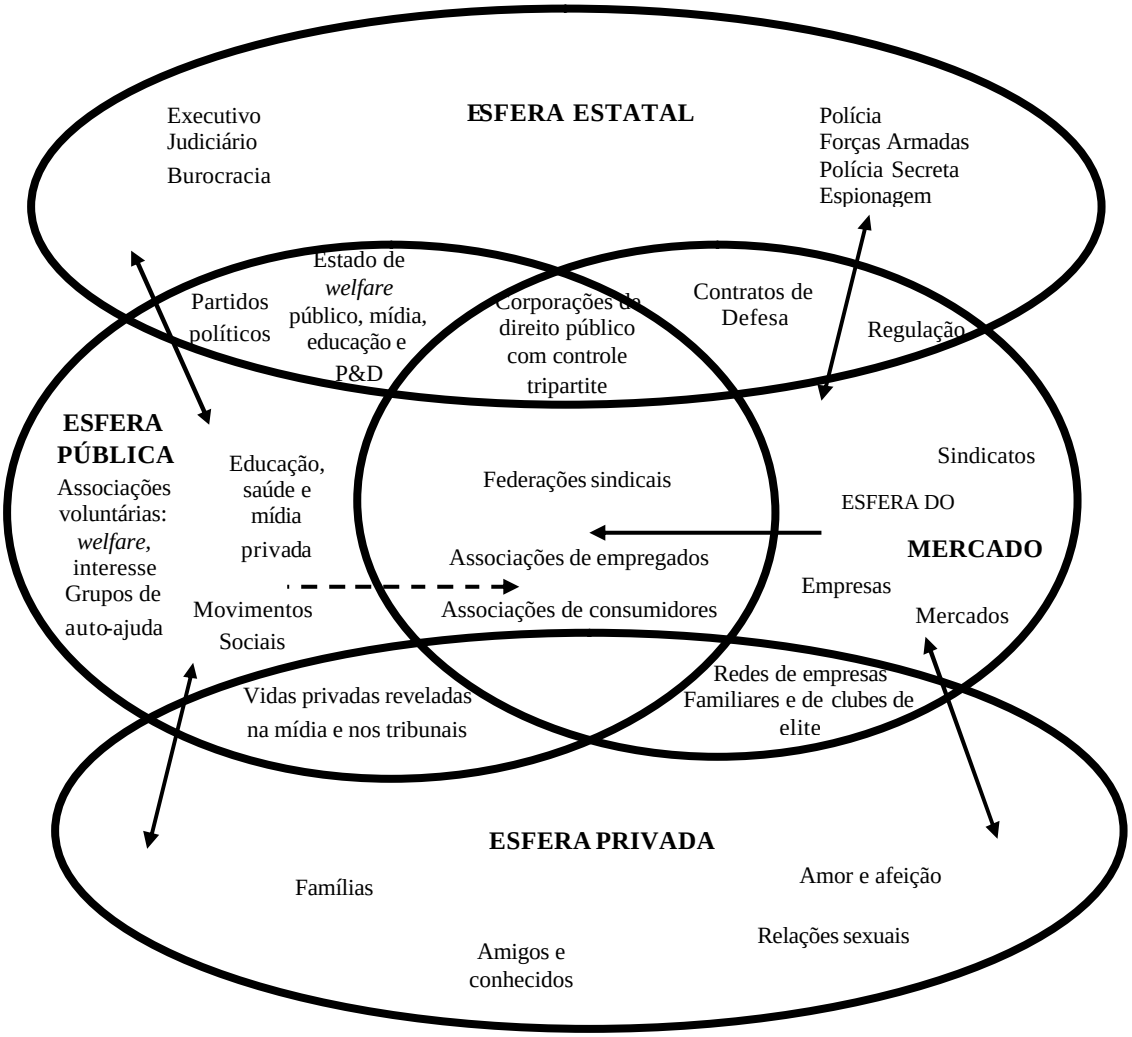
Na verdade, o que se percebe é que são velhas idéias e propostas que retornam como novas soluções para os problemas sociais, pois empresas e associações de caridade sempre atuaram em projetos sociais. Tanto no Brasil quanto em outros países, existem registros de ações sociais da comunidade e das empresas já há muitas décadas, algumas remetendo inclusive aos séculos XVIII e XIX. No entanto, atualmente difunde-se a idéia que essa atuação se dá de maneira diferenciada, incorporando concepções modernizadoras de intervenção social, capazes de romper o assistencialismo e o centralismo que sempre caracterizaram tais práticas. (STONER & FREEMAN, 1985; MELO NETO & FROES, 2001; TACHIZAWA, 2002)

Portanto, o conceito de Terceiro Setor engloba uma multiplicidade de atores com interesses diferenciados, sendo que muitas vezes os limites entre o não-governamental de

origem comunitária se sobrepõem ao de origem estatal e do mercado. Esse quadro se mostra mais complexo ainda quando se percebe que, nas interações cotidianas, tais atores se apropriam de expressões e conceitos, tentando reproduzir um pretenso alinhamento ideológico ou convergência rumo à modernidade. Não é sem motivo que autores como LANDIM (2002) e OLIVEIRA (2002) discutem a necessidade de se repensar significados em torno da expressão ONG, segundo eles, termo que tudo engloba para nada explicar. O mesmo parece se dar com Terceiro Setor atualmente.

Nesse sentido, o modelo explicativo das esferas da sociedade de Janoski, conforme apresenta VIEIRA (2001), visualizado abaixo na figura 2, permite que se amplie o poder explicativo da simplista diferenciação dos setores apontada anteriormente na figura 1. Segundo VIEIRA (2001), a perspectiva de Janoski se contrapõe à visão habermasiana, na medida em que concebe essas esferas não como separadas, mas sim justapostas.

Figura 1 - Diagrama Conceitual das Esferas Sociais



Fonte: Extraído de VIEIRA (2001).

A despeito da dificuldade de construção de tipologias consistentes sobre o Terceiro Setor, dado o fato de sua heterogeneidade de atores e interesses, pode-se enumerar alguns papéis básicos exercidos pelas organizações sociais não-lucrativas e não-governamentais, bem como delimitar as possibilidades, dilemas e constrangimentos de ação que vivenciam.

Papéis das Organizações do Terceiro Setor:

As organizações do Terceiro Setor podem desempenhar diferentes papéis em sua relação com o Estado, a sociedade e as empresas. A seguir, encontram-se algumas formas de ação desenvolvidas por essas organizações. Antes do exame destas diferentes perspectivas de intervenção nos problemas sociais, cabe destacar que elas não são excludentes. Ou seja, pode-se atuar em determinados momentos no controle da execução de políticas públicas, em outros na execução dessas políticas, bem como exercê-los simultaneamente.

✍ **Controle da execução de políticas públicas / difusão de valores**

Importante papel que várias organizações do Terceiro Setor têm desenvolvido, muito presente em movimentos que defendem direitos humanos ou lutam contra a corrupção, essa abordagem também é encontrada em ONGs internacionais, atuando no cenário brasileiro. O objetivo principal é exigir do governo, empresas e mesmo da sociedade as posturas e propostas inicialmente negociadas entre eles, o cumprimento das leis, ou então a adoção de posições condizentes com visões consideradas mais avançadas de organização e convivência social. Um dos recursos mais empregados para esse controle tem sido a Internet, vista como forma de democratização dos controles sociais sobre máquina pública e organizações privadas.

Segundo AZEVEDO & PRATES (1991), os chamados "Novos Movimentos Sociais" podem ser diferenciados a partir de duas perspectivas básicas de articulação e ação social: a participação ampliada e a restrita. Por participação ampliada entende-se as articulações e movimentos da sociedade civil voltados para a difusão de valores e o alcance de metas vinculadas a transformações sociais profundas e de longo-prazo. Já as articulações sociais em torno da participação restrita remetem-se para o alcance de metas específicas, geralmente materiais e realizáveis no curto-prazo.

Uma questão central que se coloca para análise do Terceiro Setor, sob o prisma de AZEVEDO & PRATES (1991), refere-se às estratégias de ação predominantes entre as organizações públicas não-governamentais. Por trás da ênfase na adoção de técnicas gerenciais por parte das ONGs, idéia constantemente veiculada pela mídia e defendida por vários acadêmicos, como por exemplo DRUCKER (1995) e HUDSON (1999), como caminho privilegiado para a modernização do Terceiro Setor, difundem-se pressupostos típicos do gerenciamento privado, tais como pragmatismo, cálculo constante entre meios e fins, disciplina financeira, foco na eficiência, dentre outros.

A indagação que permanece diz respeito aos impactos da difusão dessa racionalidade gerencial sobre o Terceiro Setor, que pode levar as organizações sociais a se concentrarem exacerbadamente na participação restrita e no alcance de metas de curto-prazo, perdendo sua ligação com as transformações sociais mais amplas. Na verdade, as estratégias dos movimentos sociais organizados não se concentram exclusivamente ou na participação ampliada ou na restrita, o problema básico advém da focalização extrema do

alcance de metas pragmáticas como alternativa para o fortalecimento das organizações, na medida em que geram ganhos concretos no curto-prazo e de repercussão positiva direta sobre a imagem construída junto à comunidade.

✍ **Execução de políticas públicas**

Outra perspectiva de ação bastante difundida, tanto em organizações do Terceiro Setor com alcance geográfico mais restrito quanto naquelas de ação nacional ou internacional, é a articulação com o Estado na execução de políticas públicas. Além disso, muitas delas atuam em sistema de parceria com grandes empresas privadas ou mesmo outras organizações do Terceiro Setor.

Essa parceria entre Estado, empresas privadas, ONGs internacionais e organizações do Terceiro Setor se constitui a partir de trocas contínuas de recursos financeiros e humanos, conhecimento, tecnologia e informações. No entanto, cabe destacar que muitas vezes a chamada parceria não passa de uma "captura" da organização do Terceiro Setor, seja pelo Estado, grandes empresas ou organismos e ONGs internacionais (TEODÓSIO, 2002; GORDENKER & WEISS, 1997). Assim, estabelece-se não uma relação de parceria, mas de submissão do Terceiro Setor ao Estado, às empresas privadas, aos organismos internacionais e/ou às ONGs mais fortes.

A parceria com o Estado pode se transformar em "terceirização" das políticas públicas, ou seja, o governo se desonera da execução de seus programas sociais, esperando que as organizações do Terceiro Setor solucionem todos os problemas comunitários. Ou então, o Estado, demonstrando pouca abertura a dialogar com os movimentos sociais, impõe regras, procedimentos e metodologias, que deverão ser seguidos à risca pelo Terceiro Setor, perdendo-se as grandes possibilidades de crescimento mútuo e interação democrática com a sociedade.

Não menos problemática pode ser a relação com a iniciativa privada, visto que muitas organizações que se denominam do Terceiro Setor, como as fundações empresariais, por exemplo, em determinados momentos podem atuar mais como um braço da empresa junto à sociedade do que no combate efetivo aos problemas sociais. Nessa relação, algumas vezes, definem-se problemas sociais a atacar e difundem-se valores, idéias e abordagens que representam mais um desejo da grande empresa do que questões relevantes para a comunidade. É obvio que a ação social das empresas dificilmente será totalmente desinteressada, mas existe uma distância muito grande entre a empresa ter ganhos com seus projetos sociais e impor seus valores, filosofia e abordagens à comunidade (TEODÓSIO, 2000).

A relação entre ONGs mais fortes e estruturadas e organizações do Terceiro Setor menos preparadas quer seja politicamente, administrativamente ou financeiramente, também pode resultar numa "captura" do mais fraco pelo mais forte. Esse fenômeno é muito freqüente quando se observa a ação de órgãos de financiamento e/ou ONGs de alcance planetário no Brasil. Muitas vezes, impõe-se prioridades na solução dos problemas sociais e metodologias de ação que são adequadas para o chamado Primeiro Mundo, mas que pouco representam para países em desenvolvimento como o Brasil. (CARVALHO & SACHS, 2001; CARVALHO, 1997; ARISTIZÁBAL, 1997)

✍ **Execução autônoma de projetos sociais**

Essa é a forma de atuação mais difícil de se encontrar em estado puro, visto que as organizações do Terceiro Setor encontram muitas dificuldades para obter recursos para seu funcionamento, exigindo o estabelecimento de parcerias. No entanto, as organizações que detêm maior credibilidade junto à sociedade geralmente conseguem atuar de forma mais autônoma na execução de seus projetos sociais. Trata-se das poucas organizações que conseguiram resolver um dos grandes dilemas do Terceiro Setor: a captação de recursos.

Dentre as estratégias para se conseguir provimento regular de recursos encontram-se desde a comercialização de produtos ligados à luta social empreendida, até o recolhimento de doações. Porém, essas estratégias de captação de recursos podem incorrer na perda de foco no objetivo principal da organização ou movimento social, despendendo energias e recursos mais para a sobrevivência própria do que no ataque aos problemas sociais. Longe de ser um fenômeno residual essa tendência é uma das categorias centrais de análise dos movimentos sociais, remetendo ao dilema micheliano da chamada "Lei de Ferro das Oligarquias", segundo o qual as organizações político-sociais acabam voltando-se mais para a sua própria sobrevivência organizacional, desprendendo-se das demandas da base comunitária. (AZEVEDO & PRATES, 1991).

✍ **Influência nos processos decisórios do Legislativo e Executivo**

Outra forma de ação das organizações do Terceiro Setor são as tentativas de influência nos processos decisórios, quer seja do Legislativo ou do Executivo. Percebe-se que o universo do Terceiro Setor é bastante heterogêneo também quanto a esta capacidade de ação. Pode-se encontrar desde ONGs com significativo poder de intervenção na definição de agendas internacionais, fato bastante comum entre algumas organizações de alcance planetário (GORDENKER & WEISS, 1997), até movimentos sociais desprovidos de capacidade de articulação política.

Outro ponto importante de reflexão diz respeito à focalização exagerada das políticas públicas em decorrência da ação de grupos de representação dos interesses de organizações do Terceiro Setor. Ainda que o clientelismo e a disputa por recursos públicos possa ser inerente ao processo democrático (BOSCHI, 1999; DINIZ, 1982) pode-se reproduzir com o fortalecimento do Terceiro Setor uma verdadeira *lei da selva*, na qual apenas os melhor aparelhados política e gerencialmente obterão recursos, em detrimento de projetos sociais relevantes, mas poucos estruturados para a disputa política/econômica.

Considerações Finais:

Repensar a provisão de políticas sociais através do Terceiro Setor no cenário brasileiro implica em analisar tendências estruturais e conjunturais da gestão social, para além das unanimidades positivas e negativas que se apresentam. .

Diante daqueles que vislumbram amplas possibilidades de consolidação de padrões mais elevados de eficiência operacional e de ampliação do alcance dos direitos sociais no país, cabe apontar os impasses observados na provisão de políticas públicas por múltiplas organizações e interesses, que se situam numa esfera não-governamental ora perpassada pelo espaço público, ora perpassada pelo mercado e ora pelas ambições individuais.

Por outro lado, negar os avanços alcançados pelas ONGs nas últimas décadas, quer seja na provisão de políticas sociais, quer seja na luta por direitos e na mobilização do ativismo civil, é perder de vista o potencial modernizador das relações sociais presente no Terceiro Setor. Muitas vezes, posturas conservadoras conscientes e inconscientes se manifestam por detrás da crítica aos esquemas participativas de gestão pública.

Capital social, participação popular e ativismo através da Internet são tendências de gestão das políticas públicas que se constroem em conjugação direta com o Terceiro Setor. Nos países capitalistas centrais, a proliferação de ONGs esteve associada simultaneamente à retração do Estado na provisão de serviços sociais e à expansão da mobilização da sociedade civil. Esse caráter dúbio do Terceiro Setor se reforça no cenário brasileiro, no qual a esfera pública e a cidadania sempre se mostraram incompletas.

Diante desse contexto, a provisão de políticas sociais através do Terceiro Setor pode reforçar jogos perversos em torno dos recursos públicos, socializando solidariedade e ativismo social entre os mais pobres e alocando recursos entre os mais organizados e eficientes. Novas expressões do clientelismo ressurgem nesse cenário, legitimadas pelo princípio da eficiência.

O dilema entre participação e eficiência tão presente na relação das ONGs com o Estado também se apresenta em sua organização institucional interna. Nesse campo, uma luta entre diferentes racionalidades se processa, tendo como campo de batalha a tão propalada necessidade de modernização gerencial do Terceiro Setor. Ferramentas de gerenciamento, supostamente desvinculadas de recortes ideológicos, são apropriadas por um número cada vez maior de instituição não-lucrativas. Concebendo a esfera do mercado como *lócus* gerador desses instrumentos de modernidade gerencial, a gestão de ONGs distancia-se da necessária reflexão sobre a realidade, os desafios e a natureza da chamada Gestão Social. Esta expansão da racionalidade mercantil sobre a provisão de políticas sociais pode resultar em constrangimentos significativos à construção da esfera pública no Brasil, resultando num espaço competitivo de interesses, no qual as capacidades estão desigualmente distribuídas.

O cenário torna-se mais complexo ainda quando se percebe que, por detrás da crítica à expansão da racionalidade mercantil no Terceiro Setor, encontram-se também organizações ineficientes e assistencialistas, que tentam justificar sua existência com base apenas em sua pretensa legitimidade.

O dilema entre eficiência e democracia, dois pêndulos da construção da cidadania desde os gregos, ressurge com grande importância no Terceiro Setor, sobretudo em países com crônicas dificuldades de financiamento de suas políticas sociais, como é o caso brasileiro.

A alternativa de provisão de políticas sociais através do capital privado também carrega em si possibilidades e ameaças. Se por um lado a crítica ao papel social dos empreendimentos capitalistas aponta para a prevalência de interesses privados sobre os públicos como motivadores da ação social, por outro esse tipo de provisão pode resultar em maior controle social sobre as empresas e distribuição da apropriação de riquezas. Ponto fundamental para tal discussão, que parece passar distante do discurso empresarial que atribui a si mesmo o papel de liderança da mudança social no Brasil, é a concepção da relação entre capital privado e sociedade civil como um jogo de interesses cruzados, ora convergentes, ora divergentes, tanto por fatores estruturais, quanto conjunturais. Do embate dessas forças na sociedade podem resultar tanto avanços da cidadania quanto sua captura

por formas excludentes de exercício da consciência social, como a chamada cidadania através do consumo.

Se a idéia de cidadão-consumidor já carrega em sua própria concepção uma contradição, ao excluir da cidadania os indivíduos sem poder de compra, as práticas voluntárias também reproduzem esse dilema. Pensar o voluntariado no contexto contemporâneo exige discutir a crescente incapacidade dos esquemas tradicionais de exercício da política de atraírem a participação social em diferentes países. Nesse sentido, atuar como voluntário não significa necessariamente deslocar-se do "político", mas sim da "política". Nesse contexto, o Terceiro Setor aparece como espaço de participação política, em detrimento dos processos eleitorais e dos partidos.

No entanto, deslocar-se da "política" no cenário brasileiro pode resultar em um salto incompleto em direção às novas configurações do exercício "político". Sendo assim, atuar como voluntário em projetos de assistência social pode ter como resultado um esvaziamento ainda maior da esfera pública, tão debilitada na sociedade brasileira. Reeditar o ativismo voluntário americano de "tudo mudar para nada mudar" em países com um *welfare* ainda por se constituir, pode resultar em mecanismos perversos de solidariedade entre os pobres e distribuição de poder entre os poderosos.

Diante de tal quadro, o Terceiro Setor com seus múltiplos atores e interesses apresenta-se como verdadeira utopia modernizadora das políticas sociais, na medida em que carrega dentro de si tanto as possibilidades e paixões do avanço da cidadania, quanto os dilemas de seu sonho.

Referências Bibliográficas

ARISTIZÁBAL, A. B. (1997) La cooperación internacional para el desarollo. In: ARISTIZÁBAL, A. B.; OSORIO, G. F. L. (eds.) **Introducción a la cooperación para el desarollo:** uma proposta curricular para la promoción de la educación al desarrollo em la universidad. Valência, Espanha: Associación Valenciana de Ingeniería Sin Fronteras, Universidad Politécnica de Valencia, pp. 251-288.

AZEVEDO, S. & PRATES, A. A. P. (1991) Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. In: **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Ed. Revista dos Trinunais, pp. 122-152.

BARBOSA, M. N. L.; OLIVEIRA, C. F. (2001) **Manual de ONGs:** guia prático de orientação jurídica. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

BOSCHI, R. R. (1999) Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. In: **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 42, no.4, pp. 655-690, p.683.

CARVALHO, N. V. (1994) O terceiro sujeito: um novo ator para um velho cenário. In: DOWBOR, L. et al (orgs.) **Desafios da Globalização.** Petrópolis, R.J.: Vozes, p. 199-214.

CARVALHO, W. G. F. (1997) A reforma administrativa da nova zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability. In.: **Anais do 21° Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Rio das Pedras/RJ: ANPAD, de 21 a 24 de setembro.

CARVALHO, C. A.; SACHS, T. R. (2001) A internacionalização da economia chega ao Terceiro Setor: as relações (de)pendentes entre as ONGs do Sul e do Norte. In: **Organizações & Sociedade.** Salvador: Universidade Federal da Bahia, v. 8, no. 20, jan/abr, pp. 107-123.

COSTA JÚNIOR, L. C. (1998) **Cadernos do III Setor** - Terceiro Setor e Economia Social. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, no.2, abril.

DINIZ, E. (1982) Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma? In: **Novos Estudos CEBRAP**, vol. 1, no. 4, pp. 21-26.

DRUCKER, P. F. (1995) **Administração de organizações sem fins lucrativos –** princípios e práticas. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.

FERNANDES, R. C. (1994) **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

GORDENKER, L.; WEISS, T. G. (1996) **NGOs, the United Nations and global governance.** Boulder, Colorado, USA: Lyne Rienner Publishers. Cap. 1 - Pluralizing global governance: analytical approaches and dimensions, pp. 17-47.

HUDSON, M. (1999) **Administrando organizações do Terceiro Setor**. São Paulo: MAKRON Books.

LANDIM, L. (2002) Múltiplas identidades das ONGs. In: In: HADDAD, S. (org.) **ONGs e universidades:** desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; Peirópolis, pp. 17-50.

MEREGE, L. C. (coord.); BARBOSA, M. N. L. (org.) (2001) **Terceiro Setor:** reflexões sobre o marco legal. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

MELO NETO, F. P.; FROES, C. (2001) **Gestão da Responsabilidade Social Corporativa:** o caso brasileiro. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed..

OLIVEIRA, F. (2002) Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs de democratização? In: HADDAD, S. (org.) **ONGs e universidades:** desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; Peirópolis, pp. 51-62.

PAULA, A. P. P. (1997) Um estudo de caso da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentiais: construindo uma nova gestão pública em espaços públicos alternativos. In: **Anais do XXI Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Rio das Pedras, Angra dos Reis-RJ: ANPAD.

PEREIRA, L. C. B. & GRAU, N. C. (1999) Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: PEREIRA, L. C. B. & GRAU, N. C. (orgs.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editoria Fundação Getúlio Vargas, pp. 15-48.

ROESCH, S. (2002) Gestão de ONGs: rumo a uma agenda de pesquisas que contemple a sua diversidade. In: **Anais do XXVI Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Salvador: ANPAD, 22 a 23/09, pp. 1-15.

SACHS, T. R.; CARVALHO, C. A. (2001) A internacionalização da economia chega ao Terceiro Setor: as relações (de)pendentes entre as ONGs do Sul e do Norte. In: **Organizações & Sociedade.** Salvador: Universidade Federal da Bahia, v. 8, no. 20, jan/abr, pp. 107-123.

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. (1992) In search of the non-profit sector. I: The question of definitions. In: **Voluntas – International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations**, Manchester, Inglaterra, Manchester University Press, v. 13, 2, pp. 125-52.

STONER, J. A. F. & FREEMAN, R. E. (1985) **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil.

TACHIZAWA, T. (2002) **Gestão ambiental e responsabilidade social corporativa**: estratégias de negócios focadas na realidade brasileira. São Paulo: Atlas, 2002.

TEODÓSIO, A. S. S. (2002) O Terceiro Setor e a provisão de políticas sociais: desafios, perspectivas e armadilhas da relação entre organizações da sociedade civil e Estado em Minas Gerais. In: **Anais do X Seminário sobre Economia Mineira**. Diamantina, MG: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional / UFMG, 18-22/06, pp. 1-25.

TEODÓSIO, A. S. S. (2000) Managerial strategies of Brazilian nonprofit organizations: challenges and perspectives. In: **ARNOVA's 29th Annual Conference**. New Orleans – USA: Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA), 16-18 de novembro, pp. D08.2

VIEIRA, L. (2001) **Os argonautas da cidadania –** a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record.