

UM SETOR OU DIVERSOS? RECONHECENDO O TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Andres Pablo Falconer^()*

RESUMO

O estudo do “Terceiro Setor”, ou das organizações sem fins lucrativos, é, atualmente, um dos temas que mais desperta interesse nas Escolas de Gestão no Brasil. Este surpreendente e improvável interesse é reflexo de um conjunto de tendências complexas e interrelacionadas que ocorrem em vários campos, como a adoção do discurso da *cidadania empresarial* e da *responsabilidade social* por parte das empresas privadas; dos programas de reforma administrativa que ocorrem no âmbito do governo federal e em estados e municípios, baseados nos pilares de *descentralização* política e administrativa e a *privatização* de espaços anteriormente reservados à esfera estatal; e, o movimento de progressiva *democratização* da sociedade brasileira, que, aos poucos, deixa para trás a herança do período autoritário.

Que “Terceiro Setor?” é uma pergunta que antecede a mera transposição do conhecimento acumulado em gestão de empresas privadas e públicas às organizações sem fins lucrativos. Apenas conhecendo a sua real configuração e identificando necessidades específicas poderão as escolas de gestão apoiar o desenvolvimento da sociedade civil organizada. Este ensaio realiza breves reflexões sobre a adequação do conceito de “Terceiro Setor” ao Brasil, através de comparações entre este país e os Estados Unidos, de onde se toma de empréstimo boa parte dos conceitos e modelos neste campo.

^(*) Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Participou do International Philanthropy Fellows Program da The Johns Hopkins University.

INTRODUÇÃO

O estudo do “Terceiro Setor”, ou das organizações sem fins lucrativos, é, atualmente, um dos temas que mais desperta interesse nas Escolas de Gestão no Brasil. Este surpreendente e improvável interesse é reflexo de um conjunto de tendências complexas e interrelacionadas que ocorrem em vários campos, como a adoção do discurso da *cidadania empresarial* e da *responsabilidade social* por parte das empresas privadas; dos programas de reforma administrativa que ocorrem no âmbito do governo federal e em estados e municípios, baseados nos pilares de *descentralização* política e administrativa e a *privatização* de espaços anteriormente reservados à esfera estatal; e, o movimento de progressiva *democratização* da sociedade brasileira, que, aos poucos, deixa para trás a herança do período autoritário. “Terceiro Setor”, no uso corrente, refere-se à ação social das empresas, ao trabalho voluntário de cidadãos, às organizações do poder público privatizadas na forma de fundações ou “organizações sociais” e outros fenômenos. Mais do que um conceito rigoroso ou um modelo solidamente embasado em teoria - organizacional, política ou sociológica - “Terceiro Setor”, no Brasil, é uma idéia-força, um espaço mobilizador de reflexão, recursos e, sobretudo, vontade.

No momento em que as empresas, o Estado, a mídia e a própria sociedade passam a olhar com seriedade o conjunto de organizações que compõe o Terceiro Setor, a universidade é demandada para produzir conhecimento que permita compreender este fenômeno e apoiar o seu desenvolvimento. As escolas e faculdades de Administração voltam seu foco para este setor e são desafiadas a adaptar o seu arcabouço de técnicas e desenvolver conhecimento aplicado específico a ele.

Que “Terceiro Setor?” é uma pergunta que antecede a mera transposição do conhecimento acumulado em gestão de empresas privadas e públicas às organizações sem fins lucrativos. Apenas conhecendo a sua real configuração e identificando necessidades específicas poderão as escolas de gestão apoiar o desenvolvimento da sociedade civil organizada. Este ensaio realiza breves reflexões sobre a adequação do conceito

de “Terceiro Setor” ao Brasil, através de comparações entre este país e os Estados Unidos, de onde se toma de empréstimo boa parte dos conceitos e modelos neste campo.

Um Terceiro Setor?

A idéia de que organizações privadas, sem fins lucrativos compõem um “setor” e um campo de interesse acadêmico é plenamente aceita nos Estados Unidos em meados dos anos 90. O *nonprofit sector* americano é composto por um conjunto de organizações que variam enormemente em termos de porte, fontes de financiamento, grau de utilização de trabalho voluntário ou assalariado, e áreas de atuação, mas há um virtual consenso entre estudiosos e profissionais que atuam nestas organizações que estas compartilham um conjunto de características que as unem como um setor coerente. A definição de Salamon e Anheier (1992) para o Terceiro Setor como um conjunto de organizações caracterizada por serem (1) *privadas*, (2) *sem fins lucrativos*, (3) *formais*, (4) *autônomas* e (5) *voluntárias* é freqüentemente citada. A construção da identidade do setor, nos Estados Unidos, toma de empréstimo os valores americanos de *filantropia*, *comunitarismo* e *pragmatismo* em oposição à alternativa de um Estado forte, centralizador, responsável pelo bem-estar da sociedade.

O Terceiro Setor americano não pode ser compreendido como apenas um conjunto de organizações sem fins lucrativos que desempenham alguma forma de atividade caridosa ou que prestam serviços públicos. Estas organizações foram moldadas por um contexto histórico que consolidou sua posição na sociedade como distintas das organizações que compõem o Estado e o Mercado. Embora as *nonprofits* (como são conhecidas naquele país) contemporâneas sejam muito diferentes daquelas existentes no século XIX, a mitologia do voluntarismo e filantropia, formada no século passado, ainda está presente, evidenciando sua força.

Em outros países, o recém criado campo de estudos do *Terceiro Setor*, de *ONGs*¹ ou de *organizações sem fins lucrativos* enfrenta ainda o desafio de estabelecer-se. Embora a maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento conta com os mesmos elementos do Terceiro Setor americano, os valores e idéias necessários à formação de uma “identidade de setor” não se encontram. Na visão americana, europeus e latino-americanos, “*ignoram conceitos ‘sem fins lucrativos’, mesmo desenvolvendo realidades similares*”².

O caso brasileiro é ilustrativo de uma nação em desenvolvimento cuja atenção foi recentemente voltada para o seu próprio “setor emergente”. Desde 1992, ano da realização da cúpula da Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento (UNCED, ou “Eco-92”), militantes políticos, ambientalistas, o setor empresarial, o governo, e outros atores falam sobre o papel crescente do setor privado sem fins lucrativos, em praticamente todas as áreas de interesse público. Como estas entidades são rotuladas varia muito: *organizações não-governamentais, organizações da sociedade civil, Terceiro Setor, organizações sociais, entidades filantrópicas* etc. No entanto, no Brasil, o reconhecimento do setor e o seu estabelecimento como disciplina acadêmica tem enfrentado fortes dificuldades.

Entender a razão da falta de identidade entre organizações que nos Estados Unidos são consideradas parte de um setor é uma questão fundamental para quem se propõe, na universidade e no mundo da prática, a operar com o conceito de Terceiro Setor.

Estudiosos de muitos países apontam que os conceitos e valores que permeiam o Terceiro Setor são estranhos às suas tradições, e identificam-no com os valores e o desenvolvimento histórico dos Estados Unidos. Entretanto, crescentemente, a idéia de existência de um setor entre o Estado e o Mercado ganha aceitação internacio-

nal, como demonstra a consolidação de fóruns internacionais de organizações da sociedade civil, como a *Civicus* e de pesquisadores do setor, como a *International Society for Third-Sector Research*.

Este fenômeno não é inteiramente verdadeiro no Brasil, país que conta com um dos maiores números de *associações e fundações* - as categorias jurídicas básicas no setor privado sem fins lucrativos - entre as nações em desenvolvimento. Aqui, a disputa de definições, termos e tipologias parece mais intensa do que em outras partes. O debate brasileiro sobre quem incluir ou não, em um setor cujos limites são comodamente definidos nos Estados Unidos traz questionamentos sobre este novo campo de estudos. O país é único, de alguma forma importante para a teoria do Terceiro Setor? A teoria não serve ao Brasil?

Um olhar nos componentes do setor não-governamental, sem fins lucrativos, no Brasil, revela ao estudioso do Terceiro Setor uma imagem familiar: um grande número de organizações, como grandes e tradicionais entidades religiosas que oferecem diversos serviços caridosos; entidades associativas como sindicatos, associações industriais e comerciais; clubes esportivos e culturais; grandes entidades sem fins lucrativos que oferecem serviços pagos, como universidades privadas e hospitais; fundações empresariais e familiares; entidades comunitárias; e as ONGs de defesa do meio ambiente e direitos humanos. Segundo a mais recente estimativa do tamanho do Terceiro Setor formal no Brasil - aquele sobre o qual dados existem - há nele cerca de 220.000 organizações, como mostra a tabela a seguir. Um número comparável de organizações informais, não registradas, pode existir no país. Ainda que pequeno, comparado com o setor americano (formado, estima-se, por mais de 2 milhões de entidades), as organizações sem fins lucrativos, no Brasil, são responsáveis por 2% do emprego total, ou mais de um milhão de empregados. Este dado não leva em consideração uma cifra comparável de trabalho, em termos de homens/hora, sob a forma voluntária, não remunerada.

¹ Organizações Não-Governamentais.

² Daniel Levy. *Building the Third Sector - Latin America's Private Research Centers and Nonprofit Development*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996.

Tabela 1 – Distribuição das Entidades por Categoria

	<i>Número</i>	<i>% do total</i>
Fundações	11.076	5,04%
Beneficentes, Religiosas, Assistenciais	5.492	2,50%
Culturais, Científicas, Educacionais	3.964	1,81%
Outras	1.620	0,74%
Entidades Religiosas	29.473	13,42%
Associações	169.260	77,09%
Beneficentes, Religiosas, Assistenciais	49.671	22,62%
Culturais, Científicas, Educacionais	31.377	14,29%
Esportivas, Recreativas	43.684	19,90%
De Empregadores	2.536	1,16%
De Empregados	4.040	1,84%
Autônomos, Profissionais Liberais	2.664	1,21%
Outras	35.288	16,07%
Sindicatos	7.874	3,59%
De Empregadores: Setor Primário	1.701	0,77%
De Empregadores: Setor Secundário	671	0,31%
De Empregadores: Setor Terciário	475	0,22%
De Empregados: Setor Primário	2.864	1,30%
De Empregados: Setor Secundário	732	0,33%
De Empregados: Setor Terciário	611	0,28%
Autônomos, Profissionais Liberais	820	0,37%
Federações	1.451	0,66%
Religiosas	127	0,06%
Culturais, Científicas, Educacionais	151	0,07%
Esportivas	545	0,25%
De Empregadores	142	0,06%
De Empregados	197	0,09%
Autônomos, Profissionais Liberais	74	0,03%
Outras	215	0,10%
Confederações	425	0,19%
Religiosas	79	0,04%
Esportivas	53	0,02%
De Empregadores	15	0,01%
De Empregados	39	0,02%
Autônomos, Profissionais Liberais	8	0,00%
Outras	231	0,11%
Total	219.559	100,00%

Fonte: Landim in Salamon & Anheier (1998)

Como consequência de seu sistema jurídico e de suas tradições européias, o Brasil tem um dos mais ativos e dinâmicos setores entre os países em desenvolvimento, em um padrão que não se diferencia muito - qualitativamente - de sua contraparte americana.

Então, como podem ser entendidas as dificuldades em adaptar o marco teórico do Terceiro Setor ao Brasil? A *origem estrangeira* da teoria é

uma crítica comum, mas o que há de estrangeiro nela? Quais aspectos não dizem respeito ao país?

Os tipos de organizações que são classificadas como privadas sem fins lucrativos nos Estados Unidos variam em termos legais e institucionais de país para país. Salamon e Anheier (1994) mostram que aquilo que, nos EUA, é uma típica atividade sem fins lucrativos é, em outras nações, parte do Estado ou mesmo do Mercado, ou vice-

versa. Exemplos fronteiriços - com formas de tratamento diferentes em diversos países - são os campos de saúde, serviços sociais, educação, seguros e cooperativas rurais. Mais ainda, entidades como sindicatos, tradicionais canais de participação cidadã, são, em muitos países, controladas, financiadas ou cerceadas pelo Estado, como forma de neutralizar a oposição ou canalizar o apoio popular. Mesmo em relação aos demais países desenvolvidos, os Estados Unidos são, freqüentemente, a exceção à regra, onde um grande número de atividades e serviços sociais tende a ser desempenhadas pelo Estado.

No Brasil, uma economia capitalista emergente, a imagem de uma sociedade dividida em dois setores - Estado e Mercado - não é uma representação favorita. Na verdade, até recentemente, muitos brasileiros que trabalham em organizações do Terceiro Setor não seriam capazes de nomear os outros dois setores implícitos no modelo trissetorial.

A literatura do Terceiro Setor afirma, com freqüência, que as *nonprofits* “representam”, são “expressões” de grupos ou “manifestações” da comunidade³. Baseado nesta afirmação praticamente tautológica, pode-se supor que o tipo de organização que surgirá em uma determinada sociedade refletirá tanto as suas tensões e clivagens internas, quanto as características positivas normalmente atribuídas ao “senso comunitário”. Portanto, o surgimento de um conjunto de entidades que sequer pretendem compartilhar características comuns de um “setor” pode ser analisado por esta ótica. O Terceiro Setor brasileiro ilustra esta reflexão”:

A imagem de *melting pot* - caldeirão de culturas, tem sido usada para descrever a diversidade encontrada no Brasil. O país é conhecido como terra de contrastes: uma nação continental onde a disparidade entre os mais ricos e mais pobres não encontra paralelo no mundo, que também apresenta o maior nível mundial de concentração de terras, e onde uma elite branca domina uma maioria predominantemente negra ou mista. É

uma nação de instituições européias, cujas populações nativas foram dizimadas; uma nação fragmentada entre um Sudeste e um Sul prósperos, e um Nordeste empobrecido; uma Amazônia que representa mais da metade do território e que, no entanto, é tão estrangeira e exótica para o Brasil “sulista” quanto para um estrangeiro.

As organizações que formam o Terceiro Setor brasileiro freqüentemente estão divididas em linhas que refletem suas origens em grupos sociais diversos, e que espelham estas clivagens sociais que se encontram na sociedade. No contexto em que surgem, há poucos elementos e incentivos para a criação de uma identidade de setor. Um olhar mais detido sobre os principais componentes do setor revela como isto ocorre.

Como uma nação predominantemente católica, esta igreja teve um papel múltiplo e decisivo na formação do Terceiro Setor. A Igreja Católica é a principal referência histórica de uma organização da sociedade, separada do Mercado e do Estado, embora não o fora assim na origem. A Igreja Católica é composta por um mosaico de organizações que florescem em meio a uma instituição que é usualmente imaginada como um corpo monolítico, mas que, na realidade, é uma miríade de entidades semi-autônomas que atendem a diferentes necessidades materiais e da fé. Além da estrutura formal mais aparente - paróquias, diocese e arquidioceses - figuram as ordens religiosas, entidades de caridade, hospitais, universidades, a Conferência dos Bispos, e milhares de pequenos núcleos locais, as pastorais e organizações de base. Nesta igreja multifacetada, diversos interesses, doutrinas e orientações políticas competem, refletindo as características internacionais da igreja mas também o debate brasileiro. A Igreja Católica progressista formou a matriz a partir da qual muitos movimentos sociais e mesmo entidades comunitárias seculares se formaram. Em escala menor que a Igreja Católica, outras religiões - principalmente denominações cristãs, o judaísmo e cultos tradicionais de origem africana - tiveram papéis importantes na conformação do Terceiro Setor e operam ou apoiam um número de entidades, como grupos de estudos religiosos, clubes sociais e esportivos, obras de caridade, hospitais etc. Entidades de

³ Steven R. Smith & Michael Lipsky. *Nonprofits for Hire: Contracting in the Modern Welfare State*. Boston: Harvard. 1993.

culto religioso e organizações religiosas representam o maior e menos estudado componente do Terceiro Setor brasileiro, repetindo um viés de pesquisa também apontado no estudo do Terceiro Setor americano⁴.

O termo *organização não-governamental* é o mais freqüentemente utilizado no Brasil como sinônimo de *nonprofit organization*. Parece ser mais que uma coincidência que, enquanto o Terceiro Setor americano se define em relação ao mercado - como o termo "sem fins lucrativos" sugere - este setor, no Brasil, se define em relação ao Estado - "não-governamental", seja em oposição ou colaboração com este. Como este é o termo preferido da maioria das agências internacionais, um grande número de organizações acabou o adotando. No entanto, o uso do termo ONG é elástico e impreciso. Definir quem é, e quem não é, ONG normalmente é combinação de um processo de auto-seleção entre organizações e de reconhecimento por outras entidades que gozam deste status. Organizações sem fins lucrativos tradicionais, entidades filantrópicas e organizações voltadas exclusivamente à prestação de serviços são freqüentemente excluídas deste grupo. Ser ONG, tal como o conceito foi apropriado no Brasil, significa mais do que o status jurídico de associação sem fins lucrativos. Implícito no termo ONG estão um campo e uma forma de atuação predominantes: a defesa de *direitos*, através de *assessoria* e *capacitação* de movimentos populares, e atividades melhor descritas pelo termo inglês *advocacy*: mobilização popular, articulação política, conscientização e disseminação de informação. Uma significativa parcela das ONGs obtém parte significativa de seus recursos de entidades financiadoras internacionais como bancos multilaterais e fundações.

No período 1964-84, em meio a um regime que silenciou oponentes através de tortura, assassinato ou exílio, a atuação em entidades deste tipo representava uma das poucas formas toleradas de oposição, muitas vezes gozando da proteção da

Igreja Católica, sob a qual muitas ONGs surgiram ou se abrigaram, ou a segurança relativa conferida pela visibilidade internacional que o financiamento externo das ONGs conferia. O contexto de país sob ditadura militar justificou, por muitos anos, o financiamento externo de ONGs e, embora o restabelecimento da democracia nos anos 80 tenha possibilitado uma expansão da atividade política e associativa, retirou a justificativa moral principal para o financiamento externo. As ONGs dos anos 70 e início dos 80 precisaram reaprender e assumir novas agendas para permanecer em operação, e ainda enfrentam este desafio.

Entidades internacionais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e entidades européias ainda referem-se ao Terceiro Setor, como um todo, como sinônimo do setor das ONG, incluindo organizações que, no Brasil, não se identificam por esse termo.

Nos últimos anos puderam ser observadas, no Brasil, mobilizações populares, manifestações e campanhas cívicas que representam, segundo muitos observadores, o surgimento ou renascimento da sociedade civil. Os acontecimentos mais importantes foram a campanha das *Diretas Já*, de 1984, seguido pela campanha pelo *impeachment* do Presidente Collor. A "Campanha da Fome" do Betinho, o "Movimento Viva Rio" e outras mobilizações são manifestações destes movimentos cidadãos dos anos 90. Estes acontecimentos não podem ser ignorados na análise do Terceiro Setor brasileiro, embora sua característica mais marcante seja a *mobilização* de *indivíduos* e *grupos* em lugar do foco em *organizações*. Assim mesmo, estes fenômenos derivam grande parte de seu sucesso da capacidade de organização e de institucionalização de iniciativas originalmente informais.

Organizações privadas sem fins lucrativos florescem em vários campos do setor de serviços. Educação superior é um exemplo característico: como resultado de uma demanda crescente por educação de nível superior e da inabilidade do Estado em atender esta demanda, faculdades e universidades privadas foram criadas às centenas nas últimas décadas. Todos os estabelecimentos de ensino superior são, por lei, entidades sem fins

⁴ Um dos principais historiadores do Terceiro Setor, Peter Dobkin Hall, mostra que a religião é a característica unificadora mais forte do terceiro setor.

lucrativos e, portanto, formalmente parte do Terceiro Setor. O fato de que estas instituições operam como empreendimentos comerciais altamente rentáveis não é tão central à dificuldade de compreendê-las no marco do Terceiro Setor quanto o fato de que estas entidades, em muitos casos, são responsáveis pela geração de fortuna para seus fundadores e diretores, chamados, eufemisticamente, de “mantenedores” das escolas. A falta de controle e a conivência do governo com esta realidade representa uma distorção real da condição de entidade sem fins lucrativos e um desafio para o enquadramento no marco do Terceiro Setor.

Sindicatos e entidades profissionais (conselhos e ordens de profissionais), patronais (associações industriais, comerciais, rurais etc.) estão organizadas, no Brasil, segundo um modelo corporativista de inspiração italiana, onde interesses organizados são representados por meios institucionais formalmente vinculados ao Estado. A filiação a estas entidades é, muitas vezes, compulsória para os membros de determinadas categorias profissionais. A jurisdição territorial destas entidades é, na maior parte das vezes, concedida com exclusividade pelo poder público, e são financiadas por impostos ou outras formas de contribuição compulsória.

Estes sindicatos de trabalhadores, conselhos profissionais e entidades patronais são organizações poderosas no cenário político e em seu comando econômico. Embora setores do movimento sindical advoguem pelo estabelecimento de um sindicalismo livre de amarras governamentais, muitos ainda defendem este sistema de tutela estatal. Mesmo sendo mais autônomas em relação ao Estado que no passado, estas entidades, formalmente privadas sem fins lucrativos, representam um modelo misto, *paraestatal*.

A compreensão da lógica destas entidades paraestatais, não apenas como um “entulho corporativista” da era de Getúlio Vargas, é essencial para a prospecção da fronteira entre o Terceiro Setor e o Estado. Diversas entidades constituídas por iniciativa do poder público foram criadas como entidades privadas sem fins lucrativos, sendo a fundação de direito privado a forma jurídica mais freqüente. Exemplos disto são as “fundações de apoio” as autarquias públicas como as

universidades. O controle governamental destas entidades formalmente privadas é assegurado através dos estatutos das entidades, que conferem ao poder público direitos de nomeação de conselheiros e executivos, controle fiscal etc.

No campo de pesquisa acadêmica, um número de organizações privadas e independentes foi criado como alternativa ao sistema universitário estatal, no período repressivo da ditadura militar. Estes centros, dentre os quais o mais destacado é o CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), representaram, durante a ditadura, oásis em relação ao ambiente universitário hostil à pesquisa social. O financiamento destas entidades por fundações internacionais, especialmente a Fundação Ford, foi essencial para a pesquisa em Ciências Sociais nas décadas de 70 e 80. No entanto, após o restabelecimento do governo civil e da democracia, estas entidades não tornaram a ser substituídas pela universidades: a pesquisa social permaneceu, em grande parte, em institutos, centros, fundações e núcleos privados, geridos por docentes de universidades públicas. A freqüente vinculação entre estes centros e as universidades, através de convênios, acordos de colaboração e parcerias na execução de projetos de pesquisa - quando os profissionais vinculados em uma instituição e outra são os mesmos - sugere que a perduração dos centros privados de pesquisa está vinculada a um fracasso, ou à ineficiência da burocracia universidade pública na realização de sua função de pesquisa.

Por fim, a interface entre o setor empresarial e o Terceiro Setor está se tornando cada vez mais intensa. Exemplos da forma de relação entre as organizações empresariais e o Terceiro Setor percorrem um contínuo que inicia na filantropia individual de empresários, até o “*cause-related marketing*” e patrocínio de eventos, que constitui uma ferramenta integrada à estratégia de marketing de organizações comerciais. Neste contínuo, podem ser apontadas muitas formas de interação: a promoção do voluntariado entre os funcionários, o patrocínio de eventos culturais ou esportivos promovidos por organizações do Terceiro Setor, a operação direta ou financiamento de projetos e programas sociais, até a constitui-

ção de fundações⁵ independentes, responsáveis por programas de cunho social não diretamente ligado à missão da empresa. O setor empresarial é o mais sensível a elementos como incentivos fiscais a doações e imagem pública.

Como pode ser depreendido da caracterização acima, os componentes do Terceiro Setor brasileiro diferem entre si em aspectos mais significativos do que no tamanho de seus orçamentos ou em sua natureza jurídica. Variam em grau de independência do governo e do mercado, fonte de recursos, relação com seus associados e, principalmente, em termos dos valores e crenças refletidas em suas missões e formas de atuação. As organizações diferem fundamentalmente em suas ideologias e visões que esposam para a sociedade brasileira. Embora grupos “anti-sistema”, não ocupem posições de destaque no cenário nacional atual, o Terceiro Setor brasileiro não pode ser descrito como um espaço de colaboração e de visão comum. A polarização entre esquerda e direita, entre valores religiosos e laicos, finalidades comerciais e puramente filantrópicas e outras tantas divisões reforça a falta de identidade setorial.

Esta falta de identidade de setor é consequência, por um lado, da imprecisão ou da aplicação hesitante do conceito de Terceiro Setor, pois embora este inclua todas as categorias de organizações privadas sem fins lucrativos, pesquisadores usualmente optam por excluir um ou mais componentes do setor em seus estudos. A maioria dos estudos sobre o Terceiro Setor não incorpora entidades sindicais, partidos políticos, entidades patronais e igrejas; seja por imposição metodológica, por considerá-los parte de outros setores, ou

⁵ Nos EUA, faz-se a distinção entre fundações familiares - resultado da filantropia individual de empresários -, das *corporate foundations*, fundações de empresas, formalmente vinculadas à hierarquia das organizações. No estágio do setor privado brasileiro, onde a forma predominante de empresa de capital nacional é a empresa familiar, esta distinção é frequentemente impossível de fazer, embora, com a tendência à profissionalização de empresas familiares, e com as práticas e projetos introduzidos por empresas multinacionais, esta seja uma tendência observada.

pela opção por focar apenas “novos atores”. Muitas vezes é considerado “Terceiro Setor” apenas o conjunto de entidades cuja atuação focaliza apenas populações desfavorecidas. Ao omitir-se os sindicatos ou federações patronais, por exemplo, deixam-se de lado elementos tradicionais, muito visíveis e estruturados. Frequentemente estas entidades também pouco interesse têm em admitir no estrito círculo da representação institucionalizada de interesses, um conjunto de atores que ameaçam sua hegemonia, e portanto rejeitam o rótulo de Terceiro Setor.

A tradução do *nonprofit sector* americano como “Terceiro Setor” deixa em um limbo todas as organizações sem fins lucrativos ditas “*member-serving*”, ou seja, cuja finalidade não é estritamente pública, mas para o benefício de seus membros ou sócios. Incluem-se neste espaço, clubes esportivos, associações de bairro, sindicatos e organizações patronais. Nos Estados Unidos, embora isentas do pagamento de impostos federais, estas entidades não são elegíveis para oferecerem ao doador a possibilidade de deduzir parte da sua doação dos seus impostos devidos. No Brasil, a limitação da possibilidade de dedução de doações torna menos precisa e relevante a distinção de entidades sem fins lucrativos de benefício público daquelas para o benefício privado de seus membros. Entretanto, a pesquisa no Terceiro Setor é dificultada pela ausência desta distinção no marco jurídico.

A ausência de identidade setorial foi fortalecida pela forma em que ocorreu a apropriação dos conceitos deste campo no Brasil. “Terceiro Setor” e “organização não-governamental” encontram-se em campos praticamente irreconciliáveis: o primeiro termo tornou-se emblema da filantropia empresarial e da prestação privada de serviços sociais, enquanto ONG persiste como marca do politizado movimento de direitos humanos e movimento ambiental. Para estas, o conceito de Terceiro Setor implica uma convivência indesejada com organizações que não compartilham seus valores e representa uma ameaça à sua posição. “*Nós não nos reconhecemos como parte do Terceiro Setor. Não achamos que esse modelo teórico contempla quem*

nós somos e o que fazemos”, afirmou o presidente da Associação Brasileira de ONGs⁶.

Escândalos envolvendo entidades filantrópicas contribuem para um desejo, por parte de muitas organizações, de distanciamento da noção de setor. Fraudes e malversações são comuns e são ricamente explorados pela mídia. A cobertura de denúncias de desperdício de recursos públicos ou de doações, fraude fiscal, baixa qualidade de serviços sociais, e uso político de organizações filantrópicas compete - e, na maioria das vezes ganha - pelo espaço dedicado na mídia às realizações positivas do Terceiro Setor.

Vê-se que o espaço que deveria formar um Terceiro Setor, no Brasil, mais assemelha-se a um campo dividido. Entidades frequentemente encontram-se em terrenos opostos e não poupam esforços para mostrar que não compartilham dos valores e da forma de atuação de outras entidades. Não estranha-se que, para muitas, termos como *caridade* e *filantropia* são considerados uma descrição daquilo que *não* se quer fazer. Filantropia, um termo esquecido no ostracismo, até recentemente, foi resgatado por outras organizações, purgado de sua conotação pejorativa, e resignificado como exemplo de cidadania responsável.

Neste contexto, torna-se compreensível a dificuldade de tradução e adaptação à realidade brasileira de um conceito abrangente, como Terceiro Setor. Unindo jogadores em campos antagônicos, quase todos percebem o risco de perder ao deixar entrar os demais.

CONCLUSÃO

Pode-se concluir, a partir deste ensaio, que a categoria “Terceiro Setor” não é adequada ao Brasil, por ser ambiciosa demais na sua abrangência e imprecisa demais na sua delimitação?

⁶ “Entrevista com Silvio Caccia Bava - Presidente da ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais”, obtida em 4/12/98, no site <http://www.cogea.pucsp.br/~sircri/utilid/trabalha/polSOC/abong.html>.

Acreditamos que não. O termo Terceiro Setor, embora não seja adotado por todos os atores, refere-se a um modelo de formulação recente, baseado na classificação de organizações em três setores: Mercado, Estado e “Terceiro”. Como tipologia estritamente *organizacional*, e não política, não é necessário que as entidades *façam* a mesma coisa ou *creiam* nos mesmos valores para que possam ser agrupadas no mesmo setor. Mais ainda: não é necessário que estas reconheçam e adotem a mesma classificação usada na universidade para que o modelo seja válido. O *pluralismo* - a diversidade de idéias, opiniões, orientações políticas e formas de atuação - é uma característica de sistemas políticos democráticos liberais, e o Terceiro Setor é um dos principais campos para a expressão desta diversidade.

As Escolas de Administração têm muito a contribuir neste setor, que carece de técnicas gestão e orientação empreendedora, mas deve deixar de lado suas visões pré-concebidas e deve evitar a transposição pura de modelos dos outros dois setores para o Terceiro Setor. O que é mais importante, devem estar preparadas para ter mais a aprender sobre organizações do que tem a ensinar neste campo, pois este é um dos setores mais dinâmicos e menos compreendidos na atualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- HALL**, Peter Dobkin. “Historical Perspectives on Nonprofit Organizations”. HERMAN, Robert. D. & Associates. *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- LANDIM**, Leilah. “A Serviço do Movimento Popular - As Organizações Não-Governamentais no Brasil”. Landim, Leilah (org.) *Sem Fins Lucrativos - As Organizações Não-Governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER. 1988.
- LANDIM**, Leilah. “Defining the Nonprofit Sector: Brazil” The Johns Hopkins

- Comparative Nonprofit Sector Project -
Working Paper N.º 9. Baltimore. Julho, 1993.
- LEVY**, Daniel C. *Building the Third Sector - Latin America's Private Research Centers and Nonprofit Development*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996.
- SMITH**, Steven R. & **LIPSKY**, Michael. *Nonprofits for Hire: Contracting in the Modern Welfare State*. Boston: Harvard. 1993.
- SALAMON**, Lester M. e **ANHEIER**, Helmut. "In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions". *Voluntas*. Vol. 3, N.º 2, 1992.
- SALAMON**, Lester M. e **ANHEIER**, Helmut. *The Emerging Sector - An Overview*. Baltimore: Johns Hopkins. 1994.
- SALAMON**, Lester M. e **ANHEIER**, Helmut. *The Nonprofit Sector in the Developing World*. Manchester University Press. 1998.