

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS: GESTÃO DE CIDADES

ARMINDO DOS SANTOS DE SOUSA TEODÓSIO

**O TERCEIRO SETOR COMO UTOPIA MODERNIZADORA
DA PROVISÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS:
DILEMAS, ARMADILHAS E PERSPECTIVAS NO CENÁRIO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Cidade

Orientador: Prof. Antônio Moreira de Carvalho Neto

Belo Horizonte, 2002

Dedico este estudo a meu pai, Armindo dos Santos Teodósio, que mesmo sem querer, me mostrou que é importante não desistir, por mais que nós mesmos sejamos o nosso grande obstáculo.

Muitos merecem meus sinceros agradecimentos. Faço isso na figura do meu orientador Antônio Moreira de Carvalho Neto, do professor Carlos Aurélio de Pimenta Faria, do professor Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves e da minha família, Armindo dos Santos Teodósio e Eunice Antunes de Sousa Teodósio, incluindo minha futura esposa, Simone de Brito, que não desistiram de mim nesses anos.

SUMÁRIO

1) Introdução	p. 12
2) O Terceiro Setor de múltiplos atores e interesses: pluralidade ou fragmentação?	p. 21
2.1) Papéis das Organizações do Terceiro Setor	p. 31
3) Novas Estratégias de Gestão Pública e o Terceiro Setor: possibilidades e dilemas no cenário brasileiro	p. 35
3.1) Virtudes Cívicas e Capital Social: fundamentos da percepção do Terceiro Setor como espaço democrático	p. 37
3.2) A Administração Pública na berlinda: em busca de uma gestão renovada das políticas públicas	p. 41
3.3) A emergência da Participação Popular no cenário brasileiro	p. 44
3.4) O Ciberespaço como dimensão democrática	p. 48
3.5) O Terceiro Setor diante das demandas por participação popular	p. 52
4) A “Modernização Conservadora” do Terceiro Setor	p. 56
4.1) A complexidade da modernização gerencial do Terceiro Setor	p. 58
4.2) Mais para privado do que para público: projetos sociais de empresas	p. 67
4.3) Trabalho e Voluntariado no Terceiro Setor: caminhos improváveis entre os descaminhos do “Mundo do Trabalho”	p. 80
5) Considerações Finais	p. 99
6) Referências Bibliográficas	p. 103
Anexos	p. 115
1 – Portais nacionais relacionados ao Terceiro Setor	p. 116
2 – Portais estrangeiros relacionados ao Terceiro Setor	p. 117
3 – Centros de pesquisa sobre Terceiro Setor em instituições de ensino superior no Brasil	p. 118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

APAE: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

DLIS: Desenvolvimento Local Integrado Sustentável

ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente

ICNPO: Classificação Internacional de Organizações sem Fins Lucrativos

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ETHOS: Instituto Ethos de Responsabilidade Social

GIFE: Grupo de Institutos, Fundações e Empresas

FIEMG: Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

FIRJAN: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

OI: Organização Internacional

ONG: Organização Não-Governamental

ONGD: Organização Não-Governamental de Desenvolvimento

OP: Orçamento Participativo

OPNES: Organizações Públicas Não-Estatais

OS: Organização Social

OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OTS: Organização do Terceiro Setor

P& D: Pesquisa e Desenvolvimento

QUANGO: *Quasi-Non Governmental Organization*

RITS: Rede de Informações para o Terceiro Setor

RMTS: Rede Mineira do Terceiro Setor

RSC: Responsabilidade Social Corporativa

RSE: Responsabilidade Social Empresarial

TIC: Tecnologia de Informação e Comunicação

UNICEF: United Nations Children's Fund – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE QUADROS

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 1) Comparação entre classificações de organizações do Terceiro Setor | p. 25 |
| 2) Abrangência das organizações do Terceiro Setor | p. 28 |
| 3) Dilemas da participação como estratégia de gestão local de políticas públicas | p. 47 |
| 4) Abordagens sobre projetos sociais de empresas | p. 68 |

LISTA DE FIGURAS

1) Setores Sócio-Econômicos	p. 23
2) Diagrama Conceitual das Esferas Sociais	p. 30
3) Gestão no Terceiro Setor	p. 63
4) Níveis de Investimento Social Privado	p. 72
5) Dimensões da Responsabilidade Social Corporativa	p. 77
6) Habilidades no Trabalho Social	p. 81

RESUMO

O trabalho discute os impactos, possibilidades e dilemas da modernização da provisão de políticas sociais através do chamado Terceiro Setor no cenário brasileiro. São analisados os conceitos associados à esfera não-governamental e não-lucrativa, destacando a multiplicidade de atores, agendas e interesses em jogo. Em seguida discute-se tendências recentes de articulação do Estado, com destaque para a idéia de capital social, participação popular, transparência e *accountability*, tendo como pano de fundo o papel, as perspectivas e impasses de articulação entre instituições governamentais e não-governamentais no cenário brasileiro. Em seguida são discutidos três importantes fenômenos que se manifestam no Terceiro Setor, a saber: incorporação de novas tecnologias gerenciais; construção de articulações com empresas privadas; e emergência do conceito e da prática do voluntariado na sociedade brasileira. 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 carrega tanto as possibilidades de mudança social, tão desejada no país, quanto de constrangimento à uma cidadania integral, resultando em uma verdadeira modernização conservadora da provisão de políticas sociais no país.

SUMMARY

The author discusses the impacts, possibilities and dilemmas of modernization of social policies through the called Third Sector at the Brazilian scene. The analyses begin with the different concepts associated to non-governmental and non-profit sphere. There are a large range of social actors with multiple interests in the Third Sector. In the next, are discussed the impacts under the non-governmental organizations (NGOs) of contemporary tendencies related to the State reform in Brazil, as popular democracy, participatory budgeting and accountability. At the chapter four the author analyses three relevant phenomena in the Brazilian Third Sector: the adoption of new management technologies by NGOs; the offer of social policies by private corporations; and the increase of volunteer workers in the social sector. Many challenges to the advance of the citizenship appears within the Brazilian Third Sector, that can result in a real “conservatory modernization” of the social policies in this country.

*“A unanimidade comporta uma parcela de entusiasmo,
uma de conveniência e uma de desinformação.”*

Carlos Drummond de Andrade

1) INTRODUÇÃO

As discussões recentes no campo das Ciências Sociais, tanto na esfera acadêmica quanto no âmbito das práticas sociais concretas, têm destinado lugar de destaque ao chamado Terceiro Setor. Multiplicam-se as publicações, seminários e debates cujo foco é discutir a relevância, as especificidades e a natureza das organizações que atuam nesse campo.

Os conceitos associados à idéia de Terceiro Setor são amplos, imprecisos e até mesmo contraditórios entre si, como é discutido em maior profundidade nesta dissertação. Numa definição mínima sobre o termo, entende-se por Terceiro Setor uma gama variada de organizações que vão desde entidades sem fins lucrativos, instituições filantrópicas, fundações, projetos sociais ligados a empresas, dentre outras, e tendo como destaque as chamadas Organizações Não-Governamentais (ONGs). (CARRION, 2000; OLIVEIRA, 2002).

A heterogeneidade das organizações que compõem o Terceiro Setor manifesta-se nos objetivos institucionais, trajetória política, inserção ideológica, relação com Estado, empresas privadas e organismos internacionais, metodologia de intervenção nos problemas sociais e nos modelos de gestão desenvolvidos, dentre outros aspectos.

Esse verdadeiro espaço de encontro e embate simbólico e ideológico entre diferentes organizações (CARVALHO & SACHS, 2001) adquire maior relevância quando se percebe que, para aqueles aos quais essa discussão a princípio mais interessaria, os envolvidos com projetos sociais, Terceiro Setor não passa de um termo vago, impreciso ou, então, carrega o tom de apanágio para suas iniciativas/movimentos (LANDIM, 2002). As soluções advindas das novas abordagens sobre Terceiro Setor estariam basicamente ligadas ao mundo da gestão organizacional, criando um caminho fácil e rápido para o alcance de metas sociais, equilíbrio financeiro, avaliação precisa de projetos sociais, sustentabilidade da instituição no longo-prazo, dentre outras virtudes gerenciais.

Terceiro Setor se transformou numa daquelas expressões que pretendem explicar tudo e podem não explicar nada, carregando muitas contradições em si. Uma delas, talvez a mais importante, é que Terceiro Setor virou sinônimo de modernização da ação social ao passo que o que mais se discute é justamente a necessidade de modernização gerencial do próprio Terceiro Setor. Diante de um clima de tamanha euforia com esse novo conceito e lembrando que essa verdadeira febre em relação ao Terceiro Setor não se restringe apenas ao Brasil, mas também é observada já há vários anos em outros países, tendo como expoente os Estados Unidos (COELHO, 2000), cabe resgatar as palavras de Carlos Drummond de Andrade, justamente em seu centenário de nascimento: “*A unanimidade comporta uma parcela de entusiasmo, uma de conveniência e uma de desinformação*”.

Isso serve para indicar a natureza dos embates por detrás da discussão do Terceiro Setor e a importância de se avançar nos estudos sobre esse campo no cenário brasileiro. Sendo assim, o presente estudo se propõe a discutir os impactos do Terceiro Setor no cenário brasileiro, analisando os mitos, estrangulamentos e perspectivas que se apresentam à modernização da provisão de políticas públicas.

A análise está distribuída ao longo de quatro capítulos nos quais são discutidos diferentes aspectos da presença do Terceiro Setor na provisão de políticas públicas. O capítulo 2, intitulado “O Terceiro Setor de múltiplos atores e interesses: pluralidade ou fragmentação?” destina-se a delimitar a amplitude conceitual desse termo, analisando diferentes terminologias e propostas de classificação analítica do setor não-governamental e não-lucrativo. O capítulo 3, intitulado “Novas estratégias de gestão pública e o Terceiro Setor: possibilidades e dilemas no cenário brasileiro” objetiva analisar novas tendências de gerenciamento do setor público brasileiro e sua articulação com as organizações não-governamentais. A discussão concentra-se nas tendências de maior impacto sobre a provisão de políticas sociais, a saber: participação popular, gestão do poder local, transparência, *accountability* e capital social. Por outro lado, transformações também têm se operado no interior do Terceiro Setor, com impactos significativos na modernização da provisão de políticas sociais. Sendo assim, o quarto capítulo dedica-se a análise de três importantes fenômenos observados dentre as ONGs brasileiras nos últimos anos: a difusão de técnicas de gestão, geralmente oriundas de modelos empresariais privados; a presença de corporações privadas na provisão de políticas sociais; e a emergência do conceito e da prática do voluntariado na sociedade brasileira.

Apesar de nos últimos o Terceiro Setor ter se tornado objeto de estudo para vários pesquisadores e linhas de investigação, tanto no Brasil quanto no mundo, grande parte da literatura destaca e/ou constata que o grau de informação e conhecimento sistematizado sobre o Terceiro Setor ainda é incipiente. (BEBBINGTON, 2002). Diante desse cenário, a pesquisa sobre organizações do Terceiro Setor assume grande relevância (IOSCHPE,1997), sobretudo em se tratando dos aspectos sócio-políticos em torno da expansão da esfera não-governamental na provisão de políticas sociais (GOHN, 2000).

Percebe-se que a literatura em torno do Terceiro Setor atingiu um saldo quantitativo significativo nos últimos anos. No entanto, questionamentos permanecem quanto à sua evolução qualitativa, sobretudo quando se observa uma grande concentração de publicações voltadas aos aspectos gerenciais das ONGs, que muitas vezes são concebidas dentro de um viés normativo ou propositivo de intervenção nos problemas sociais.

Por detrás da atenção crescente da academia com relação ao Terceiro Setor encontram-se algumas promessas de avanço das políticas sociais, não raras as vezes apresentadas como verdadeiras “utopias modernizadoras” da gestão social no país. Ora estando mais próximo do cidadão, ora provendo políticas públicas com maior eficiência, eficácia e efetividade, a provisão de políticas sociais através de organizações da esfera pública não-governamental apresentaria as seguintes virtudes:

- **Maior proximidade do cidadão**, tendo maiores chances de fornecer os serviços e benefícios públicos que a população deseja e não aqueles que o Estado lhes deseja oferecer (IOSCHPE, 1997; TENÓRIO, 1997);
- **Maior agilidade e desburocratização**, visto que apresentariam estruturas de funcionamento reduzidas, ágeis e não submetidas aos rigores legais que imperam na esfera pública estatal (NAVARRO, 1999; BARRETO, 1999);
- **Melhor utilização das verbas**, dado o fato de que não gastariam recursos com folhas de pagamento muito extensas, sofisticação tecnológica ou estruturas físicas gigantescas, canalizando todo o dinheiro para a “ponta” dos projetos sociais (IOSCHPE, 1997; BARRETO, 1999);
- **Maior capacidade de captação de recursos internacionais**, visto que trabalham de maneira independente das orientações de políticas públicas dos estados nacionais e em articulação com redes de ONGs e movimentos sociais planetários (FALCÃO, 2000; GORDENKER & WEISS, 1996; BEBBINGTON, 2002);
- **Desenvolvimento mais profundo da cidadania**, na medida em que envolveriam pessoas da comunidade, principalmente na condição de trabalhadores voluntários, na solução dos problemas sociais, rompendo com uma postura comodista, fatalista e imobilista da sociedade (IOSCHPE, 1997; ÁLVARES, 2000);
- **Valorização de soluções da própria comunidade**, que seriam não só mais baratas e fáceis de aplicar, mas muitas vezes, mais eficientes do que as grandes soluções idealizadas e implementadas através de políticas públicas centralizadas (TEODÓSIO, 2000; MELO NETO & FROES, 2001);

- **Rompimento do assistencialismo**, ou seja, a quebra de uma posição de paternalismo com relação aos pobres. Isso se daria principalmente pelo fato dos projetos sociais no Terceiro Setor sempre buscarem algum tipo de contra-partida por parte do cidadão beneficiado (MELO NETO & FROES, 1999);
- **Geração de emprego e renda**, através da criação de trabalho remunerado em projetos sociais. Para muitos o Terceiro Setor seria a saída para o desemprego, ao incorporar a mão-de-obra expulsa dos Primeiro e Segundo Setores pelos processos de reestruturação organizacional implementados por grandes corporações privadas e pelo Estado (RIFKIN, 1995; SALOMON, 1998);
- **Controle sobre o Estado**, cobrando uma atuação direta sobre os problemas sociais, coibindo a corrupção, exigindo a modernização das políticas públicas e avaliando os resultados dos programas sociais (BARRETO, 1999; PEREIRA & GRAU, 1999).

No entanto, vários questionamentos quanto à suposta onda modernizadora advinda com o Terceiro Setor são elaborados, quer seja tendo como objeto de estudo trajetórias nacionais específicas, quer seja quanto à presença das ONGs no cenário internacional. O mesmo se manifesta no caso brasileiro, ainda que tais publicações estejam aparecendo mais recentemente.

Questionamentos e problemas em torno do Terceiro Setor são apontados em diferentes vertentes e campos de conhecimento voltados ao estudo na esfera não-governamental. Na literatura que discute a dimensão gerencial das organizações sociais, são encontrados alertas para os riscos da crescente difusão de técnicas gerenciais privadas entre ONGs (TENÓRIO, 1999), os problemas advindos do aumento do número de voluntários (TEODÓSIO, 2002); a mercantilização como estratégia de captação de recursos (CRUZ & ESTRAVIZ, 2000); a difusão de critérios de avaliação de impacto das intervenções das organizações do Terceiro Setor concentrados em eficiência e eficácia, em detrimento da efetividade (ROCHE, 2000); dentre outros fatores.

Já na literatura voltada aos estudos das políticas públicas, autores como LANDIM (2002), TEIXEIRA (2002), GOHN (2000) e MORALES (1999), dentre outros, apontam as limitações e os riscos da expansão da provisão de políticas públicas através do Terceiro Setor,

diante de um cenário de: retração dos investimentos governamentais em políticas sociais; posições não-equânimes de negociação e articulação entre ONGs, Estado, organismos internacionais e capital privado; necessidade de ampliação da faixa de focalização das políticas; permanência de práticas clientelistas e baixa mobilização social para controle institucional; dentre outras características.

Além disso, estudos voltados à inserção de ONGs no cenário internacional questionam o papel do Terceiro Setor como conjunto de atores capazes de ampliar as estruturas de governança global (GORDENKER & WEISS, 1996), alterar o conteúdo das políticas dos organismos internacionais (TUSSIE & RIGGIROZZI, 2001), construir agendas reivindicativas menos centradas nos interesses dos países capitalistas centrais (CARVALHO & SACHS, 2001) e com impactos efetivos no desenvolvimento social sustentável (ARISTIZÁBAL, 1997), dentre outros aspectos.

Em síntese, para cada uma das utopias de modernização da provisão de políticas sociais através do Terceiro Setor, listadas anteriormente, apresentam-se contradições, dilemas e armadilhas, que podem acabar por gerar efeitos reversos, ou seja, maior distanciamento do cidadão; formalismo e burocratização semelhantes aos tradicionalmente associados aos órgãos estatais; alocação inadequada e incapacidade de captação de recursos; articulação dependente e submissa das ONGs com relação a organismos internacionais, governamentais e capital privado; precarização das condições de trabalho e renda; e incapacidade de exercer controle social.

O que se percebe é que muitas vezes perspectivas analíticas e prescritivas de reflexão sobre o Terceiro Setor se interpenetram, ou seja, o desejo e as propostas / estratégias de modernização das políticas públicas se mesclam à avaliação sobre o papel efetivo da esfera pública não-governamental no cenário contemporâneo. Perde-se de vista o fato do setor ser extremamente heterogêneo, podendo subsistir em seu interior desde práticas modernas de gestão pública e fomentadoras da cidadania até estratégias deliberadas e não-deliberadas de “modernização conservadora”, capazes de alterar mais o discurso do que as práticas assistencialistas, clientelistas e arcaicas de várias organizações e projetos sociais. (OLIVEIRA, 2002; ARANTES, 2000)

Além disso, deve-se entender que o espaço da modernização das políticas públicas é feito pelo embate político, econômico e simbólico entre diferentes correntes e grupos de interesses. Isso exige uma problematização mais precisa e incisiva acerca das possibilidades advindas da emergência e/ou maior centralidade do Terceiro Setor na provisão de políticas sociais no Brasil.

Algumas hipóteses estruturaram a construção desta dissertação, a saber:

- A modernização da provisão de políticas sociais através do Terceiro Setor se manifesta de maneira descontínua, complexa e perpassada por diferentes interesses e concepções ideológicas dos variados atores sociais que se enquadram no espectro não-governamental e não-lucrativo, podendo gerar tanto avanços quanto retrocessos na construção dos direitos sociais no Brasil. Frente aos dilemas históricos de construção da cidadania no país, a provisão de políticas sociais por atores não-estatais pode resultar em esfacelamento da capacidade de planejamento global de políticas públicas, na captura por interesses clientelistas e na provisão de direitos restrita a grupos mais organizados, dentre outros aspectos;
- A relação das organizações do Terceiro Setor entre si, com a máquina pública governamental, organismos internacionais e atores privados capitalistas se constrói a partir da disputa por recursos e do embate simbólico e ideológico entre diferentes racionalidades, resultando em muitos casos na captura do espaço não-governamental pelo governamental, na prevalência dos interesses privados sobre o espaço público e na dominância dos mais estruturados e dotados de poder político sobre os desarticulados, dentre outros fenômenos;
- A tentativa de avanço das práticas de gerenciamento no Terceiro Setor se opera predominantemente pela incorporação de Novas Tecnologias Gerenciais originárias dos setores privado e público estatal, o que acarreta dilemas e distorções na sua operacionalização entre as organizações não-governamentais, visto que os pressupostos e objetivos estruturantes de várias ferramentas de gestão privadas e estatais contrapõem-se às práticas, valores e modos de convivência organizacional inerentes às organizações não-governamentais. Por detrás desses dilemas opera-se um confronto entre racionalidade instrumental e substantiva, pragmatismo gerencial e idealização das metas organizacionais, eficiência/sobrevivência organizacional e idealismo;
- A prática do voluntariado junto às organizações do Terceiro Setor no Brasil representa uma mudança dos padrões de ação social e luta pelos direitos, trazendo em si

possibilidades de modernização da provisão de políticas sociais, na medida em que engloba maior número de indivíduos e cria predisposição à cobrança de transparência por parte das instituições, bem como carrega também conteúdos de esvaziamento do espaço político e ideológico dos movimentos sociais, em prol de uma visão dos direitos sociais como conquistas de bens e serviços públicos no curto e médio prazos.

O trabalho tem como objetivo geral analisar os impactos, possibilidades e impasses da provisão de políticas sociais no cenário brasileiro através das organizações do Terceiro Setor.

Como objetivos específicos desta dissertação, são enumerados:

1. Discutir pressupostos, conceitos e terminologias associados à idéia de Terceiro Setor, ampliando a capacidade de entendimento dos diferentes interesses e concepções de provisão de políticas sociais e acesso a direitos em jogo;
2. Compreender o impacto de novas estratégias de gestão da máquina pública brasileira sobre o Terceiro Setor, destacando as possibilidades de avanço e os constrangimentos que se apresentam à participação popular, gestão do poder local, transparência e *accountability* das instituições públicas governamentais e não-governamentais;
3. Analisar os impactos da difusão de inovações gerenciais no Terceiro Setor, destacando o papel da articulação de organizações não-governamentais e não-lucrativas com o Estado, organismos internacionais e capital privado;
4. Discutir a ampliação do voluntariado no país, analisando seus desdobramentos sobre a ação política e a provisão de políticas sociais por parte das organizações do Terceiro Setor.

As discussões subseqüentes terão como fio condutor a reflexão sobre as possibilidades, constrangimentos e dilemas da provisão de políticas sociais através do Terceiro Setor no Brasil. Se por um lado existem motivos para se vislumbrar novos caminhos capazes de conjugar eficiência na utilização de recursos públicos com ampliação qualitativa e quantitativa dos serviços sociais oferecidos à população, por outro, constrangimentos decorrentes tanto de fatores de natureza estrutural quanto conjuntural, apresentam-se como verdadeiras armadilhas, nas quais a tênue linha de separação entre o público e o privado, o

moderno e o arcaico, a sociedade civil e o mercado podem se romper em prejuízo da construção da cidadania no país.

**2) O TERCEIRO SETOR DE MÚLTIPLOS ATORES, MÚLTIPLOS INTERESSES:
PLURALIDADE OU FRAGMENTAÇÃO?**

*“O brasileiro tem alma de cachorro de pelotão; aparece
uma palavra nova e todo mundo sai correndo atrás”.*

Nelson Rodrigues

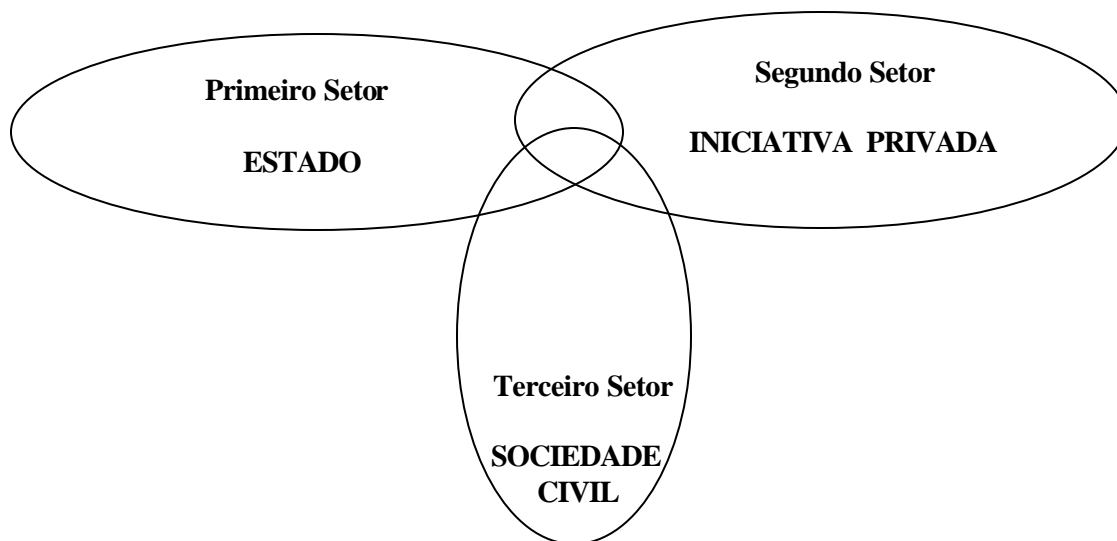
Percebe-se que uma das características do Terceiro Setor é sua extrema heterogeneidade, o que se repercute na ausência de consenso quanto à abrangência de seu

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.

Figura 1 - SETORES SÓCIO-ECONÔMICOS



Fontes: WADDELL (1999).

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, 200; MEREGE & BARBOSA, 2001), criando um novo grupo de instituições que teria acesso privilegiado à articulação com o Estado na provisão de políticas sociais (BARRETO, 1999). 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	<i>Atividades a serem desenvolvidas pelas OSCIPs²</i>
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)	IV – Promoção gratuita da saúde
Grupo IV – Serviços Sociais (emergência e assistência,	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 – promoção 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)

¹desenvolvido 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 compoem 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.

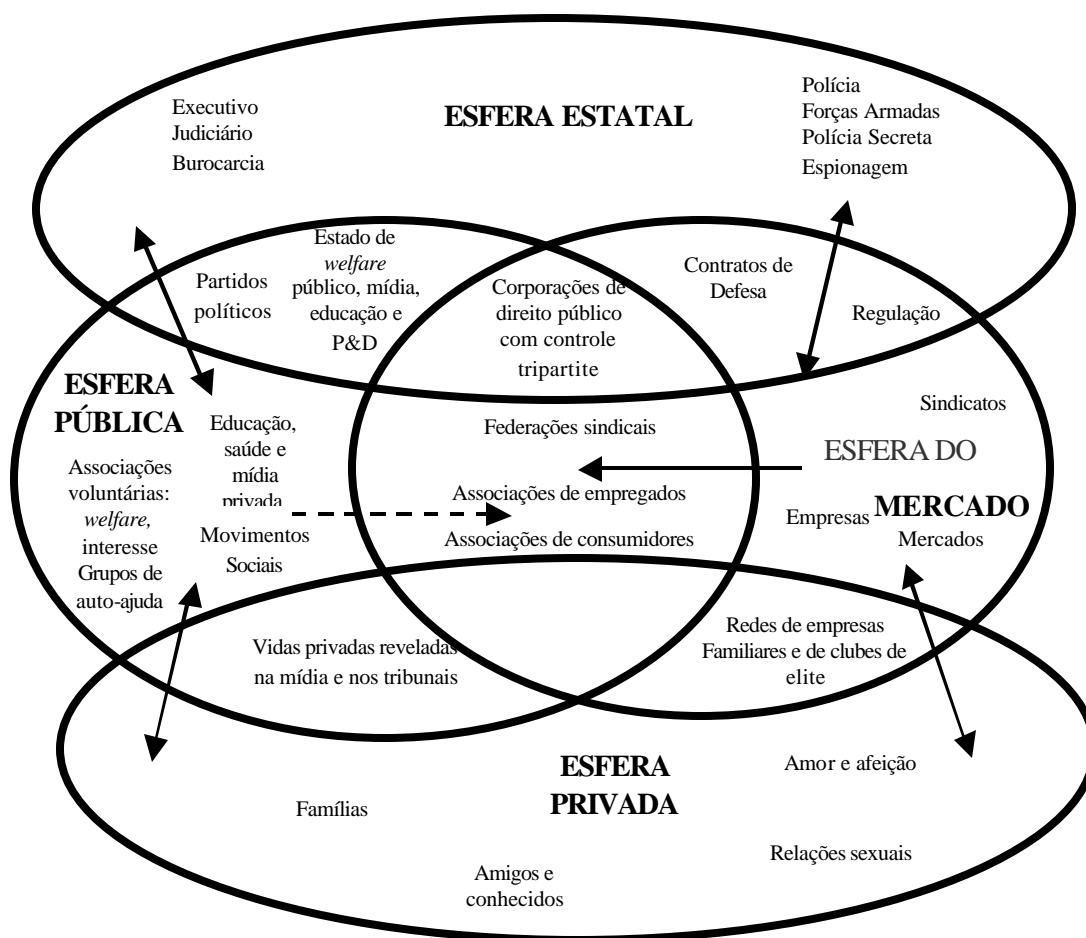
Outros conceitos que estão associados a Terceiro Setor dizem respeito a novas posturas que seriam exigidas das empresas consideradas modernas, tais como “Responsabilidade Social de Empresas”, “Responsabilidade Social Empresarial” e “Cidadania Empresarial”. Eles englobariam ações empresariais das mais 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 pretense 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 2 - 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.

2. 1) 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 (WEISS & GORDENKER, 1996), 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.

**3) NOVAS ESTRATÉGIAS DE GESTÃO PÚBLICA E O TERCEIRO SETOR:
POSSIBILIDADES E DILEMAS NO CENÁRIO BRASILEIRO**

“... as práticas de governança e participação correm o risco de se constituírem em alternativas fadadas ao insucesso para os que delas mais necessitam: os desorganizados e os destituídos de recursos. (...) podem terminar por se constituir num mecanismo seletivo de conferir aos ricos as políticas, aos pobres o mutirão; a quem pode, o poder, a quem não pode, a participação.”

Renato Boschi

A epígrafe anterior serve para apontar a complexidade que a questão da participação popular adquire na gestão das políticas sociais contemporâneas. Participação e democratização transformaram-se em palavra de mote das administrações públicas, adquirindo muitas vezes o status de panacéia para os problemas encontrados na provisão de políticas públicas (TENDLER, 1998).

Paralelamente à essa “febre participacionista”, observa-se a centralidade do chamado “Poder Local” na agenda de discussões sobre a reforma do Estado brasileiro (FISCHER, 1996). Experiências exitosas de democratização da administração municipal serviram para difundir estratégias de participação popular na gestão, que vão desde o Orçamento Participativo (OP) até a articulação do poder executivo local com movimentos sociais organizados. Um fenômeno parece reforçar o outro: as cidades se apresentam como *locus* privilegiado para a participação popular, ao passo que os efeitos virtuosos mais imediatos dessa democratização se manifestam fundamentalmente no âmbito local.

Outro fenômeno de grande relevância no gerenciamento da máquina pública é a difusão de estratégias e instrumentos de gestão da informação, tendo como carro-chefe a chamada “Democracia Eletrônica” ou “Internet Democrática” (EISENBERG, 2000; CEPIK, 2000; GRAU, 1998). Com desdobramentos decisivos também para a articulação e o ativismo dos movimentos sociais (KLEIN, 2002), a Internet e outros mecanismos microeletrônicos de difusão de informações abrem novos espaços para o avanço da democracia, bem como carregam novos dilemas para a cidadania contemporânea.

Sendo assim, o presente capítulo se propõe a discutir tais fenômenos que têm se manifestado nos últimos anos na gestão pública brasileira e de outros países, destacando o papel e as inter-relações com o Terceiro Setor diante dessas tendências de provisão de políticas públicas. No último tópico deste capítulo, como forma de fazer convergir a discussão, é transposta a análise da participação popular para dentro da esfera institucional das organizações do Terceiro Setor, com destaque para as ONGs, segmento comumente associado à idéia e aos valores da participação.

3. 1) VIRTUDES CÍVICAS E CAPITAL SOCIAL: FUNDAMENTOS DA PERCEPÇÃO DO TERCEIRO SETOR COMO ESPAÇO DEMOCRÁTICO

Apesar de ser na esfera local que as virtudes cívicas e a efervescência dos movimentos sociais mostram-se mais perceptíveis, sobretudo com a crise atual de hegemonia dos Estados Nacionais, não se deve perder de vista que condicionantes estruturais do capitalismo se

manifestam no espaço urbano (LEFBVRE, 1999; HARVEY, 1993). Nesse sentido, a discussão sobre a construção de laços de solidariedade popular, participação na vida pública e associativismo através do Terceiro Setor remetem-se às configurações estruturais do sistema capitalista, adquirindo centralidade o debate acerca das relações entre ética e capitalismo.

A noção que se difundiu foi a de que é possível compatibilizar capitalismo e ética, sendo que os desdobramentos dessa relação trariam muitos benefícios, tanto de natureza social quanto econômico-produtiva, tendo como exemplo mais significativo a experiência japonesa.

FONSECA (1993) defende a tese, oriunda de SMITH (1999), de que o avanço do sistema capitalista só se viabiliza mediante a criação da chamada “infra-estrutura moral”. Apesar da concepção de liberalismo econômico ser um dos aspectos mais destacados do pensamento de Adam Smith, grande parte de sua obra discute a criação de regras morais para regulação do sistema econômico, relativizando a noção de auto-regulação pura da “mão invisível”. FONSECA (1993) resgata essa idéia, demonstrando que a ética deve ser vista como um fator de produção, ou seja, ela constitui-se em um elemento estratégico, que agrega eficiência ao sistema capitalista.

Observando-se a trajetória histórica das economias capitalistas centrais, constata-se que esse sistema só se instaurou e se dinamizou nos países nos quais surgiram regras morais bastante rígidas, que coibiram o egoísmo exacerbado. Para FONSECA (1993), não há referência histórica para as noções de que o capitalismo é uma verdadeira *selva*, na qual sempre impera a lei do mais forte, e de que o cálculo utilitarista domina a ação das pessoas. Segundo o autor, constata-se exatamente o contrário: o capitalismo só se consolidou nas sociedades nas quais se sedimentou profundamente a “infra-estrutura moral”, ou melhor, o alicerce moral. Alemanha e Inglaterra seriam exemplos de sociedades nas quais surgiram normas morais rígidas, que desenvolveram economias dinâmicas e sólidas. Em outros países nos quais a infra-estrutura moral não se consolidou, e os países latino-americanos podem ser enquadrados nesse grupo, o sistema capitalista se apresentaria, ainda nos dias atuais, estruturado de maneira inconsistente.

WEBER (1994) é outro autor clássico que estuda a ligação entre o avanço do capitalismo e a ética. Segundo o autor, a chamada “ética protestante”, pautada na valorização do trabalho e da realização material, mas principalmente em códigos de conduta bastante rígidos, constituiu-se em um dos principais fatores para o desenvolvimento do sistema capitalista nos países não-católicos da Europa ocidental.

Outra argumentação que reforça a íntima e necessária ligação entre capitalismo e ética é apresentada por FONSECA (1995), ao estudar a chamada “Economia da Informação”. A sociedade moderna é vista por alguns autores, dentre os quais se destaca DRUCKER (1996), como imersa na “Era do Conhecimento”, na qual padrões informacionais se remeteriam a várias esferas da convivência social. Além disso, autores como CASTELLS (1999) enxergam as chamadas “Cidades Globais” como elos nodais de intrincadas redes de informações. Segundo FONSECA (1995), considerando-se esse cenário, fica evidente a dependência de uma “infra-estrutura moral”. Um exemplo disso pode ser observado no caso do agente econômico que detém conhecimento sobre o comportamento das bolsas de valores. Os prováveis compradores dessa informação só vão estar dispostos a pagar por ela até o momento em que não a conhecem. Esse tipo de interação econômica exigiria uma sólida base moral no comportamento de seus agentes econômicos. Se inexistesse essa base moral, se fragilizam os padrões de troca. Nesse sentido, as frequentes crises do capitalismo global podem ser enxergadas como crises de credibilidade, ou seja, crises de infra-estrutura moral do sistema econômico.

KURZ (1997), no entanto, afirma ainda que a “infra-estrutura moral” mostrou-se indispensável no período de surgimento do capitalismo. Nessa fase, a necessidade de regras básicas e universais de comportamento se fez mais intensa. Mas, a partir do momento em que o sistema capitalista se estabelece e a economia rompe laços feudais, agrários, arcaicos e pré-capitalistas, as relações vão sendo perpassadas pela monetização, prevalecendo a dinâmica do mercado para o acesso aos bens. Este autor enfatiza que a “infra-estrutura moral” não se faz mais tão necessária. A manifestação da esfera ética na economia japonesa nesse século se daria fundamentalmente devido ao fato dessa nação ter percorrido uma trajetória mais recente em termos de consolidação do capitalismo.

Por outro lado, segundo FUKUYAMA (2000), a sociedade de mercado “*prejudica e fortalece simultaneamente os relacionamentos morais*” (p. 262), necessitando e criando novas bases morais sólidas, ao mesmo tempo em que corrói estruturas sociais menos dinâmicas.

PIORE (1998), por sua vez, afirma que duas lógicas parecem estar em jogo nas transformações produtivas atuais: uma ligada à esfera da valorização financeira do capital e outra aos processos produtivos e comerciais de acumulação capitalista. Isso é o que parece levar ALBERT (1992) a afirmar que o sistema mundial vive um conflito intrínseco entre dois Capitalismos: o Financeiro e o Produtivo.

Menos dependente da “infra-estrutura moral”, devido à sua volatilidade, o Capitalismo Financeiro se dinamizaria através das crises cíclicas de credibilidade das economias

periféricas, ao passo em que, no Capitalismo Produtivo e Comercial, a incapacidade de realocação rápida de investimentos exigiria bases morais mais sólidas para o funcionamento do sistema.

Nesse sentido, os processos de reestruturação produtiva implementados por grandes empresas transnacionais poderiam ser vistos como uma tentativa de dotar seus investimentos em plantas produtivas de maior capacidade de mobilidade. No entanto, os esforços para desintegração vertical da produção, como por exemplo as constantes terceirizações de processos e serviços, ao mesmo tempo em que reduzem o investimento de instalação inicial das plantas produtivas da grande empresa contratante, aumentam sua dependência em relação a malha de fornecedores.

Ainda que nas chamadas “Cidades de Serviços”, entendidas como aglomerados urbanos para os quais convergiram os setores mais dinâmicos da economia ligados a serviços de alta qualificação (NABUCO & LAVINAS, 1995), predominem os processos financeiros de acumulação de capital em detrimento da realização produtiva capitalista, não se pode afirmar que a dependência em relação à “infra-estrutura moral” seria menos relevante. Isso se dá justamente pela malha de interligações entre agentes econômicos que se faz necessária a essa economia de base informacional.

Por outro lado, como WEBER (1994) e sobretudo SIMMEL (1983) destacam, o urbano constitui-se em *locus* no qual avança a racionalidade instrumental, presente na essência do capitalismo. Sendo assim, uma tensão se instaura no espaço urbano capitalista: de um lado observa-se o avanço da individualidade e competitividade, ao passo que de outro aumenta a interdependência entre os agentes econômicos, mediante a expansão do espaço de troca capitalista, ou seja, do mercado.

CORAGGIO (1993) enxerga como saída frente a esta tensão presente no espaço urbano capitalista a chamada “Economia Popular”, ou como denomina GAIGER (1998), a “Economia Solidária”. Distanciada da racionalidade capitalista, essa estrutura econômica, subterrânea em relação ao capitalismo urbano, se constituiria em espaço central para a superação dos dilemas da crise capitalista atual. Mesclando solidariedade, participação e associativismo com sobrevivência, troca e eficiência, essa configuração econômica presente nos espaços urbanos menos privilegiados economicamente seria capaz de se contrapor aos efeitos excludentes das transformações capitalistas contemporâneas, segundo estes autores.

Outro autor que relega às virtudes culturais e cívicas das regiões papel relevante na superação da crise de desenvolvimento capitalista é STORPER (1994). No entanto, diferentemente de CORAGGIO (1993), sua abordagem parece indicar a possibilidade de

gerenciamento dos traços simbólico-culturais e cívicos de determinada região, denominados de “Capital Social”, em prol do desenvolvimento capitalista. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico-regional passa a se dar através da consolidação de “clusters”, ilhas de produtividade e competitividade em determinados setores de expansão capitalista, tendo como alicerce virtudes da cultura local.

Ainda que a implantação de “clusters” seja viável e desejável, na medida em que gere desenvolvimento sócio-econômico, a idéia de instrumentalização da cultura e do civismo via gestão de políticas sociais parece reeditar o poder mitificado de solução dos problemas econômico-sociais atribuído ao gerencialismo da “Nova Administração Pública”.

Ao que tudo indica, as relações entre desenvolvimento regional e civismo apresentam-se de maneira mais complexa, como destaca PUTNAM et al (1996), ao estudar o caso italiano. Invertendo a indagação básica de OLSON (1999) acerca dos fatores que levavam os indivíduos a constrangimentos quanto a uma ação solidária, os autores procuraram demonstrar como o associativismo e a participação popular se consolidaram no norte da Itália, apesar dos obstáculos da chamada “lógica da ação coletiva”.

Segundo PUTNAM et al (1996), é importante entender que o “Capital Social” apresenta um caráter produtivo ou de eficiência em relação ao sistema econômico e político. Ao contrário de se remeter a uma “ética geral abstrata”, o Capital Social se basearia em práticas explícitas, envolvendo ganhos sociais e materiais concretos (GEERTZ, apud PUTNAM et al, 1996).

Além disto, é crucial entender o processo de consolidação das instituições cívicas de maneira dinâmica. Neste sentido, como destaca HIRSCHMAN (apud PUTNAM et al, 1996), os chamados “recursos morais” não se esgotam com o uso, mas ao contrário, multiplicam-se à medida em que são utilizados. Assim, o Capital Social se submeteria a ciclos virtuosos de expansão, bem como a ciclos viciosos de retração, caso crises de confiabilidade se estabeleçam.

Os fatores que desencadeariam ciclos expansivos ou recessivos de Capital Social parecem ser menos susceptíveis de gerenciamento do que pressupõem os adeptos da noção de “clusters”. Por outro lado, percebe-se que a expansão das virtudes cívicas não se associa somente à difusão de valores abstratos e grandes ideais, mas sobretudo a ganhos concretos e visíveis no espaço urbano. Isso exige que a gestão urbana implemente mecanismos de participação popular, concebendo-os simultaneamente como forma de redistribuição de poder e de bens / riqueza. Além disso, não se pode perder de vista a noção de que condicionantes estruturais do sistema capitalista tendem a erguer e debilitar estruturas morais presentes nas

sociedades. Tudo isso exige da administração pública a descoberta contínua de novos caminhos para a gestão participativa do espaço urbano, apresentando-se o Terceiro Setor como espaço privilegiado de fortalecimento do Capital Social e ponto de apoio para o fortalecimento das políticas públicas a serem implementadas.

3. 2) A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA BERLINDA: EM BUSCA DE UMA GESTÃO RENOVADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As tentativas de modernização do Estado têm se manifestado em várias esferas de governo, mas é principalmente no âmbito dos municípios que novas estratégias de gestão pública têm despertado atenção. Isso se dá não apenas pelo fato das ações no âmbito do Poder Local terem repercussão direta e imediata sobre o cotidiano das pessoas, mas também pela importância relegada aos movimentos sociais organizados e às ONGs, conhecidos por suas políticas de intervenção locais e/ou em realidades específicas, para o avanço da cidadania no Brasil (PEREIRA & GRAU, 1999).

Não menos relevante é a discussão acadêmica que se processa em torno da problemática do chamado Poder Local. Como destaca FISCHER (1991), nessa esfera manifestam-se de maneira privilegiada a complexidade e a fragmentação dos grupos de interesses das sociedades contemporâneas. Além disso, nesse nível de governo abre-se significativo espaço para inovações gerenciais na condução de políticas públicas, tal como atesta PINHO (1999).

Acompanhando fenômeno semelhante ao ocorrido na esfera privada de gestão, a administração pública, tanto no cenário brasileiro quanto internacional, tem observado a proliferação de estratégias de reforma do Estado que assumem o status de verdadeiras panacéias para a solução dos dilemas organizacionais enfrentados (MICKLETHWAIT & WOOLDRIDGE, 1998).

Segundo TENDLER (1998), o *mainstream* acerca da reforma do Estado baseou sua cartilha em concepções equivocadas, sobretudo no que se refere aos países em desenvolvimento. Dentre os fatores que levaram a esta visão limitada e tendenciosa sobre a modernização da máquina pública destacam-se: focalização nos fatores geradores do “mal governo” em detrimento dos fatores constituintes da “gestão pública eficiente”; ênfase na importação de técnicas gerenciais pouco apropriadas à realidade dos países periféricos;

estigmatização de regiões e/ou países inteiros como eficientes ou ineficientes, em detrimento da análise das nuances e complexidade de cada caso; crença arraigada em mecanismos de mercado para a solução dos problemas sociais; e, finalmente, a transposição de concepções privadas de administração para a área pública, como, por exemplo, os conceitos de “cliente” e “usuário”.

Apesar do discurso hegemônico acerca da reforma do Estado se apresentar de maneira fatalista como única alternativa para a modernização gerencial (ANDREWS & KOUZMIN, 1998), percebe-se que transposição de técnicas gerenciais oriundas da esfera privada não se dá de maneira linear e absoluta, esbarrando nas especificidades da gestão social, característica das organizações públicas. Ferramentas administrativas privadas carregam em si conceitos e pressupostos que, em alguns casos, podem trazer distorções quanto à natureza da gestão demandada na esfera social. (MINTZBERG, 1996)

A reforma do Estado, quer seja em outros países, quer seja no caso brasileiro, parte de determinados pressupostos acerca dos papéis desempenhados pelos cidadãos em sociedades democráticas. Em experiências de países como a Nova Zelândia e a Austrália manifestam-se claramente as tendências de incorporação de técnicas privadas de gestão no espaço das políticas públicas, o que resulta em se considerar o cidadão a partir da perspectiva de consumidor do serviço público (CARVALHO, 1997; MESQUITA & FERREIRA, 1997).

Segundo MINTZBERG (1996), os papéis desempenhados pelo cidadão não se resumem ao de consumidor, que pode simultaneamente ou não se enquadrar nas funções de cliente, cidadão e súdito. PRATA (1998), por outro lado, afirma que, diante de diferentes papéis do cidadão, demandam-se variadas respostas por parte do Estado. Enquanto o indivíduo na qualidade de eleitor exige do Governo uma postura de responsabilização (“accountability”), o contribuinte demanda eficiência e/ou produtividade na utilização dos recursos públicos arrecadados. Já na condição de cliente, o indivíduo espera do Estado efetividade e/ou capacidade de resposta às suas necessidades, ao passo que no papel de cidadão ele espera equidade na gestão pública.

Percebe-se que o conceito de cidadania pode ser reduzido em sua magnitude quando se assume que cliente e cidadão são sinônimos. Além disso, no cenário brasileiro, marcado pelo fenômeno político do clientelismo (DINIZ, 1982), a incorporação da idéia de cliente pode gerar sérias distorções no gerenciamento das políticas públicas, como apontam estudos sobre a adaptação e sobrevivência dessa prática política espúria, mesmo dentro de estratégias inovadoras como o Orçamento Participativo (SOARES & GONDIM, 1998).

Sendo assim, torna-se fundamental implementar políticas de modernização do Estado sintonizadas com os desafios e perspectivas inerentes à gestão pública, o que implica em buscar a inserção do cidadão em processos participativos da formulação dessas estratégias, além de assumi-lo como “sujeito” do processo de construção da cidadania.

Se no passado recente havia no Brasil uma apropriação da participação por gestões de partidos à esquerda, levando inclusive autores como CARVALHO (1998) a identificar estratégias participativas como um “*modo petista de governar*”, atualmente essa associação parece menos nítida.

Utilizada como estratégia gerencial pública tanto por partidos progressistas, na maioria das vezes de esquerda, quanto por conservadores ou à direita, a participação popular se transformou numa “ferramenta” de gestão. O fenômeno de transformar as estratégias de governo em instrumentos gerenciais não se restringe à participação popular. Experiências de partidos socialistas e trabalhistas à frente dos governos nacionais na Europa mostram que a esquerda pode assumir práticas políticas muito próximas da direita, utilizando com “mais realismo do que o próprio rei” os recursos e abordagens de gestão econômica da direita. Soma-se a isso o fato de que a visão dos instrumentos gerenciais como isentos das opções políticas, ou seja, meras opções administrativas disponíveis à escolha dos gestores públicos, não se limita aos governos nacionais, sendo encontrada também em experiências de gestão local, consideradas progressistas no cenário brasileiro (TEODÓSIO et al, 1997).

Percebe-se que é a própria noção de gestão que está em jogo. A idéia de gerenciamento, entendida como caminho linear e único para o necessário pragmatismo, isento de contradições e geradora de consenso entre os atores sociais, aparece na chamada “Nova Administração Pública” (MESQUITA & FERREIRA, 1997) como instrumental capaz de alavancar o Estado de sua crônica debilidade financeira e operacional (ANDREWS & KOUZMIN, 1998).

Esse reducionismo, acompanhado de uma ingênua euforia quanto às perspectivas que a participação popular oferece para a renovação da administração pública, acaba por trazer mais obstáculos do que fazer avançar o entendimento sobre a complexa relação entre democracia e eficiência gerencial. Por um lado, considera-se a participação como um entrave, ainda que necessário, ao funcionamento ótimo do sistema. Como destaca RIBEIRO (2000, p. 20): “*a democracia sobressai-se na legitimidade, e falha no funcionamento.*” Por outro lado, tenta-se transformar virtudes cívicas como a solidariedade e o sentido de participação, características comumente associadas às organizações do Terceiro Setor, em elementos

geradores de eficiência econômica, como pretendem os defensores da idéia de “clusters” (STORPER, 1994).

Assim, perde-se de vista as intrincadas e contraditórias relações que se estabelecem entre eficiência, padrões de sociabilidade e democracia, manifestadas de modo privilegiado no exercício da gestão de políticas sociais, sobretudo quando operam em articulação com organizações do Terceiro Setor. Nesse sentido, torna-se imperativo retomar essa discussão, analisando os mitos, dilemas e perspectivas que se abrem para a renovação da administração pública, sem perder de vista que a democracia não se resume à “*distribuição de bens*”, nem tão pouco prescinde desta, reduzindo-se à “*gestão do poder*”.

3. 3) A EMERGÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CENÁRIO BRASILEIRO

Como destaca GOHN (1998), a noção de participação popular no Brasil modificou-se ao longo das últimas décadas, acompanhando as transformações políticas brasileiras. Nos anos 70, participação remetia-se à redemocratização do país, mediante a abertura de canais de representação popular e a ação centrada nas massas populares. Nos anos 80, a ênfase recai sobre a consolidação e conquista de novos canais de participação na máquina pública, como, por exemplo, através da criação de conselhos municipais em diferentes áreas de provisão de políticas públicas. Nesse período, multiplicam-se estratégias participativas via atuação de ONGs. Já nos anos 90, a participação passa a ser percebida como estratégia para construção de uma gestão pública renovada. Segundo GRAU (1998), participação popular ganha a dimensão de parceria e co-gestão de serviços públicos, através da articulação da sociedade civil com o aparelho burocrático do Estado.

AZEVEDO & PRATES (1991) destacam que os chamados “Novos Movimentos Sociais Urbanos” podem ser classificados em três tipos ideais, que apresentam diferentes posicionamentos quanto à participação na definição e implementação de políticas públicas. Um primeiro grupo, denominado de Associativismo Restrito ou Comunitário, caracteriza-se pela independência frente ao Estado, voltando-se para metas específicas de seus componentes, passíveis de serem atingidas a despeito da forma de condução das políticas públicas. O segundo tipo ideal seria constituído por Organizações Reivindicativas, que concentrariam suas demandas na obtenção de bens públicos de primeiro nível, ou seja, bens e serviços públicos concretos, ligados diretamente à alocação de recursos e implementação de projetos no curto-

prazo. A participação popular através desse tipo organizacional assumiria um caráter restrito ou instrumental. Por fim, seriam encontrados os Movimentos Sociais Clássicos, vinculados à luta por valores e metas mais amplas, de transformação social mais profunda e de alcance no longo-prazo. Esse tipo de participação, denominado pelos autores como Neo-Corporativista, caracteriza-se pelo caráter global de seus objetivos e pela tentativa de intervenção em macrodiretrizes políticas.

Percebe-se, portanto, que a participação popular pode adquirir diferentes matizes de acordo com a trajetória política, os interesses em jogo e os canais de participação abertos ao público na máquina estatal. Estratégias participativas como o OP tendem a favorecer a proliferação de Organizações Reivindicativas ou a participação restrita, ainda que componentes de participação ampliada também estejam presentes nos processos de orçamentação participativa. No entanto, devido à sua estreita ligação com o Poder Local, as práticas voltadas ao OP remetem-se fundamentalmente à participação restrita. Nesse sentido, há ganhos e perdas com os processos participativos: o que pode se constituir em virtude por um lado, pode ser tomado como debilidade por outro, como será visto mais a frente.

Antes de se avançar na discussão das possibilidades e dilemas presentes em estratégias participativas de gestão pública como o OP e a utilização de canais avançados de informação, como, por exemplo, a Internet, cabe destacar que a participação não se concretiza sem uma articulação com a máquina burocrática pública. Nesse sentido, a participação popular é também um processo ou fenômeno organizacional, que se submete aos condicionamentos e impasses do “mundo administrado”.

WEBER (1994) aponta uma tendência ao insulamento burocrático presente nas organizações modernas. Duas alternativas de controle da máquina tecnoburocrática, segundo o autor, se apresentariam: a ação de um líder carismático ou a existência de um parlamento forte. Percebe-se, como argumenta GRAU (1998), que a solução weberiana se dá “fora” da burocracia, visto que inexiste para WEBER (1994) a possibilidade de abertura e participação dentro da máquina burocrática.

Concepção semelhante é construída por MICHELS (1969), ao demonstrar que as organizações submetem-se à chamada “Lei de Ferro das Oligarquias”, ou seja, à tendência de suas lideranças distanciarem-se das aspirações daqueles que os elegeram e voltarem-se para a própria sobrevivência dentro do aparato organizacional. Novamente apresenta-se uma visão pessimista quanto à possibilidade de construção de processos democráticos em estruturas e modelos que exijam mediação organizacional.

Cabe destacar que as estratégias de participação popular construídas no cenário brasileiro remetem-se fundamentalmente à mediação organizacional, quer seja através da interlocução da máquina pública com movimentos sociais organizados e ONGs, quer seja pela criação de mecanismos organizacionais de negociação da alocação de recursos com lideranças comunitárias e parte da população, como o OP. No caso brasileiro, a utilização de estratégias de democracia direta, como o plebiscito e o *referendum* é menos intensa do que em outros países latino-americanos (GRAU, 1998).

Ainda que a recorrência a mecanismos plebiscitários fosse freqüente na trajetória política brasileira, cabe lembrar os limites de eficiência do sistema de democracia direta, como destaca DAHL (1994, 1993). Sendo assim, a democracia direta não é apresentada como alternativa à democracia representativa, mas como complemento relevante aos sistemas de decisão via representação (GRAU, 1998).

Mas, se os impasses organizacionais colocados à participação parecem intransponíveis, PATEMAN (1992) argumenta que, apesar de no âmbito das organizações não existir espaço para a democracia em si, níveis diferenciados de participação podem se manifestar. Mas, como demonstra a autora, corre-se o risco de discursos aparentemente participativos remeterem a práticas de pseudoparticipação. Por outro lado, mesmo processos manipulados de participação teriam papel relevante, segundo PATEMAN (1992), na medida em que difundiriam gradativamente entre os indivíduos a idéia de que podem participar, consolidando “sujeitos” cada vez mais exigentes quanto ao processo participativo.

GRAU (1998), por sua vez, indica que a participação é um fenômeno fundamentalmente ligado à racionalidade comunicativa habermasiana. Sendo assim, implica não só em avançar os mecanismos organizacionais de abertura à participação, mas também a própria interação comunicativa entre os diferentes atores que compõem o processo: população, lideranças comunitárias, gestores de ONGs e administradores públicos, dentre outros.

No quadro 3, abaixo, apresentam-se vários dilemas ligados às estratégias participativas de gestão de políticas sociais, que trazem possibilidades e ameaças não só para as instituições públicas governamentais, mas também o papel desempenhado pelas organizações do Terceiro Setor nesse tipo de provisão de serviços públicos.

**Quadro 3 - DILEMAS DA PARTICIPAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO
LOCAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

POSSIBILIDADES	AMEAÇAS
Alta densidade de participação	Padrão de planejamento debilitado
Governabilidade Facilitada	Governabilidade “Emperrada”
Participação autêntica	“Prefeiturização” da participação
Ruptura do clientelismo tradicional	Novas formas de clientelismo
Visão estratégica da gestão pública	Supremacia dos grupos organizados
Ênfase nos aspectos simbólicos	Participação reduzida à estratégia de marketing
Parceria com a população	Parceria espúria (retirada do Estado)
Sensibilidade às especificidades locais	Política global esfacelada
Negociação entre interesses divergentes	Jogo de soma zero (desigualdade + recursos escassos)
Diálogo com o cidadão	Hegemonia da sedução
Fortalecimento das instâncias participativas	Esvaziamento dos poderes constituídos (legislativo)
Interlocução burocrata – cidadão	“Lei de ferro das oligarquias”

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de SOARES & GONDIM, 1998.

Alternativas de gestão participativa como os conselhos municipais de políticas públicas e o OP podem gerar alto volume de participação popular, permitindo a construção e/ou o reforço da idéia de esfera pública, sobretudo através dos aspectos simbólicos e culturais da inserção de diferentes parcelas de cidadãos nas decisões sobre políticas públicas. Além disso, estes mecanismos podem romper a tradicional interlocução entre burocrata e cidadão, que quando não era perpassada pelo clientelismo no Brasil, esbarrava na insensibilidade com relação às especificidades das comunidades locais e no distanciamento entre tais atores. Por fim, mas não menos importante, a participação no nível local tem se mostrado como um dos canais mais proveitosos para a atuação das ONGs, na medida em que possibilita a influência de novos valores e idéias defendidas por instituições do Terceiro Setor no caráter das políticas públicas locais e facilita a disputa por recursos destinados a serviços sociais oferecidos em parceria com a esfera não-governamental.

No entanto, esses mesmos mecanismos carregam em si constrangimentos decisivos ao avanço da cidadania e à pluralidade de interesses na construção do espaço público. Tais

ameaças advêm tanto de cenários nos quais o grau de articulação das ONGs e dos movimentos sociais é incipiente, permitindo que esquemas de participação outorgada pelos poderes locais sejam acionados, como na chamada “prefeiturização” dos conselhos, até conjunturas nas quais instituições mais competitivas e sólidas do Terceiro Setor acabam dragando os recursos e instrumentos mais atrativos na provisão de serviços sociais. Em jogos de soma zero na provisão de políticas sociais, a luta por recursos escassos associada a desigualdades marcantes, pode gerar verdadeiras “parcerias espúrias” com o Estado, repartindo pobreza entre os pobres e poder entre os poderosos (BOSCHI, 1999). Além disso, ao aproximar burocratas e cidadãos, sejam eles organizados através de movimentos sociais ou individualmente, esses esquemas permitem também que jogos de sedução se estabeleçam entre as partes, muitas vezes sendo dominados pelo hermético dos técnicos, sejam eles do poder público, sejam eles de ONGs.

3.4) O CIBERESPAÇO COMO DIMENSÃO DEMOCRÁTICA

O papel das chamadas “Novas Tecnologias Informacionais” nos regimes democráticos contemporâneos tem sido alvo de intenso debate tanto nas esferas dos Estados Nacionais quanto de vários organismos mundiais. Inúmeras são também as experiências locais de tentativa de aumentar o controle social da gestão pública através de mecanismos como a Internet. Outras tentativas procuram caminhar para a democracia direta, que teria suas restrições operacionais de eficiência, como visto anteriormente em DAHL (1994 e 1993), rompidas pelo avanço tecnológico. Além disso, longe de serem circunscritas aos países centrais, essas tentativas poderiam ser encontradas também em países em desenvolvimento na América Latina. (SARTORI, 1994)

Nuançando a euforia inicial com o advento da chamada “Sociedade Informacional”, fruto de uma visão linear da relação entre difusão de microeletrônica na gestão governamental e construção do espaço público, novas abordagens começam a apontar complexidade das “idas e vindas” desse processo como caminho para a construção democrática. (EISENBERG, 2000; CEPIK, 2000; EISENBERG, 1999 e GRAU, 1998).

Diferentes autores apontam também os avanços, conquistas e dilemas vivenciados pelo chamado “Ciberativismo” ou “Hacktivismo”, mistura de *hacker* com ativismo, desenvolvido principalmente por ONGs baseadas nos países capitalistas centrais (KLEIN, 2002). Mas, como destaca BOJE, se o “Hacktivismo” elabora novos espaços de embate pela

luta por transparência do capital privado em relação à sociedade, novos desafios surgem com a utilização dos mesmos canais por empresas transnacionais:

“navegar pela “ciência do lixo” e pela desinformação colocadas à mostra por empresas multinacionais (...) dizendo que seus produtos diminuem a fome do mundo, ou inúmeros anúncios greenwash dizendo que as empresas são ecosustentáveis” (2002: 23-24).

Como será visto mais adiante, o que está em jogo é a possibilidade de criação e/ou consolidação da esfera pública através dos novos mecanismos informacionais. Sendo assim, a discussão sobre ciberespaço se mostra central na compreensão da dinâmica dos movimentos e organizações que formam o Terceiro Setor, sobretudo nos países capitalistas centrais, nos quais o grau de inclusão digital é mais avançado.

Segundo GUIDI (2001), dentre os fatores que tem levado governos, sobretudo dos países capitalistas centrais, a adotarem estratégias da chamada “*Democracia Eletrônica*” se encontram: a dispersão de opções e necessidades das comunidades; a diversificação dos meios de comunicação; a disponibilidade de provimento à comunidade de canais de informação de fácil acesso; a possibilidade de construção de trocas informacionais livres de jargões técnico-profissionais; e, sobretudo, o insulamento da administração pública em sua própria hierarquia associado a um distanciamento progressivo das novas gerações quanto às formas tradicionais de participação.

No entanto, persistem os problemas de difusão de informações no espaço virtual. Isso ocorre não apenas pela baixa velocidade da transmissão de grande volume de dados, fator teoricamente superável pelo progresso tecnológico, mas sobretudo pela permanência do “pensar” técnico-profissional, mesmo dentro de instrumentos avançados de gestão da informação. Resultado disto são portais da Internet de lento acesso, disponibilizando dados irrelevantes, que acabam se tornando verdadeiros “labirintos virtuais” para o cidadão.

Por outro lado, DICTSON & RAY (2001) chamam a atenção para as desvantagens da votação através da Internet. Dentre os problemas nesse tipo de exercício democrático, encontram-se tanto argumentos de natureza eminentemente técnica, como a vulnerabilidade a ataques de hackers, bem como argumentos de natureza sócio-política.

DONAS (1999) destaca que, se por um lado a Internet permite novas práticas de “*Accountability*”, transparência da gestão pública e mobilização social mais rápida e eficiente em torno de demandas populares, por outro lado multiplica o poder das ameaças virtuais,

devido ao aumento do grau de interdependência entre os atores sociais e ao volume de informações não-legítimas e/ou confiáveis que circulam em seu meio.

O autor enumera tanto avanços de natureza prática quanto graves empecilhos à democratização oferecidos pela Internet. Nesse rol são listadas desde novas formas de ação e articulação social até o uso dessa tecnologia, gerando invasão de privacidade e ataques à moralidade pública.

No entanto, as principais desvantagens com relação à votação através da Internet, segundo (DICTSON & RAY, 2001), seriam as advindas da desconfiança estrutural quanto à transparência das regras do jogo democrático e da chamada “*Desilusão Cívica*” ou “*Barateamento do Voto*”, na medida em que as eleições deixariam de ser um evento cívico, perdendo seu caráter ritual e criando uma lacuna entre cidadãos e governo.

Por outro lado, como os próprios autores admitem, assim como FREY (2001), a “*Exclusão Digital*” ainda seria o maior empecilho à construção da democracia eletrônica. Mesmo em países como a Finlândia, reconhecida pelo avanço de seu *welfare*, apenas 50% da população tem acesso a serviços da Internet, ainda que sua difusão esteja se processando rapidamente (SEPPALA, 2001).

Outro problema é que, a despeito da “*Exclusão Digital*”, a maior parte dos governos vem adotando uma abordagem essencialmente conservadora, o que LAWSSON (1998) APUD FREY (2001) chama de “*visão fraca*” da e-governança, na medida em que evita mudanças mais significativas na forma como opera e funciona o governo.

GUIDI (2001), por sua vez, destaca que não só informações sobre provimento de serviços devem ser disponibilizadas pela Internet, mas também aquelas relativas a decisões políticas, projetos futuros e planos de ação do governo.

Por outro lado, o dilema da eficiência de DAHL (1994 e 1993) parece não ter desaparecido com essa nova ferramenta comunicativa. Ele surge sob novo manto. Conforme argumenta SEPPALA:

“Não devemos nunca ter a ilusão de que a participação digital pode ser mais influente que outros meios de participação. (...) O problema central é, no entanto, a questão da responsabilidade: na democracia direta não existe ninguém que assuma a responsabilidade por processos complexos de tomada de decisão da mesma maneira que aqueles que foram eleitos especificamente para suportar tal responsabilidade.” (2001: 75)

Tal como argumentado no tocante à participação popular no cenário brasileiro, não se trata de descartar a utilização de novas tecnologias de informação na construção democrática, mas sim de problematizar mais precisamente os avanços e desafios que se apresentam.

Nesse sentido, as palavras de FREY são extremamente úteis:

“Acredito que esse ponto de vista pessimista é pelo menos um aviso importante que deve ser levado a sério. As diferentes análises sobre os efeitos das TIC para o processo político e o fortalecimento ou não da sociedade civil tornam claro o fato de que, no final, o sucesso não vai depender da tecnologia em si, mas principalmente de decisões políticas e econômicas.” (2001: 38)

O principal dilema que se estabelece com a utilização da Internet como estratégia democratizante remete-se ao campo teórico. A idéia de democracia se vincula fundamentalmente ao campo da construção do espaço público. Sendo assim, democracia não pode ser entendida como o somatório de opiniões individuais, viabilizado pela eficiência operacional do ciberespaço. Democratização implica na construção da vontade coletiva, mediante o embate e o encontro argumentativo entre diferentes vontades individuais. Neste ponto deposita-se a própria noção de espaço público. Esse parece ser o verdadeiro desafio da construção da participação através das novas tecnologias de informação, romper com as relações individualizadas de “*soma zero*” no espaço digital, fortalecendo a esfera pública.

Esse parece ser o grande desafio encontrado pelo Terceiro Setor quando se vale das novas tecnologias informacionais como estratégia tanto de pressão social contra grupos empresariais privados e mesmo o Estado, quanto de formação de consensos entre a opinião pública. As tão controversas ações do ativismo *hacker*, que se apropriam de símbolos e conceitos de grandes empresas privadas, governos e organismos internacionais contra eles próprias carregam em si um dilema, na medida em que se valem dos mesmos símbolos fugidios da sociedade midiática contemporânea (KLEIN, 2002).

A despeito disto, ONGs combativas utilizam-se cada vez mais os recursos do chamado “Anti-Marketing” ou de “Contra-Infomação”: intervenções comunicacionais de grande repercussão na mídia, que se valem dos símbolos e idéias veiculados por empresas, governos e instituições de grande penetração na sociedade, invertendo seu sentido inicial e usando os próprios conceitos, associados à venda de produtos e serviços eticamente questionáveis, em prol de causas politicamente corretas. (OLIVEIRA, 2002a)

Na sociedade contemporânea, midiática, veloz e dominada pelas marcas, a comunicação via ciberespaço assume grande complexidade. Comunicar significa concorrer

com signos cada vez mais fugidios, indelévels e distantes de seu significado. Como divulgar causas sociais sem reforçar o imediatismo dos símbolos da Internet? Como construir esferas públicas sem sucumbir à ilusão quantitativa oferecida por milhões conectados à rede? Esses são dilemas importantes que se colocam ao Terceiro Setor como instância de participação popular no ciberespaço.

3.5) O TERCEIRO SETOR DIANTE DAS DEMANDAS POR PARTICIPAÇÃO POPULAR

Organizações do Terceiro Setor se constituíram nos últimos anos, tanto no Brasil quanto no cenário internacional, em atores sociais extremamente relevantes nos processos políticos. Questionamentos à legitimidade de suas ações, como nos recentes episódios envolvendo ONGs Internacionais na Amazônia ou mesmo os escândalos de desvio de verbas no Rio de Janeiro durante década de 80, parecem não ter maculado sua centralidade nas discussões sobre o provimento de políticas públicas e a imagem construída pela mídia em torno das virtudes cívicas das organizações não-governamentais.

Nesse sentido, não é exagero dizer que o imaginário social urbano construiu uma percepção positiva acerca dessas organizações, associando-as a profunda legitimidade social, à representação eficiente dos interesses públicos, ao trato correto dos recursos públicos e ao alto conteúdo de participação popular em suas atividades, propostas e estruturas organizacionais.

No entanto, Organizações Não-Governamentais não constituem um todo homogêneo. Na verdade “*ONGs são muitas*”, como foi visto anteriormente.

Segundo CARRION (2000), é justamente na caracterização da natureza gerencial das ONGs que se encontram os principais fatores para análise da ação dessas organizações. Segundo a autora, a forma como as ONGs delimitam para si a “questão social” fundamenta-se em sua dinâmica econômico-gerencial e institucional. Neste sentido, cabe questionar como é exercido o poder “para fora” e “para dentro” de sua estrutura organizacional, ou melhor, como se constrói a participação popular em seus mecanismos internos e seus desdobramentos sobre sua ação externa (TEODÓSIO, 2000).

No entanto, ao contrário do imaginário social, a construção de processos participativos no interior das ONGs encontra obstáculos relevantes, considerados por alguns autores como intransponíveis, como por exemplo, a tendência ao distanciamento entre base e liderança e a

dificuldade de conciliação entre agilidade nas decisões e participação ampliada. A participação não se concretiza sem uma articulação com a máquina burocrática, quer seja pública ou não-governamental. Nesse sentido, a participação popular é também um processo ou fenômeno organizacional, que se submete aos condicionamentos e impasses do “mundo administrado”.

Perspectivas de associativismo igualitário sobrevivem em propostas como as da chamada “*Economia Popular Solidária*”, preconizadas por autores como CORRAGIO (1993) e GAIGER (1998). No entanto, os próprios defensores desse tipo de organização e distribuição de bens e poder reconhecem seus dilemas e obstáculos na construção do efetivo comunitarismo, sobretudo quando esses empreendimentos deparam-se com os impositivos de eficiência típicos da esfera gerencial (SINGER, 2000 e HOLZMANN, 2000).

WEBER (1994) já demonstrava no período imediatamente posterior à Revolução Russa, as ameaças à sociedade igualitária e à democracia representadas pela burocracia presente na máquina estatal russa, formada pela “vanguarda proletária” e por ex-burocratas do czar.

Se a democracia faz avançar por um lado a igualdade dos homens, por outro lado a autoridade do governante, cada vez mais dominada por uma racionalidade legal, depara-se com a máquina da burocracia estatal. No entanto, como destaca GIDDENS, Weber entendia que: “A ‘rotinização da política’ – ou seja, a transformação das decisões políticas em decisões de rotina administrativa, pela dominação do funcionalismo burocrático - era especificamente estranha às demandas que eram mais básicas para a ação política”. (1998: 50-51)

Longe de se restringir a um fenômeno interno ao Estado, a ascensão das organizações burocráticas na sociedade contemporânea atinge a quase totalidade dos agrupamentos sociais, incluindo as organizações não-governamentais.

Frente à tendência de separação entre gestão da máquina burocrática e ação política, e de domínio crescente da primeira sobre a segunda, WEBER (1994) enxergava como um das saídas a autoridade do líder carismático. Preconizando, demandando ou criando novas obrigações, o “‘*elemento carismático*’ adquiria uma significação vital na ordem democrática moderna; sem ele, nenhuma elaboração de políticas seria possível, e o Estado ficaria relegado a uma democracia sem liderança, ao governo de políticos profissionais sem vocação”. (GIDDENS, 1998: 51)

Sendo assim, a organização burocrática, expressão da dominação racional-legal apresenta-se para WEBER (1994) ao mesmo tempo como expressão máxima do que de mais

eficiente e avançado a humanidade constituiu, bem como do que de mais opressivo ela erigiu (DOMINGUES, 2000). O pessimismo weberiano quanto à idéia de democratização e participação dentro da organização burocrática levam-no a uma saída externa à lógica e jogo de poder da máquina organizacional: o líder carismático (GRAU, 1998).

Como visto anterioremtne, AZEVEDO & PRATES (1991), através de tipologia voltada aos estudos dos chamados “Novos Movimentos Sociais Urbanos”, afirmam que três tipos de organização poderiam ser encontrados, de acordo com diferentes posicionamentos quanto à participação popular na definição e implementação de seus políticas. Um primeiro grupo, denominado de “Associativismo Restrito ou Comunitário” se caracterizaria pela independência frente ao Estado. O segundo tipo ideal seria constituído por Organizações Reivindicativas, que concentrariam suas demandas na obtenção de bens públicos de primeiro nível, ou seja, bens e serviços públicos concretos. Por fim, seriam encontrados os Movimentos Sociais Clássicos, vinculados à luta por valores e metas mais amplas, de transformação social mais profunda e de alcance no longo-prazo.

Essa tipologia permite entender os constrangimentos a que se submetem as organizações não-governamentais no jogo da construção, implementação e gestão de políticas públicas no cenário brasileiro recente. Pressionadas por um crescente discurso “gerencialista”, que tem como mote a eficiência administrativa de suas operações, as ONGs se vêem diante da necessidade de aumentar sua base de contribuintes e filiados, bem como captar recursos em fontes externas, quer sejam provenientes de empresas privadas ou governamentais. (TEODÓSIO, 1999)

Nesse cenário, o desprezo por estratégias da chamada Participação Restrita ou Instrumental, ou seja, o desatrelamento quanto à conquista de ganhos visíveis em termos de bens de primeiro nível (concretos e no curto-prazo), poderia levar a ONG a ser associada à uma imagem de ineficiência gerencial e política, debilitando seu acesso a recursos. Por outro lado, o desprendimento total quanto à consecução de suas metas e valores mais amplos poderia levar a uma descaracterização do movimento social, ficando mais susceptível às “tentações” do insulamento burocrático.

Além disso, estratégias participativas como o Orçamento Participativo (OP) tenderiam a favorecer a proliferação de Organizações Reivindicativas ou a participação restrita, ainda que componentes de participação ampliada também estejam presentes nos processos de OP. No entanto, devido à sua estreita ligação com o Poder Local, as práticas voltadas ao OP remetem-se fundamentalmente à participação restrita.

Percebe-se que a concepção da Participação como panacéia para a gestão de políticas públicas e para o avanço da democracia no Brasil pode gerar efeitos indesejáveis sobre as metas almejadas. O espaço da gestão pública apresenta-se como construto social inacabado, fundado tanto na preparação técnica quanto no exercício da política (CHANLAT, 1999).

A consolidação de práticas participativas na gestão de políticas públicas tem como caminho tanto a “democratização dos bens” quanto a “gestão do poder”. (RIBEIRO, 2000). Essas duas faces de uma mesma moeda, chamada democracia, indicam não só que ganhos valorativos devem vir acompanhados de avanços materiais, pois se reforçam continuamente. Indicam, antes de mais nada, que na esfera da gestão pública faz-se necessário esforço contínuo e auto-crítica “dilacerante” (AKTOUF, 1996), visto que as possibilidades de modernização se fazem sempre acompanhadas de dilemas e impasses. Neste sentido, cabe lembrar as palavras de PUTNAM et al: *‘Criar capital social não é fácil, mas é fundamental para fazer a democracia funcionar’*. (1996: 194)

IV – A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA DO TERCEIRO SETOR

“... a democracia tem no seu cerne o anseio da massa por ter mais, o seu desejo de igualar-se aos que possuem mais bens do que ela, e portanto é um regime do desejo (. ...) A dificuldade de uma democratização dos afetos e da sociabilização, ou seja, da vida afetiva e das relações de trabalho, está exatamente nessa exigência de autonomia, que nem sempre é entendida como essencial, porque se deseja da democracia a distribuição dos bens, e não a gestão do poder.”

Renato Janine Ribeiro

4.1) A COMPLEXIDADE DA MODERNIZAÇÃO GERENCIAL NO TERCEIRO SETOR

O campo da Gestão é considerado um dos espaços centrais para o avanço das organizações do Terceiro Setor. Vários autores apontam a necessidade de profissionalização dos indivíduos que atuam nessa área, sobretudo aqueles que desempenham papéis gerenciais (HUDSON, 1999; McCARTHY, 1997; DRUCKER, 1992; 1995). Para estes autores, através de gestores com sólida formação e domínio de técnicas administrativas, as práticas e políticas organizacionais no Terceiro Setor se tornariam mais sistematizadas, articuladas e efetivas no cumprimento dos objetivos propostos pelas instituições sociais.

As organizações estatais e privadas se apresentariam como espaços geradores de tecnologias gerenciais a serem incorporadas pelo Terceiro Setor. Isso se daria não só pela alocação de ex-executivos privados nessa área, mas também pela ação de consultores e pela incorporação de modelos gerenciais ditados por organismos e empresas financiadoras e/ou controladoras das organizações do Terceiro Setor.

No entanto, a transposição de técnicas gerenciais oriundas da esfera privada não se dá de maneira linear, esbarrando nas especificidades da gestão social, característica das organizações do Terceiro Setor. Ferramentas administrativas privadas carregam em si conceitos e pressupostos que, em alguns casos, podem trazer distorções quanto à natureza da gestão demandada na esfera social. (MINTZBERG, 1996)

A concepção do cidadão como cliente das organizações que provêem políticas sociais tem se difundido por diferentes setores, sendo defendida por atores sociais oriundos do setor privado como forma de modernizar a máquina pública, elevando a qualidade de atendimento ao público e reduzindo controles burocráticos desnecessários sobre os serviços prestados. Percepção semelhante é encontrada entre gestores públicos e lideranças do Terceiro Setor, que incorporam o discurso do bom atendimento ao público como sinônimo de modernização, eficiência gerencial e aplicação de recursos diretamente ao público atendido.

Essa concepção, ainda que possa trazer resultados palpáveis quanto à esfera operacional de provisão de políticas sociais, traz consigo alguns dilemas, sobretudo quando relega a um segundo plano a idéia de direitos, que tem como contrapartida a concepção de deveres junto à esfera pública. Além disso, na sociedade brasileira, marcada pela construção de uma “cidadania incompleta” (ABRANCHES, 1985; BOSCHI, 1999), tomar as concepções de cliente e cidadão como sinônimas pode representar a garantia de direitos a uma parcela da

população: a que tem capital econômico, social, político e cultural de se posicionar como cliente frente às fontes de provisão de políticas sociais.

Apesar desses constrangimentos à construção integral da cidadania, autores como KLEIN (2002) e MOORE (1997), apontam o potencial de controle social sobre o capital privado que campanhas de boicote ao consumo podem produzir. No entanto, mesmo nos países capitalistas centrais, alvo das análises desses autores, o exercício da cidadania através do consumo encontra obstáculos significativos, sobretudo relacionados à sua generalização por diferentes corporações privadas e setores econômicos (CANCLINI, 1999). Novamente permanece o risco de vincular a esfera social à esfera do mercado, tornando os direitos sociais prerrogativa daqueles capazes de manifestar articuladamente e estrategicamente seus interesses junto ao espaço de trocas econômicas.

Para TENÓRIO (1997), os termos “cliente” e “usuário”, bastante difundidos e enfatizados por metodologias gerenciais como a qualidade total, não se adequam às organizações não-governamentais, visto que não incorporam o conceito de cidadania à formulação, implementação e avaliação de políticas sociais. Para o autor, o conceito mais apropriado se remete à idéia de *cidadão-beneficiário*.

MINTZBERG (1996), por sua vez, indica que os parâmetros prevaletentes na gestão social giram em torno da noção de bem público e cidadania, fazendo com que os critérios de rentabilidade operacional do setor privado (geralmente baseados em alta utilização do serviço e número elevado de atendimentos) dêem lugar a critérios que levem em consideração fundamentalmente a metodologia aplicada para a intervenção nos problemas sociais.

Essa metodologia, segundo KLIKSBERG (1997), deve se balizar no cenário no qual insere-se a gestão social na América Latina, cujos maiores desafios concentram-se na consolidação da democracia, na transparência e no controle social da gestão. Sendo assim, caberia ao gestor do Terceiro Setor não apenas desenvolver uma profunda percepção dos mecanismos de mercado, mas sobretudo conciliar as perspectivas política, social e legal em suas concepções gerenciais.

Tendo que trabalhar para a construção da cidadania em uma sociedade que se mostra cada vez mais multifacetada, marcada pela emergência de diferentes grupos de interesses com diferentes demandas sócio-econômicas e políticas, o gestor social teria como atributos centrais a capacidade de articulação e de negociação (KLIKSBERG, 1997), diferentemente do gestor privado, que se caracterizaria pela agressividade e competitividade no alcance das metas do empreendimento.

NOGUEIRA (1998), por sua vez, destaca que a articulação da sociedade civil só pode ser aprofundada através de uma gestão social marcada pela combatividade, perseverança e pela indignação. Esses seriam os ingredientes básicos para o desenvolvimento de “empreendedores” no Terceiro Setor. Para o autor, faz-se necessário destacar os limites do gerencialismo privado e burocrático-estatal, sobretudo quanto à sua dominação pelas lógicas contábil e quantitativa.

Um dos maiores desafios da construção da gestão de mão-de-obra no Terceiro Setor, segundo SERVA (1997), parece ser a relação entre racionalidade instrumental e substantiva. As organizações do Terceiro Setor, conforme atesta TENÓRIO (1997), por estarem atreladas a organismos financiadores de suas atividades, muitas vezes se deparam com lógicas de avaliação de atividades extremamente focalizadas nos aspectos econômico-financeiros da atividade, ao passo que seus modelos gerenciais seriam guiados no cotidiano por critérios mais substantivos, ligados ao desenvolvimento social local e à valorização dos indivíduos envolvidos em suas atividades, sejam eles o público-beneficiário de seus projetos sociais, sejam eles os trabalhadores remunerados e voluntários envolvidos em suas ações.

Neste sentido, a gestão de organizações do Terceiro Setor assume grande complexidade. O completo desatrelamento em relação aos parâmetros de avaliação pode comprometer a sustentabilidade das intervenções junto aos problemas sociais, enquanto a desconsideração da esfera substantiva da organização pode levar a uma dissonância entre corpo voluntário e corpo gerencial.

Pesquisa de TEODÓSIO & RESENDE (1999), em organizações sem fins lucrativos que atuam no campo da infância e adolescência, indica que o gerente no Terceiro Setor desempenha um papel diferente daquele tradicionalmente observado em organizações públicas e privadas. A capacidade de captação de mão-de-obra voluntária é associada à habilidade de se construir uma gestão de Recursos Humanos que esteja voltada para o tratamento e regulação de conflitos, que se desenvolvem em várias esferas, tais como participação nas decisões gerenciais, implementação das metodologias de intervenção social propostas, avaliação de performance, dentre outras. Nesse setor, a insatisfação com a postura e as ações da organização pode levar o voluntário a se dedicar a outra causa/instituição. Já nas empresas públicas e privadas, fatores como necessidade de remuneração, status e posição social, dentre outros, tornam-se barreiras para o desligamento da organização por parte do empregado, levando-o a adotar estratégias menos radicais de manifestação de conflito com a organização, como mudança de área, busca de novas funções e simulação de engajamento.

Segundo HUDSON (1999), o cargo de gestor seria uma função de alta exposição pública, exigindo de seu ocupante uma sólida reputação entre os demais atores sociais e organizacionais, a fim de não abalar as bases de confiabilidade que sustentam as ações no Terceiro Setor. Além disto, estes gestores devem ser capazes de trabalhar com o pensamento estratégico e implementar ações cotidianas ou de curto-prazo, dadas as carências administrativas e de mão-de-obra dessas organizações.

TEODÓSIO & RESENDE (1999) observam que gestores de organizações do Terceiro Setor por eles pesquisados dividiam suas preocupações entre problemas cotidianos e assuntos estratégicos relativos à gestão de Recursos Humanos. Apesar de ocuparem o mais alto escalão na organização, o trabalho destes gestores assemelhava-se ao de gerentes de nível intermediário em grandes empresas, sendo obrigados a conciliar preocupações de nível operacional e/ou cotidiano com as de caráter estratégico.

Para HUDSON (1999), o gerente ou executivo principal no Terceiro Setor deve conciliar conhecimentos financeiros e de marketing com habilidades interpessoais e de articulação política. Seu trabalho seria caracterizado pela construção de relacionamentos com diferentes atores sociais, que iriam desde voluntários até órgãos financiadores, passando pela mídia, Governo e público beneficiário dos programas.

A superação dos desafios gerenciais do Terceiro Setor, segundo TENÓRIO (1997), constitui-se em um aprendizado contínuo, no qual seus gestores desenvolvem percepções sobre novos modelos gerenciais, incorporando-os às peculiaridades de suas organizações. Entre os resultados esperados deste aprendizado destacam-se: ação por meio de “redes”; identificação de áreas de atuação e cidadãos-beneficiários, criação de mecanismos de controle consistentes com a natureza das atividades desenvolvidas; e alcance de visibilidade perante a sociedade.

TEODÓSIO & RESENDE (1999) constataram em sua pesquisa que, além dos problemas de natureza eminentemente gerencial que as organizações do Terceiro Setor atravessam, outros também se apresentam, sobretudo aqueles ligados à imagem e credibilidade junto à sociedade. As organizações do Terceiro Setor precisariam se posicionar dentro de uma área de atuação ainda em construção e que tem passado por drásticas mudanças num curto espaço de tempo, como a tentativa de ruptura do assistencialismo, a profissionalização dos quadros funcionais nas instituições sociais e a ampliação do papel das empresas na provisão de políticas sociais. Entre os fenômenos que denotam uma tentativa de construção de esferas de atuação socialmente reconhecidas e legitimadas, pode-se destacar a criação da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) para tentar

regular o rápido crescimento do número de ONGs, verificado nos anos 80. Com a proliferação de ONGs, vários problemas começaram a se manifestar, indo desde a má alocação e gestão de recursos nos projetos sociais até o desvio de verbas. (PAULA, 1997)

Cabe destacar que a assimilação das chamadas novas tecnologias organizacionais se processa através da interação cotidiana entre diferentes atores organizacionais, que não operam sob uma racionalidade imutável e/ou homogênea (VELTZ & ZARIFIAN, 1993), desenvolvendo diferentes percepções, posicionamentos e ações sobre os novos modelos de gestão propostos. Um modelo de gestão, longe de ser um produto ou objeto pronto a ser usado, é fruto da articulação entre dimensões técnicas, econômicas, sociais e psíquicas.

Segundo ALTER (1993), nesse verdadeiro “construto social” sempre inacabado, a transposição de práticas tradicionais em direção a novas propostas de gerenciamento opera segundo uma tensão permanente entre as lógicas da organização - manutenção de um estado - e da inovação - mudança deste estado. Tudo isso traz à tona a complexidade adquirida pela realidade gerencial em face das inovações organizacionais no Terceiro Setor.

Nas discussões que se seguem, tem-se em mente que todas as “virtudes” gerenciais dificilmente são encontradas concretamente em uma organização do Terceiro Setor, e que existem graduações entre pólos opostos para cada uma dessas características. Por exemplo, algumas instituições filantrópicas poderão ser abertas à participação popular, mas num grau reduzido.

Várias as peculiaridades organizacionais encontradas no Terceiro Setor, conforme pode ser observado na figura 3, a seguir. Cabe ressaltar que várias dessas peculiaridades gerenciais são enfatizadas como virtudes administrativas pelos processos de reestruturação organizacional no setor privado e público estatal.

Figura 3 - GESTÃO NO TERCEIRO SETOR

Fonte: Extraído de TEODÓSIO (1999).

Sendo assim, percebe-se que, em muitos casos, as organizações do Terceiro Setor alcançam metas gerenciais que são centrais para a iniciativa privada, visto que conseguem operar com estruturas reduzidas - devido à carência de recursos financeiros e humanos -, além de gozar de sólida imagem institucional junto à comunidade. Além disto, muitas instituições sem fins lucrativos apresentam modelo de gestão participativo da mão-de-obra, que em sua maioria é voluntária e mostra-se altamente motivada e engajada em torno dos objetivos organizacionais. Por fim, muitas delas se fazem muito próximas dos beneficiários de seus projetos sociais, atendendo com maior eficiência e propriedade as demandas destes, até mesmo porque, em muitos casos, essas organizações nasceram da própria associação dessas pessoas, visando sanar problemas sociais, econômicos e afetivos que as afligem.

Além disso, muitas organizações do Terceiro Setor têm como uma de suas principais estratégias a formação de parcerias com outras organizações que atuam no mesmo setor (ação em “redes”) como forma de superar suas limitações operacionais (SCHERER-WARREN, 1996). Conforme demonstram LOYOLA & MOURA (1996), o uso e o significado atribuídos ao conceito de “rede” são muito variados, indo desde aplicações às relações entre indivíduos

até interações inter-organizacionais. Na presente dissertação, assume-se como equivalentes expressões como “redes de movimento”, “redes sociais” e “redes de solidariedade”, termos vinculados ao estudo de movimentos sociais e que correspondem:

“a articulações/interações entre organizações, grupos e indivíduos vinculados a ações/movimentos reivindicatórios (ONGs, associações, sindicatos, etc.), visando à mobilização de recursos, ao intercâmbio de dados e experiências e à formulação de projetos e políticas.”
(LOYOLA & MOURA, 1996: 56)

Cabe destacar que a estratégia de formação de “redes” não implica necessariamente na convergência de interesses, nem tampouco na eliminação da competição inter-organizacional (SCHERER-WARREN, 1996). Na verdade, conforme atestam estudos sobre a formação de redes empresariais na economia japonesa, cooperação e competição podem caminhar juntas (TEODÓSIO & TEIXEIRA, 1995). No Terceiro Setor, essa política gerencial manifesta-se na troca de informações, recursos e metodologias de um lado, e por outro pela intensa disputa por fontes de financiamento, reconhecimento social e formação de parcerias com o Estado, organismos internacionais e grandes corporações privadas (GORDENKER & WEISS, 1996).

Pesquisa desenvolvida por TEODÓSIO (2002) junto à chamada Rede Mineira do Terceiro Setor (RMTS), surgida inicialmente com o propósito de regionalização as ações da Rede de Informações para o Terceiro (RITS) no país, detectou outras peculiaridades nas operações através de redes organizacionais sociais. Intercalando períodos de extrema atividade com períodos de latência, a rede opera caoticamente. Para os dirigentes das organizações com experiência de participação em outras redes, esta característica da RMTS reproduz a própria natureza das redes sociais.

No entanto, a pesquisa aponta que instituições com maiores vínculos com o capital privado participantes da RMTS vêm com preocupação as variações do nível de atividade da rede, associando essa característica a uma ineficiência gerencial dos seus componentes. Para esses dirigentes, a solução seria adotar uma estrutura hierarquizada de rede, definindo papéis e responsabilidades. Por outro lado, os gestores de organizações com trajetória de luta política enxergam com ressalvas qualquer tentativa de hierarquização da rede, afirmando que suas virtudes residem justamente em sua anarquia, fruto da heterogeneidade de seus componentes.

No que tange ao modelo gerencial das organizações do Terceiro Setor, TEODÓSIO (2002) detectou ambigüidades no discurso dos entrevistados. Ao mesmo tempo em que a

maioria absoluta afirma que uma ONG não deve funcionar como empresa privada, grande parte da amostra pesquisada afirma ter adotado um grande número de estratégias de gestão típicas ou originárias do setor empresarial, tais como planejamento estratégico, plano de cargos e salários, avaliação de desempenho, pesquisa de mercado e telemarketing, dentre outras ferramentas administrativas. Apesar de temerem uma burocratização de suas organizações, os gestores pesquisados gostariam que essas ferramentas trouxessem maior controle, regularidade e organização para suas entidades.

Por outro lado, vários afirmam que a gestão de mão-de-obra deve operar de maneira diferenciada do setor privado, sendo um elemento mais vital para a eficiência das ONGs do que em outros campos de trabalho. Isso exigiria transparência e profunda ligação com a comunidade por parte do gestor do Terceiro Setor, distanciando-se do modelo de gerente empresarial e do burocrata de Estado.

TEODÓSIO (2002) afirma que, ao mesmo tempo em que os gestores pesquisados desejam atributos como precisão, controle, eficiência e rentabilidade, manifesta-se um temor quanto ao avanço da racionalidade empresarial sobre o campo social. Vários dos entrevistados afirmam que o gestor social deve ser capaz de trabalhar com a dissonância, o atrito e o “ruído” advindos do contato com comunidades heterogêneas que, na grande maioria das vezes, não possuem concepções e visões convergentes entre seus próprios membros quanto aos problemas sociais que as afetam, bem como em relação às organizações do Terceiro Setor que atuam sobre tais problemas.

Se a transparência é uma realidade que se impõe às organizações sociais, temores de captura por parte do Estado também se manifestaram na pesquisa de TEODÓSIO (2002), sobretudo no que diz respeito ao chamado “Novo Marco Legal do Terceiro Setor”. Legislação recente e com pouca penetração entre as organizações não-governamentais (lei no. 9790 de 23 de março de 1999), a também denominada “Lei das OSCIPs” (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) procura desburocratizar os trâmites para registro e obtenção de isenção tributária, ao mesmo tempo em que impõe uma série de exigências quanto à prestação de contas das operações das organizações do Terceiro Setor.

Dados disponíveis sobre a difusão de OSCIPs no país (MEREGE & OLIVEIRA, 2001), reforçados pela recorrência com que o tema aparece em seminários e eventos destinados a discutir o Terceiro Setor (BARBOSA & OLIVEIRA, 2001), parecem confirmar que o grau de desinformação quanto a esta nova proposta não se trata de uma peculiaridade da RMTS.

A pesquisa de TEODÓSIO (2002) também detectou que, ao contrário do que o senso comum atribui ao Terceiro Setor, os gestores entrevistados foram unânimes em afirmar que vivenciam grande competitividade entre as instituições sociais, fenômeno que se manifesta muitas vezes em instâncias e através de estratégias pouco usuais no setor privado. A disputa entre organizações do Terceiro Setor se daria não só em termos de aliciamento de voluntários e doadores, mas também quanto às metodologias de intervenção nos problemas sociais. Nesse sentido, a dinâmica dessas organizações mescla cooperação e competição, solidariedade e auto-interesse, numa rede complexa de interações, ora pendendo para a competição junto a fontes de financiamento, ora pendendo para a parceria com outras instituições.

Para alguns dos entrevistados, a competição tem aumentado significativamente nos últimos anos, não só devido à chegada de novos atores ao Terceiro Setor, como as grandes empresas privadas através de suas fundações, mas sobretudo por causa da mudança de orientação das fontes de financiamento estatais e internacionais. Preocupadas com a maximização de resultados no curto-prazo, as fontes de financiamento do Terceiro Setor acabam por impor padrões de resolução de problemas ou afetar significativamente as metodologias estabelecidas pelas ONGs ao longo de sua trajetória histórica. A inadequação dos instrumentos de avaliação do impacto dos projetos sociais também é mencionada como um fator complicador e tencionador da relação entre financiadores e financiados. Muitas fontes de recursos acabam se limitando a avaliações quantificáveis, cuja validade para analisar transformações sociais mais profundas, inesperadas e de longo-prazo seriam questionáveis, conforme argumentam CHIANCA, MARINO & SCHIESARI (2001) e ROCHE (2000).

Outro problema significativo nessa relação entre Terceiro Setor e agências financiadoras detectado na pesquisa de TEODÓSIO (2002) seria a existência de condições desiguais de negociação de agendas e públicos-alvo das políticas sociais entre ONGs e organismos internacionais baseados nos países capitalistas centrais e ONGs de países periféricos. O foco dos financiamentos de organismos e ONGs internacionais varia ao longo dos anos, exigindo que adaptações e tentativas de enquadramento nas linhas definidas sejam realizadas. Esclarecendo, várias das organizações pesquisadas afirmam ter de mudar seu foco de ação ou caminhar para áreas fronteiriças de seu foco devido a mudança de prioridades das agências internacionais. Isso gera uma flexibilidade e uma instabilidade geralmente perversa entre as organizações do Terceiro Setor. Ao contrário de significar pró-atividade e capacidade de inovação e/ou mudança institucional, essas variações nos projetos acabam por gerar descontinuidade, fragmentação e baixa efetividade no combate aos problemas sociais.

4.2) MAIS PARA O PRIVADO DO QUE PARA O PÚBLICO: PROJETOS SOCIAIS DE EMPRESAS

Projetos sociais de empresas têm assumido um lugar de destaque no Terceiro Setor brasileiro, através de grande exposição na mídia e mesmo da presença nos debates acadêmicos, principalmente naqueles concentrados nas chamadas ciências gerenciais. Esse fenômeno observado no cenário de negócios brasileiros acompanha tendência que se manifesta nos países capitalistas centrais, sobretudo os EUA, nos quais existe uma forte tradição de intervenção empresarial sobre os problemas sociais (MEGGINSON et al, 1998).

Se a centralidade atribuída aos projetos sociais de empresas na atualidade permite um avanço das reflexões no cenário empresarial brasileiro (PINTO, 2002), por outro lado, deve-se atentar para o fato de que muitas estratégias e técnicas de gestão, na maioria das vezes importadas e aplicadas como verdadeiras panacéias para a competitividade, chegam a ser descartadas antes mesmo de atingirem sua maturação (MICKLETHWAIT & WOOLDRIDGE, 1998).

Sendo assim, corre-se o risco de alguns avanços em termos de concepção e prática sociais de empresas serem reduzidos em sua magnitude no futuro, devido ao surgimento de uma nova tecnologia de gestão, novamente vista como “caminho fácil” para a solução dos desafios competitivos das organizações (WOOD JR, 1999).

Ao mesmo tempo em que o debate sobre a relevância de projetos sociais desenvolvidos por empresas se desenvolve, novos termos e expressões são veiculadas, tentando trazer novas concepções às antigas estratégias de intervenção nos problemas da comunidade. Dentre essas novas terminologias, destacam-se “Cidadania Empresarial”, “Responsabilidade Social de Empresas” e “Filantropia Empresarial”.

Como destacam STONER & FREEMAN (1985), ações sociais desenvolvidas por empresários remontam aos primórdios do capitalismo, sobretudo no momento da Revolução Industrial, quando homens de negócios como Robert Owen passaram a dar benesses à comunidade. No entanto, essas primeiras intervenções de homens de negócios nos problemas sociais eram marcadas por um profundo assistencialismo, pietismo e por uma visão moralizante das massas trabalhadoras, consideradas indolentes, desorganizadas e fadadas à miséria, caso não fossem auxiliadas pelos poderosos empresários da época.

A concepção assistencialista de intervenção nos projetos sociais marcou grande parte dos projetos empresariais desenvolvidos até a primeira metade do século XX, encontrando seu florescimento principalmente após a crise econômica da década de 30 nos EUA.

No entanto, nas duas últimas décadas, concepções sobre o desenvolvimento de projetos sociais por parte de empresários passaram a integrar as estratégias organizacionais. Se antes as idéias de caridade e assistência social guiavam os projetos, agora se tenta introduzir abordagens nas quais os indivíduos auxiliados sejam concebidos como “sujeitos ativos” do processo, caminhando-se para a noção de parceria entre empresa e comunidade (IOCHPE, 1997).

No Quadro 4 a seguir, são apresentadas algumas transformações nos conceitos que guiavam a intervenção social desenvolvida por empresários no passado e as idéias consideradas atualmente como as mais avançadas na construção de relações entre empresa e comunidade.

Quadro 4 - ABORDAGENS SOBRE PROJETOS SOCIAIS DE EMPRESAS

Itens do Projeto	Estratégia Anterior	Estratégia Atual
Relação empresa-comunidade	Assistencialismo / Paternalismo	Parceria
Noção de indivíduo	Dependente, incapaz e submisso	Ativo, capaz e “sujeito do processo”
Transferência de soluções gerenciais e tecnológicas	Via de mão-única da empresa para a comunidade	Via de mão-dupla entre empresa e comunidade
Empresas capazes de intervenção social	Apenas grandes corporações privadas e estatais	Grandes, médias e pequenas
Sustentabilidade do projeto	Dependência permanente da empresa	Projetos auto-sustentáveis no médio e longo-prazos
Retornos para a empresa	Restritos à imagem institucional e relações com a clientela	Ganhos externos e internos (produtividade e competitividade)

Fonte: Elaborado, a partir de MELO NETO & FROES (1999).

As abordagens mais recentes sobre a concepção e implantação de projetos sociais por parte de empresas partem do pressuposto de que não só a comunidade pode ter grandes ganhos com o suporte empresarial, mas também que as organizações privadas podem se tornar mais produtivas e competitivas à medida em que desenvolvem ações sociais. Dentro dessa concepção, critérios como noção de indivíduo, transferência e aprendizagem gerencial-tecnológica entre as partes, sustentabilidade do projeto e capacidade de equacionamento dos problemas sociais se invertem totalmente.

O primeiro aspecto significativo é que o paternalismo que caracterizava a relação entre empresa e população assistida pelos projetos sociais dá lugar à idéia de parceria. Assim, os projetos passam a ser concebidos e desenvolvidos em conjunto com membros representativos das comunidades assistidas, procurando partilhar ações, custos e soluções a serem implementadas.

Neste sentido, modifica-se a concepção quanto à relação de aprendizagem entre empresa e comunidade. Anteriormente, a idéia dominante era a de que os indivíduos pertencentes a determinada comunidade carente eram incapazes de extrapolar sua condição de miséria e exclusão social. Isso os colocava na posição de assimiladores passivos das soluções tecnológicas e gerenciais fornecidas pelas empresas (COSTA, 2002). No entanto, percebe-se atualmente que a relação com a comunidade pode ser extremamente frutífera para a empresa, visto que formas criativas, de baixo custo e mais adequadas à realidades sociais específicas podem surgir do contato entre gerentes e funcionários com indivíduos “empreendedores”, pertencentes às comunidades atendidas pelos projetos sociais. Assim, a aprendizagem tecnológica e gerencial se dá em via de mão-dupla na relação entre organização e sociedade (TEODÓSIO, 2000).

Outra idéia dominante é a de que os projetos não podem caracterizar-se pela extrema dependência de uma única fonte de financiamento externa, devendo caminhar para a auto-sustentação no médio e longo-prazos. Esse é um ponto fundamental para o rompimento da noção assistencialista, pois se parte da idéia não de investimentos caritativos a fundo perdido, mas de alocação de recursos humanos, financeiros e materiais que devem ser multiplicados através do seu gerenciamento adequado (PEREIRA, 2001).

Entre as novas terminologias desenvolvidas para expressar essas transformações na relação entre empresa e comunidade, algumas são mais difundidas, ao passo que outras geram resistências tanto na mídia quanto nos meios acadêmicos. Enquanto o termo “Filantropia Empresarial” remeteria ainda a uma concepção assistencialista e paternalista, o termo “Cidadania Empresarial” seria um reducionismo da idéia de cidadania (CKAGNAZAROFF,

1999). A concepção de cidadania não careceria de adjetivação, dado à sua magnitude conceitual. Por sua vez, o termo “Responsabilidade Social das Empresas” tem sido bastante difundido.

No entanto, o questionamento mais relevante diz respeito à possibilidade de avanço da cidadania através do provimento de políticas públicas por agentes privados, cujos interesses e/ou resultado das ações voltam-se para o aumento do comprometimento com o trabalho por parte de seus trabalhadores e para a melhoria da imagem junto à comunidade, podendo resultar em maior dependência do que emancipação (FARIA, 2000).

Outra crítica relevante associada ao provimento de políticas sociais através da ação empresarial diz respeito aos próprios pressupostos seguindo os quais são construídos os modelos de intervenção nos problemas sociais. Ainda que as possibilidades de ganhos compartilhados entre comunidade e setor privado apontem cenários atrativos para o investimento social de empresas, grande parte da literatura gerencial voltada ao tema distancia-se da idéia do conflito como estruturante das relações sociais, seja ele de natureza econômica, política, cultural e/ou social. Pelo contrário, implicitamente difunde-se a idéia de convergência harmoniosa de interesses em torno dos problemas sociais, cuja luta pelo avanço dos direitos seria também empreendida pelas corporações privadas.

Além disso, conceber a provisão de políticas sociais através de agentes privados implica em caminhar em direção ao mercado como instância reguladora do acesso a direitos, fato questionável tanto do ponto de vista teórico-conceitual, como já foi visto anteriormente, quanto do ponto de vista material, sobretudo em se tratando da sociedade brasileira, marcada por estrangimentos estruturais à construção da cidadania.

Cabe destacar também que, dado ao fato da própria dinâmica de difusão de inovações no mercado, marcada pela presença cada vez mais constante de modismos gerenciais com ciclos de vida cada vez mais curtos (WOOD JR., 2002), idéias e tendências são assimiladas de maneira incompleta e adotadas de maneira discrepante em relação às suas concepções originais (DAVIS, 1999; MICKLETHWAIT, & WOOLDRIDGE, 1998). O mesmo fenômeno pode se processar quanto aos investimentos sociais de empresas. Sendo assim, discurso e prática se distanciam, negando-se um ao outro e encobrindo o fato de que os fundamentos da estratégia atual de intervenção corporativa privada nos problemas sociais na prática podem não romper as estratégias anteriores.

Na verdade, sob o pano de fundo da modernização dos projetos sociais empresariais podem se refugiar práticas tão nocivas quanto as anteriores. Exemplos disto podem ser detectados no fato de ser bastante freqüente no discurso empresarial a negação do

assistencialismo. No entanto, em termos concretos, o resultado é a eliminação de qualquer tipo de mecanismo que implique em repasse de bens ou serviços à comunidade sem contrapartidas diretas. No cenário brasileiro, marcado por uma faixa significativa da população abaixo da linha de pobreza, essa estratégia pode implicar em maior exclusão do que inclusão. Além disso, quando se trata de população em fase de formação, como é o caso da infância e adolescência, grupo focal preferido pelos investimentos empresariais (FIEMG, 2000; PELIANO, 2000), a difusão da idéia de trocas contínuas entre atores sociais para alcance de direitos pode resultar numa assimilação incompleta do conceito de cidadania e de democracia, reforçando práticas clientelistas e assistencialistas.

Dados levantados por pesquisas recentes parecem confirmar os dilemas da modernização da ação social de empresas no cenário brasileiro. Tendo como universo de análise as indústrias com operações no mercado mineiro, uma pesquisa da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG, 2000) constatou que a maioria absoluta das empresas (78%) realizam algum tipo de investimento na área social. Dados levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (PELIANO, 2000) também demonstraram forte presença do capital privado mineiro em projetos sociais, fato verificado não apenas no setor industrial, em também nos setores primário e secundário da economia, com destaque para empresas de porte médio. Segundo o IPEA, a região Sudeste do país é aquela que concentra maior volume de empresas com investimento social (67%), sendo Minas Gerais o estado com maior número de empresas realizando ações na área (81%).

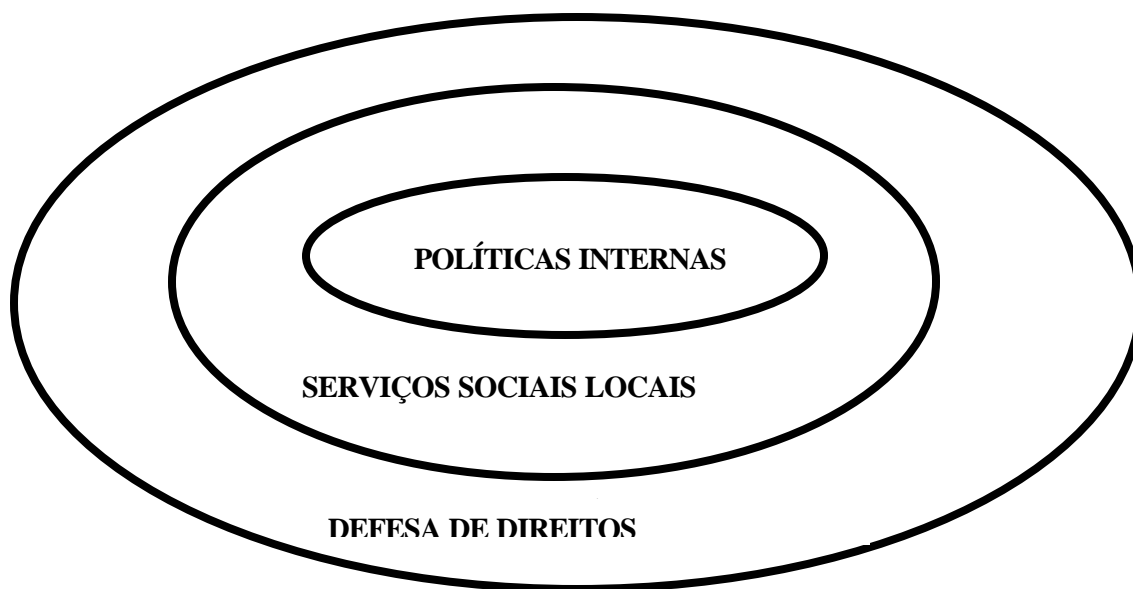
Apesar dos dados apontados anteriormente traçarem um cenário positivo quanto ao volume de empresas atuando na área social, quando se analisa a natureza do investimento e os públicos beneficiados pelos projetos, vários problemas são evidenciados. Segundo o próprio relatório da FIEMG (2000), o investimento social privado em Minas Gerais precisa se modernizar, visto que 49% da amostra pesquisada não possui mecanismos de controle sobre os recursos investidos em ações sociais. Além disso, em 58% das empresas pesquisadas o proprietário centraliza as decisões sobre as ações sociais e em 75% delas os principais resultados alcançados são a “satisfação pessoal para o dono da empresa e acionistas”. Doações em dinheiro alcançam 67% e de materiais e produtos 66%, contra 33% das empresas que afirmam investir em projetos e programas de apoio à comunidade. A descontinuidade das ações sociais foi detectada em percentual bastante significativo da amostra (47%).

Segundo AZEVEDO (2000), os dados evidenciam baixa profissionalização do investimento privado em Minas Gerais, dando margem à focalização inadequada de

problemas sociais, práticas clientelistas e assistencialistas associadas à captação de recursos junto às empresas e impactos questionáveis sobre os problemas sociais.

Para COSTA (2002), as empresas privadas distribuem seus investimentos sociais em três esferas diferenciadas, conforme figura 4, abaixo. No primeiro nível, os esforços estão voltados para o público interno da empresa, sendo característica deste tipo de investimento a melhoria das condições de trabalho, da estrutura salarial e de benefícios aos empregados, da alimentação fornecida, dentre outros fatores. No segundo patamar, a organização privada destina recursos e ações para o público localizado no entorno de suas atividades. A comunidade local passa a ser o alvo do investimento privado, sendo comum a construção e a manutenção pela empresa de áreas de esporte e lazer, escolas e outras instalações de provisão de políticas sociais, com restrições maiores ou menores quanto ao público beneficiário. No terceiro nível de ação social empresarial, recursos e ações são focalizados na luta por direitos sociais, independentemente do público-alvo das conquistas estar ou não ligado diretamente à organização ou às comunidades nas quais opera. Nesse patamar de intervenção das empresas nos problemas sociais, as ações concentram-se em campanhas de conscientização e informação junto à população, grupos formadores de opinião e diferentes instâncias de decisão sobre políticas públicas.

Figura 4 - NÍVEIS DE INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de COSTA (2002).

Dados da FIEMG (2002) confirmam que o alvo preferencial dos investimentos das indústrias mineiras são empregados e comunidade (58%), denotando uma concentração das ações nas políticas internas e na provisão de serviços sociais locais. Para COSTA (2002), o padrão desejável de intervenção das empresas nos problemas sociais deve se dar no terceiro nível: a luta por direitos. Avanços mais efetivos na luta por direitos seriam alcançados, ao passo que retornos significativos seriam obtidos pelas empresas, na medida em que associariam sua imagem de maneira duradoura a campanhas de defesa de direitos, cujo alvo principal são públicos formadores de opinião.

O que se percebe são possibilidades de ganhos bem como armadilhas nos diferentes níveis de investimento social privado. Atuar na defesa de direitos sociais mais amplos pode reduzir a dependência das comunidades locais à intervenção das empresas, no entanto caminha-se para uma esfera de ação mais ideológica, no qual interesses, racionalidades e concepções entram em choque em torno da construção de consensos em torno de direitos. Ao mesmo tempo em que esse espaço de embate simbólico pode servir para aprofundar a cidadania e a articulação entre grupos com interesses diferenciados, pode também incorrer na captura por atores sociais mais organizados e dotados de maiores recursos no jogo político.

Outro aspecto complicador da atuação social das empresas é que muitas vezes o investimento social privado não se desenvolve tendo os níveis de ação de COSTA (2002) como etapas evolutivas, ou seja, pode-se caminhar para intervenções no terceiro nível sem que ações consistentes aconteçam no primeiro e segundo níveis. Se com as transformações no mundo do trabalho ocorridas nas últimas décadas os trabalhadores viram várias de suas conquistas sociais retrocederem (ANTUNES, 1999), estratégias mais recentes de gestão têm se pautado pelo frequente recurso a demissões em massa e terceirizações (WOOD JR., 2002; DAVIS (1999), que acentuam a debilidade das conquistas sociais na esfera das políticas organizacionais internas. Sendo assim, investimento social comunitário e em defesa de direitos sociais ampliados pode conviver com retrocessos nas condições de trabalho, na estrutura salarial, na participação dos trabalhadores nos processos decisórios das corporações, dentre outros aspectos das práticas gerenciais internas (TEODÓSIO, 2000).

Esse tipo de ação social pode gerar efeitos complicadores para as organizações privadas no futuro, resultando em maior pressão dos movimentos sociais sobre suas práticas trabalhistas (KLEIN, 2002). Permanece a dúvida quanto à efetividade dessas intervenções e sua capacidade de elaborar agendas desenvolvimentistas alternativas. Diante desse quadro, a construção da cidadania através da ação social das empresas pode operar de maneira cindida, relegando parcelas da população como alvo de suas políticas e relegando a um segundo plano

outros grupos sociais. O paradoxo é que a cidadania pode chegar a grupos historicamente excluídos do processo de construção dos direitos no país, como trabalhadores agrícolas, mulheres, indígenas, crianças, enquanto os grupos anteriormente “premiados” por essas conquistas, como os trabalhadores urbanos do setor industrial, vêem seus direitos serem gradativamente debilitados.

As pesquisas anteriormente mencionadas da FIEMG e do IPEA confirmam a concentração do investimento social privado em determinados grupos sociais. Infância e a adolescência são o principal público beneficiado pelos projetos sociais de empresa dentre 68% das indústrias mineiras, ao passo que 62% das empresas do Sudeste destinam seus recursos a esse segmento social. Resultados semelhantes foram encontrados em pesquisa desenvolvida pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2002), na qual a criança é alvo preferencial de 60,2% dos projetos sociais de empresa e no último relatório do Grupo de Instituições, Fundações e Empresas (GIFE, 2001), que congrega mais de setenta fundações vinculadas a grandes corporações privadas atuantes no país, das quais 66,7% concentram seus investimentos na criança.

Vários fatores levam à concentração do investimento social privado na infância, tendo destaque o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que prevê o atendimento preferencial a este público pelas políticas de governo. No entanto, outros elementos ajudam a compreender a ênfase empresarial nesse segmento da população. A luta pelos direitos da criança tem avançado significativamente entre públicos formadores de opinião no país, cujo potencial de consumo e de interferência na definição de agendas em diferentes esferas da vida social é bastante elevado. A imagem infantil também representa um elemento de forte impacto simbólico em campanhas publicitárias vinculadas a projetos sociais (PRINGLE & THOMPSON, 2000). Além disso, o investimento na criança cria bases a boa formação da força de trabalho que poderá ingressar na empresa no futuro e do seu mercado consumidor dentre as próximas gerações. Por fim, trata-se de um público cujos direitos geram menos polêmica junto a diferentes camadas sociais. Causas como as do movimento pelos direitos dos homossexuais, por exemplo, têm um potencial explosivo de despertar resistência de grupos conservadores, com desdobramentos perigosos para as empresas em termos de fidelização do consumidor (KLEIN, 2002).

Nesse cenário, não é de estranhar que públicos como populações indígenas, portadores de deficiência e dependentes químicos recebam tão pouca atenção dos projetos sociais de empresas, não ultrapassando individualmente o percentual de 10% das amostras pesquisadas. Manifestam-se novamente os dilemas da provisão de políticas públicas através

do setor empresarial, reforçando-se a necessidade de que o investimento social privado, quer seja realizado por ONGs ou empresas, seja visto como complementar e/ou não substituto da ação do Estado. Caso isso não ocorra, grupos menos organizados ou cujas demandas não tenham visibilidade na mídia correm o risco de serem preteridos na provisão de políticas sociais.

Essa complementariedade entre Estado, Terceiro Setor e capital privado não implica assumir a idéia de convergência de interesses entre essas esferas. Além disso, não se deve perder de vista o fato de que articulações virtuosas para a provisão de políticas sociais podem ser estabelecidas entre governo, ONGs e empresas. Exemplo disso pode ser constatado no fato de, dentre os 472 projetos finalistas da edição de 1999 do Prêmio Itaú - UNICEF para projetos ligados à infância e adolescência, 70% recebiam recursos governamentais e 40% investimentos de empresas.

A pesquisa do GIFE (2001) também aponta a formação de redes de provisão de políticas sociais como uma forte tendência no comportamento do investimento empresarial privado: 77,5% de suas instituições trabalham em articulação com governos, 75% com ONGs e 50% com organizações de base comunitária.

No entanto, a articulação entre empresas e ONGs aparece muitas vezes na literatura e na mídia como elemento automático de modernização do Terceiro Setor, sendo destacados apenas os fatores positivos em torno dessa aproximação. Um dos pontos mais discutidos é a profissionalização dos quadros das ONGs e das organizações comunitárias, através do contato com as empresas privadas.

Para FALCÃO, empresas operam como fator de profissionalização do Terceiro Setor, na medida em que transpõem para a área suas competências na elaboração de projetos, com decisivos desdobramentos na ampliação da captação de recursos. Segundo o autor, a reivindicação freqüente das ONGs por ampliação do volume de recursos repassados a seus projetos não se sustenta em bases reais, visto que *“sobram recursos, faltam bons projetos”* (2001: 4).

Estudos de TEODÓSIO (2002, 2001 e 2000) detectam que a presença das empresas na área social não necessariamente aumenta o volume de recursos destinados às ONGs. Efeitos contrários são mais perceptíveis. Em suas análises o autor desta dissertação observou no discurso dos gestores de organizações do Terceiro Setor reclamações recorrentes quanto à dificuldade de captação de recursos. Nem sempre atuando como parceiras das ONGs, as fundações empresariais apresentam-se como forte competidoras por recursos, drenando

investimentos públicos governamentais e internacionais anteriormente destinados estritamente às ONGs.

Outro fenômeno observado por FALCÃO (2001) é a tendência das empresas em investirem em projetos específicos junto à comunidade, com ciclos de vida bem definidos, procurando não estabelecer vínculos duradouros com nenhum projeto específico. Por detrás dessa tendência, estaria o princípio de manutenção da independência decisória da empresa quanto aos seus investimentos sociais. Dentro dessa tendência, fontes de recursos vinculadas a fundações empresariais, assim como parte considerável dos organismos internacionais, têm estabelecido exigências para o financiamento de projetos que vão desde a proibição de gastos com infra-estrutura e custeio até a obtenção de fontes alternativas para futura sustentabilidade das iniciativas de intervenção nos problemas sociais (PEREIRA, 2001). Diante de tal quadro, a captação de recursos junto às empresas apresenta significativas dificuldades.

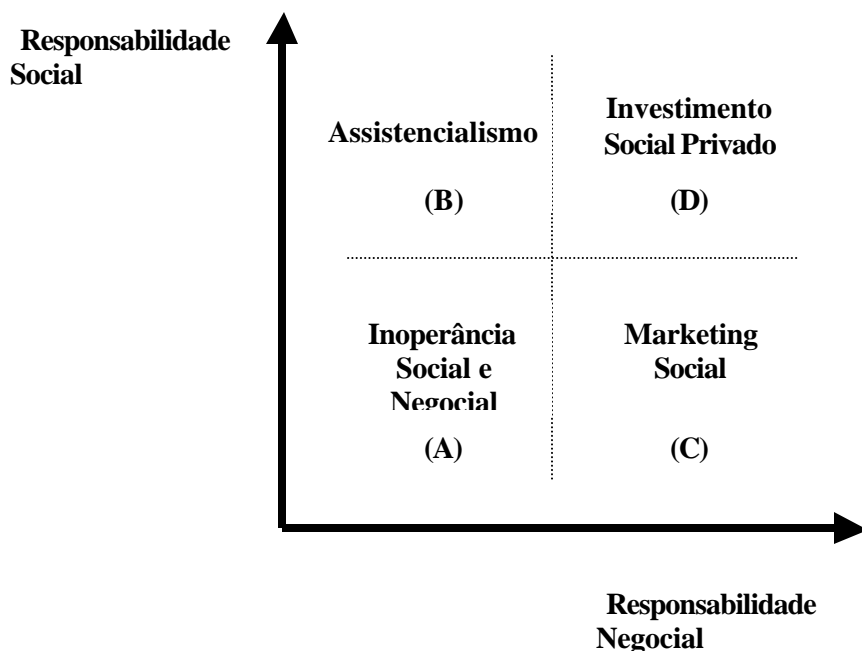
Mas não só o montante de recursos aplicados no Terceiro Setor e as organizações beneficiadas devem ser analisados. É importante estudar os processos decisórios envolvendo o repasse de recursos. Grande parte da literatura sobre relações norte-sul entre organismos internacionais e ONGs detecta níveis elevados de centralismo na definição de agendas sociais (CARVALHO & SACHS, 2001; ARISTIZÁBAL, 1997; GORDENKER & WEISS, 1996). Estudos do autor desta dissertação (TEODÓSIO, 2002; 2001) apontam tendência semelhante na relação entre ONGs e empresas privadas. Muitos dos processos pretensamente democráticos de definição de agendas acabam reproduzindo o que PATEMAN (1992) denomina de pseudoparticipação: rituais de encontro dos atores sociais nos quais decisões fundamentais já estão tomadas, mas se reproduz uma dinâmica de interação entre os indivíduos na qual se produz a sensação de participação efetiva. Outra forma de manifestação da pseudoparticipação se processa quando decisões fundamentais já foram tomadas, cabendo aos outros atores sociais apenas definições em assuntos secundários, geralmente vinculados ao “como” atingir tais metas e não às próprias metas em si.

A palavra “parceria”, comumente utilizada para definir a relação entre empresas e ONGs ou então do Estado em relação às ONGs, vem carregada de simbolismo. Na verdade, essa expressão tenta associar um caráter de relações simétricas entre atores sociais cujo poder de negociação é bastante diferenciado. A própria definição de “parceria” contida no relatório GIFE (2001) engloba atividades pontuais e esporádicas desenvolvidas em articulação com outros atores sociais como pertencentes ao rol das parcerias do grupo. Estudos de TEIXEIRA (2002), DULANY (1999) e TEODÓSIO (2002), dentre outros autores, demonstram que a

discrepância de poderes e capacidades negociais é característica frequente nas articulações entre empresas e organizações do Terceiro Setor, favorecendo os primeiros.

AZEVEDO (2000) elaborou um esquema interpretativo com o objetivo de avaliar o posicionamento das empresas frente à responsabilidade social. Quatro momentos poderiam ser encontrados entre as corporações privadas no que tange a suas estratégias de intervenção nos problemas sociais, conforme é apresentado na figura 5, abaixo, intitulada “Dimensões da Responsabilidade Social Corporativa”.

Figura 5 – DIMENSÕES DA RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de AZEVEDO (2000).

Os quadrantes são formados a partir de dois vetores: responsabilidade social e responsabilidade negocial. Por responsabilidade social o autor entende todo e qualquer tipo de investimento empresarial que envolva não apenas contrapartidas para seu público interno (trabalhadores, gestores, dentre outros) como também recursos, serviços e produtos destinados ao público externo (comunidade, consumidores, ONGs, dentre outros). Responsabilidade negocial é compreendida como o compromisso da organização com seus proprietários/acionistas em termos de lucratividade e perenidade do investimento. O modelo

desenvolvido por AZEVEDO (2000) tenta compatibilizar lucratividade capitalista com ganhos na esfera social.

No quadrante A encontram-se corporações com baixa performance competitiva no negócio e nenhuma intervenção social. É importante destacar que nesse momento a organização não atende nem aos requisitos de seu papel segundo a abordagem liberal de Milton Friedman, defensor da idéia de que a única responsabilidade da empresa é a negocial. Para o economista americano, ofertar bens e serviços e gerar empregos já esgota a responsabilidade da empresa com a sociedade. Ultrapassar esse ponto seria intervir em esferas diferentes do mercado, sobrepondo desnecessariamente papéis com o Estado e a sociedade civil organizada.

Distante do modelo liberal de Friedman, o modelo analítico de AZEVEDO (2000) propõe a evolução da intervenção das empresas nos problemas sociais dos quadrantes B e C para o chamado “Investimento Social Privado” (quadrante D). Na área B estariam concentrados os investimentos sociais que não se baseiam em nenhum tipo de retorno para a corporação privada, tomando como principais beneficiários apenas os grupos sociais favorecidos pela empresa. Esta dimensão de Responsabilidade Social Corporativa (RSC) aparentemente seria a desejável, tendo-se em vista a autonomia dos atores em torno da provisão de políticas sociais. Haveria maiores condições de garantia dessa autonomia, tendo em vista o fato de a empresa repassar recursos sem esperar retornos em termos de negócio. No entanto, AZEVEDO (2000) afirma que no quadrante B reforça-se o assistencialismo e o centralismo das decisões de investimento empresarial. Além disso, em momentos de crise de rentabilidade do negócio, os investimentos sociais se tornariam alvo direto, visto que não são considerados elementos agregadores de competitividade para a corporação. O resultado seria a fragmentação de ações e reduzida sustentabilidade dos projetos sociais.

No quadrante C se encontrariam estratégias consideradas espúrias por grupos empresariais como o GIFE e o Instituto Ethos de Responsabilidade Social (ETHOS). Particularmente estes dois grupos empresariais têm implementado campanha junto aos gestores de empresas privadas para que o conceito e as práticas do chamado “Marketing Social” sejam substituídas pelo novo conceito de “Comunicação para Causas Sociais” ou simplesmente “Comunicação Social”. Assim como AZEVEDO (2000), o GIFE e o ETHOS denominam de “Marketing Social” todas as intervenções empresariais sobre os problemas sociais que visam primordialmente assegurar maior espaço junto à mídia e fidelizar clientes, em detrimento de impactos sociais mais consistentes sobre a realidade social.

Apesar do quadrante C assegurar ganhos de competitividade à empresa, grande parte da literatura sobre RSC aponta os riscos advindos deste tipo de estratégia. KLEIN (2002) enumera vários casos de desgaste da imagem institucional no longo-prazo, à medida em que resultados sociais inexpressivos ganhem visibilidade na mídia. PRINGLE & THOMPSON (2000) alertam para a complexidade e as ameaças envolvidas na manipulação de grupos formadores de opinião e movimentos sociais. MCINTOSH et al (2001) demonstram que esse tipo de concepção de RSC fundamenta-se no curto-prazo, ao contrário da grande maioria das experiências bem sucedidas de intervenção empresarial nos problemas sociais.

O quadrante D seria o desejável porque compatibilizaria resultados sociais relevantes com ganhos competitivos para a empresa, fazendo com que seus projetos sociais adquiram maior capacidade de sustentabilidade no longo-prazo, estando menos sujeitos a variações decorrentes de mudanças de diretoria, crise empresarial ou inversão das prioridades estratégicas. Segundo AZEVEDO (2000), neste quadrante o gasto com projetos sociais passa a ser considerado investimento, realizado em “parceria” com outras organizações da esfera governamental e não-governamental.

O modelo analítico de AZEVEDO (2000), apesar de não ser construído sob o pressuposto do conflito como categoria social estruturante, serve para elucidar interesses divergentes entre os atores sociais provenientes das esferas social, capitalista e estatal. Através dele, pode-se avançar para além de grande parte da literatura sobre RSC, extremamente normativa e pouco fundamentada em modelos explicativos consistentes, como afirmam ARRUDA, WHITAKER & RAMOS (2001), ao avaliar a produção nesse campo do conhecimento.

No entanto, cabe destacar que diferentes práticas e posicionamentos podem ser observados quanto aos investimentos sociais de uma mesma empresa. CRUZ & ESTRAVIZ (2002) afirmam que é comum encontrar no meio empresarial a pulverização do investimento social em inúmeros projetos, negociados e acompanhados por diferentes áreas e gestores. Esse é um dos argumentos que reforça também a idéia de que a profissionalização e o avanço das práticas de gerenciamento do Terceiro Setor pode resultar em menor volume de recursos disponíveis. Segundo os autores, ao organizar e concentrar os investimentos sob a coordenação de determinada área, busca-se racionalizar os gastos, maximizando os retornos do investimento.

4. 3) TRABALHO E VOLUNTARIADO NO TERCEIRO SETOR: CAMINHOS IMPROVÁVEIS ENTRE OS DESCAMINHOS DO “MUNDO DO TRABALHO”

Autores como RIFKIN (1995) e SALOMON (1998) têm projetado o Terceiro Setor como o espaço privilegiado de incorporação e reinserção profissional de mão-de-obra, tanto nos países capitalistas centrais quanto nas economias periféricas. Essas concepções extremamente otimistas, predominantes na literatura produzida e baseada na experiência americana, que chegam a atribuir ao Terceiro Setor papel hegemônico em relação ao Estado e ao mercado, não dão conta da complexidade do processo de reestruturação produtiva (ANTUNES, 1999).

Além disso, ao atribuir à sociedade civil a capacidade unívoca de se contrapor ao movimento de contração produtiva operado nos outros dois setores, eliminando ou reduzindo a magnitude de seus impactos sobre a esfera do trabalho, essas abordagens tomam por linear, harmonioso e complementar à estrutura capitalista o processo de intervenção no jogo político desenvolvimento por organizações não-governamentais. Na verdade, as ações no Terceiro Setor, bem como no espaço da chamada Economia Solidária (SINGER & SOUZA, 2000), se dão sob diferentes tensões, rupturas e trajetórias, permanecendo em aberto a sua efetiva capacidade de contraponto aos movimentos estruturais do capitalismo (CARCANHOLO et al, 1997; ANTUNES, 1999).

A despeito dessa polêmica, as ações do Terceiro Setor, ao mesmo tempo em que procurariam reduzir os impactos dos processos de exclusão social, permitiriam o desenvolvimento de novas formas de sociabilidade, contrapondo-se a uma dinâmica social estritamente guiada pela racionalidade econômica capitalista (DOWBOR, 1998).

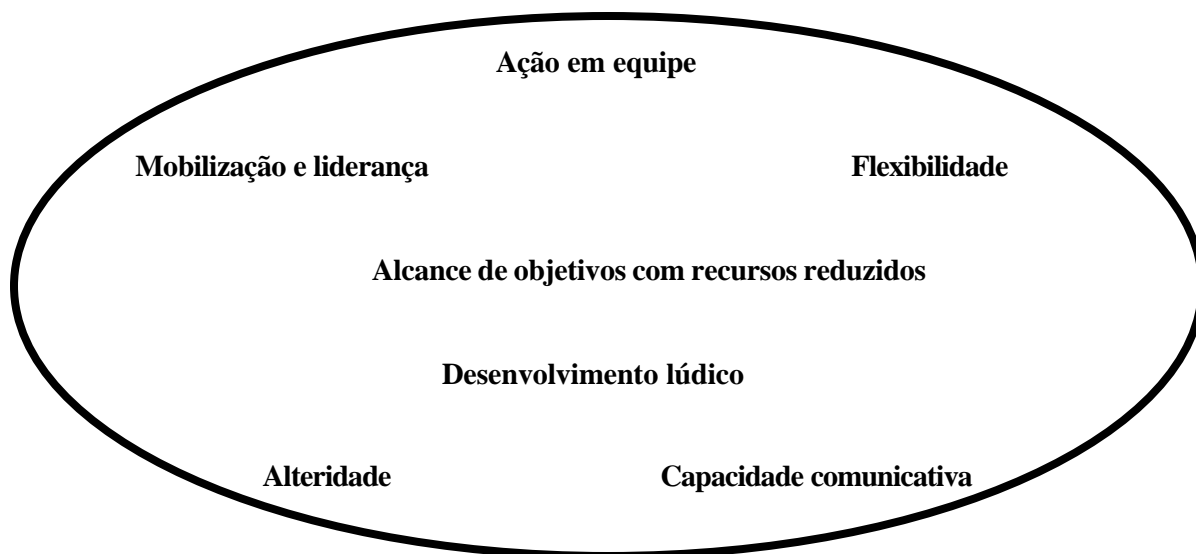
Por outro lado, discussões recentes têm destacado a capacidade de ações públicas não-governamentais criarem oportunidades de reinserção em atividades profissionais – mesmo que não remuneradas - de muitos trabalhadores excluídos da dinâmica produtiva nos setores privado e público estatal (MARCOVITHC, 1997).

Para WYSOCHI (1991), entre os excluídos passíveis de serem incorporados nas atividades públicas não-estatais encontram-se não só aqueles que não foram capazes de desenvolver novas qualificações profissionais, mas também grupos que têm sido alvo de discriminações raciais, de gênero e mesmo quanto a doenças, como, por exemplo, os portadores do vírus HIV.

Novos trabalhadores estariam sendo cada vez mais requisitados pelo Terceiro Setor, dado o rápido crescimento desta área e sua carência de mão-de-obra profissionalizada, especialmente no que diz respeito aos processos de gestão (McCARTHY, 1997).

Além disso, o Terceiro Setor se constituiria em um espaço de requalificação profissional relevante, na medida em que as atividades comunitárias permitiriam e exigiriam do trabalhador o desenvolvimento de habilidades relevantes para o trabalho nos setores privado e público estatal, conforme pode ser visto na figura 6 abaixo. Dentre as habilidades desenvolvidas, se destacariam a capacidade de trabalhar em grupo, a facilidade de lidar com a diversidade, a inovação instrumentos e procedimentos de trabalho e o cumprimento de metas com baixo aporte de recursos (SILVER, 1998; MCCARTHY,1997).

Figura 6 – HABILIDADES NO TRABALHO SOCIAL



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de MCCARTHY (1997) e SILVER (1998).

No entanto, vários questionamentos se colocam, principalmente quando se constata a relativa insipiência dos estudos sobre o Terceiro Setor (IOCHPE, 1997) e a heterogeneidade dessa área de atividade, quer seja de acordo com a trajetória histórica de cada nação (GASKIN & SMITH, 1995), quer seja pela natureza do próprio setor. Tal heterogeneidade, ao mesmo tempo em que pode significar pluralidade de atores e interesses, pode também resultar em fragmentação, manifestada em vários aspectos, tais como forma e finalidade das intervenções sociais, tamanho e abrangência das organizações, grau de sistematização dos processos gerenciais, acesso a recursos e condições de trabalho, entre outros.

Além disso, a visão do Terceiro Setor como alternativa para a incorporação e/ou reincorporação de profissionais em economias periféricas, como a brasileira, exige uma reflexão mais profunda das práticas concretas de gestão desenvolvidas pelas organizações deste setor e seus impactos efetivos na realidade sócio-produtiva nacional. Neste sentido, um dos pontos mais relevantes para reflexão são as políticas e ações organizacionais voltadas à gestão de mão-de-obra voluntária.

Voluntariado é outro tema relacionado ao Terceiro Setor, presente com grande intensidade na mídia e nas discussões sobre políticas sociais. Entretanto, muitas vezes, as abordagens acerca do papel do voluntário na sociedade contemporânea têm um caráter extremamente utópico, visualizando este tipo de ação social como intrinsecamente transformadora, tanto do indivíduo que se propõe a exercê-la quanto das estruturas sociais que têm gerado desigualdades sociais crônicas.

Além das utopias que povoam a idéia de voluntariado atualmente, alguns conceitos e abordagens são entendidos como naturalmente associados a esta prática. Talvez o mais importante desses conceitos seja o de cidadania. Em determinadas abordagens voluntariado e cidadania acabam sendo percebidos como sinônimos.

Soma-se a isso ainda a proliferação de textos na mídia e na academia discutindo esse fenômeno. Isso parece estar associado diretamente ao fato de 2001 ter sido eleito pela ONU o Ano Internacional do Voluntariado. O resultado desse esforço é uma multiplicidade de ações propostas pelo Estado, pelo chamado Terceiro Setor e também pelas empresas privadas voltadas a estimular as ações voluntárias. Por outro lado, o volume de literatura ativista sobre voluntariado, ou seja, que tem o papel de estimular e realçar os aspectos positivos dessa forma de ação social aumentou vertiginosamente, ao passo que estudos de caráter menos normativo e mais analítico sobre o tema são escassos.

Em pesquisa cujo objeto de análise se remete à difusão de novas tecnologias de gestão entre organizações não-governamentais (ONGs), TEODÓSIO (2002) se deparou com a seguinte afirmação de um dos diretores das instituições pesquisadas: “*Não queremos voluntários neoliberais em nossa organização!*”. Longe de ser uma concepção isolada, desenvolvida por uma ONG desarticulada das tendências de modernização do Terceiro Setor, o repúdio aos voluntários foi a tônica da pesquisa, que se estendeu por diferentes tipos de organizações do setor social: instituições filantrópicas, movimentos sociais com marcante vinculação a lutas políticas, entidades caritativas e fundações empresariais, dentre outras.

Vários são os motivos para esta resistência aos voluntários. Algumas instituições, devido ao fato de incorporarem modelos de gestão advindos de suas organizações originárias,

como é o exemplo das fundações empresariais, não admitem voluntários por questões burocráticas. Para as instituições de linha caritativa-assistencialista, voluntários representam desprofissionalização dos quadros técnicos e inconstância de trabalho. Segundo os gestores entrevistados por TEODÓSIO (2002), a rotatividade, o absenteísmo e a impuntualidade dos voluntários é bastante freqüente, acarretando problemas ao atendimento adequado à população assistida. Por outro lado, manifesta-se também uma preocupação com a preparação técnica para o trabalho social. Voluntários ávidos por transformar a sociedade não necessariamente estariam aptos a lidar diretamente com a comunidade, sobretudo em se tratando de um público-alvo portador de necessidades especiais.

Outro fator de resistência ao voluntariado pode estar ligado ao dilema que historicamente permeou o surgimento da profissão de Serviço Social no país. Antes de sua legalização, as atividades do assistente social eram praticadas e identificadas com grupos amadores voluntários, ou seja, mais com uma vocação pessoal do que uma opção de trabalho e subsistência. Nesse sentido, trabalho voluntário ser tomado como superposição a um campo profissional instituído.

A discussão que se segue procura analisar o impacto do voluntariado na sociedade brasileira, tentando avançar para além das unanimidades positivas e negativas que se constroem em torno desse fenômeno social. Pretende-se, assim, compreender melhor os avanços, perspectivas, dilemas e armadilhas que se constroem em relação à modernização da oferta de políticas públicas e ao avanço da cidadania no país.

A partir de determinado ponto da discussão, as reflexões adquirem um caráter mais normativo, na tentativa de preencher uma lacuna percebida na produção acadêmica sobre voluntariado. Como já mencionado anteriormente, a grande produção de artigos verificada principalmente em 2001 parece ter tido como objetivo principal a mobilização para o voluntariado. Assim deixou de lado uma problematização mais consistente desse fenômeno, sobretudo por recorrer pouquíssimo à produção mais recente no campo da Ciência Política sobre ativismo e solidariedade nas sociedades complexas, e por menosprezar as armadilhas e estratégias para o gerenciamento deste tipo de mão-de-obra. O resultado disso é uma extensa produção literária que, com raras exceções, não permite avanços na compreensão das possibilidades, limites e constrangimentos do voluntariado como alternativa de construção da cidadania, nem tampouco discute medidas concretas para sua efetiva utilização por parte de empresas, governos, ONGs e projetos sociais.

Os raros textos que apresentam modelos de gerenciamento de voluntários o fazem, na maioria das vezes, sobre o prisma das técnicas de administração de recursos humanos de

empresas privadas. Na verdade, cabe estabelecer essa discussão a partir dos marcos conceituais do que KLIKSBERG (2001) chama de Gestão Social, típica da esfera pública não-governamental e governamental de provisão de políticas sociais.

O campo de conhecimento da gestão atualmente é povoado por modismos e tendências (WOOD JR, 2002). Muitas dessas iniciativas pretensamente inovadoras revelam-se atreladas a conceitos e abordagens tradicionais da gestão (AKTOUF, 1996), não sendo raro a sua migração do setor empresarial para os organismos de governo e, mais recentemente, para as organizações do Terceiro Setor (TEODÓSIO, 2001).

Um dos exemplos mais marcantes disso é a Reengenharia, proposta gerencial hegemônica há dois ou três anos, que se tornou sinônimo de “enxugamento” dos quadros gerenciais das organizações, sendo atualmente relativizada, para não dizer “renegada”, até mesmo por seu criador, o consultor americano Michael Hammer. (WOOD JR, 2002; MICKLETHWAITH, WOOLDRIDGE, 1998).

Voluntariado parece estar adquirindo essa característica, principalmente devido ao crescente volume de empresas privadas que lançam projetos de incentivo ao voluntariado por parte de seus empregados, o chamado “Voluntariado Corporativo”. Isso parece se confirmar não apenas pela crescente difusão de programas de voluntariado, mas sobretudo pelos pressupostos que se fazem associados a essa propagação, ora explicitamente, ora implicitamente.

O primeiro deles é a idéia de que a gestão de projetos sociais deve incorporar paradigmas do gerenciamento de empresas privadas, ou seja, a gestão de voluntários não apresentaria diferenças e abordagens significativamente diferenciadas de um campo para outro.

O segundo pressuposto é a desconsideração da complexidade, dos dilemas e ambigüidades que envolvem o processo de recrutamento e gestão de voluntários. Seguindo a tendência de modismo administrativo, os planos de gerenciamento de voluntários apresentam-se muitas vezes como verdadeiras panacéias para os problemas sociais e também para sérios problemas organizacionais das empresas privadas, tais como absentéismo, desmotivação e falta de comprometimento com o trabalho. (TEODÓSIO, 1999)

Por fim, voluntariado é percebido como sinônimo automático de cidadania, quando na verdade a realidade sócio-política do nascimento do voluntariado em países como os Estados Unidos, marcadamente uma nação onde o associativismo é uma instituição social, se faz muito distante de países como o Brasil. No cenário brasileiro, o voluntariado muitas vezes não imprime uma mudança significativa nos padrões assistencialistas e clientelistas da oferta de

políticas públicas. Ao contrário, o clientelismo e o particularismo podem subsistir dentro da ação voluntária, como demonstram várias experiências de mobilização de voluntários que se interessaram antes por resolver os problemas de seu grupo social direto do que os problemas globais da sociedade brasileira (TEODÓSIO, 2002).

Outro fato que aponta os dilemas da relação entre voluntariado e cidadania está relacionado à crescente exigência de experiência de trabalho como voluntário para contratação por parte de grandes empresas, geralmente multinacionais. Nesse ponto, voluntariado e altruísmo deixam de ser sinônimos, ou melhor, tendem a se tornar até mesmo antônimos.

Uma visão pragmática dessa realidade exige que se questione a importância das motivações para o voluntariado. O importante não seria o “estado de espírito” da iniciativa, mas sim os resultados sociais que a ação voluntária gera. Este é um argumento poderoso que não pode ser descartado, sob pena de serem desconsiderados os dilemas da ação coletiva e a complexidade da construção do chamado Capital Social (PUTNAM, 1996; FUKUYAMA, 2000).

No entanto, não é o fato de a ação ser em si solidária ou auto-interessada que torna distante a ligação entre voluntariado e cidadania. O problema maior se remete ao fato do aumento da mobilização de voluntários vir acompanhada de uma crescente perda de credibilidade das instituições políticas tradicionais em todo o mundo. O significativo desinteresse da população pelas últimas eleições presidenciais francesas, cujo resultado direto foi o baixo comparecimento à votação, atesta que a crise política não é uma característica apenas das democracias recentes, como a brasileira. O absenteísmo nas eleições de vários países europeus e o crescimento dos grupos radicais de extrema-direita confirma também essa tendência.

Preocupado com esse tipo de desdobramento do voluntariado no cenário brasileiro, OLIVEIRA (2002a) defende a idéia de que é necessário por parte das ONGs aprofundar a formação política de seus quadros voluntários. Para o autor, a tradicional militância dos partidos políticos, sindicatos e grupos de esquerda, tão relevante em vários momentos da história política brasileira pela redemocratização, é a grande esquecida com o centralismo do voluntariado nas discussões sobre provisão de políticas públicas. Esses militantes seriam exemplos de voluntários engajados e transformadores da realidade social.

No entanto, autores como SLATER (2000) apontam para um esvaziamento da “política” nas sociedades contemporâneas, apesar disso não representar uma redução do espaço “político”. Segundo COSTA (2002), apesar do senso comum atribuir ao jovem

contemporâneo um descaso com a política, na verdade trata-se de uma geração com concepções diferenciadas de mudança social. Se em décadas anteriores a orientação política vinha antes da prática do ativismo social, segundo o autor, atualmente observa-se um forte desejo de mudança social concreta e imediata, em detrimento de reflexões, construção de conhecimento, posicionamentos ou atitudes vinculadas a determinada corrente ideológica. GIDDENS sintetiza essa discussão:

“As pessoas perderam de fato boa parte da confiança que costumavam ter nos políticos e nos processos democráticos ortodoxos. Não perderam, contudo, a fé nos processos democráticos. (...) ao contrário do que muitos supõem, a maioria das pessoas não está desinteressada na política como tal.(...) As pessoas estão de fato mais interessadas na política do que antes. Isto inclui a geração mais jovem. Os mais jovens não são, como tantas vezes se afirmou, uma geração X, descontente e alienada. O que eles, ou muitos deles, são é mais céticos com relação às reivindicações que os políticos fazem para si mesmos e estão interessados – de maneira decisiva – em questões políticas sobre as quais percebem que os políticos têm pouco a dizer. (...) Para os mais jovens as questões mais importantes são as ligadas à ecologia, aos direitos humanos, à política de família e à liberdade sexual. (...) Não surpreende que ativistas optem por dedicar suas energias a grupos de interesse específico, já que estes prometem o que a política ortodoxa parece incapaz de oferecer.” (1999: 83-84)

Sendo assim, a crise de mobilização popular parece estar mais ligada às instituições políticas tradicionais, como partidos políticos e os governos, do que às iniciativas não-governamentais, nas quais a mobilização seria crescente. Os dados de LANDIM & SCALON (2000) confirmam esse crescimento exponencial do número de voluntários no Brasil. No entanto, as questões centrais a serem refletidas dizem respeito ao caráter da ação social desenvolvida. A mesma pesquisa aponta um papel significativo dos grupos religiosos no voluntariado brasileiro.

Diferentemente do cenário americano, no qual a mobilização baseada em grupos de interesses representa a busca pela hegemonia e autonomia frente a diferentes correntes e propostas de condução do país, no Brasil o descaso pela política, acompanhado pelo aumento da mobilização de voluntários, pode resultar numa fragmentação da ação social. Nesse cenário, a construção da idéia de esfera pública poderia dar lugar a uma luta destrutiva por recursos. O tão conhecido *lobby* dos grupos ativistas americanos pode resultar no cenário brasileiro em uma verdadeira *lei da selva*, na qual apenas os mais providos de recursos alcançariam suas metas (TEODÓSIO, 2002).

Nos Estados Unidos, a idéia de esfera pública nasce justamente do encontro e atrito entre diferentes grupos sociais mobilizados e, supostamente, independentes do Estado. No caso brasileiro é justamente o Estado quem tenta outorgar essa esfera pública (CARVALHO, 2000). A partir daí começa a ficar mais clara a preocupação do gestor de ONG citado anteriormente. Voluntariado pode resultar em uma “*cidadania em gotas*”, exercida de acordo com as vontades, desejos e disponibilidades de quem se propõe a ser voluntário e não de acordo com a necessidade imposta pela dinâmica dos problemas sociais.

Além disso, é importante destacar que a associação entre voluntariado e descaso pelos assuntos políticos no cenário brasileiro serve para sedimentar a idéia de que falta às organizações sociais nacionais maior domínio de ferramental gerencial. Assim, política e gestão deixam de ser vistas como eixos complementares na área social (NOGUEIRA, 1998) e passam a ser compreendidas como esferas incongruentes. Ou seja, quanto menos relacionada for com a política, mais eficiente será a gestão.

Essa racionalidade gerencial privada pode trazer sérios problemas na implementação de projetos sociais, visto que a ação gerencial no Terceiro Setor é sempre uma intervenção calcada em valores e pressupostos políticos, que definem prioridades de ataque aos problemas sociais, sobretudo em cenários de restrição orçamentária, como é característica do setor público brasileiro (TEODÓSIO, 2001).

A partir disso, fica mais fácil entender porque multiplicam relatos dos *novos voluntários*, que afirmam estarem surpresos com o grau de dissenso e luta entre os membros de comunidades assistidas quanto a problemas sociais que, *a priori*, pareciam ser “unanimidade nacional”. Exemplos podem ser observados na questão do trabalho infantil e nas políticas de cotas raciais. (TEODÓSIO, 2002)

Desafios ao papel do voluntariado como instrumento de construção da cidadania no Brasil estão relacionados também ao fato da solidariedade social estar mais arraigada entre as camadas mais pobres da população brasileira (LANDIM & SCALON, 2000). A grande divulgação realizada pela mídia em torno de personalidades que se tornam voluntários na resolução de problemas sociais difunde a idéia de que grupos economicamente favorecidos estariam se voltando às ações de solidariedade. No entanto, parece haver uma relação inversa entre posse de recursos e disposição à ação voluntária. Estudos na linha da chamada Economia Popular Solidária confirmam essa argumentação (SANTOS, 2002; SINGER & SOUZA, 2000; KRAYCHETE, LARA & COSTA, 2000). Novamente um mecanismo perverso pode subsistir, terminando por atribuir somente aos destituídos a própria solução de seus problemas.

Cabe refletir também sobre um dos espaços institucionais no qual o voluntariado se desenvolve: as organizações do Terceiro Setor. Novamente alguns dilemas e armadilhas se colocam à participação e à construção da cidadania dentro das entidades do Terceiro Setor, mesmo entre as ONGs, consideradas as mais avançadas e politizadas, num segmento que envolve propostas, trajetórias e metodologias extremamente heterogêneas, como é característica do Terceiro Setor no Brasil (TEODÓSIO, 2001).

Aqui cabe resgatar discussão realizada em capítulos anteriores sobre as perspectivas de ação das organizações do Terceiro Setor. Tomando como base o modelo conceitual de AZEVEDO & PRATES (1991) sobre os chamados “Novos Movimentos Sociais Urbanos”, pode-se afirmar que as ONGs vivem atualmente um dilema: trabalhar com a lógica da participação ampliada ou da participação restrita. O Associativismo Restrito ou Comunitário caracteriza-se pela independência frente ao Estado, voltando-se para metas específicas de seus componentes, passíveis de serem atingidas a despeito da forma de condução das políticas públicas. O segundo tipo ideal, constituído por Organizações Reivindicativas, concentrariam suas demandas na obtenção de bens públicos de primeiro nível, ou seja, bens e serviços públicos concretos, ligados diretamente à alocação de recursos e implementação de projetos no curto-prazo. A participação popular através deste tipo organizacional assumiria um caráter restrito ou instrumental. Por fim, seriam encontrados os Movimentos Sociais Clássicos, vinculados à luta por valores e metas mais amplas, de transformação social mais profunda e de alcance no longo-prazo, cujo modelo de participação os autores denominam de Neo-Corporativista ou Ampliada.

Um fator de mobilização dos voluntários é o sucesso aparente dos projetos em que estão atuando ou pretendem atuar. Intervenções nos problemas sociais que não se mostram bem sucedidas ou em fase embrionária tendem a atrair um volume menor de interessados em doar tempo, dinheiro e/ou conhecimento à causa (CORRULÓN, 2002). Neste momento manifesta-se o dilema das organizações do Terceiro Setor entre a participação ampliada e a restrita. Na segunda forma de ação, os objetivos de curto prazo ganham centralidade em relação à difusão de valores e metas mais ampliados, visto que são justamente os recursos tangíveis, obtidos no curto-prazo, os que mais facilmente permitem visualizar o sucesso da intervenção social.

Outra questão fundamental colocada atualmente diz respeito ao controle externo sobre as organizações do Terceiro Setor. Muitas delas se propõem a controlar uma série de poderes nos campos empresarial, político, do executivo e do Legislativo, mas demonstram-se pouco abertas ao controle externo de suas atividades (TEODÓSIO, 2002) Raros são os exemplos,

como o do IBASE, que não apenas prega a adoção do Balanço Social por parte de empresas privadas e governos, mas também publica seu próprio Balanço Social.

Novamente, cabe recorrer a discussões desenvolvidas nos capítulos anteriores. Alguns mitos se propagam em torno das ONGs (LANDIM, 2002; OLIVEIRA, 2002). O mais consolidado deles talvez seja o de que estas organizações estão ligadas naturalmente à participação popular, o que não ocorre efetivamente. Em muitas destas organizações, manifesta-se o dilema micheliano da Lei de Ferro das Oligarquias. Além do deslocamento de objetivos, o centralismo e o autoritarismo nas ONGs pode se manifestar através da metodologia de intervenção nos problemas sociais. Em nome da autonomia da organização e da preservação de abordagens historicamente desenvolvidas de intervenção social, criam-se barreiras à mudança organizacional e à participação de novos membros, sobretudo voluntários.

Pesquisa do autor desta dissertação, TEODÓSIO (2002), constatou em suas entrevistas que mesmo lideranças das ONGs com trajetória marcadamente mais politizada foram unânimes em afirmar que o grau de abertura à participação popular em suas organizações poderia ser muito mais significativo. Alguns chegaram a afirmar que essa participação é praticamente nula. Isso indica que os desafios e armadilhas à transparência e participação da população nas ONGs são muitos, sobretudo quando deparadas com os desafios do novo voluntariado.

Outro espaço institucional que tem abrigado voluntários, ainda que sejam menos visíveis para a grande mídia, são os conselhos municipais. Apesar do avanço do número de conselhos no país, em diferentes áreas como meio ambiente, saúde, educação, infância e adolescência, dentro outras, existe um fenômeno negativo se manifestando nesse espaço público, que a literatura tem demonstrado: a chamada prefeiturização dos conselhos. (GOHN, 2000). Nas comunidades em que a mobilização popular é reduzida, assiste-se a uma captura deste espaço de participação e voluntariado pelo poder executivo municipal. O poder executivo local decreta a formação de um conselho, “de cima para baixo”, selecionando

voluntários que vão atuar no conselho, perpetuando e consolidando a lógica das relações de poder da localidade.

Apesar de desgastada pelos anos e pela trajetória do socialismo real, a epígrafe de Che Guevara, “*endurecer sem perder a ternura*”, se aplica ao momento pelo qual o gerenciamento das organizações do Terceiro Setor se encontra no cenário brasileiro. Em outras palavras, adotar técnicas de gerenciamento que modernizem o setor, sem perder suas características básicas. Assim, faz-se necessário avançar nos processos de recrutamento, registro e controle de voluntários, mas sem descaracterizar o espírito de solidariedade e o modo de convivência que caracteriza a área social. O desafio é conciliar eficiência com democracia, alcance de metas com cidadania e respeito ao público beneficiário com respeito aos colaboradores do projeto social.

Estes desafios não devem ser vistos apenas como valores a serem seguidos, sem importância para a performance da instituição social. Na verdade, voluntários estão buscando um espaço de convivência social mais saudável, fugindo da competitividade e do estresse que caracterizam o trabalho na área privada. Caso os voluntários passem a encontrar as mesmas pressões na esfera social, estarão multiplicadas as condições para o seu desligamento dos projetos comunitários.

A necessidade de voluntários é vista como um dos grandes desafios das organizações do Terceiro Setor. Quando conseguem número adequado de mão-de-obra, não raras as vezes tais organizações têm de arcar com custos de treinamento e estruturar suas atividades conforme a disponibilidade de horários do grupo voluntário (CORULLÓN, 2002). Além disto, em muitos casos estas organizações não apresentam mecanismos eficientes de controle de gestão de seus Recursos Humanos.

TEODÓSIO & RESENDE (1999) observam que os principais problemas na utilização de Recursos Humanos voluntários, vivenciados pelas organizações que atuam no Terceiro Setor, estão ligados à pontualidade, avaliação de desempenho, qualificação para o trabalho e disponibilidade para o exercício das funções na organização.

Segundo os autores, nos casos pesquisados (ONGs ligadas à infância e adolescência na Região Metropolitana de Belo Horizonte) observou-se uma grande dificuldade de se estruturar mecanismos para controlar e regular o trabalho voluntário, sobretudo no que diz respeito à pontualidade e ao absenteísmo. O mesmo se manifesta na avaliação de desempenho. Há relutância em avaliar individualmente o desempenho dos voluntários, bem como adotar

estratégias gerenciais voltadas ao controle, temendo que o voluntariado abandone suas atividades por não aceitar esse tipo de postura gerencial.

Outro problema na utilização de mão-de-obra voluntária, segundo a pesquisa de TEODÓSIO & RESENDE (1999), relaciona-se à preparação e qualificação para o trabalho. Apesar da dedicação e entusiasmo iniciais, muitos voluntários desconhecem a natureza das atividades exercidas e as organizações acabam tendo que investir na preparação para o trabalho, sem saber ao certo se aquele voluntário permanecerá na organização tempo suficiente para o retorno do investimento em treinamento e desenvolvimento de pessoal.

Por fim, as organizações pesquisadas pelos autores encontram dificuldades em estruturar uma escala de trabalho voluntário, visto que esse tipo de trabalhador normalmente define por si mesmo seu volume de tempo e cronograma para atuação no empreendimento social.

Em contrapartida, nessas mesmas organizações observou-se que a utilização de mão-de-obra voluntária torna-se vantajosa por dois aspectos básicos: economia de recursos com remuneração e engajamento no trabalho. No Terceiro Setor, ao que tudo indica, os gestores têm conseguido algo que muitas empresas privadas e públicas vêm tentando construir sem grande sucesso: o engajamento do trabalhador com a organização (TEODÓSIO, 2002).

Portanto, no que tange à gestão de mão-de-obra voluntária, os desafios parecem adquirir novas conotações no Terceiro Setor. O problema do engajamento da mão-de-obra no trabalho, considerado um dos grandes desafios das empresas privadas e foco de sofisticadas políticas organizacionais, parece não existir. Por outro lado, surgem demandas diferenciadas, sobretudo no que diz respeito à preparação e qualificação do corpo voluntário para o trabalho. Além disto, o controle e a regulação sobre o trabalho exercido por voluntários apresenta-se como outro problema de difícil resolução.

Cabe destacar também que a opção pelo trabalho voluntário não é excludente de outras relações contratuais remuneradas praticadas pelas organizações do Terceiro Setor, como trabalho parcial, temporário ou mesmo *full time*. Autores como HUDSON (1999) chegam a defender a adoção de voluntários apenas para alguns tipos de tarefas, geralmente de menor exigência quanto à formação técnico-profissional. Tudo isso denota a complexidade que as relações de trabalho adquirem no Terceiro Setor, sobretudo por remeterem a estratégias gerenciais diferenciadas em relação às tradicionalmente observadas no âmbito das empresas privadas e estatais.

A gestão de mão-de-obra é um dos aspectos mais relevantes do gerenciamento das organizações do Terceiro Setor, apesar de ser um tema deixado em segundo plano na maioria

das vezes, sobretudo quando comparado com outros temas gerenciais como a captação de recursos financeiros, por exemplo (TEODÓSIO, 2001; CKAGNAZAROFF, 1999).

Não existem dados seguros para que se possa fazer uma afirmação genérica sobre o desenvolvimento das técnicas gerenciais de Recursos Humanos no Terceiro Setor brasileiro. Um dos aspectos dificultadores nessa análise é que dentro do conceito de Terceiro Setor encontra-se uma multiplicidade de organizações, com diferentes trajetórias históricas, níveis de legitimidade social, formatos organizacionais, aporte de recursos e técnicas gerenciais. Apesar disso, pode-se elaborar a seguinte tipologia de entidades do Terceiro Setor, de acordo com seu grau de modernização da gestão de Recursos Humanos (TEODÓSIO, 2002). Seriam elas:

1 – instituições pouco estruturadas, que não adotam regras elementares da gestão de Recursos Humanos, como, por exemplo, treinamento inicial e registro de seu corpo de voluntários;

2 – instituições altamente estruturadas, que adotam técnicas de gestão de Recursos Humanos importadas de empresas privadas das quais se originaram, como no caso de muitas fundações empresariais;

3 – instituições que desenvolveram autonomamente metodologias avançadas de organização e gestão de pessoas, sobretudo voluntários.

Conforme destacando anteriormente, parte das discussões desenvolvidas assumem um caráter mais normativo ou propositivo. É justamente a partir deste ponto que a dissertação adquire essas características mais evidentes. Tal fato se justifica não só pela escassez de literatura voltada ao gerenciamento de mão-de-obra voluntária, sobretudo em português, mas também dada a necessidade de se construir modelos gerenciais baseados nos marcos da chamada Gestão Social (KLIKSBURG, 1997; TENÓRIO, 1999). Nesse sentido, as discussões anteriores servem como pano de fundo para as discussões normativas que se seguem. Ainda assim, tem-se clareza que ultrapassar a esfera analítica em direção a propostas de intervenção pode resultar naturalmente em maior potencial de questionamentos.

Em todos os casos existem vantagens e desvantagens, no entanto no segundo grupo de instituições apresentam-se os maiores problemas gerenciais, pois geralmente tais organizações apresentam os mesmos problemas de gestão de Recursos Humanos encontrados nas grandes empresas privadas (desmotivação e falta de comprometimento com o trabalho, autoritarismo “travestido” de participação e dificuldade de manutenção das pessoas mais criativas e dinâmicas nos quadros da empresa), sem as qualidades que a gestão de pessoas apresenta em

muitas ONGs (trabalho em equipe, criatividade, capacidade de resolução de problemas e liderança).

Ao contrário do que muitos consultores e alguns autores no campo da gestão afirmam, gerenciar pessoas nas empresas privadas e em entidades sociais não é a mesma coisa (TEODÓSIO, 2002; TENÓRIO, 1999). Este é um ponto importante da modernização do Terceiro Setor no Brasil, pois, da forma como vem sendo desenvolvido este processo, através da difusão indiscriminada de técnicas privadas de gestão na área social, pode-se perder as virtudes da gestão de RH no Terceiro Setor, reproduzindo-se os vícios da gestão de pessoas na área privada. Uma idéia equivocada que é bastante difundida a respeito do Terceiro Setor é a de que as suas técnicas gerenciais em geral, sobretudo as de Recursos Humanos, são amadoras, improvisadas e arcaicas. No entanto, deve-se pensar o Terceiro Setor pelo “avesso”. Isso permite descobrir uma realidade bem diferente, na qual os gestores sociais teriam mais a ensinar aos profissionais da iniciativa privada do que a aprender com eles.

Há necessidade de adaptação da maior parte dos conceitos e práticas de Recursos Humanos originários do setor privado. Essa adaptação não significa apenas mudar de objetos ou alvos de intervenção, mas repensar profundamente várias práticas que foram criadas a partir de conceitos, crenças e racionalidades diferentes das prevalentes no Terceiro Setor (TEODÓSIO, 1999; TENÓRIO, 1999). Apesar do discurso de muitos profissionais de RH do setor privado pregar a emancipação das pessoas, o desenvolvimento da criatividade profissional, a construção da participação no ambiente produtivo, a qualidade de vida no trabalho, dentre outros fatores considerados positivos, na grande maioria das vezes isto não se efetiva. Muitas técnicas de gestão de Recursos Humanos na iniciativa privada primam pela infantilização das pessoas, exposição desnecessária de sentimentos íntimos e imposição de mudanças rápidas, rompendo as relações pessoais nos grupos, exigindo de uma postura de amizade e carinho entre colegas de trabalho que não necessariamente se gostam, dentre outros problemas. Para agravar a situação, o campo da gestão é povoado por modismos gerenciais que pouca aplicabilidade têm na prática, mas que se difundem rapidamente no mercado como símbolo de modernidade, para depois serem abandonados, muitas vezes na mesma velocidade.

Não há uma fórmula capaz de apontar a proporção correta entre voluntários e empregados aplicável a toda e qualquer organização, independentemente de seu porte, trajetória e ramo de atuação na área social. Um ponto importante para as organizações do Terceiro Setor que pensam em adotar trabalho voluntário é refletir sobre de que natureza são seus problemas gerenciais: financeiros ou de mão-de-obra. Se a resposta são recursos

financeiros, deve-se buscá-los nas fontes apropriadas. Voluntários não são uma saída para a falta de dinheiro, pois seu gerenciamento é muito mais complexo do que o gerenciamento de trabalhadores remunerados.

Cabe destacar também que voluntários podem ser pessoas com diferentes habilidades e contribuições a fornecer à instituição. Assim, pode-se ter voluntários que ofereçam apenas boa vontade, carinho e engajamento à instituição, bem como pode haver voluntários que ofereçam serviços de elevada qualificação profissional. Além disto, imaginar que voluntários não buscam uma remuneração é um equívoco. Voluntários buscam remuneração não-material, seja ela espiritual, afetiva, política, ideológica ou mesmo de realização profissional. Muitos voluntários buscam instituições sociais para realizar sonhos profissionais que nunca tiveram chance de concretizar em suas carreiras, geralmente por falta de autonomia decisória nas empresas privadas, por carência de colaboradores e recursos, falta de tempo, dentre outros fatores.

A intensa valorização que as empresas brasileiras vêm dando ao trabalho voluntário, até como um item positivo nos currículos dos profissionais que se candidatam a cargos em seus quadros, tem contribuído para modificar o perfil do voluntariado brasileiro. Essa prática, já antiga no mercado de trabalho norte-americano, tem se difundido rapidamente entre as empresas brasileiras. Dentre as mudanças no perfil do voluntariado nacional, destaca-se a queda na faixa etária, estimulada pelo chamado “protagonismo juvenil”, princípio que prega a autonomia e atuação dos jovens na sociedade. Além disso, o altruísmo e a dedicação espontânea do voluntariado têm se misturado cada vez mais com interesses particulares de aperfeiçoamento de currículo e vivência profissional.

Mas esses fatores não são negativos em si mesmos, apenas exigem novas posturas para o gerenciamento de voluntários. Muitos desses novos voluntários buscam realização profissional dentro do Terceiro Setor, até mesmo porque não tiveram tempo de carreira para vivenciar experiências profissionais relevantes no setor privado. As estratégias de gerenciamento para este tipo de voluntário devem procurar “proteger” as metodologias de intervenção nos problemas sociais de suas interferências.

Diferentes fatores levam o voluntário a tentar alterar a metodologia de ação das ONGs, podendo resultar tanto no seu aperfeiçoamento, quanto no desvirtuamento dos seus pressupostos e propósitos iniciais. Trata-se de um elemento novo na organização, com uma percepção, *a priori*, menos condicionada pelos grupos internos e pela própria instituição. Sob esse prisma, o voluntário estaria mais susceptível a questionar os procedimentos de intervenção nos problemas sociais desenvolvidos pela organização. Além disto, em muitos

casos o voluntário se oferece para o trabalho social concebendo as ONGs como instituições pouco estruturadas e precárias em termos de operações, percepção muito frequente entre o público em geral.

Na verdade, o voluntário mais facilmente gerenciável é aquele que já se realizou profissionalmente na esfera privada ou pública estatal e procura o Terceiro Setor disposto a desempenhar qualquer tarefa, sem querer lugar de destaque e/ou poder na organização. Por isto, a grande ênfase atualmente que se dá ao recrutamento de voluntários recai sobre o corpo gerencial das empresas privadas.

Quanto mais especializado for o serviço oferecido pela instituição, maior a necessidade de profissionais remunerados. Caso não seja possível contratá-los, é necessário adotar procedimentos de treinamento bastante estruturados para repasse das metodologias de intervenção aos novos voluntários, de forma que elas não se descaracterizem ou se modifiquem ao serem praticadas/aplicadas pelos novos membros da organização.

Determinados serviços oferecidos por instituições vão exigir inclusive formação e registro profissional específicos. Nestes casos, a alocação de voluntários nas funções técnico-profissionais pode trazer instabilidade na oferta do serviço e/ou problemas em sua qualidade. Algumas ONGs chegam ao extremo de impedir que voluntários trabalhem em funções que exijam alta qualificação técnica, pois geralmente o trabalhador voluntário tem um grande comprometimento inicial, que se perde com a lida diária com problemas sociais de difícil resolução e que apresentam alterações no longo-prazo. Uma característica presente na maioria das ONGs é a elevada rotatividade de voluntários.

De outro lado, alguns líderes de entidades sociais pregam que suas organizações devem adotar apenas trabalhadores voluntários em seus quadros. No entanto, esta estratégia, que pode baratear o custo operacional da instituição, pode também comprometer sua sobrevivência no longo-prazo. Um grupo mínimo de pessoas remuneradas é necessário, mesmo para projetos sociais baseados em alto grau de mobilização social.

É importante estruturar um plano de carreira para os voluntários, que os permita assumir responsabilidades maiores na instituição, à medida em que demonstrem maior eficiência e, principalmente, comprometimento diário com o trabalho. Essa “carreira voluntária” deve evoluir desde as tarefas básicas até uma posição de voto no conselho diretivo da instituição. Muitos problemas de rotatividade de voluntários enfrentados pelas instituições sociais devem-se ao fato de serem repassadas aos voluntários apenas as tarefas menos qualificadas, mais chatas e desprezadas por todos na organização.

A melhor estratégia para que se mantenha a integração entre os membros das organizações do Terceiro Setor é aprofundar as características gerenciais positivas que já estão presentes em várias entidades sociais. São elas:

- 1 – estrutura hierárquica reduzida;
- 2 – trabalho estruturado em equipes multidisciplinares;
- 3 – estímulo à comunicação informal e formal entre gestores, trabalhadores e comunidade;
- 4 – adoção de reuniões periódicas nas quais a gerência adote uma postura efetiva de ouvinte;
- 5 – transparência e coragem para assumir erros por parte dos gestores;
- 6 – prestação de contas dos objetivos atingidos em bases compreensíveis a todos os públicos envolvidos (trabalhadores, voluntários e comunidade);
- 7 – avaliação de performance envolvendo todos os públicos interessados, desde os executores dos projetos sociais até os beneficiários, sendo utilizada não como mecanismo de exclusão da organização, mas como estratégia capaz de demonstrar efetivamente os resultados negativos em termos sociais da baixa performance de cada um dos envolvidos na oferta de serviços públicos;
- 8 – estabelecer prazos e compromissos negociados de maneira participativa, para que os indivíduos de baixo rendimento possam se reposicionar e auxiliar a organização a progredir.

O primeiro fator que deve ser considerado por uma organização privada ao desenvolver um programa de voluntariado entre seus empregados é que despreparo e falta de compromisso com a implantação dessa estratégia de gestão podem ser fatais, gerando maiores danos e problemas do que ganhos para a empresa. É preocupante perceber que muitas empresas privadas têm adotado projetos de estímulo de seus empregados ao voluntariado, na onda dos modismos gerenciais, sem refletir mais seriamente sobre seus desdobramentos futuros.

Por outro lado, projetos de voluntariado envolvendo empregados podem se constituir em fontes de mudança organizacional na empresa privada, treinamento e desenvolvimento profissional de seus colaboradores e aumento da produtividade e competitividade. Empregados que se voltam a projetos comunitários descobrem que podem e devem participar da tomada de decisões. Além disto, percebem que a criatividade e a inventividade estão presentes mesmo em pessoas de baixa qualificação formal (escolaridade). Com isso, esses empregados retornam à empresa com novas aspirações, que precisam encontrar espaço dentro

da empresa. O problema todo acontece quando a empresa adota modelos de gestão pouco abertos à participação do empregado. No final, os indivíduos tendem a questionar porque existe participação e democracia para fora da empresa e não para dentro. Elas questionam também porque se tenta elevar a qualidade de vida em comunidades externas ao âmbito da empresa, enquanto os trabalhadores da empresa não experimentam isso em seu cotidiano.

Fator positivo associado ao incentivo ao voluntariado, comprovado através de várias pesquisas, tanto no Brasil quanto no exterior (TEODÓSIO, 2000), é que essas estratégias de gestão de RH geram maior motivação e engajamento no trabalho dentro das empresas privadas. Soma-se a isso o fato dos empregados aprenderem na prática como trabalhar em equipe, interagir com públicos de diferentes mentalidades e alcançar metas com baixo aporte de recursos. Todas essas características de atuação no Terceiro Setor permitem o desenvolvimento de habilidades profissionais relevantes também para a atuação na área privada.

Credibilidade, transparência e compromisso com a comunidade são fatores fundamentais para o desenvolvimento de projetos sociais de sucesso. Sendo assim, a empresa deve projetar seus investimentos sociais não só no curto-prazo, mas também a médio e longo-prazos. Cortar recursos de projetos ainda em processo de maturação, não avançar no programa de voluntariado por falta de estímulo e compromisso da alta gerência, dentre outros problemas muito comuns em investimentos sociais de empresas, podem ser negativos para a imagem institucional da organização privada junto à sociedade e ao mercado consumidor.

A empresa deve conceber seu projeto de voluntariado não só como uma oportunidade de repassar a comunidades carentes suas metodologias de resolução de problemas, mas sobretudo como uma grande chance para que a própria organização privada aprenda com a comunidade e se aproxime de seus mercados consumidores.

Os projetos de voluntariado corporativo devem ser concebidos a partir de um diagnóstico participativo das ações sociais dos empregados, pois muitos deles, antes mesmo de a empresa desenvolver esta idéia, já atuavam na área. Em seguida, deve-se estruturar o chamado “banco de talentos voluntários”, no qual as pessoas informem qualificações e desejos de ação na área social. É importante notar que talentos artísticos, culturais e sociais muitas vezes não são demonstrados pelas pessoas em seu cotidiano de trabalho.

Feitos o diagnóstico e a montagem do banco de talentos, deve-se promover um cadastramento de projetos sociais relevantes. Isto é de fundamental importância, visto que a associação da empresa com projetos sociais que não representem aspirações da comunidade, bem como com instituições que tenham sua credibilidade questionada por quaisquer motivos,

pode resultar em desgaste da imagem institucional da organização privada, com reflexo em sua capacidade de intervenção em problemas sociais. É importante destacar que o empregado que atua voluntariamente, estimulado pela empresa, está representando e levando os valores corporativos para junto da comunidade. Além disso, voluntários devem ser dotados não apenas de vontade de ajudar, mas também de capacitação para intervenção nos problemas sociais, sob pena de multiplicarem as chagas sociais a serem atacadas, ainda que o desejo inicial fosse de eliminá-las. Voluntários despreparados muitas vezes tentam “atropelar” metodologias consagradas de resolução de problemas sociais, desejando impossíveis respostas lineares e efetivas num curto espaço de tempo.

Por fim, torna-se imperativo divulgar os dados do programa de voluntariado de maneira acessível a todos os empregados e às comunidades envolvidas, adotando uma postura de melhoria contínua. Para que tal ocorra, é importante estar aberto ao reconhecimento de erros no gerenciamento do projeto e às sugestões, sejam elas vindas de quaisquer níveis profissionais e hierárquicos da empresa.

5) 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 instituições não-lucrativas. Concebendo a esfera do mercado como *locus* 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.

6) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. (1985) Nem cidadãos, nem seres livres: o dilema político do indivíduo na ordem liberal-democrática. In: **Dados** – Revista de Ciências Sociais, vol. 28, no.1, pp. 5-25.

AKTOUF, O. (1996) **A administração entre a tradição e a renovação**. São Paulo: Atlas.

ALBERT, M. (1992) **Capitalismo versus capitalismo**. São Paulo: Edições Loyola, Fundação FIDES.

ALTER, N. (1993) La crise structurelle des modèles d'organisation. **Sociologie du travail**, v.35, n.1.

ANDRADE, C. D. (1997) **O avesso das coisas**. Rio de Janeiro: Record.

ANDREWS, C. W. & KOUZMIN, A. (1998) A reforma gerencial no Brasil à luz da Teoria da Escolha Pública: uma análise do discurso oficial. In: **Anais do 22º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Foz do Iguaçu/PR: ANPAD, 19 a 22 de setembro.

ANTUNES, R. (1999) **Os sentidos do trabalho** – ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial.

ARANTES, P. E. (2002) Esquerda e direita no espelho das ONGs. In: **Cadernos ABONG** – ONGs identidade e desafios atuais. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, no. 27, maio, pp. 3-27.

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

ARRUDA, M. C. C.; WHITAKER, M. C.; RAMOS, J. M. R. (2001) **Fundamentos de ética empresarial e econômica**. São Paulo: Atlas.

AZEVEDO, F. A. (2002) **Guia para ação social**: empresa & comunidade. Belo Horizonte: FIEMG, novembro.

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.

BEBBINGTON, A. (2002) Reflexões sobre a relação norte-sul na construção de conhecimentos sobre as ONGs na América Latina. In: HADDAD, S. (org.) **ONGs e universidades**: desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; Peirópolis, pp. 93-118.

- BOJE, D. M. (2002) Resistência carnavalesca ao espetáculo global. In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v.42, n. 4, out/dez, pp. 11-28.
- 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.
- BRADNER, J. H. (1993) It starts with you... the volunteer administrator. In: **The Journal of Volunteer Administration**. Association of Volunteer Administration, spring, issue, volume IX, no. 3, pp. 20-22.
- CANCLINI, N. G. (1999) **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- CARCANHOLO, M. D. et al (orgs.) (1997) **A quem pertence o amanhã?** - ensaios sobre neoliberalismo. São Paulo: Edições Loyola.
- CARRION, R. M. (2000) Organizações privadas sem fins lucrativos – a participação do mercado no Terceiro Setor. In: **Tempo Social**; Revista de Sociologia da USP. São Paulo: volume 12, no. 2, novembro.
- CARVALHO, M. C. A. A. (1998) **Participação social no Brasil hoje**. In: Polis Papers, no. 2.
- CARVALHO, N. V. (1997) 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 21º 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.
- CASTELLS, M. (1999) **A sociedade em rede** – volume I. São Paulo: Paz & Terra.
- CEPIK, M. (2000) Direito à informação: situação legal e desafios. In: **Informática Pública**, ano 02, no. 2, pp. 43-56, dez.
- CHANLAT, J. F. (1999) **Ciências Sociais e Management**: reconciliando o econômico e o social. São Paulo: Atlas.
- CHIANCA, T.; MARINO, E.; SCHIEZARI, L. (2001) **Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil**. São Paulo: Global.
- CKAGNAZAROFF, I. B. (1999) A Relação Entre a Prefeitura e o Terceiro Setor na Área da Criança e Adolescente em Belo Horizonte. In: **Anais do VIII Colóquio Internacional sobre Poder Local**. Salvador: NPGA / UFBA.

COELHO, S. C. T. (2000) **Terceiro Setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. São Paulo: Editora SENAC São Paulo.

CORAGGIO, J. L. (1993) **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Itamontes, out.

CORULLÓN, M. B. G. (2002) **Voluntariado na empresa: gestão eficiente da participação cidadã**. São Paulo: Peirópolis.

COSTA, A. C. G. (2002) **Lições de aprendiz**: pessoas, idéias e fatos que estão construindo uma nova história de responsabilidade social no Brasil. Belo Horizonte: Modus Faciendi.

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.

CRUZ, C. M.; ESTRAVIZ, M. (2000) **Captação de diferentes recursos para organizações sem fins lucrativos**. São Paulo: Global.

DAHL, R. (1993) **Democracia y sus críticos**. Buenos Aires: Paidós.

DAHL, R. (1994) **Después de la revolución**. Barcelona: Gedisa.

DAVIS, W. (1999) **Mitos da administração**: o que você pensa que sabe pode estar errado. São Paulo: Negócio Editora.

DICTSON, D. & RAY, D. (2001) A moderna revolução democrática: uma pesquisa objetiva sobre as eleições via Internet. In: **Informática Pública**, v. 3, n.1, maio.

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

DOMINGUES, J. M. (2000) A cidade: racionalidade e liberdade em Max Weber. In: SOUZA, J. (org.) **A atualidade de Max Weber**. Brasília: UnB, pp. 209-233.

DONAS, J. B. (1999) **Si Aristóteles fuera internauta...**: Hacia una ética de la solidaridad en el ciberespacio. Belo Horizonte: PUC-MG.

DOWBOR, L. (1998) **A reprodução social**: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis, R.J.: Vozes.

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

DRUCKER, P. F. (1992) **Administrando para o futuro**: os anos 90 e a virada do século. São Paulo: Pioneira.

DULANY, P. (1999) A experiência do Terceiro Setor nos Estados Unidos. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J; SOLA, L. (orgs.) **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP.

EINSENBURG, J. (2000) Internet e política. In: **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte: v.5, n. 10, pp. 63-105, jan/jul.

EINSENBURG, J. (1999) Internet popular e democracia nas cidades. In: **Informática Pública**, ano 01, no. 1, pp. 43-56, jun.

FALCÃO, R. S. (2002) **Elaboração de projetos e sua captação de recursos**. Rio de Janeiro: RFalcão Consultoria, mimeo.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. (2002) Iniciativa privada e responsabilidade social. Rio de Janeiro.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. (2000) Empresas e Responsabilidade Social: um estudo sobre as ações sociais realizadas pelo setor privado em Minas Gerais. Belo Horizonte.

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

FISCHER, T. (1991) O Poder Local no Brasil: temas de pesquisas e desafios da transição. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: 25(2), pp. 86-92, abr./jun.

FISCHER, T. (org.) (1996) **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

FONSECA, E. G. (1993) **Vícios privados, benefícios públicos? A ética na riqueza das nações**. São Paulo: Companhia das Letras.

FONSECA, E. G. (1995) **As partes & o todo**. São Paulo: Siciliano.

FREY, K. (2001) Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: **Informática Pública**, v. 3, n.1, maio.

FUKUYAMA, F. (2000) **A grande ruptura: a natureza humana e a reconstituição da ordem social**. Rio de Janeiro: Rocco.

GAIGER, L. (1998) A Solidariedade como alternativa econômica para os pobres. In: **Contexto e Educação**, n. 50, p.47-71.

GASKIN, K. & SMITH, J. D. (1995) **A new civic europe? A study of the extent and role of volunteering**. UK: The Colunteer Center UK.

GIDDENS, A. (2002) **Mundo em descontrole**. Rio de Janeiro: Record.

GIDDENS, A. (1998) **Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo**. São Paulo: UNESP.

GOHN, M. G. (1998) O cenário da participação em práticas da gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças do caráter do associativismo. In: **Cidadania** – textos, n. 12, p. 1-85, julho.

GOHN, M. G. (2000) **Mídia, terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

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

GRAU, N. C. (1998) **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: REVAN; Brasília, DF; ENAP, dezembro.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. (2001) Investimento social privado no Brasil: perfil e catálogo dos associados GIFE. São Paulo.

GUIDI, L. (2001) E-Democracia em Bologna: a rede cívica Iperbole, e como construir uma comunidade participativa *on line*. In: **Informática Pública**, v. 3, n.1, maio.

HARVEY, D. (1993) **A condição pós-moderna** – uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola.

HOLZMANN, L. (2000) Gestão cooperativa: limites e obstáculos à participação democrática. In: SINGER, P. & SOUZA, A. R. (orgs.) **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Contexto, pp. 49-62.

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

IOSCHPE, E. (org.) (1997) **3º Setor** – desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz & Terra.

KLEIN, N. (2002) **Sem logo: a tirania das marcas em um planeta vendido**. Rio de Janeiro: Record.

KLIKSBERG, B. (1997) **O desafio da exclusão: para uma gestão eficiente**. São Paulo: FUNDAP.

KURZ, R. (1997) **Os últimos combates**. Petrópolis: Vozes.

LAWSSON, G. (1998) **NetState** – creating electronic government. London: Demos.

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.

LEFEBVRE, H. (1999) **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

LOYOLA, E. & MOURA, S. (1996) Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, T. (org.) **Gestão Contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, pp. 53-68.

MARCOVITCH, J. (1997) Da exclusão à coesão social: profissionalização do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, E. (org.) **3º Setor – desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz & Terra.

MARX, R. (1997) **Trabalho em grupos e autonomia como instrumentos da competição**: experiência internacional, casos brasileiros, metodologia da implantação. São Paulo: Atlas.

McCARTHY, K. D. (1997) Educando os futuros administradores do setor de filantropia. In: IOSCHPE, E. (org.) **3º Setor - desenvolvimento social**. R J: Paz & Terra.

MCINTOSH, M.; LEIPZIGER, D.; JONES, K. L.; COLEMAN, G. (2001) **Cidadania corporativa: estratégias bem-sucedidas para empresas responsáveis**. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed..

MEGGINSON, L. C. et al (1998) **Administração - conceitos e aplicações**. São Paulo: Harbra.

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

MELO NETO, F. P.; FROES, C. (1999) **Responsabilidade Social & Cidadania Empresarial – a administração do Terceiro Setor**. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed.

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

MESQUISTA, A. S. & FERREIRA, S. P. (1997) Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana. In: **Anais do 21º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração** Rio das Pedras/RJ: ANPAD, de 21 a 24 de setembro.

MICHELS, R. (1969) **Los partidos políticos**. Buenos Ayres: Amarrótu.

MICKLETHWAIT, J. & WOOLDRIDGE, A. (1998) **Os bruxos da administração: como se localizar na babel dos gurus empresariais**. Rio de Janeiro: Campus.

MINTZBERG, H. (1996) Managing Government - Governing Management. In: **Harvard Business Review**, may-june, pp. 75-83.

MOORE, M. (1997) **Downsize this!:** random threats from an unarmed American. New York, EUA: HarperPerennial.

MORALES, C. A. (1999) Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (orgs.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, pp. 51-86.

NABUCO, M. R. & LAVINAS, L. (1995) Economic crisis and tertiarization in Brazil's metropolitan labour market. In: **International Journal of Urban and Regional Research**, vol. 19, no. 03, p. 358-367.

NOGUEIRA, M. A. (1998) **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz & Terra.

OLIVEIRA, C. M. (2002a) O projeto das redes. In: **Aminoácidos**. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, no. 2, pp. 95-105.

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.

OLSON, M. (1999) **A lógica da ação coletiva** os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP.

PATEMAN, C. (1992) **Participação e teoria democrática** Rio de Janeiro: Paz & Terra.

PAULA, A. P. P. (1997) Um estudo de caso da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais: 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.

PELIANO, A. M. T. M. (coord.) (2000) **A iniciativa privada e o espírito público**: a ação social das empresas do Sudeste brasileiro. Brasília: IPEA.

PEREIRA, C. (2001) **Captação de recursos (*fund raising*)**: conhecendo melhor porque as pessoas contribuem. São Paulo: Editora Mackenzie.

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.

PINHO, J. A. G. (1999) Inovação na gestão municipal e o papel do prefeito schumpeteriano – uma abordagem preliminar. In: **Anais do 23º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Foz do Iguaçu/PR: ANPAD, 19 a 22 de setembro.

PINTO, L. F. S. (2002) **Gestão-Cidadã**: ações estratégicas para participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV.

PIORE, M. (1998) Produção, comércio e crise do capitalismo russo. In: **Folha de São Paulo**, Caderno 2 – Dinheiro. São Paulo: Folha de São Paulo, 29 de novembro, p. 2.

PRATA, C. M. (1999) As várias faces da relação cidadão X Estado: antigos papéis e novas metáforas. In: **Anais do 23º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Foz do Iguaçu/PR: ANPAD, 19 a 22 de setembro.

- PRINGLE, H.; THOMPSON, M. (2000) **Marketing Social**: marketing para causas sociais e a construção das marcas. São Paulo: Makron Books.
- PUTNAM, R. D. et al (1996) **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- RIBEIRO, R. J. (2000) Democracia versus república – a questão do desejo nas lutas sociais. In: BIGNOTTO, N. **Pensar a República** Belo Horizonte: Ed. UFMG, pp. 13-25.
- RIBEIRO, R. J. (1999) **Ao leitor sem medo** – Hobbes escrevendo contra o seu tempo. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- RIFKIN, J. (1995) **O fim dos empregos** - o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho. São Paulo: Makron Books.
- ROCHE, C. (2000) **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs**: aprendendo a valorizar as mudanças. São Paulo: Cortez; ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam.
- ROESCHE, 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.
- SALOMON, L. (1998) A emergência do Terceiro Setor: uma revolução associativa global. In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: 33(1): 5-11, janeiro-março.
- 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.
- SANTOS, J. H. (1999) A tragédia do mundo ético. In: **Extensão** – cadernos da Pró-Reitoria de Extensão da PUC Minas. Belo Horizonte: PUC Minas, v.9, n. 30, pp. 29-44, dez.
- SCHERER-WARREN, I. (1993) **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.
- SEPPALLA, J. (2001) Serviços municipais e participação cívica na rede: a cidade de Tampere, Finlândia. In: **Informática Pública**, v. 3, n.1, maio.
- SERVA, M. (1997) A racionalidade administrativa demonstrada na prática administrativa. In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: v. 37, no. 2, p. 18-30, abr./jun.
- SILVER, N. (1998) **At the heart**: the new volunteer challenges to community agencies. San Francisco, USA: The San Francisco Foundation.
- SIMMEL, G. (1983) **Sociologia**. São Paulo: Ática.
- SINGER, P. & SOUZA, A. R. (orgs.) (2000) **A Economia Solidária no Brasil** – a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto.

SINGER, P. (2000) Economia solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, P. & SOUZA, A. R. (orgs.) **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Contexto, pp. 11-28.

SLATER, D. (2000) Repensando as espacialidades dos movimentos sociais: questões de fronteiras, cultura e política em tempos globais. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, pp. 503-533.

SMITH, A. (1999) **A teoria dos sentimentos morais**. São Paulo: Martins Fontes.

SOARES, J. A. & GONDIM, L. (1998) Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, J. A. & CACCIA-BAVA, S. (orgs.) **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, pp. 61-96.

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

STORPER, M. (1994) Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafios dos países em desenvolvimento. In: RIBEIRO, L. C. Q. & SANTOS, J. R. (orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. São Paulo: Civilização Brasileira, pp. 23-63.

SZAZI, E. (2000) **Terceiro Setor: regulação no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2000.

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

TEIXEIRA, A. C. C. (2002) A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz & Terra, pp. 105-142.

TENDLER, J. (1998) **Bom governo nos trópicos – uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF: ENAP, 1998.

TENÓRIO, F. G. (1999) Um espectro ronda o Terceiro Setor: o espectro do mercado. In: **II Encontro da Rede Latino-Americana e do Caribe da Sociedade Internacional de Pesquisa do Terceiro Setor**. Santiago, Chile: Internacional de Pesquisa do Terceiro Setor, pp. 1-21.

TENÓRIO, F. G. (org.) (1997) **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

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. (2001) Participação Popular na Gestão de Cidades: impasses e perspectivas no cenário brasileiro. In: **Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR – Ética,**

Planejamento e Construção Democrática do Espaço. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 28 de maio a 01 de outubro, pp.129-139.

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

TEODÓSIO, A. S. S. (1999) Marketing Social: pensando o Terceiro Setor como negócio, gerenciando como empreendimento social. In: **Anais do XIX Encontro Nacional das APAEs**. Belo Horizonte: FENAPAE, 26-29 de julho.

TEODÓSIO, A. S. S. & RESENDE, G. A. (1999) Estratégias de gestão de recursos humanos no Terceiro Setor. In: CARVALHO NETO, A. C. & NABUCO, M. R. (orgs.) **Relações de Trabalho Contemporâneas**. Belo Horizonte: IRT, PUC-Minas, p. 287-302.

TEODÓSIO, A. S. S. & TEIXEIRA, M. G. (1995) Relações de trabalho no Japão: impactos de transformações sócio-econômicas recentes. In: **XX Congresso Latinoamericano de Sociologia da Associação Latinoamericana de Sociologia**. Cidade do México: ALAS, outubro.

TEODÓSIO, A. S. S. (1997) et al Gestão sindical:a percepção de dirigentes sindicais da CUT. In: **Cadernos de Administração**. Belo Horizonte: PUC/MG, v. 4, dez.

TEODÓSIO, A. S. S. et al. (1997) Discurso e prática gerencial na esfera municipal: uma experiência de gestão pública em Minas Gerais. In: **Anais do 21^o. Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Rio das Pedras / RJ: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 22 a 24/09.

TUSSIE, D.; RIGGIROZZI, M. P. (2001) Pressing ahead with new procedures for old machinery: global governance and civil society. In: **42nd International Studies Association Annual Convention**. Chicago, USA: International Studies Association, 20-24/02, pp. 1-24.

VELTZ, P.; ZARIFIAN, P. (1993) Vers de nouveaux modèles d'organisation?, **Sociologie du travail**, v. 35, n.1.

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

WEBER, M. (1994) **A ética protestante e espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira.

WOOD JR., T. (2002) **Executivos neuróticos, empresas nervosas**. São Paulo: Negócio Editora.

WOOD JR., T. (1999) **Os sete pecados do capital**. São Paulo: Makron Books.

WRIGHT, P. L.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. (2000) **Administração Estratégica: conceitos**. São Paulo: Atlas.

WYSOCKI, I. K. (1991) An untapped volunteer resource: people with HIV disease, ARC, or AIDS. In: **The Journal of Volunteer Administration**. AVA, spring, v. IX, no. 3, pp. 8-13.

ANEXOS

ANEXO 1

PORTAIS NACIONAIS RELACIONADOS AO TERCEIRO SETOR

Instituição / Projeto	Endereço Eletrônico
Academia de Desenvolvimento Social	www.academiasocial.org.br
Agência de Educação para o Desenvolvimento	www.aed.org.br
Associação Brasileira de Captadores de Recursos	www.abcr.org.br
Associação Brasileira de ONGs	www.abong.org.br
Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças	www.abdl.org.br
Balanco Social – IBASE	www.balancosocial.org.br
Confederação Brasileira de Fundações	www.cebraf.org.br
Conselho de Cidadania Empresarial da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais	www.fiemg.com.br/cidadania
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional	www.fase.org.br
Federação Nacional dos Estudantes de Administração	www.fenead.org.br
Fórum de Marketing Social do Brasil	www.socialtec.org.br
Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança	www.fundabrinq.org.br
Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social	www.fides.org.br
Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho	www.fmss.org.br
Fundação Vitae	www.vitae.org.br
Grupo de Institutos, Fundações e Empresas	www.gife.org.br
Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas	www.ibase.br
Instituto de Estudos da Religião	www.iser.org.br
Instituto Ethos de Responsabilidade Social	www.ethos.org.br
Instituto Fonte	www.fonte.org.br
Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social	www.idis.org.br
Instituto Sócio-Ambiental	www.socioambiental.org
Integração - Revista Eletrônica do Terceiro Setor	200.18.48.23
Prêmio Bem Eficiente da Kanitz Associados	www.melhores.com.br
Programa Capacitação Solidária	ww.pcs.org.br
Programa Voluntários	www.programavoluntarios.org.br
Programa Voluntários das Gerais	www.voluntariosdasgerais.org.br
Projeto Aprendiz	www.uol.com.br/aprendiz
Rede de Informações para o Terceiro Setor	www.rits.org.br
Responsabilidade Social nos Negócios	www.alternex.com.br/~patiapucurio/

ANEXO 2

PORTAIS ESTRANGEIROS RELACIONADOS AO TERCEIRO SETOR

Instituição / Projeto	Endereço Eletrônico
Ass. Research on Nonprofit Organiz. and Voluntary Action	www.arnova.org
Centre for Civil Society	www.lse.ac.uk/Depts/ccs/Default.htm
Corporate Watch	www.corpwatch.org
Institute for Volunteering Research	www.ivr.org.uk/institute.htm
European Business Network	www.eben.org
Volunteers of América	www.volunteersofamerica.org
International Society for Third Sector Research	www.jhu.edu/~istr
John Hopkins University	www.jhu.edu
Mandel Center for Nonprofit Organizations	www.cwru.edu/bulletin/mandel_center.html
Nonprofit Management & Leadership	www.jbp.com/JBJournals/nml.html
Peter Drucker Nonprofit Innovation Discovery Site	www.pfdf.org/innovation/index.html
International Society for Business, Ethics and Economics	www.isbee.org
United Nations Volunteers	www.unv.org
International Medical Volunteers Association	www.imva.org
International Fundraising Group	www.ifrg.org.uk
Sector3: Información y Servicios para el Tercer Sector	www.sector3.net/index.htm

ANEXO 3

**CENTROS DE PESQUISA SOBRE TERCEIRO SETOR
EM INSTITUÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL**

Associação de Alunos e Ex-alunos dos MBAs da USP	USP	www.usp-mba-exes.org.br	mbaexes@vento.com.br
Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor	USP	www.fea.usp.br/fia/ceats	ceats@usp.br
Centro de Ciências Econômicas	UNISINOS	www.unisinos.br	unisinos@unisinos.br
Centro de Planejamento e Extensão Universitária em Serviço Social	UNESP		canoas@franca.unesp.br
Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração	UFPR		mserve@uol.com.br
Centro de Estudos do Terceiro Setor	FGV-SP	www.fgvsp.br/revista	merege@fgvsp.br
ESPM Social	ESPM	www.espm.br	irocha@espm.br
Grupo de Estudos do Terceiro Setor	UVV	www.uvv.br	lmls@uol.com.br
Grupo Interagências para Mobilização de Recursos	UFPE		interage@truenet.com.br
Grupo Pró-Voluntariado - 5º Termo de Relações Públicas e Núcleo pela Tolerância	UNESP	www.bauru.unesp.br/tolerancia	paz@faac.unesp.br
Instituto de Administração e Gerência	PUC-RIO	http://hydra.iag.puc-rio.br	dianams@iag.puc-rio.br
Universidade Mackenzie	Universidade Mackenzie	www.mackenzie.br	poslato@mackenzie.br
Núcleo de Estudos do Terceiro Setor	Universidade Ibirapuera	www.ibirapuera.br	jacdema@uol.com.br
Centro de Referência em Terceiro Setor	PUC Minas	www.pucminas.br/relint	teodosio@pucminas.br
Núcleo de Estudos em Administração do Terceiro Setor	PUC SP	www.pucsp.br	posadm@pucsp.br

**CENTROS DE PESQUISA SOBRE TERCEIRO SETOR
EM INSTITUÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL (continuação)**

Núcleo de Estudos Sobre Marketing e Tecnologia de Negócios	UFPE		scbm@bol.com.br
Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais	UFBA	www.adm.ufba.br	nepol@ufba.br
Núcleo de Responsabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável	UFRJ		marjorie@unikey.com; redes@uerj.br
Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa e Estudo sobre o Terceiro Setor	UFRGS	www.ea.ufrgs.br/nipets.html	carrion@adm.ufrgs.br
Núcleo Interdisciplinar Sobre Gestão em Organizações Não Empresariais	UFMG	www.face.ufmg.br/nig-one	nig-one@face.ufmg.br
Observatório da Realidade Organizacional	UFPE	www.ufpe.br/observat	cris_carvalho@uol.com.br
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação - MCT/IBICT-UFRJ/ECO	UFRJ		marletelet@dep.ibict.br