

A GESTÃO SOCIAL DO TERCEIRO SETOR E SUAS DUALIDADES

Eloísa Helena de Souza Cabral
Fundação Armando Álvares Penteado - FAAP – São Paulo – Brasil

1. Introdução

O tema desta mesa, “O papel do empresário social: características, particularidades e desafios”, sugere que examinemos a gestão dos esforços empreendidos nas organizações do Terceiro Setor (OTS) como instrumento da dinâmica política, econômica e social, onde se insere a questão social, tema central desse Congresso. Ao processo de gestão cabe dotar as organizações de capacidades de realização e representação de suas finalidades missionárias e das expectativas e interesses dos segmentos sociais que nelas estão envolvidos e, nesse sentido, é necessário refletirmos sobre sua estrutura e natureza de modo a reconhecer suas respostas aos conflitos de interesses, reivindicações, que são a manifestação do desenvolvimento desigual das alternativas para a vida em sociedade.

As manifestações políticas, jurídicas e culturais, de um lado, e o conjunto das condições materiais e de infra-estrutura – saúde, educação, trabalho, produção, tecnologia – de outro, apresentam modos de desenvolvimento assimétricos e insatisfatórios no que concerne aos requisitos sociais admitidos e aos resultados obtidos. A este estado de reprodução desigual de bens, para o qual confluem os problemas da dimensão estrutural da sociedade, chamamos questão social.

Entre as manifestações atuais da questão social, revaloriza-se, atualmente, o conjunto de atividades, iniciativas e organizações, que compõem o Terceiro Setor (TS), o qual, recepciona um espaço privilegiado, politizado, que se expressa socialmente como lugar relacional entre o Estado, o mercado e a comunidade no provimento de garantias e proteção social.

Nosso objetivo nesta nota é identificar as exigências que este lugar relacional do TS comunica à gestão das instituições qualificando-as para desempenhar os papéis peculiares que persegue. Estas exigências, veremos, apresentam-se na forma de *dualidades* que reproduzem o ambiente híbrido e os anseios missionários das OTS.

2. O Terceiro Setor e a mistura de proteção social.

Durante os anos 80 desenvolveu-se no *European Centre for Social Welfare Policy and Research*, sediado em Viena, uma série de estudos inicialmente ligados à sociologia política, que buscaram sistematizar a idéia de uma disposição institucional de mistura, *mista* ou *plural* para as questões afetas à proteção social. O conceito de mistura de proteção social - welfare mix – é o ponto basilar das idéias desenvolvidas por Evers (1995), para dar conta das complexas e complementares interações que ocorrem entre os três setores angulares: o Estado, o setor mercantil, e a comunidade.

Da combinação desses setores, que interagem segundo lógicas e racionalidades distintas e específicas, deriva o conjunto de ações, pressões e políticas que compõem as garantias sociais que materializam a proteção social. O conceito de mistura alude, portanto, aos esforços sinérgicos dessa combinação e pode ser interpretada como uma pluralidade de racionalidades, agora completada com a manifestação dos setores, o Estado, o mercado e a comunidade, na projeção específica da questão social, agora como questão de proteção social.

Esta concepção teórica possibilita olhar o TS, como uma realização desta *área intermediária* do sistema de mistura de proteção social, e não como um limite funcional de características organizacionais. Portanto, não conceitua o TS pelas características habitualmente apontadas, de ser composto por organizações não lucrativas, voluntárias, ou outras. Para qualificá-lo melhor, devemos recorrer ao conceito de espaço público para

indicar que o TS deve ser localizado como uma dimensão deste espaço na sociedade civil, uma vez que engloba as relações entre o econômico e o político, o público e o privado, e se apresenta como substancial à democracia, que, enquanto princípio organizativo justifica o interesse público pela questão social.

Neste espaço público, reconhecemos o campo de tensões estruturais onde se debatem as relações, os interesses e as necessidades, internas e externas. Estas tensões se manifestam principalmente nas relações entre o mercantil e a esfera pública; entre o mundo uniforme das organizações com discursos e finalidades dirigidas e o mundo plural e inespecífico abordado pela comunidade; entre o mundo formal das organizações estruturadas e a informalidade comunicada pela comunidade e seus valores. Este posicionamento supera as características econômicas, ou idiosincrasias organizacionais, para valorizar os papéis políticos e sociais de que as organizações são investidas no processo de sua conformação. Este processo, rico de significados sociais, políticos e de inter-relação entre os setores, manifesta-se com o atributo de intermediação.

Assim, as organizações que abordam problemas oriundos da questão social terão sempre esta questão como acervo de sua identidade. Defini-las pela sua funcionalidade ou limites de atuação impede o reconhecimento deste campo, mascarando o reconhecimento da tensão como elemento constitutivo e freando sua condição natural de intermediação, que não é senão a exteriorização e representação da diversidade e pluralidade dos fatos sociais que estão no seu nascedouro.

3. Terceiro Setor: espaço público não estatal?

Tratando o bem público como o produto social do encontro entre o Estado, o mercado e a comunidade, necessária e indistintamente usufruído pelos cidadãos, podemos dizer que estes bens, em sua qualidade e forma, respondem ao confronto, entre a representação da vontade dos cidadãos, o exercício do poder do Estado e a capacidade produtiva do mercado. A reprodução desses bens públicos é desigual no desenvolvimento do capitalismo e nos resultados dessa dimensão estrutural identificamos a questão social.

Se considerarmos com Sousa Santos (1998) o contrato social como a *metáfora* do encontro focado acima, estamos compreendendo o TS como produtor de bens públicos

característicos que decorrem da dinâmica deste contrato. Considerando agora o espaço natural do TS, como o interstício das relações tensionadas, estamos de posse dos instrumentos teóricos que, examinados a luz de dados empíricos, poderão esclarecer as particularidades da gestão social nas OTS.

De imediato, o problema assim colocado esclarece a possível dicotomia que exista entre o caráter substitutivo ou suplementar do TS em relação ao Estado. Consideramos uma OTS como uma iniciativa privada de cidadãos, que interpretam a questão social e de forma solidária, orientando-se por valores expressos em uma missão, e que se dispõem a gerir formas de produção de bens públicos, em um espaço público intermediário que congrega uma mistura de proteção social.

A OTS assim concebida permite superar qualquer propósito de substituição do Estado por sua atuação paralela. Tal propósito não encontra respaldo na contratualidade apontada acima, nem na concepção de organização que apontamos. Só ao Estado está assegurado o papel de ser o sustentador do contrato social democrático. Às OTS nessa acepção, está aberto o campo de possibilidades de manifestações comunitárias e coletivas de pressões e viabilização de serviços que pertençam àquela contratualidade, no sentido da mistura do bem estar social.

No interior da organização identificamos interesses grupais, essenciais à sua formação, expressos pelo que denominarei *públicos constituintes*. Estes públicos seguem cinco frações diferenciadas de sujeitos: *instituidores*, correspondendo ao grupo original que instalou a organização, manifestou sua missão e propiciou os recursos materiais e ideológicos iniciais; *funcionários*, correspondendo ao grupo de indivíduos que se vincularam legalmente como trabalhadores da organização e assumiram ao longo do tempo um determinado grau de identidade com os pressupostos da organização; *voluntários*, como um grupo relativamente transitório que se articula à organização de modo autônomo e realiza parcelas das tarefas, ou contribui com trabalho, participação ideológica ou empenho pessoal, não remunerado, com intensidade e características diversas; *doadores*, correspondente ao conjunto, nem sempre internamente articulado de indivíduos, que contribui financeiramente para a manutenção da organização; e, finalmente o *público alvo*, que constitui o grupo de beneficiários dos serviços prestados pela organização, ou seja, o cidadão portador de direitos, com capacidade de autonomia e

liberdade para decidir sobre sua vida individual e coletiva – para quem se destinam as ações das OTS. É fundamental ressaltar a centralidade do *gestor* como elemento do público constituinte, para o qual confluem os interesses e influências de todos os públicos.

A experiência indica que o TS é um movimento que promove aspectos relativos à qualidade de vida e perspectivas sócio-culturais, fiscaliza entidades públicas e privadas, provê serviços, gestando formas novas de organização e participação e estabelecendo um rearranjo de funções nos setores estatal e mercantil. Porém, é no âmbito da comunidade que se opera uma alteração, referente à forma de participação dos cidadãos catapultados pela sua participação no interior das OTS. Esta alteração é mais profunda pela visibilidade que as missões adquirem como instrumentos da explicitação de vínculos solidários e meio para a interpretação coletiva da questão social.

Desse ponto de vista, o que ocorre é que o TS está contribuindo para a ampliação do conceito de público, diferentemente da função pública do Estado, entendido este último enquanto fiador do contrato social e gestor da universalidade. Este caráter público do TS é ligado à particularidade de não se poder exigir universalidade do TS, por ele operar com as singularidades das interpretações coletivas dos públicos constituintes, sobre a questão social. É a partir da inclusão dos interesses e expectativas dos públicos constituintes, que decorre a possibilidade do desenvolvimento do TS assumir um processo de publicização, e assim considerar, na sua constituição, os atributos do *espaço público não estatal* que segundo Wanderley (1998) são:

Representatividade de interesses coletivos: proveniente da natureza participativa da ação pública, a constituição de uma OTS é por si só a expressão de interesses coletivos quando atende demandas sociais.

Democratização: refere-se à ampliação de espaços relativos às decisões políticas, constantes do ato criador da organização, da agregação dos públicos constituintes e de sua operacionalidade como organização.

Qualidade e efetividade dos serviços: a noção de caridade e filantropia, marcas da origem das OTS no Brasil, se confronta com a noção de prestação de serviços a cidadãos conscientes de seus direitos. Estes são meios para se buscar, não apenas um padrão de excelência funcional, mas sobretudo, instrumentos para almejar a *qualidade política*,

quando os serviços contemplarão meios, para a reflexão crítica, dos públicos envolvidos, sobre a sociedade que se tem e a que se quer construir, ou seja, para a publicização da missão institucional.

Visibilidade Social: procedente da natureza de disponibilidade da ação pública, a visibilidade social diz respeito à publicidade e fidedignidade das informações correntes em uma OTS, apresentando-se de maneira complementar à democratização. A transparência das ações, por parte das OTS, é crucial para a credibilidade do setor, principalmente no Brasil.

Universalidade: decorrente da natureza de disponibilidade da ação pública, universalidade diz respeito à coletividade, aquilo que é ou se dirige para todos, indo além de interesses individuais. O caráter universal no TS está mediado, porém, pela declaração da missão, ou entendimento privado do grupo de indivíduos que constitui uma organização, e se propõe a trabalhar para a coletividade, desenvolvendo serviços e atividades para seu público alvo.

Cultura Pública: conectada com a natureza da disponibilidade da ação pública, a cultura pública se refere à possibilidade, que o TS persegue, de construir um paradigma que supere ações paternalistas e clientelistas. A ótica que se impõe, no diálogo apontado acima, é a da garantia dos direitos de cidadania.

A *autonomia* se caracteriza pela independência da organização em relação à representatividade pública do governo e de outras instituições, cuja representatividade emana de outras fontes e de outros pactos sociais. É à missão e à contratualidade, renovadas no processo dialógico entre os públicos constituintes e a sociedade civil, que deve se referir à autonomia.

O *controle social* é o elemento deste processo dialógico, que faz a conexão com a sociedade civil, permitindo a mudança e arbitrando os interesses dos públicos constituintes. É o instrumento de gestão que promove a resposta aos desafios da questão social, garante o cumprimento da missão, e fornece um elemento, para normatizar o acesso ao fundo público.

4. Gestão social

O reconhecimento de uma função social inerente ao processo de gestão, permite que se examine a legitimidade deste processo, enquanto tradutor e executor do conteúdo interno da organização, frente à questão social. Quando indagada a legitimidade da gestão, o fundamento da resposta não reside nos atributos empresariais, econômicos ou financeiros. Reporta-se a eles enquanto vínculos, mas a sua essência é política, pois a gestão se responsabiliza pelo desempenho dos processos internos, mas também, pela produção social da organização. Isto confere ao processo de gestão, uma função social que possibilita à organização, aparecer perante a sociedade, pela contribuição que presta, e não somente por aquilo que faz, e nem apenas, pela forma como faz.

As OTS, no sentido apontado, são geridas para encaminhar demandas sociais em um espaço que se publiciza e suas concepções implícitas devem ser explicitadas, mostrando que o processo de gestão, principalmente no que se refere, à possibilidade e capacidade de incorporação de atributos do conceito de público não estatal, que se manifestaram a partir da concepção do TS como área intermediária do sistema de mistura de bem estar.

O termo gestão social tem sido apresentado para indicar a ação gerencial dos programas com finalidade social, e para ressaltar a influência dos processos sociais na gestão. Podemos conceituar a gestão social como o processo de organização, decisão e produção de bens públicos de proteção social que, em um espaço público não estatal, provoca a sinergia dos elementos derivados da natureza híbrida e fronteira do lugar relacional do TS. Assim, a gestão social se concretiza, perseguindo uma missão institucional e articulando os públicos constituintes, envolvidos na representação da questão social.

Os desafios e tendências contemporâneos impostos à gestão, suscitam, particularmente para as OTS, uma análise de suas práticas baseadas na sua origem, objetivos e peculiaridades de serem organizações instituídas, para a realização de uma missão, em um espaço que se publiciza, no sentido de agregar interesses, representações e expectativas de grupos e da sociedade. A declaração da *missão* como contratualidade interpretativa da questão social, expressa uma intenção organizacional de fazer e articula, comunica e conecta estes públicos, às ações do Estado, mercado e comunidade sobre a questão social.

5. Representação dual do processo de gestão das OTS

A conexão estabelecida com o setor mercantil apresenta arranjos institucionais variados, que permitem a uma organização assumir variações na sua gestão econômica, entre uma posição não lucrativa e o desenvolvimento de atividades geradoras de excedentes ou distributiva de benefícios de acordo com os seus propósitos. Esta conexão se apresenta mais marcante com o desenvolvimento das atividades e o crescimento da demanda e a diversificação das operações, quando as organizações enfrentam os dilemas da sustentabilidade em escalas crescente.

A conexão política se estabelece em duas instâncias. Primeiro como representatividade própria que as OTS manifestam enquanto articuladoras de seus públicos constituintes. Em segundo lugar como institucionalidade que dialoga com o Estado durante uma cooperação conflituosa, entre os interesses da maioria nas democracias modernas e dos diferentes grupos que se mesclam e se representam através do TS. De um lado, apresentam-se as características *universalistas* próprias das instituições de Estado que, como resultado do processo hegemônico que as legitimam, expressam-se e agem formalmente perante o universo das relações sociais que de modo plural representam. De outro, as OTS apresentam-se manifestando posições e entendimentos particulares, de grupos com expectativas e missões que interpretam parcelas das mesmas questões sobre as quais o Estado se debruça universalmente. Reside na conexão do TS com o Estado, o balanço entre a autonomia de gestão das organizações e a integração regulatória, que persiste necessariamente nas manifestações de Estado.

Esta intermediação, que caracteriza o lugar do TS e o posiciona constantemente perante a comunidade, o setor mercantil e o Estado, introjeta uma tensão interna nas próprias organizações, fazendo-as dotadas de regras e procedimentos formais e profissionais, porque se apresentam como instituições, ao mesmo tempo em que articulam *mundos informais* de comunidades, relações, ideologias, crenças e missões.

Esta constatação empírica reforça a compreensão do TS como parte de um arranjo, ou mistura, de institucionalidades voltadas à provisão de *proteção social*, polivalentes e híbridas no sentido de gerar racionalidades, papéis, funções e reflexões

próprias, intersticiais ao Estado, ao mercado e à comunidade. Este reconhecimento permite identificar a interpenetração substancial entre o mundo formal e público das organizações do TS e o mundo informal de manifestações e iniciativas da esfera privada e da comunidade. Aí residem as relações de confiança e solidariedade, os valores e o altruísmo, que ao lado da publicização, representatividade, sustentabilidade e efetividade social, compõe as formas simbólicas exigidas no processo de gestão social.

A tarefa política de legitimação deste processo tem desafiado os gestores das OTS. Evers (1995) chamou esta situação de *polivalente e híbrida* caracterizando-a por manifestar concomitantemente racionalidades aparentemente contraditórias. Assim, as OTS dependem de recursos do mercado, do Estado e da comunidade; contrabalançam modalidades econômicas geradoras e não geradoras de excedentes; e integram trabalho pago e voluntário. Em estudo empírico recente (Souza Cabral : 2003) identificamos, nesta mesma direção, um conjunto de fatores determinantes da gestão, a que denominamos *dualidades* da gestão social das OTS e que provêm da condição simultânea dessas organizações:

- Equilibrarem apelos solidários e defesas corporativas;
- Proverem bens e serviços para um público alvo determinado pela missão e atingirem um benefício público que extravasa este público localizado;
- Interpretarem em sua missão uma questão social ampla e focalizada;
- Estabelecerem critérios de exclusão e seletividade necessários e suficientes frente à demanda de recursos **para** executarem políticas de inclusão sob a ótica da universalidade;
- Adequarem medidas de avaliação pelos financiadores e pelo Estado (que refletem expectativas de realização comparáveis com bens usualmente disponíveis de outras fontes), a uma postura inovadora, alternativa e direcionada, **para** suprirem deficiências e alterar limites, que os outros agentes foram incapazes de atingir;
- Serem fidedignas (accountable) perante a sociedade civil e perante os consumidores de seus serviços em particular;
- Equilibrarem o requisito de controle social sobre o processo de seu desempenho e desenvolverem uma missão autonomamente estabelecida.

Estas peculiaridades da gestão social das OTS indicam um ambiente dinâmico e rico de determinações sociais dos seus públicos constituintes, enquanto elementos políticos geradores de interesses e expectativas, e da transiência na natureza híbrida e fronteiriça do seu espaço de atuação. Neste sentido, os atributos construtivos deste espaço, que tende a se configurar como um espaço público não estatal na medida em que se desenvolve de modo convergente e coordenado, devem ser observados no processo de gestão, como garantia da reprodução coerente das finalidades missionárias deste setor.

Bibliografia

EVERS, Adalbert. Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area. New York, *Voluntas* 6-2, p.159-182, 1995.

SOUZA CABRAL, Eloisa Helena de. Gestão social no terceiro setor: avaliação de processos e missão institucional. Coimbra, *Oficina do Ces* 190, 2003.

SOUSA SANTOS, Boaventura. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva, 1998.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. O ensino público não estatal: uma inovação? *Ciência e cultura*. São Paulo, SBPC, 40-4, p.365-370, 1998.