

1200201133



TERCEIRO SETOR
o dialogismo polêmico

Banca Examinadora

Prof. Orientador: Dr. Izidoro Blikstein
Prof. Dr. Fernando C. Prestes Motta
Prof. Dr. Flávio de Carvalho Vasconcelos
Prof. Dr. José Luiz Fiorin
Prof. Dr. João Luiz Passador

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MÁRIO AQUINO ALVES

TERCEIRO SETOR

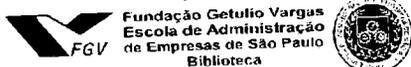
o dialogismo polêmico

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação da
FGV/EAESP
Área de Concentração Organizações, Recursos
Humanos e Planejamento como requisito para obter o
título de Doutor em Administração de Empresas.

Orientador: Prof. Dr. Izidoro Blikstein

SÃO PAULO

2002



1133/2002



1200201133

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data	31.07.2002
20.06	(81)
Título	94747
1133/2002	Tese et

9044 - 83660

SP00026385-4

ALVES, Mário Aquino Alves. Terceiro Setor: o dialogismo polêmico. São Paulo: EAESP/FGV, 2002, 348.p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Organizações, Recursos Humanos e Planejamento).

Resumo: Este trabalho apresenta uma investigação sobre as razões que impedem a institucionalização do "novo marco legal" do Terceiro Setor no Brasil. A partir do entendimento que a ligação é um elemento essencial nos processos de construção social da realidade, estou-se o discurso do Terceiro Setor, procurando dar maior atenção aos atores que dominam este campo discursivo, quer seja pelo reconhecimento de suas posições de poder, quer seja pela habilidade de influenciar quais assuntos merecem ou não serem debatidos no campo. A aceitação ou rejeição a este discurso condiciona diretamente a institucionalização do marco legal do Terceiro Setor.

Palavras-chave: Terceiro Setor, Análise do Discurso, Abordagem Institucional, Sociedade Civil.

SUMÁRIO

NOTA INTRODUTÓRIA.....	1
CAPÍTULO 1 - O NOVO MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL.....	4
AS CARACTERÍSTICAS DA LEI Nº 9.790/99.....	9
DIFERENÇAS ENTRE A LEI Nº 9.790/99 E A LEGISLAÇÃO ANTERIOR (AINDA VIGENTE).....	12
REGRAS ESPECIAIS PARA AS OSCIPS.....	23
A CONCOMITÂNCIA ENTRE OS TÍTULOS.....	24
MUDANÇAS NA LEI DAS OSCIPS.....	25
QUAIS FORAM OS EFEITOS DESSAS MUDANÇAS?.....	26
CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	26
CAPITULO 2 - O TERCEIRO SETOR.....	28
TERCEIRO SETOR: O SURGIMENTO DO TERMO.....	28
O JOHNS HOPKINS COMPARATIVE NONPROFIT SECTOR PROJECT.....	37
POR QUE “TERCEIRO SETOR”?.....	40
DEFINIÇÕES ALTERNATIVAS SOBRE O “TERCEIRO SETOR”.....	44
AS DIFERENTES RACIONALIDADES EM WEBER.....	48
A RACIONALIDADE INSTRUMENTAL PARA A ESCOLA DE FRANKFURT.....	53
A RAZÃO COGNITIVO-INSTRUMENTAL E A RAZÃO COMUNICACIONATIVA, EM HABERMAS.....	55
A QUESTÃO DA RACIONALIDADE, NAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR.....	57
A RACIONALIDADE NA TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES.....	57
ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR E SUA(S) RACIONALIDADE(S).....	63
TEORIAS SOBRE O SURGIMENTO E A EXISTÊNCIA DO TERCEIRO SETOR.....	76
CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	94
CAPÍTULO 3 - SOCIEDADE CIVIL.....	96
SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA.....	96
OS TRÊS ESTÁGIOS DO DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL.....	99
CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL.....	113
SOCIEDADE CIVIL E TERCEIRO SETOR.....	115
CAPÍTULO 4 - ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA DE INOVAÇÃO E MUDANÇA ORGANIZACIONAL.....	117
INSTITUIÇÕES COMO RESULTADO DA ROTINIZAÇÃO DA PRÁTICA SOCIAL.....	118
INSTITUIÇÕES E SISTEMAS COGNITIVOS.....	124
A LEGITIMAÇÃO DAS PRÁTICAS SOCIAIS.....	125
INCONGRUÊNCIA CULTURAL E ADOÇÃO RETARDADA.....	128
A ROTINIZAÇÃO DE PRÁTICAS INSTITUCIONALIZADAS.....	131
A ABORDAGEM INSTITUCIONAL PARA O CASO DA LEI DAS OSCIPS.....	138
CAPÍTULO 5 - OS LIMITES DA ANÁLISE INSTITUCIONAL.....	140
O MUNDO SOCIAL EM PIERRE BOURDIEU.....	140
ESPAÇO SOCIAL, CAMPO E HABITUS.....	143
O CONCEITO DE CAPITAL E CAMPO DE PODER.....	147
O PODER SIMBÓLICO.....	154
CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA DO MUNDO SOCIAL DE PIERRE BOURDIEU.....	157
CAPITULO 6 - A LINGUAGEM E O MUNDO SOCIAL.....	159
A EXPRESSIVIDADE HUMANA E A LINGUAGEM.....	159

A SEMIOLOGIA E O MODELO LINGÜÍSTICO	162
ESTÍMULO E PERCEPÇÃO.....	173
CAPÍTULO 7 - O DISCURSO	184
ANÁLISE DO DISCURSO	184
O CONCEITO DE DISCURSO.....	186
POLIFONIA, DIALOGISMO, INTERTEXTUALIDADE E INTERDISCURSIVIDADE.....	187
INTERTEXTUALIDADE, INTERDISCURSIVIDADE E FORMAÇÃO DISCURSIVA.....	193
O CARÁTER IDEOLÓGICO DO DISCURSO.....	204
SOBRE A IDEOLOGIA	205
RELAÇÃO DISCURSO E IDEOLOGIA.....	209
POR UMA ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO.....	210
ANÁLISE DE DISCURSO NESSA TESE	220
CAPÍTULO 8 - O TERCEIRO SETOR NO BRASIL: AS VOZES DO MUNDO ACADÊMICO.....	221
OS PIONEIROS DA PESQUISA SOBRE TERCEIRO SETOR NO BRASIL.....	221
A PESQUISA DE LEILAH LANDIM.....	222
AS IDÉIAS DE FERNANDES	231
OS “NÚMEROS” DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL.....	234
O LEVANTAMENTO DA PRODUÇÃO ACADÊMICA UTILIZANDO O PROSSIGA.....	242
CONSTATAÇÕES SOBRE AS PESQUISAS SOBRE O TERCEIRO SETOR NO BRASIL.....	249
O DISCURSO DO TERCEIRO SETOR NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL.....	250
CONCLUSÃO.....	259
CAPÍTULO 9 O TERCEIRO SETOR NA MÍDIA BRASILEIRA.....	260
O LEVANTAMENTO DO TERCEIRO SETOR NA FOLHA DE SÃO PAULO	261
REFLEXÕES SOBRE O LEVANTAMENTO NA <i>FOLHA DE SÃO PAULO</i>	269
TRAÇOS IDEOLÓGICOS DO DISCURSO DO TERCEIRO SETOR NA MÍDIA BRASILEIRA.....	270
CAPÍTULO 10 - OS CHAMPIONS DO TERCEIRO SETOR E OS RESISTENTES.....	277
O GOVERNO BRASILEIRO, REFORMA DO ESTADO E O TERCEIRO SETOR.....	277
O MODELO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL	280
AS AGÊNCIAS BILATERAIS E MULTILATERAIS E O TERCEIRO SETOR.....	282
A ATUAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS NA CONSTRUÇÃO DO DISCURSO DO TERCEIRO SETOR.....	285
A UNIVERSIDADE BRASILEIRA E O TERCEIRO SETOR	288
OS PROFISSIONAIS DO TERCEIRO SETOR	290
A RESISTÊNCIA AO DISCURSO DO TERCEIRO SETOR E A LEI DAS OSCIPS	292
AS ONGS E O DISCURSO DO TERCEIRO SETOR.....	292
AS ENTIDADES TRADICIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	297
SERÁ QUE É MESMO UM SETOR?.....	299
NOTA FINAL	304
BIBLIOGRAFIA.....	307
ANEXOS	318
ANEXO 1 – CONSENSOS DO TERCEIRO SETOR.....	319
ANEXO 2 – PROJETO DE LEI	325
ANEXO 3 – SUBSTITUTIVO	330

ANEXO 4 – ORGANIZAÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS POR CLASSE DE ASSOCIAÇÃO	334
ANEXO 5 – EMPREGO NOS PAÍSES EM RELAÇÃO AO PIB - 1995	335
ANEXO 6 – TERCEIRO SETOR E PIB.....	335
ANEXO 6 – TERCEIRO SETOR E PIB.....	336
ANEXO 7 – ENTIDADES MAIS CITADAS NA FOLHA DE SÃO PAULO	337

AGRADECIMENTOS

Tive a sorte e a felicidade de encontrar e conhecer muitas pessoas que, de inúmeras maneiras e por diversos motivos, ajudaram-me a desenvolver e concluir este trabalho. Agora é o momento de agradecê-las. Agradeço:

Ao meu orientador, Prof. Izidoro Blikstein, um verdadeiro professor fonte que, com seu jeito e didática, soube transmitir aqueles conhecimentos de Semiologia e Lingüística tão complicados àqueles que não são da área. Além disso é um amigo que guardo para sempre.

Ao Prof. Peter Kevin Spink, que promoveu uma verdadeira “revolução” no meu trabalho no momento em que o mesmo se encontrava na terrível encruzilhada entre um trabalho de orientação crítica e um trabalho meramente descritivo. Suas idéias, suas indicações bibliográficas, seu espírito crítico e sua “presença” – mesmo que fisicamente distante – tornaram este trabalho um desafio muito interessante.

Ao Prof. Fernando Motta, grande amigo e mestre, que sempre tem sido um grande incentivador na minha trajetória acadêmica.

Ao Flávio Vasconcelos, meu colega mais recente, porque tem sido um grande amigo e um grande debatedor que me ajudou – e muito – para que este trabalho fosse concluído.

Ao Miguel Caldas, amigo de longa data que, apesar do pouco tempo que temos para conviver (coisas de uma agenda atribulada), tem sido um incentivador constante do meu desenvolvimento profissional e pessoal. Isto sem falar que, especificamente para este trabalho, contribui e muito na minha formação “institucionalista”.

À Marili Nagayama que, mais do que uma assistente de pesquisa, tem sido uma amigona e tanto nesses últimos tempos.

À Maria José Tonelli, que tem tido muito carinho comigo, principalmente nesses últimos momentos de fim de tese. Além disso, submeteu-se ao sacrifício de corrigir as primeiras letras deste trabalho, o que, convenhamos, foi uma penitência de proporções bíblicas.

À Ana Cristina Braga Martes que, mesmo lá dos EUA, procurou me ajudar como pôde para concluir este trabalho.

À Maria Irene Betiol que, além do carinho e do incentivo, tornou-se a “madrinha” desse trabalho.

Ao Rafael Alcadipani por ser esse chato carinhoso e que não se furtou a me ajudar quando foi necessário.

Aos meus amigos e colegas da FGV: Ricardo Bresler, Thomaz Wood Jr., Inês Pereira, João Luiz Passador, Marcelo Binder, Andréa Leite e Sérgio Goldbaum que sempre foram extremamente companheiros e prestativos.

À Luciana do ADM que é um suporte e tanto para nós professores tão atrapalhados.

Ao pessoal (velho e novo) do CETS que me ajudou muito no desenvolvimento do trabalho: Merege, Célia Cruz, Nazaré, Leopoldo, Patrícia, Deize, Milta e Daniel.

Ao pessoal da Biblioteca: Dionísio, Henrique, Roberto, Julio e Heraldo.

Às pessoas que conheci no Centre for Voluntary Organisation da LSE, em especial à minha orientadora Margaret Harris, ao Prof. David Lewis e aos colegas Nuno Themudo, Tasneem Mowjee, Marit Haig e Alejandro Natal. Em particular agradeço à Salma Shawa, a grande amiga que fiz em Londres e que me ajudou a trilhar os caminhos da literatura em sociedade civil (existe algo além de Gramsci!)

Aos meus entrevistados, em especial ao Prof. Bresser Pereira e ao Sívio Caccia Bava.

Aos meus alunos e orientandos das diversas instituições por onde passei.

Aos meus colegas de trabalho nas várias instituições de ensino, em especial aos mais novos e mais companheiros: Isabella Vasconcelos e Gilberto Bercovici.

Aos meus amigos Luiz Galeão, Roberta, Flora, Paulo, Orlando, Karen e Clodoaldo que sabem que a distância se deveu a uma causa nobre.

Aos novos amigos da Confraria da Valdirene (Paulo Silva, Paulo Brejon, Renato, Sérgio, Germano e Eduardo) que têm proporcionado excelentes momentos de reflexão.

À CAPES e aos CNPq pelo financiamento de várias etapas do meu doutorado e à Fundação Kellogg que permitiu a minha viagem em 1995 para conhecer o “Terceiro Setor” norte-americano.

À minha mãe, não só por ser mãe, mas também pelo carinho e amor de toda a vida.

Ao meu pai que, infelizmente, não mais está presente para ver o “filho doutor”.

À minha sogra que tem sido extremamente carinhosa e prestativa comigo.

À minha filha Lara, cuja alegria e vivacidade são o melhor bálsamo para seguir adiante.

À Eliana: esposa, companheira, amiga, arte-finalista, datilógrafa, consultora jurídica e outros atributos mais. Sem o seu amor nada disso seria possível.

NOTA INTRODUTÓRIA

Nos últimos anos, vem ocorrendo um grande debate sobre o papel do “Terceiro Setor” como um novo agente na promoção do desenvolvimento econômico e social do país.

Considerando esse debate, o governo federal, por meio da Comunidade Solidária, resolveu liderar um processo de consolidação de um novo marco legal para as organizações do Terceiro Setor, condição necessária para possibilitar que estas organizações participem de uma “nova maneira” de formular e executar políticas públicas: A parceria entre Estado e Sociedade Civil.

Passados mais de dois anos da promulgação da Lei 9790/99, que criou a figura jurídica das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, constata-se que há pouca adesão das organizações do Terceiro Setor à nova qualificação.

Seria esta baixa adesão resultado da falta de legitimidade do discurso do Terceiro Setor no Brasil?

O tema desta tese é o discurso do Terceiro Setor no Brasil.

O objetivo que pretendo alcançar neste trabalho é, a partir da análise das várias formações discursivas que compõem o campo discursivo do Terceiro Setor no Brasil, compreender o porquê do aparente fracasso da nova legislação que regulamenta as relações de parceria entre Estado e organizações da Sociedade Civil.

Para a elaboração desta tese fiz uma extensa revisão bibliográfica sobre diversos temas: Terceiro Setor, Sociedade Civil, Análise Institucional das Organizações e

Teorias da Linguagem e do Discurso, também recolhi alguns depoimentos de pessoas importantes para a constituição do campo. Por fim, desenvolvi dois levantamentos da ocorrência do termo na comunidade acadêmica brasileira e também em um grande jornal de circulação nacional.

O desenvolvimento desta tese envolve as seguintes etapas:

Primeiro explico o contexto que gerou a promulgação da Lei 9790/99, comparando com a legislação anterior. Depois, apresento e discuto a teoria predominante sobre o Terceiro Setor, bem como algumas teorias alternativas à mesma.

Em seguida apresento a evolução histórica do conceito de sociedade civil e uma reflexão sobre as dimensões que o mesmo assume nos dias de hoje.

Depois, faço uma apresentação da abordagem institucional na Teoria das Organizações, que procura explicar como as organizações tendem a conformar-se em modelos que são considerados legítimos no campo organizacional do qual fazem parte.

A seguir, discuto os conceitos de *habitus*, campo, capital social e poder simbólico de Pierre Bourdieu, que são importantes para entender como a legitimidade em um campo depende das relações de poder entre os atores sociais.

Desse ponto em diante, apresento os mecanismos da linguagem, como ela é fruto das relações sociais e como ela dá significado à existência humana, e, ato contínuo, mostro as teorias sobre a análise do discurso e a perspectiva que emprego nesta tese.

Os dois capítulos seguintes tratam da análise do discurso do Terceiro Setor no campo científico brasileiro e na mídia impressa brasileira.

No capítulo seguinte faço uma análise sobre os interesses que estão presentes no discurso do Terceiro Setor em geral para, finalmente, tecer minhas considerações finais sobre o trabalho.

CAPÍTULO 1 - O NOVO MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Desde o início dos anos 90, quando o termo *Terceiro Setor* passou a ser incorporado nas diversas instâncias de discussão sobre o papel desse setor no contexto da sociedade brasileira, também ocorria uma discussão paralela sobre a necessidade de criar-se um novo marco legal que substituiria a legislação vigente para o setor e que, por conter institutos criados no início do século 20 e durante o período do Estado Novo, não seria a legislação mais adequada à realidade das relações Estado-Sociedade Civil.

Além disso, também nos anos 90, os governos dos países americanos foram instados a reformular as leis referentes às organizações da sociedade civil. Na Cúpula das Américas de dezembro de 1994, em Miami, da qual participaram todos os chefes de governo do continente americano (com a exceção de Cuba), foi construído um Plano de Ação, no qual estavam incluídas duas importantes declarações sobre as estruturas jurídicas que passariam a orientar as relações entre Estados e Sociedade Civil, no continente. Primeiro, estabeleceu-se que era indispensável dar início a um diálogo regional sobre a regulação da Sociedade Civil. Segundo, reconhecia-se a necessidade de se estudarem reformas constitucionais, legais, legislativas e regulatórias, inclusive da legislação fiscal, reformas essas que deveriam visar a estimular que se construíssem instituições que favorecessem o desenvolvimento da sociedade civil, e a participação de organizações do Terceiro Setor na provisão de bens públicos (por extenso, ICNL, 2002).

Ainda em dezembro de 1994, aqui no Brasil, foi realizado um encontro de diversas entidades ligadas ao Terceiro Setor (ABONG, Cáritas, CNBB, Fundação ABRINQ, Fundação Grupo Esquel Brasil, Fundação Roberto Marinho, CETS/FGVSP, dentre outras), para estabelecer uma pauta de compromissos com vistas a uma nova regulação das relações entre o Estado e o Terceiro Setor. Desse encontro resultou uma lista de cinco grandes linhas, para nortear a formulação de um novo corpo de

legislação para o Terceiro Setor, no Brasil. As cinco grandes linhas de orientação estabelecidas foram (VÁRIOS, 1994):

- 1) criar e fazer funcionar as entidades sem fins lucrativos: Sugeria-se que se criasse uma legislação semelhante à do Estatuto da Microempresa que facilitasse e estimulasse a criação e a existência legal de pequenas organizações comunitárias, e que possibilitasse o acesso dessas organizações aos recursos governamentais, sem qualquer forma de “intermediação”;
- 2) obter registros e certificados: sugeria-se que se construísse um sistema mais transparente e racional que, no limite, chegasse a eliminar os registros e certificados existentes e que se criasse, concomitantemente, um cadastro único nacional, a partir de um procedimento de registros a cargo de estados e municípios, sem qualquer tipo de direito ou benefício, e processos transparentes. Além disso, o encontro recomendava que a imunidade tributária fosse estabelecida mediante critérios e procedimentos claros, objetivos e racionais;
- 3) quanto aos benefícios fiscais: sugeria-se que só as entidades que prestam à população serviços complementares aos serviços prestados pelo Estado se beneficiassem da isenção fiscal, o que implicava revisar o modelo vigente, o qual, baseado em mecanismos de filtragem burocrática, leva a distorções absurdas e a privilégios injustos;
- 4) quanto ao acesso aos fundos governamentais: estabelecer bases concorrenciais para o acesso aos recursos governamentais, o que implicava não deixar jamais de considerar os princípios da moralidade e da publicidade, nas relações entre o Estado e as entidades sem fins lucrativos. Além disso, sugeria-se que as subvenções parlamentares (postas sob suspeita depois do que descobriu a “CPI do Orçamento”) fossem substituídas por um fundo de apoio à inovações sociais. Por fim, sugeria-se também que fossem mais transparentes os critérios de acesso aos fundos governamentais; e que se revisassem os institutos *convênio* e *contrato*; e

- 5) quanto à transparência e o controle pela sociedade: sugeria-se, nesse campo, que se criasse um sistema de produção e circulação de informações sobre o universo sem fins lucrativos, no Brasil, que envolvesse todas as esferas governamentais. Sugeria-se também que se criassem mecanismos para assegurar a publicização dos procedimentos e critérios de alocação e recebimento de recursos governamentais; e que se criassem parâmetros para avaliação e acompanhamento de projetos, e contratos e instrumentos ágeis de controle e auditoria.

No espírito das declarações do Plano de Ação da Cúpula das Américas, a Fundação Grupo Esquel (EUA) e o Grupo Esquel da Argentina promoveram a Conferência Sul-americana sobre o Marco Legal, Regulatório e Fiscal da Sociedade Civil, com o patrocínio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com o apoio do Banco Mundial (BIRD), da *Canadian Agency for International Development* (CIDA) e do *International Development Research Center* (IDRC), do Canadá (INTERNATIONAL CENTER FOR NONPROFIT LAW, 2002).

Na conferência, foram apresentados relatórios sobre a legislação referente à Sociedade Civil em oito países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. Cada relatório, além de um “retrato” da legislação em cada país, incluía um rol de sugestões preparado por cada um dos consultores. A equipe de consultores recebeu assessoria e treinamento do *International Center for Non Profit Law* (INTERNATIONAL CENTER FOR NONPROFIT LAW, 2002).

As conclusões dos trabalhos da conferência foram importantes para nortear as discussões da reforma do marco legal do Terceiro Setor em cada um dos países participantes, especialmente no Brasil.

“Em 1997, o Conselho da Comunidade Solidária iniciou o processo de Interlocação Política com a participação de diversos representantes das organizações da sociedade civil

e do governo para a reformulação do Marco Legal do Terceiro Setor” (FERRAREZI, 2001).

Na sexta rodada de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária foram estabelecidas duas categorias de consenso: os consensos gerais e os consensos específicos (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1997). Os consensos gerais alcançados diziam respeito a cinco itens (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1997):

- 1) O Papel Estratégico do Terceiro Setor: O fortalecimento do Terceiro Setor, formado de entidades da Sociedade Civil de fins públicos e não-lucrativos, constituiria uma orientação estratégica nacional em virtude da sua capacidade para gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar recursos necessários ao desenvolvimento social do país.
- 2) A Mudança do Marco Legal do Terceiro Setor: O fortalecimento do Terceiro Setor exigiria que seu Marco Legal fosse reformulado.
- 3) A Abrangência do Terceiro Setor: A reformulação do Marco Legal do Terceiro Setor exigiria que se construísse um entendimento mais amplo sobre a abrangência do próprio conceito de Terceiro Setor.
- 4) Transparência e Responsabilidade do Terceiro Setor: A expansão e o fortalecimento do Terceiro Setor seriam encargo, em primeiro lugar, da própria Sociedade, à qual caberia instituir mecanismos de transparência e de responsabilização capazes de levar à auto-regulação.
- 5) O Estado e o Terceiro Setor: A reformulação do Marco Legal do Terceiro Setor exigiria que, ao se estabelecerem direitos, também se estabelecessem obrigações das entidades do Terceiro Setor para com o Estado, sempre que estivessem envolvidos recursos estatais.

Na mesma reunião foram acordados os consensos específicos sobre: (Comunidade Solidária, 1997) (Anexo 01):

- 1) registros e cadastros administrativos;

- 2) contratos e convênios;
- 3) mecanismos de auto-regulação;
- 4) mecanismos Institucionais de responsabilização;
- 5) doações (e a busca de um novo modelo de financiamento);
- 6) regulamentação do voluntariado;
- 7) contrato de trabalho por prazo determinado; e
- 8) informações.

Em julho de 1998, o Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Nº 4.690, que tratava da criação das Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público e de suas relações com o Estado (Anexo 02). O Deputado Milton Mendes, relator do Projeto de Lei, propôs um substitutivo (Anexo 03), no qual, dentre outras alterações, tornava mais rígidos os procedimentos previstos para criarem-se Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público; aumentava o controle, por órgãos como o Ministério Público e os Tribunais de Contas; incluía a responsabilização civil, criminal, eleitoral e administrativa de pessoas físicas e jurídicas envolvidas em malversação de verba pública recebida por conta da parceria; e tornava convênios os contratos de parceria (FREITAS, 1999).

Na nova legislatura, assumiu a relatoria o Deputado Marcelo Deda (PT/SE), que promoveu várias rodadas de negociações sobre o projeto, que depois de debatido, transformou-se em Lei Nº 9.790, em 23/3/1999. Nessa lei criou-se a figura jurídica de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e o Termo de Parceria. A Lei Nº 9.760 foi regulamentada pelo Decreto Nº 3.100, de 30/6/1999 (BRASIL, 1999b).

AS CARACTERÍSTICAS DA LEI Nº 9.790/99¹

A Lei Nº 9.790/99 visava a simplificar os procedimentos para o reconhecimento institucional das entidades como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e a facilitar as parcerias com o poder público, por meio de critérios mais diretamente dependentes da averiguação da eficácia e da eficiência da organização, do que de em procedimentos burocráticos.

Para efeitos dessa lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, os excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcela dos seus patrimônios, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente para alcançar o objeto social.

A redação da lei, por si, é também uma inovação, porque define o conceito de “*sem fins lucrativos*”, pelo qual passa a ser entidade de interesse público, não a entidade que não auferir lucro no seu exercício, mas a entidade que, em existindo o lucro, não o distribua aos sócios, dirigentes, empregados ou doadores.

No intuito de proteger os interessados, instituiu a lei que a outorga da qualificação de OSCIP é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos ali instituídos, e não ato discricionário do agente público, como no reconhecimento de utilidade pública.

Muitas organizações foram beneficiadas com a legislação, pois não tinham em seu objeto social atividade anteriormente reconhecida como de utilidade pública. Apenas às organizações voltadas para a Assistência Social, em suas diversas faces, eram atribuídos estes títulos. A Lei Nº 9.790, ampliando o rol de interesse

¹ Esse item baseia-se no conteúdo da própria lei (BRASIL, 1999). As questões técnicas relativas às inovações da lei baseiam-se em MARTINS, 1999, e na entrevista concedida por Elizabeth Ferrarezi à *Revista Eletrônica do Terceiro Setor – RETS* (FERRAREZI, s/d). Todas as demais fontes consultadas são mencionadas no corpo do texto.

público, também classificou como OSCIP as entidades cujos objetivos sociais são a preservação, estudo, pesquisa de patrimônio ecológico (meio ambiente) e cultural, microcrédito, assessoria jurídica e outros.

A lei estabeleceu que só se qualificam como OSCIP as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

- 1) assistência social;
- 2) cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- 3) educação gratuita;
- 4) promoção gratuita da saúde;
- 5) defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- 6) promoção do voluntariado;
- 7) promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- 8) experimentação não lucrativa de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- 9) promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita;
- 10) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos e da democracia;

estudos e pesquisa, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos relativos às atividades acima.

A lei também estabeleceu quais entidades não se podem qualificar como OSCIP:

- 1) sociedades comerciais;
- 2) sindicatos, associações de classe ou de representação de categoria profissional;

- 3) instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- 4) organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- 5) entidades de benefício mútuo, destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de sócios;
- 6) entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- 7) entidades hospitalares privadas, não gratuitas, e suas mantenedoras;
- 8) escolas privadas dedicadas ao ensino formal, não gratuito, e suas mantenedoras;
- 9) Organizações Sociais (Lei Nº 9.637/98 – organizações criadas a partir da transferência de atividades exercidas pelo Estado para a esfera pública não estatal);
- 10) cooperativas;
- 11) fundações públicas;
- 12) fundações, sociedades civis ou associações de direito privado, criadas por órgão público ou fundações públicas;
- 13) organizações creditícias que tenham qualquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal do Brasil (*instituições financeiras, bancárias, de seguro, resseguro, previdência privada, capitalização*).

Para fomentar parcerias com as OSCIP, a lei instituiu o Termo de Parceria. Diferente dos convênios e contratos, o Termo de Parceria foi proposto como um instrumento mais transparente e democrático, de fomento para as atividades e projetos das organizações sem fins lucrativos.

De acordo com a lei e com o decreto que a regulamenta (Decreto 3.100 de 30/6/1999) (BRASIL, 1999b), a celebração do Termo de Parceria entre Poder

Público e uma OSCIP poderá ser feita por meio de concurso de projetos, em cujo edital deverão estar contidas todas as informações sobre prazos, condições, apresentação das propostas, critérios de seleção e julgamento e valores a serem desembolsados. O julgamento será feito por uma Comissão designada pelo órgão estatal contratante, que avaliará as propostas e escolherá a que melhor satisfizer os requisitos do edital, levando-se em conta a capacidade técnica e operacional das organizações candidatas.

“No Projeto de Lei original, a seleção das organizações para realização do Termo de Parceria teria que ser por meio de concursos de projetos. Não se obteve consenso nessa questão e o concurso de projetos acabou sendo apenas uma possibilidade. A justificativa de gestores públicos e juristas para esse impedimento foi a de que, caso fosse obrigatória a realização de concursos, teria que ser utilizada, necessariamente, a Lei de Licitações (8.666/93) – o que inviabilizaria toda a estratégia de ser instrumento flexível e adaptado às especificidades dessa relação. Nesse caso, embora existam os controles *a posteriori* por resultados e punições severas no caso de uso indevido de recursos, garantindo maior eficiência, corre-se o risco de ocorrerem práticas clientelistas, se o controle social não for efetivo” (FERRAREZI, 2001).

DIFERENÇAS ENTRE A LEI Nº 9.790/99 E A LEGISLAÇÃO ANTERIOR (AINDA VIGENTE)

Quanto ao campo de atuação

Como já foi dito, a legislação vigente até março de 1999 visava apenas às organizações cujo objeto social fosse a assistência social, em seus vários aspectos, definidos na Constituição Federal de 1988, art. 203.

“A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- 1) Proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

- 2) Amparo às crianças e adolescentes carentes.
- 3) Promoção e integração ao mercado de trabalho.
- 4) Habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.
- 5) Garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência ou ao idoso que não possuem meios de prover sua própria manutenção ou tê-la provida por sua família.”

A Lei Nº 9.790 veio incluir diversas outras áreas de atuação, como: meio ambiente; voluntariado; desenvolvimento econômico e social; experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção comércio, emprego e crédito; construção de novos direitos; assessoria jurídica gratuita; estudos, pesquisa e desenvolvimento de tecnologias alternativas relativas a quaisquer dessas atividades.

Na forma de reconhecimento do interesse público

Pela legislação anterior, para ser considerada organização de interesse público, era necessário um longo caminho, com vias diferentes nas três esferas de governo, a fim de conseguir os títulos de Utilidade Pública Federal, Estadual e Municipal.

Utilidade Pública Federal

Para obter o título de Utilidade Pública Federal, deve-se preencher os requisitos previstos na Lei 91/35 e no Decreto 50.517/61. O pedido deve ser endereçado ao Ministério da Justiça, Divisão de Outorgas e Títulos. O deferimento do pedido é publicado no Diário Oficial da União. São requisitos para obter o título de Utilidade Pública Federal, conforme legislação acima:

- 1) ter personalidade jurídica;
- 2) ser constituída no país;
- 3) estar em efetivo e contínuo funcionamento nos três últimos anos imediatamente anteriores, com exata observância das finalidades estatutárias;

- 4) não remunerar, por qualquer forma, os cargos da Diretoria (cláusula estatutária);
- 5) não distribuir lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretexto (cláusula estatutária);
- 6) promover a educação ou exercer atividades de pesquisa científica, de cultura artística ou filantrópica;
- 7) idoneidade comprovada dos diretores.

As entidades que conseguem obter este título passam a fazer jus aos seguintes direitos:

- 1) de fornecer às pessoas jurídicas doadoras, recibos para dedução da doação no Imposto de Renda;
- 2) de realizar sorteios;
- 3) de receber receitas provenientes das loterias federais;
- 4) de receber doações da União;
- 5) de obter Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos;
- 6) de, em conjunto com outros, requerer o Certificado de Fins Filantrópicos.

O título deve ser renovado anualmente, mediante solicitação a ser encaminhada ao Ministério da Justiça.

Utilidade Pública Estadual/Municipal

Para obter o título de Utilidade Pública Estadual e de Utilidade Pública Municipal, as entidades devem preencher os requisitos previstos na legislação estadual/municipal do estado/município onde estão sediadas. O deferimento do pedido é publicado no Diário Oficial do Estado (UPE) ou do Município (UPM). Os direitos que advêm desses títulos são:

- 1) de ser reconhecida como idônea no âmbito estadual/municipal;

- 2) de estabelecer convênios com o Estado/Município;
- 3) de, juntamente com o título de Utilidade Pública Federal, requerer o Certificado de Fins Filantrópicos.

Esses títulos também devem ser renovados, nos prazos estipulados na legislação estadual/municipal que os regula.

Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos (CEFF)

Para obter o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, a entidade deve preencher os requisitos constantes na Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/93) e estar previamente registrada no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O pedido deve ser encaminhado diretamente ao CNAS e as entidades exclusivamente de assistência social podem solicitar, num mesmo processo, o registro e o certificado.

São requisitos para obter o CEFF:

- 1) que a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, atue no sentido de:
 - promover a proteção à família, à maternidade e à velhice;
 - promover a proteção e amparo às crianças e adolescentes carentes;
 - promover ações de prevenção, habilitação, reabilitação e integração à vida comunitária de pessoas portadoras de deficiência;
 - promover a integração ao mercado de trabalho;
 - promover gratuitamente a assistência educacional ou de saúde;
 - promover o atendimento e assessoramento aos beneficiários da LOAS e a defesa e garantia de seus direitos.
- 2) Que demonstre:
 - estar legalmente constituída no país e em efetivo funcionamento nos três anos imediatamente anteriores ao requerimento;.

- estar previamente inscrita no COMAS, do Município de sua sede, se houver, ou no CONSEAS;
- estar previamente registrada no CNAS;
- seja declarada de utilidade pública federal.

3) Que conste de seu estatuto, expressamente:

- que não remunera, por qualquer forma, os cargos da diretoria, conselhos, sócios, instituidores ou benfeitores;
- que não distribui lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretexto;
- que aplica suas rendas, recursos e eventual resultado no território nacional e na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos;
- que em caso de dissolução, destinará seu patrimônio à entidade congênere, registrada no CNAS, ou à entidade pública;
- que aplica subvenções e doações recebidas nas finalidades a que esteja vinculada;
- que não constitui patrimônio de indivíduo ou de sociedade sem caráter beneficente de assistência social;
- que aplique anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruídas. Em caso de entidade que atue em atividades educacionais, a gratuidade deve ser total, e em entidades que atuem na área de saúde, a gratuidade deve ser superior a 60% do total de sua capacidade instalada.

No caso de uma Fundação particular:

- 1) não podem participar da diretoria, dos conselhos, do quadro de associados e de benfeitores, pessoas jurídicas do poder público federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal;
- 2) as subvenções sociais, dotações orçamentárias ou quaisquer recursos recebidos dos poderes públicos não poderão ser destinados a pagamento de pessoal;
- 3) no caso de dissolução, o eventual patrimônio será destinado a outra fundação com fins iguais ou semelhantes.

O CEFF, juntamente com o(s) título(s) de utilidade pública federal e estadual ou municipal, permite o requerimento de isenção da cota patronal da contribuição previdenciária recolhida ao INSS. A renovação deste Certificado é feita a cada três anos, por meio de requerimento enviado ao CNAS pelo correio, com AR, anexando ao pedido a mesma documentação exigida para a sua concessão inicial.

Já a organização que pretende se qualificar como OSCIP deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

- 1) estatuto social, onde a organização vai provar que tem por objeto de atuação algum dos itens previstos no art. 3º da Lei 9790/99;
- 2) Ata de eleição da atual diretoria;
- 3) Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica;
- 4) Balanço e demonstração de resultado;
- 5) Declaração de Isenção do Imposto de Renda.

A qualificação de OSCIP é válida em todo o território nacional e, ao contrário da Utilidade Pública, a lei não faz exigência de tempo mínimo de funcionamento para o requerimento dessa qualificação, de forma que a entidade, se ainda não tiver um ano de funcionamento, deverá apresentar balanço e demonstração de resultado parciais até a data do requerimento e deve entregar ao Ministério da Justiça a declaração de isenção do Imposto de Renda, tão logo ela seja apresentada à Receita Federal.

Uma vez adquirida a qualificação, este título não precisa ser renovado. E a perda se dará apenas após decisão proferida em processo administrativo ou judicial, promovido por iniciativa popular ou do Ministério Público.

Deve-se salientar que, enquanto a qualificação de OSCIP depende de ato *vinculado* do Agente Público, a concessão dos títulos de Utilidade Pública depende de ato *discricionário* da Administração Pública.

“A diferença nuclear entre ambos residiria em que, nos primeiros, a Administração não dispõe de liberdade alguma, posto que a lei já regulou antecipadamente em todos os aspectos o comportamento a ser adotado, enquanto que nos segundos a disciplina legal deixa ao administrador certa liberdade para decidir-se em face das circunstâncias concretas do caso, impondo-lhes e simultaneamente facultando-lhe a utilização de critérios próprios para avaliar ou decidir quanto ao que lhe pareça ser o melhor meio de satisfazer ao interesse público que a norma legal visa realizar” (BANDEIRA DE MELLO, 1993, p.203).

Em caso de indeferimento do pedido de Utilidade Pública, a legislação federal, estadual e municipal que os confere impõe a dilação de um prazo mínimo antes de ser renovado o pedido. Se o pedido de qualificação de OSCIP for negado porque a documentação apresentada estava incompleta, bastará que a entidade providencie as alterações necessárias e o pedido poderá ser reapresentado a qualquer tempo.

Quanto à remuneração de dirigentes

Pela legislação anterior, para que a entidade consiga os títulos de Utilidade Pública e registro no CNAS é indispensável que, em seu estatuto social esteja claramente expresso, em cláusula própria, que a entidade não remunera, por qualquer forma, os cargos da Diretoria, bem como não distribui lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretexto.

Para coibir irregularidades e alcançar uma maior profissionalização no setor, a Lei de OSCIP permitiu que os dirigentes, desde que atuem exclusivamente na gestão da entidade e que prestem serviços específicos, fossem remunerados com valores compatíveis com os valores de mercado para a função exercida e na região correspondente à área de atuação.

Prevê-se, portanto, a possibilidade e não a obrigatoriedade da remuneração. Entretanto, deve-se lembrar que a entidade que remunerar seus dirigentes não terá direito aos títulos de Utilidade Pública e de Entidade de Fins Filantrópicos e, conseqüentemente, não poderá celebrar convênios e receber subvenções do poder público; e perderá o direito a isenções tributárias, inclusive do imposto de renda, conforme legislação atual.

Quanto à forma de acesso aos fundos públicos

Até a promulgação da Lei Nº 9.790, as únicas modalidades de acesso aos fundos públicos eram:

- 1) auxílios e contribuições;
- 2) subvenções;
- 3) convênios; e
- 4) contratos.

Auxílios e Contribuições

Os auxílios e contribuições destinam-se às entidades de direito público ou às entidades privadas sem fins lucrativos. Ambos são criados por lei, sendo que os auxílios derivam da Lei do Orçamento e as contribuições de leis especiais com a finalidade de atender ônus ou encargos da União. Independem de contraprestação direta e são considerados para fins de orçamento público como transferências de capital. Os auxílios têm sua aplicação, atualmente restrita, destinada apenas às entidades que preenchem as seguintes condições:

- entidades que prestam atendimento direto e gratuito ao público e voltadas para o ensino especial ou que sejam representativas da comunidade escolar das escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental (Associações de Pais e Mestres – APMs) ou mantidas pela Campanha Nacional de Escolas da Comunidade;
- ações de saúde prestadas pelas Santas Casas, com financiamento de recursos internacionais;
- entidades sem fins lucrativos cadastradas no Ministério do Meio Ambiente, desde que os recursos derivem de doações feitas por organismos internacionais ou por agências governamentais estrangeiras para programas ambientais no país.

Subvenções

As subvenções destinam-se a cobrir despesas de custeio de entidades públicas ou privadas. Para fins de orçamento público, são consideradas como despesas correntes. Podem ser econômicas ou sociais. Subvenções econômicas são aquelas concedidas a empresas públicas ou privadas, com fins lucrativos mediante lei especial. Subvenções sociais são concedidas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem fins lucrativos, independentemente de legislação especial. O valor da subvenção é geralmente calculado com base em unidade de serviço efetivamente prestado ou posto à disposição dos interessados.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2000 limitou a concessão de subvenções sociais às entidades que:

- sejam de atendimento direto ao público nas áreas de assistência social, saúde ou educação e estejam registradas no CNAS;
- sejam vinculadas a organismos internacionais de natureza filantrópica, institucional ou assistencial;
- estejam funcionando regularmente nos últimos cinco anos.

Convênios

Os convênios, também chamados de acordos ou ajustes, são os instrumentos jurídicos por meio dos quais órgãos e entidades da administração pública federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares estabelecem obrigações de execução de serviços de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. Assim, é necessário que as partes colaborem com recursos, de natureza financeira, ou por meio de bens ou serviços. Se não houver essa contrapartida estaremos diante da situação de auxílio ou de subvenção estatal. A verba advinda do convênio não pode ser aplicada no pagamento, a qualquer título, a servidor ou empregado da entidade, ou de despesas de custeio da entidade, vez que esses são os destinos das subvenções sociais.

Contratos

São o meio jurídico destinado à venda de bens ou prestação de serviços ao Poder Público, não sendo, dessa maneira, privativos de entidades sem fins lucrativos. Pressupõem o interesse, de um lado, do Poder Público na aquisição de bens ou serviços e, de outro lado, da organização vendedora ou prestadora de serviços no recebimento uma importância em dinheiro. Por ser forma de contratação pública, requer a formalidade das normas de licitações.

A Lei Nº 9.790 instituiu o Termo de Parceria, um novo instrumento jurídico criado para promover o fomento e a gestão das relações de parceria, permitindo a

negociação de objetivos e metas e também o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados.

O Decreto 3.100 destaca a possibilidade de realização de concurso de projetos para celebração de termo de parceria, pois não havia na lei critérios quanto à forma de escolha das entidades parceiras. O concurso de projetos pressupõe a observância dos princípios de Direito Público, tais como impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade, economicidade etc., usando como parâmetro a Lei de Licitações naquilo em que a Lei das OSCIPs e o Decreto que a regulamentou não suficientemente forem claros.

Além do concurso de projetos, o Termo de Parceria pode se dar por meio de proposta da OSCIP, que apresentará o seu projeto ao órgão estatal. O Poder público avaliará, nesse caso, a relevância pública do projeto e sua conveniência em relação a seus programas e políticas públicas.

De qualquer forma, a decisão final sobre a efetivação de um Termo de Parceria, caberá sempre ao Estado, que deverá verificar previamente o regular funcionamento da OSCIP (Decreto 3.100/99, art. 9º).

Nas formas convencionais de contratação (subvenções e convênios), o controle estatal se foca principalmente na forma e aplicação dos recursos, ou seja, exige que o recurso seja aplicado exclusivamente para custear as despesas diretas do projeto, impedindo que o mesmo seja utilizado, por exemplo, na gestão administrativa da entidade, ou em folha de salário, e não prevêem avaliação de resultado. No Termo de Parceria, por sua vez, o controle visa, principalmente, a garantir que se alcancem os resultados pretendidos com o projeto, sendo permitido o lançamento de despesas indiretas, inclusive despesas decorrentes dos serviços de auditoria independente (obrigatórios, no caso de o montante de recursos ser maior ou igual a seiscentos mil reais).

Uma Comissão de Avaliação, composta de representantes do estado, da OSCIP e do Conselho de Política Pública da área do projeto, ao final do termo de parceria, avaliará os resultados alcançados, com base no programa estabelecido e no projeto apresentado, acompanhando o desempenho da execução e indicando em relatório a conveniência ou não da prorrogação do termo de parceria.

Algumas experiências de concursos de projetos já foram realizadas com organizações sem fins lucrativos ligadas ao Programa Nacional DST/Aids do Ministério da Saúde, bem como ao Programa de Capacitação Solidária, ligado ao Conselho da Comunidade Solidária.

REGRAS ESPECIAIS PARA AS OSCIPS

A Lei 9.790/99 estipula uma série de exigências especiais a serem cumpridas pelas OSCIPs, durante o seu funcionamento:

- 1) que sejam observados os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. Esses são os princípios que regem a Administração Pública, conforme a Constituição Federal;
- 2) que sejam observados os princípios fundamentais da contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;
- 3) que se dê publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débito junto ao INSS e FGTS, colocando-as à disposição para exame de qualquer cidadão;
- 4) que a aplicação dos eventuais recursos objetos do termo de parceria conforme previsto em regulamento seja objeto de auditoria, inclusive por auditores externos independentes, quando a receita bruta for igual ou superior a seiscentos mil reais;
- 5) que se prestem contas de todos os recursos e bens de origem públicos, recebidos pelas OSCIPs.

A CONCOMITÂNCIA ENTRE OS TÍTULOS

A lei previu um prazo inicial de dois anos para que as entidades sem fins lucrativos, que já dispõem de certificado de fins filantrópicos e títulos de utilidade pública pudessem se qualificar como OSCIP (desde que atendidos os requisitos legais exigidos), sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea destes títulos durante esse período (*até 23/3/2001*). Quando terminasse este prazo, a entidade deveria optar entre manter ou não a qualificação de OSCIP, perdendo nesse caso, automaticamente, as qualificações anteriores. Além disso, a partir dessa data, a organização que pleiteasse a qualificação como OSCIP imediatamente perderia a possibilidade de pedir os Certificados Filantrópicos e, se já os tivesse, teria que renunciar imediatamente a eles.

Próximo ao fim do prazo de dois anos, contudo, ao contrário do que supôs o governo, o número de pedidos para qualificação como OSCIP junto ao Ministério da Justiça foi muito baixo. Como pode ser observado no Quadro 1, em dois anos (1999 e 2000) foram recebidos apenas 445 pedidos e apenas 91 foram deferidos (20,45%). Para se ter uma idéia de o quanto foi baixo o número de pedidos, já existiriam, em 1995, cerca de 219 mil organizações do Terceiro Setor no Brasil, segundo os dados do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* (LANDIM, 1998)².

QUADRO 1: Pedidos para Qualificação como OSCIP

Ano	1999	2000	2001	Total
Deferidos	8	83	252	343
Indeferidos	123	231	110	464
Total	131	314	326	807

Fonte: Ministério da Justiça, 2002

Alguns motivos foram apontados como determinantes para a baixa aceitação da lei.

² Ver Capítulo 7.

Em primeiro lugar, nenhum Termo de Parceria fora firmado até março de 2001. Então, como a grande vantagem de se qualificar como OSCIP é a possibilidade de firmar Termos de Parceria com o Estado, a própria má vontade do poder público em promover concursos de projetos e firmar Termos de Parceria teria afastado as organizações do Terceiro Setor desse instituto jurídico.

Outro problema enfrentado pelas OSCIPs é a falta de incentivos tributários, já que, além da isenção do Imposto de Renda (apenas quando a entidade não remunera dirigentes), nenhuma outra forma de isenção existe para as OSCIPs. Em termos comparativos, por exemplo, as entidades que dispõem do título de Utilidade Pública Federal podem oferecer às pessoas jurídicas doadoras recibo dedutível do Imposto de Renda. A Lei 9.249/95 permite a dedução no Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, até o limite de 2% sobre o lucro operacional das doações efetuadas a entidades civis, consideradas de Utilidade Pública. A qualificação para OSCIP não traz nenhum benefício semelhante.

MUDANÇAS NA LEI DAS OSCIPS

Pouco antes de findar o prazo de dois anos estipulado na Lei, a Medida Provisória Nº 2.123-29, de 23/2/2001, prorrogou o prazo original de dois anos por mais três, passando a ser de cinco anos o prazo para as entidades que possuem simultaneamente os títulos de utilidade pública e OSCIP optarem por um dos títulos (*até 23/3/2004*).

A Medida Provisória Nº 2.113/32 de 21/6/2001 alterou a Lei 9245/95, que a partir daquela data passa a abranger também as entidades qualificadas como OSCIP. Agora, também as OSCIPs podem oferecer recibos dedutíveis do Imposto de Renda, às Pessoas Jurídicas doadoras. As doações das pessoas jurídicas são fonte importante para que as entidades se sustentem financeiramente, e a possibilidade de dedução das doações da base tributável do Imposto de Renda é um importante incentivo à responsabilidade social dos empresários e à filantropia privada. À exceção da isenção do Imposto de Renda, acessível a todas as

entidades sem fins lucrativos que obedecem às determinações constantes do art. 15 da Lei 9.532/97, as OSCIPs não tinham, até então, acesso a nenhum incentivo fiscal.

QUAIS FORAM OS EFEITOS DESSAS MUDANÇAS?

Como pode ser visto na tabela de pedidos de qualificação para OSCIP montada a partir das informações do Ministério da Justiça, o número de pedidos, em 2001, se manteve praticamente o mesmo que em 2000. O que aumentou foi o percentual de pedidos deferidos que, se nos dois primeiros anos correspondia a 20,45%, em 2001 saltou para 77,3 %. Esse fato, que provocou declarações otimistas do Programa Comunidade Solidária (2002) tem de ser visto com algumas reservas:

- 1) os números não separam pedidos novos de reapresentação de pedidos. Se houve um aumento número de pedidos deferidos, o aumento pode refletir uma boa parcela pedidos reapresentados, não novos pedidos;
- 2) o número total de organizações qualificadas como OSCIP ainda é pequeno.

Além disso, o governo foi obrigado a recuar e estender prazos e benefícios, numa clara admissão de que a lei não estava “pegando”.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Mais do que uma questão de desconhecimento da lei ou mesmo de problemas relativos aos trâmites burocráticos, a Lei das OSCIPs, também chamada de “Lei do Terceiro Setor”, não é efetiva porque não alcançou legitimidade no campo.

A falta de legitimidade da “Lei do Terceiro Setor” decorre, principalmente, do fato de que o “Terceiro Setor” é um discurso que foi apropriado por alguns grupos para fazer valer a suas posições de poder. Em outras palavras, ele “tem dono”. Nessas condições, os grupos que não se sentem “donos” do “Terceiro Setor” se afastam por total falta de identificação, e até – em alguns casos – por rejeitarem a idéia de

serem confundidos com o discurso. A Lei, portanto, foi criada a partir dos discursos dos “donos” do Terceiro Setor.

A apropriação do discurso do Terceiro Setor no Brasil se fez a partir de duas evidências:

- 1) a pesquisa sobre Terceiro Setor ainda é incipiente no Brasil, dominada por um único campo de conhecimento e calcada em um referencial teórico estreito e confuso;
- 2) a mídia ressoa o discurso que têm sobre ele “os donos do Terceiro Setor”, com pouca variação.

CAPITULO 2 - O TERCEIRO SETOR

Muito se fala sobre Terceiro Setor, mas pouco se conhece sobre esse termo. Quando converso sobre Terceiro Setor, percebo que as pessoas têm em geral, apenas algumas vagas idéias: alguns associam com ONGs, outros associam com caridade ou com obras religiosas. Há também quem associe o termo Terceiro Setor ao setor de serviços na economia.

Essa confusão explica-se também pelo fato de a pesquisa sobre o assunto ser ainda é incipiente no Brasil, com pouca disseminação das pesquisa que há. Enfim, trata-se de um domínio de conhecimento que precisa ser desvendado. Nessa parte do trabalho, mostrarei como surgiu o termo “Terceiro Setor” e porque ele prevaleceu – ou pelo menos tem prevalecido – sobre outros termos que, em geral, designam o mesmo fenômeno, ainda hoje. Em seguida apresentarei o conceito de Terceiro Setor elaborado para os fins do Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project e abordagens alternativas para esse mesmo conceito. Finalmente, serão discutidas algumas teorias construídas para explicar o surgimento e o desenvolvimento do Terceiro Setor.

TERCEIRO SETOR: O SURGIMENTO DO TERMO

O termo Terceiro Setor começou a ser usado nos anos 70, na literatura de origem norte-americana, para identificar um setor da sociedade no qual atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou a distribuição de bens e serviços públicos (SMITH, 1991).

Em 1972, por exemplo, Amitai Etzioni publicou o artigo “The Untapped Potential of the ‘Third Sector’”, na revista *Business and Society Review*, no qual defendia uma mudança de orientação da política social do governo Nixon que, em sua opinião, ao invés de privilegiar o setor lucrativo na provisão de serviços sociais, deveria

incentivar a criação e o fomento de organizações privadas sem fins lucrativos que assim o fizessem (ETZIONI, 1972).

Outras obras também deram ênfase à expressão “Terceiro Setor”, dentre as quais os livros: *The Third Sector: new tactics for a responsive society*, de Theodore Levitt (1973); *Giving in America: toward a stronger voluntary sector*, da Comissão on Private Philanthropy and Public Needs (1975); *The Endangered Sector* (1979); e *The Third Sector: keystone of a caring society* (1980), de Waldemar Nielsen.

Sem unanimidade entre os autores, o termo “Terceiro Setor” passou a ser menos usado nos anos 80 (SMITH, 1991) para definir o tipo de atividade de natureza não-governamental e não-mercantil (ver, por exemplo, *Why Charity: the case for a Third Sector*, de James Douglas (1983)).

Em seu lugar, na literatura norte-americana, o termo foi sendo gradualmente substituído pelo termo “setor não-lucrativo” (*nonprofit sector*) (WEISBROD, 1988; JAMES, 1989; SALAMON e ABRAMSON, 1982; SALAMON and ANHEIER, 1992; SALAMON, 1994). É de se notar uma observação feita por Smith, em 1991, sobre o provável desaparecimento do termo “Terceiro Setor”: “O termo *terceiro setor* pode estar desaparecendo, embora as concepções de uma sociedade tri-setorial sejam ainda comuns” (SMITH, 1991, p. 139).

Mas o termo “não-lucrativo” também não é consensual. A principal crítica que o termo recebeu (e ainda recebe) é de ter sido cunhado a partir de comparações negativas entre as ações na esfera do mercado e as ações em seu campo.

“Essas negativas nos dizem mais sobre o que o setor não-lucrativo *não* é do que sobre o que ele é. Elas também derivam consistentemente de um pressuposto charmoso, mas completamente injustificado, que toda atividade sem fins lucrativos é, de alguma maneira, uma forma desviante de empreendimento comercial” (LOHMANN, 1989, p. 367).

Ainda sobre a questão da nomenclatura, é importante notar que, nas diferentes culturas nacionais, são encontrados termos como: “setor da caridade”, “setor independente”, “setor voluntário”, “organizações não-governamentais”, “economia social”, “filantropia” etc., o que cria muitas dificuldades para pesquisas que visem a estabelecer relações de semelhança entre os setores, em cada país (DIMAGGIO e ANHEIER, 1990; SALAMON e ANHEIER, 1992). Cada uma daquelas denominações enfatiza um único aspecto da realidade representada pelo “Terceiro Setor” e suas formas constituintes; e deixa de lado outros aspectos relevantes que poderiam também colaborar para explicar a dinâmica do setor (DIMAGGIO e ANHEIER, 1990).

A seguir, discutem-se outros termos que são utilizados como sinônimos de Terceiro Setor, suas diferentes conotações e seus diversos usos.

Setor de Caridade

“Essa é uma denominação antiga e tradicional para o setor não-lucrativo, usada principalmente nos EUA e no Reino Unido (onde, aliás, o termo *charity* é outorgado às organizações tal como uma “declaração de utilidade pública”). Essa denominação enfatiza o aporte de doações privadas de caridade que as atividades do setor recebem. Essa definição é bastante contestada por dois motivos: a conotação negativa que o termo caridade possui uma conotação pejorativa, principalmente nos meios militantes (LANDIM, 1993); e, ocorre que as doações caridosas nem sempre constituem a única (ou mesmo a maior) fonte de receitas destas atividades” (SALAMON E ANHEIER, 1997).

Filantropia ou Setor Filantrópico

Outro termo que alguns autores, principalmente dos EUA, utilizam para identificar o setor é “Filantropia” ou “Setor Filantrópico” (VAN TIL e outros, 1990; LANDIM, 1993).

Segundo Van Til, a filantropia pode apresentar três diferentes definições (VAN TIL, 1990, pp. 33-4):

- a) filantropia pode ser um processo *intencional* de ação, serviço e doação de caráter voluntário, cujo objetivo é a geração de um bem público. Aqui o importante é a intenção do doador filantropo ou do receptor dessa doação, de servir a um propósito maior para a humanidade por meio de uma contribuição particular de tempo, energia ou dinheiro;
- b) filantropia pode ser um conjunto de comportamentos, em quaisquer contextos, que têm por propósito promover serviços humanitários;
- c) filantropia pode ser compreendida como esfera de atividade institucional, na qual a promoção do bem público é delegada pela sociedade a organização não-governamental.

Só muito poucos, contudo, aceitam que se use o termo “filantropia” como equivalente de “setor não-lucrativo”.

De fato, se considera o modo como os termos “setor não lucrativo” e “filantropia” são usados na literatura especializada, vê-se que, das três definições de filantropia apresentadas por Van Til, só a primeira (a) aproxima-se explicitamente do que se entende por setor não-lucrativo – justamente a acepção que enfatiza a ação individual. E essa pequena área de intersecção entre os respectivos campos semânticos não parece ser suficiente, mesmo, para garantir a plena sinonímia entre “filantropia” e “setor não-lucrativo”.

Crítica semelhante e igualmente consistente ao uso do termo “Filantropia” para designar todo o setor o setor não lucrativo, parte de SALAMON e ANHEIER (1992). Para esses autores, não cabe usar como se fossem equivalentes e intercambiáveis os termos “Filantropia” e “Setor não lucrativo” porque, a rigor, a “Filantropia” é uma parte constituinte do “Setor Não-Lucrativo”.

“O setor privado não-lucrativo (...) é um conjunto de organizações privadas que provêm uma grande variedade de informações e serviços (...) filantropia, ao contrário, é a doação de parcelas de tempo ou valores (dinheiro, títulos ou propriedades) para fins públicos. A filantropia, ou doação caritativa é apenas uma forma de (obter) receita para organizações privadas não-lucrativas” (SALAMON e ANHEIER, 1992, p. 5).

Entende-se assim, portanto, que, sendo os conceitos, ainda, objeto de tantas críticas e com tantas ambigüidades ainda insuficientemente descritas e explicadas, tantos ainda resistam a usar o termo “filantropia” para designar todo o setor não lucrativo. Como querem Salamon e Anheier, o termo “filantropia” parece ser adequado para designar, no máximo, apenas uma parte do setor não-lucrativo.

Se se considerar o item (a), acima, das três definições que Van Til propõe para o termo “filantropia”, em que se enfatiza a ação de pessoa física ou corporação que faça doação, vê-se que, também aqui, está ocorrendo *outra* intersecção de campos semânticos.

Se em (a), acima, como diz Van Til, define-se como *filantrópica* “a intenção do doador filantropo ou do receptor dessa doação, de servir a um propósito maior para a humanidade por meio de uma contribuição particular de tempo, energia ou dinheiro” (VAN TIL, 1990, pp. 33-4), todo um importante elemento do *setor não lucrativo* passa, imediatamente, a poder ser definido como *filantrópico*. É o que explica que a ação social das empresas (FERNANDES, 1993), por exemplo, pareça manter um pé em cada canoa e pareça tão difícil de classificar.

Pela mesma razão explica-se também que se usem, também como equivalentes, outros termos, também ambíguos e difíceis, ainda, de definir, como, dentre outros, “responsabilidade social das empresas” e “filantropia empresarial”.

Finalmente, é também por essa intersecção de significados e de campos semânticos ainda não satisfatoriamente descritos que, não raro, a literatura especializada confunde “Terceiro Setor” e “Filantropia Empresarial”.

Adiante se discutem algumas das implicações dessas confusões, nos discursos.

Setor Independente

Esse é um termo adotado por alguns pesquisadores americanos (HODGKINSON e WEITZMAN, 1986) e militantes, que destacam a importância do papel que desempenham as organizações que se mantêm equidistantes seja da esfera do governo seja do setor comercial. Para esses autores, “Setor Independente” é termo equivalente a “terceira força”.

O termo “Setor Independente” tampouco é consensualmente aceito, uma vez que nem todos concordam com a idéia, básica naqueles autores, de que se o setor não lucrativo seja, de fato, “independente”. Para os críticos do termo “Setor Independente”, não há como negar que o setor sem fins lucrativos *depende*, dentre outros fatores, de recursos que provêm dos setores lucrativos da sociedade (SALAMON e ANHEIER, 1997).

Setor Voluntário

Para construir o significado desse termo, enfatiza-se o trabalho dos cidadãos voluntários aos quais cabe, em muitos casos, a administração e que, em muitos casos, são muito ativos no cotidiano das organizações do setor.

É o termo mais utilizado no Reino Unido e em outros países do Commonwealth para designar o setor sem fins lucrativos (BRENTON, 1985). O termo tem sido criticado porque, mesmo no Reino Unido, muitas das organizações ao qual o termo tem sido aplicado são, de fato, dirigidas e operadas por profissionais (BILLIS, 1987).

Economia Social

É o termo que, na França, designa muitas organizações sem fins lucrativos (DIMAGGIO e ANHEIER, 1990). Os autores franceses – economistas e cientistas sociais – parecem ser, de fato, os que oferecem melhores recursos para que, de modo mais consistente, se possam aproximar as definições de Terceiro Setor e Economia Social (BIDET, 2000; LIPIETZ, 2002).

São os autores que adotam o termo “Economia Social” os que mais têm feito avançar a importante discussão sobre o conceito de “economia solidária”, em que se discutem formações como o cooperativismo e modalidades de autogestão (SINGER, 2002).

O termo “Economia Social”, como o usam os franceses, contudo, também aparece, na literatura, associado a outros tipos de organização que, fora da França, estão claramente definidas como organizações comerciais – companhias de seguro mútuo, caixas de depósitos, cooperativas etc. (ARCHAMBAULT, 1997). E não se podem ignorar as questões de ideologia que sobrecarregam os dois termos – “Economia Social” e “Terceiro Setor” – e que facilmente os arrastam para campos antagônicos (HADDAD, 1999), aspecto que, adiante, voltaremos a considerar.

Organizações Não-Governamentais e suas especificidades

O termo Organizações Não-Governamentais (ONGs) merece destaque dentre os vários que se utilizam como equivalentes, ou como quase-sinônimos, de “Terceiro Setor”.

ONG é termo muito freqüente, nos países em desenvolvimento, quase sempre para designar organizações que se dedicam a promover o desenvolvimento econômico e social, tipicamente no nível comunitário e de base (GARDNER e LEWIS, 1996).

Há uma vasta literatura sobre ONGs, nitidamente demarcada na literatura geral sobre organizações não-lucrativas (LEWIS, 1998).

Nesse grupo, os autores dedicam-se quase sempre a estudar questões de desenvolvimento econômico (FARRINGTON e BEBBINGTON, 1993; KORTEN, 1990; SMILLIE, 1995; CARROL, 1992), assistência internacional (HULME e EDWARDS, 1997) e mudança social (CLARK, 1991; FISCHER, 1994).

A expressão Organizações Não-Governamentais – e a sigla correspondente, ONG, no singular e no plural – tornaram-se termos “guarda-chuva”, ou seja, são usados como termo no qual se reúnem vários termos correlatos.

Para David Korten, o termo ONG reúne quatro diferentes tipos de organizações:

- a) *voluntárias*, que têm uma missão social orientada por um comprometimento;
- b) *contratadas de serviço público*, que funcionam como empreendimentos sem fins lucrativos, mas de orientação mercantil, com propósitos públicos; organizações populares, que representam os interesses dos membros, têm líder e, no geral, são auto-sustentáveis; e as
- c) “*Gongos*” (do inglês, “*governmental NGOs*”), ou “*ONGs governamentais*”, que são criadas por governos e servem para vários objetivos de política pública (KORTEN, 1990).

Ian Smillie reúne um grande conjunto de definições, todas mais ou menos imprecisas, que a literatura especializada registra e difunde: organizações de desenvolvimento não-governamental; organizações de desenvolvimento privado; agências populares de desenvolvimento; organizações de afiliação (*membership organizations*); organizações de serviço privado; organizações da sociedade civil; organizações de base; organizações comunitárias de base (*grassroots organisations*); e outras (SMILLIE, 1995).

Na literatura internacional sobre desenvolvimento, encontra-se freqüentemente uma distinção operacional interessante: independente do local onde estejam situadas as sedes das organizações (Londres, Estocolmo ou Katmandu), só se designam como Organizações Não-Governamentais (ONGs) as organizações que atuem nos países subdesenvolvidos (designados, no conjunto como países “do Sul”), em questões de desenvolvimento, luta por direitos, assistência e ajuda humanitária (LEWIS, 1998). As demais organizações são simplesmente chamadas de organizações voluntárias, sem fins lucrativos, caritativas etc.

Na América Latina, o termo ONG foi adotado para designar organizações que surgiram dos movimentos sociais e das lutas contra as ditaduras que se instalaram no continente durante os anos 60 e 70 (LANDIM, 1988; FERNANDES, 1993). Isso faz com que o termo ONG tenha, na América Latina, uma conotação muito mais politicizada do que em outras partes do mundo.

Segundo Fernandes e Piquet Carneiro, a denominação ONG passou a ser empregada por volta dos anos 80, para designar várias entidades que, originárias dos vários movimentos sociais dos anos 70, vinham agregando quadros de matrizes ideológicas diversas, como o marxismo e o cristianismo, e passaram a contar com uma estreita cooperação com entidades não-governamentais internacionais (FERNANDES e PIQUET CARNEIRO, 1991). Já para Leilah LANDIM (1993, pp. 33-4), as ONGs podem ser identificadas como

“organizações de caráter não representativo e que crescem referidas ao campo das novas associações e movimentos sociais do período autoritário. (...) O modelo ‘projeto’, que implica em parcerias com entidades financiadoras basicamente não governamentais internacionais, é a base de constituição do trabalho das ONGs brasileiras. (...) O traço característico das ONGs é o direcionamento político, em sentido lato, de suas atividades. Pode-se dizer que seu ideário tem como fundamento último o exercício da cidadania e da autonomia dos grupos nas bases da sociedade, no sentido de romper com a secular lógica tradicional da dependência e da hierarquia que caracteriza as culturas populares. (...) Distantes da cooperação com órgãos

governamentais, também não pretendem substituir o Estado.”

Como se já se viu, as literaturas sobre organizações sem fins lucrativos e organizações não-governamentais (ONGs) correspondem a tradições diferentes e apontam para fenômenos que, inicialmente, parecem distintos. Por que, então, quando se fala em Terceiro Setor, esses dois tipos de organizações são tratados como pertencentes a um mesmo campo?

Quanto ao momento corrente, pode-se dizer que a tentativa mais ambiciosa para aproximar as literaturas em que se criam essas distinções e de integrar esses tipos de organização é a pesquisa internacional do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, com os resultados a que a pesquisa chegou.

O JOHNS HOPKINS COMPARATIVE NONPROFIT SECTOR PROJECT

Como já se viu, o termo “Terceiro Setor” surgiu nos anos 70, no campo da economia e da política social, para designar um setor que envolve as atividades das organizações sem fins lucrativos. Depois, o termo “Terceiro Setor” caiu em desuso e foi substituído pela expressão “setor não-lucrativo” (*nonprofit sector*).

Deve-se ao *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* o “renascimento” do termo “Terceiro Setor” ou, pelo menos, a divulgação uniforme da expressão, para todo o mundo.

No final dos anos 80 e no início da década seguinte, aconteceram vários seminários seminários (na Alemanha em 1987, em Israel em 1989 e em Indianápolis em 1992) em que se reuniram pesquisadores de todo o mundo, interessados que estavam em conhecer melhor o fenômeno emergente das organizações sem fins lucrativos, que surgiam em todo o mundo (SALAMON e ANHEIER, 1992).

Esses seminários renderam muitos frutos, dentre os quais vários livros (JAMES, 1989; ANHEIER e SEIBEL, 1990; KRAMER, GIDRON e SALAMON, 1992; MCCARTHY, HODGKINSON e SUMARIWALLA, 1992); a criação da International Society for Third Sector Research (1992); a criação do periódico acadêmico *Voluntas – International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* (1990); e projeto *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, lançado em maio de 1990.

Nas palavras de seus coordenadores, o *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* visava a “preencher as lacunas do conhecimento já antigo sobre os milhares de escolas, hospitais, clínicas, organizações comunitárias, grupos de pressão, centros de atendimento, organizações humanitárias, creches, abrigos, agências familiares, grupos ambientais e outras que constituem esse importante setor” (SALAMON e ANHEIER, 1997, xi).

Esse projeto, que se estende até os dias de hoje, tem o objetivo imediato de mensurar o impacto do Terceiro Setor sobre as economias nacionais dos diversos países pesquisados e – igualmente previsto como objetivo – visa a tornar mais visível o Terceiro Setor, nas diferentes realidades nacionais.

Para Salamon, essa pesquisa comparativa é importante porque visa a explorar também um movimento maior – uma verdadeira “revolução associativa” – que se vê acontecer desde o final dos anos 80 e na qual se insere a questão do Terceiro Setor (SALAMON, 1994).

“Desde os países desenvolvidos da América do Norte, Europa e Ásia até as sociedades em desenvolvimento da África, América Latina e do antigo bloco soviético, pessoas estão formando associações, fundações e instituições similares para a provisão de serviços humanitários, promover o desenvolvimento econômico de base, prevenir a degradação ambiental, proteger direitos civis e perseguir milhares de demandas que não eram atendidas ou eram deixadas de lado pelo Estado” (SALAMON, 1994, p. 109).

Segundo Salamon, quatro crises e duas mudanças revolucionárias convergiram simultaneamente e levaram à diminuição do papel do Estado e ao crescimento das ações de caráter associativo (SALAMON, 1994). São elas:

- a) a crise do *Welfare State* moderno nos anos 80 que, nos países centrais, implicou remanejar os mecanismos de bem-estar social que, nos anos 60 e 70, haviam sido montados sob a égide do Estado;
- b) a crise do desenvolvimento nos países do Terceiro Mundo, que se seguiu à crise da dívida externa nos anos 80 e que praticamente impossibilitou que o Estado continuasse a financiar as atividades de desenvolvimento;
- c) a crise do meio ambiente global, nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento, que levou à degradação crescente do meio ambiente e evidenciou a ausência de políticas públicas adequadas para enfrentar aqueles novos problemas; além disso, ao mesmo tempo, cresceu o sentimento de que esse tipo de crise requeria ação mundial, que não se centrasse em países;
- d) a crise do socialismo e dos partidos socialistas, principalmente depois da queda do Muro de Berlim; e o fim dos regimes comunistas de orientação soviética, que mostraram o esgotamento daquele modelo de planejamento estatal para a gestão da economia;
- e) a revolução das comunicações a partir dos anos 70 e 80, que favoreceu a disseminação do uso dos computadores, satélites, fax; que expandiu as possibilidades de comunicação entre as pessoas; e que culminou com o surgimento da Internet, a qual, por sua vez, facilitou ainda mais a difusão do conhecimento que a própria rede passou a gerar;
- f) por fim, o crescimento mundial dos anos 60, que fez aumentarem as populações urbanas e criou no mundo grupamentos sociais mais exigentes e mais organizados, mais capazes para fazer valer suas demandas (uma “revolução burguesa”).

O que se vê, é que Salamon reuniu, no conceito de "revolução associativa", fenômenos dos quais participam organizações não-lucrativas que se ligam por contrato ao setor público, de um lado, e, de outro, as ONGs que lutam pelos direitos civis na América Latina.

Nesse conceito "guarda-chuva", no qual se enfatiza o traço semântico de um movimento de associação em vários momentos e em vários tipos de grupamentos sociais, com as mais diferentes motivações, os mais diferentes objetivos e os mais variados tipos de atores é que o autor, afinal, dá por conciliados dois tipos até então quase completamente diferenciados de literatura especializada e de tradição acadêmica.

Do conceito "guarda-chuva" de *revolução associativa*, de Salamon, é que nasce o termo "guarda-chuva" – Terceiro Setor – que logo passou a ser adotado, e no qual se preservam, sem misturar-se, muitas diferentes modalidades de ação e formas de organização.

Em outras palavras, foi graças ao conceito de *revolução associativa* que o termo "Terceiro Setor" pôde ser recuperado da literatura dos anos 70, para ser usado como ponte, para explicar, em termos globais, consideradas muitas das especificidades nacionais e/ou regionais, a emergência das organizações não-lucrativas. Mediante o conceito de *revolução associativa*, os pesquisadores puderam liberar-se da pesada carga ideológica e de várias também pesadas tradições locais, que se condensavam na terminologia e na nomenclatura com as quais haviam trabalhado até então.

Claro está que, a partir do momento em que o termo "Terceiro Setor" passou a ser usado, ele também – como é fatal que aconteça com todo e qualquer tipo de termos e de terminologias – passou a contribuir, também, para reidologizar todo o campo de pesquisas.

POR QUE "TERCEIRO SETOR"?

A resposta para essa pergunta deve ser buscada na lógica a partir da qual os autores citados operavam para entender o funcionamento da sociedade.

“Terceiro Setor” é termo que foi recortado no conjunto das idéias da economia clássica, para a qual a sociedade é dividida em setores, de acordo com as finalidades econômicas dos agentes sociais, entendidos como agentes de natureza jurídica pública e agentes de natureza jurídica privada (WEISBROD, 1988). Assim, agentes de natureza privada que praticam ações com fins privados (bens privados) podiam ser descritos como o “Primeiro Setor”, setor ao qual corresponderia o *Mercado*; agentes de natureza pública que praticam ações que visam a fins públicos (bens públicos) podiam ser descritos como o “Segundo Setor”, setor ao qual corresponderia o *Estado*. E, por via de consequência, agentes de natureza privada que praticam ações visando a fins públicos podiam ser descritos como o “Terceiro Setor”. Essa classificação pode ser visualmente expressa, como no Quadro 2.

QUADRO 2: SETORIZAÇÃO DOS AGENTES POR FINALIDADES

AGENTES	FINALIDADE	SETOR
Privados	Privada	Mercado
Públicos	Pública	Estado
Privados	Pública	Terceiro Setor

Adaptado de: (FERNANDES, 1993) p. 21.

Daí, numa primeira abordagem, facilmente se chega ao caminho que associa o Terceiro Setor a atividades que sejam, simultaneamente, não-governamentais e não-mercantis (não-lucrativas).

Mas – seja por motivos ideológicos seja por insuficiência das teorias – ainda não há resposta consensual a questão de saber se há alguma ordem “natural” de importância, de prevalência ou de surgimento dos três setores demarcados. Se, por um lado, a possibilidade de todos adotarem um único termo Terceiro Setor –

criou condições para que diferentes tradições de pesquisa pudessem “dialogar”, o mesmo movimento de ‘reduzir para conciliar’ trouxe, para o “diálogo”, vários outros problemas que a pesquisa jamais havia enfrentado. Dentre os principais desses “novos” problemas, o problema de como tornar comparável todo o Terceiro Setor, em termos globais; e o problema de como tratar como iguais, formas organizacionais tão diferentes?

Para responder a essas perguntas e poder fazer sua pesquisa comparativa no Terceiro Setor, Salamon e seus colaboradores criaram uma definição estrutural/operacional, a partir da qual puderam identificar as organizações do Terceiro Setor que lhes interessava estudar (SALAMON e ANHEIER, 1992).

Por essa definição estrutural/operacional, para o, o Terceiro Setor é constituído de organizações que apresentem, em maior ou menos grau, as cinco características abaixo (SALAMON e ANHEIER, 1992):

1. **Formalização**, ou seja, que apresentem alguma forma de institucionalização, quer seja pelo registro público de suas atividades, quer seja por outras formas que justifiquem a sua existência formal (reuniões regulares, representantes reconhecidos, ou outras formas de regularidade estrutural).
2. **Natureza Privada**, ou seja, institucionalmente separadas do Estado. Organizações não-lucrativas, para este projeto, não são parte do aparato do Estado, nem são dirigidas por conselhos formados majoritariamente por representantes de governos. Isso não significa que estas organizações não possam receber recursos estatais, nem que membros dos seus conselhos não sejam representantes do governo, significa apenas que a estrutura básica da organização seja privada.
3. **Não distribuição de lucros**, ou seja, se houver excedentes de natureza econômica, estes não podem ser de forma alguma repassados a sócios ou membros, mas revertidos para a própria atividade-fim.

4. **Auto-gestão**, ou seja, são capazes de controlar a gestão de suas atividades.
5. **Participação voluntária** quer seja em suas atividades, em sua gestão ou em sua direção.

Por essa definição estrutural/operacional, a pesquisa construiu um parâmetro mínimo de análise pelo qual se tornou possível estudar o “Terceiro Setor” em diversos países – de início em 13 países e, hoje, já em 40 países (CENTER FOR CIVIL SOCIETY STUDIES, 2002).

Os autores admitem, porém, que o setor não-lucrativo varia muito, conforme as diferentes realidades nacionais; por isso, em cada país, o projeto permite uma certa flexibilização, para que possam ser incluídas (ou excluídas) algumas organizações, consideradas algumas das características nacionais (SALAMON e outros, 1999).

O *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* já mostra, nesse ponto do comentário, dois problemas. Primeiro, a definição estrutural/operacional do qual nasce o recorte do universo inicial a ser pesquisado reduz excessivamente o número de organizações sem fins lucrativos a serem analisadas. Em segundo lugar – e por mais que os autores do projeto rejeitem essa crítica – aquela definição estrutural/operacional é, toda, absolutamente, referida ao “Terceiro Setor” norte-americano, distorção inicial que leva a distorções subseqüentes quando se analisam outras organizações em outros países.

Dado que os cinco critérios acima permitem que se incluam ou excluam organizações e permitem que se deixem à margem outros arranjos societários que poderiam fazer parte do “Terceiro Setor”, vê-se que a definição estrutural/operacional de que se vale o *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, apesar de ser instrumento interessante para aproximar vários e diferentes “Terceiros Setores”, em todo o mundo, mais esconde do que revela.

Daí que, para que essa tese seja instrumento mais útil, discutem-se aqui algumas outras teorias, mais inclusivas, sobre o setor não-lucrativo e que, em face dos modelos de análise dominantes, podem ser apresentadas como “teorias alternativas” para analisar o “Terceiro Setor”.

E dado que parece suficientemente demonstrado que a bibliografia consultada não obriga ainda a quase nenhum rigor de terminologia, a partir desse ponto os termos “Terceiro Setor” e “Setor Não-Lucrativo” passam a ser usados sem qualquer distinção, como se fossem perfeitamente equivalentes, apesar de não o serem.

DEFINIÇÕES ALTERNATIVAS SOBRE O “TERCEIRO SETOR”

Adil Najam (NAJAM, 1996) acompanha, de certo modo, a classificação em três setores e serve-se de três metáforas – do Príncipe, do Mercador e do Cidadão – para demarcar três conjuntos de organizações. O primeiro desses conjuntos é formado de organismos estatais; Najam o identifica com o Príncipe, uma vez que cabe às organizações estatais manter a ordem social. Para atingir seus objetivos, o Príncipe usa a autoridade legítima e a sanção coercitiva a ele delegadas pela sociedade; o Príncipe representa os interesses da maioria (ou de grupos dominantes) e opera na esfera do sistema político. O segundo conjunto de organizações é identificado à figura do Mercador e corresponde ao mercado; as organizações, nesse conjunto, estão envolvidas nas atividades de produção de bens e serviços. O Mercador cumpre seus propósitos por meio de trocas econômicas negociadas e visa a maximizar lucros; representa os interesses individuais e opera na esfera do mercado. O terceiro conjunto de organizações corresponde ao Cidadão – o setor associativo voluntário; as organizações classificadas nesse conjunto são as que mais se ocupam com articular e realizar visões sociais. As organizações do conjunto que o autor identifica com o Cidadão atingem seus objetivos por meio de valores normativos partilhados entre os patronos, membros e beneficiários; nesse conjunto representam-se interesses

marginalizados e o conjunto Cidadão opera na esfera da Sociedade Civil (NAJAM, 1996).

Najam criou essa metáfora para estabelecer conjuntos heterogêneos, numa classificação escolhida por ser a mais abrangente possível. Najam não faz qualquer tipo de distinção entre organizações, quer seja por tamanho, local, base financeira ou interesse substantivo. A teoria inclui países do primeiro e do terceiro mundo e tampouco faz qualquer tipo de reserva moral ou ideológica: a TFP (Tradição, Família e Propriedade) interessa à análise tanto quanto o MST (Movimento dos Sem-Terra).

E é por ser muito inclusiva que a teoria de Najam (1996) não oferece mais do que um modo excessivamente simplificado de descrever e definir o fenômeno das organizações que não têm o lucro como único ou principal objetivo.

David Horton Smith prefere discutir a lógica e os processos pelos quais o nome "Terceiro Setor" tem sido atribuído a diferentes organizações do setor não-lucrativo (SMITH, 1991). O autor vê, com clareza, que quase todas as análises partem da idéia que o mundo social é tripartite. Mas, para ele, o principal 'erro' das teorias que se constroem a partir daí não está nisso, mas no fato de as teorias não considerarem uma "quarta" categoria que há no mundo social: o setor doméstico (SMITH, 1991). Na literatura tradicionalmente aceita em Economia, o setor doméstico sempre aparece associado ao setor privado (esfera do mercado), o que é erro, para Smith (1991), porque o setor doméstico e o setor privado têm racionalidades e modos de ação diferentes. O setor doméstico envolve as relações familiares, de vizinhança e, para Smith, deve ser considerado setor à parte porque

"envolve um número grande de pessoas interagindo de um modo distinto (...) que inclui ajuda mútua e informal, independente se as pessoas moram juntas. As pessoas envolvidas nesse modo são membros de família, vizinhos e, de forma mais restrita, conhecidos, colegas de trabalho,

membros da comunidade e membros de grupos voluntários e outros contextos (SMITH, 1991, p. 138).

Ao demarcar o mundo doméstico como setor específico, Smith 'desloca' o mundo das organizações não-lucrativas, do terceiro para o quarto lugar e rearranja a ordem consagrada dos setores: mundo doméstico, mercado, Estado e setor não-lucrativo. Nesse novo arranjo, o que chamamos "Terceiro Setor" deixa de ser a esfera privilegiada das ações de caráter voluntário, uma vez que pode haver serviço voluntário também no setor doméstico.

Na mesma linha de argumentação, David Billis também defende que, para efeito de análise, incluam-se as relações domésticas entre os setores da sociedade que provêem o bem-estar ("provisão social"; em inglês, *welfare provision*) (BILLIS, 1989). Aí estaria, para Billis, o *mundo doméstico* – setor das relações domésticas –, que se define como a parte da sociedade na qual "os problemas sociais são resolvidos por parentes, amigos, vizinhos em caráter particular" (BILLIS, 1993, p.10). Os laços entre as pessoas que têm problemas e as pessoas que tentam resolvê-los "são baseados apenas em qualidades individuais tais como lealdade, afeição, amor, humanidade..." (BILLIS, 1993, p.11). As relações nesse campo são quase sempre não explícitas, informais e, algumas vezes, são difíceis de caracterizar. O setor não-lucrativo se situa em um outro mundo – o mundo associativo –, que tem intersecção com o mundo doméstico e com o mundo das organizações burocráticas; esse, por sua vez, subdivide-se em burocracias governamentais e burocracias privadas (BILLIS, 1993).

Para Billis, embora o setor lucrativo construa-se a partir de uma lógica basicamente associativa, algumas organizações lucrativas se situam em zonas ambíguas, nas intersecções que há entre o mundo associativo, o mundo doméstico e o mundo burocrático, o que confere a elas um caráter ambíguo (BILLIS, 1993).

Adalbert Evers prefere falar do Terceiro Setor como elemento de um conjunto, de um *mix de welfare* (EVERS, 1995). O Terceiro Setor é entendido aqui como uma área intermediária entre o mercado, o Estado e a comunidade; seria uma dimensão do espaço público, que se observa em diversas sociedades civis; e, portanto, seria mais uma área intermediária do que, propriamente, um setor definido. “O ‘terceiro setor’ deveria ser definido como um subespaço do espaço público nas sociedades civis, isso é, como um campo de tensão sem fronteiras muito definidas, no qual diferentes racionalidades e discursos coexistem e se interceptam” (EVERS, 1995, p. 161). As organizações do Terceiro Setor, aqui, têm características polivalentes e incluem-se fatores políticos e sociais, tão importantes quanto os papéis que essas organizações desempenham no mundo econômico; são organizações híbridas e mesclam recursos e racionalidades de diversos setores. Em ambientes de políticas públicas caracterizadas pelo “pluralismo”, enfatiza-se, no Terceiro Setor, a mistura sinérgica de recursos e de racionalidades e passam para plano secundário os processos de mera substituição de uns setores, por outros, para prover serviços e bens públicos.

Dentre as diversas explicações sobre o que é Terceiro Setor que apresentamos aqui, as teorias de Billis e Evers são as que parecem potencialmente mais interessantes, para definir o espaço das organizações não-lucrativas, justamente porque não são teorias excessivamente exigentes e, assim, permitem que o fenômeno seja analisado sob uma perspectiva multidisciplinar; outros recortes possíveis – em especial o que fizeram os pesquisadores do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* – privilegiam um único aspecto e tentam, a partir dele, explicar todo o fenômeno.

OS SETORES E SUAS RACIONALIDADES

Embora fosse desejável, é praticamente impossível cobrir todo o universo da literatura que trata de organizações não-lucrativas em geral: organizações

voluntárias, ONGs, congregações, cooperativas, organizações de ajuda-mútua etc. Tão difícil quanto cobrir essa literatura é compreender como essas organizações atuam em um espaço situado entre o mundo doméstico, o mercado e o Estado (EVERS, 1997).

Algumas perguntas, contudo, têm de ser respondidas, com ou sem completa revisão da literatura, para que essa reflexão possa avançar.

Até para poder aceitar ou rejeitar a idéia “consagrada”, nascida das teorias econômicas, de que o Terceiro Setor “substitui” ou o mercado ou o Estado como provedor de bens públicos, é preciso, antes, responder a uma questão-chave: *as organizações não-lucrativas têm, ou não, qualquer tipo de racionalidade diferente da racionalidade que rege o mercado, de um lado, e o Estado, de outro?*

Para tentar responder a essa questão, examinam-se aqui (1) as formas de racionalidade, em Weber; (2) a contribuição dos pensadores da primeira geração da Escola de Frankfurt; e (3) algumas das reflexões de Habermas, sobre o conceito de racionalidade.

AS DIFERENTES RACIONALIDADES EM WEBER

Não há como introduzir a questão da racionalidade, sem fazer referência a Max Weber. E, para o pensamento contemporâneo, é também praticamente impossível ler Weber sem considerar a leitura que Habermas construiu sobre ele. Por esse caminho crítico, parece razoável dar por “superado”, na reflexão que aqui se desenvolve, o difícil problema da relação entre o pensamento de Weber e a base da tradição crítica dominante em seu tempo – a filosofia da História e os pressupostos fundamentais do evolucionismo.

Para Habermas, pois, o sociólogo alemão Max Weber, embora pretendesse afastar-se das premissas da filosofia da história e dos pressupostos fundamentais do evolucionismo – apesar disso –, *ainda* descreveu a modernização da sociedade ocidental como “resultado de um processo universal” (portanto, como o

vê Habermas, *ainda* como resultado de um processo histórico-evolucionista). Para Habermas, a novidade que Weber trouxe foi – esse sim – o projeto de descrever e explicar as transformações da sociedade moderna mediante o critério da “racionalidade” (HABERMAS, 1987a, p. 197).

Esse critério, Weber o recorta no *processo geral de desencantamento* que ocorre na história das grandes religiões e que satisfaz as condições internas necessárias para que surgisse o racionalismo ocidental (HABERMAS, 1987a). Para desenvolver essa análise, “Weber se vale de um conceito complexo, embora nem um pouco confuso, de racionalidade”. (HABERMAS, 1987a, p. 198).

Para Weber, é preciso entender o conceito de racionalidade, sem separá-lo do contexto amplo das muitas formas de ação social (1964).

“Por ‘ação’ deve entender-se uma conduta humana (quer ela consista em um fazer exterior ou interior, quer consista em omitir ou permitir) sempre que o sujeito – ou os sujeitos – da ação atribui a ela um sentido subjetivo. A ação social, portanto, é uma ação na qual o sentido atribuído pelo seu sujeito – ou sujeitos – se refere à conduta de outros, orientado-se por essa para o seu desenvolvimento”. (WEBER, 1964, p. 5).

Dado que tem “sentido subjetivo”, a motivação da ação social depende do próprio sujeito. Como toda e qualquer ação, a ação social, para Weber, sempre poderá ser classificada em algum dos seguintes tipos, recortado a partir da racionalidade que o motive (WEBER, 1964, p. 20):

- 1) racional ajustada pelos fins (*racionalidade instrumental*): determinada por comportamentos esperados tanto dos objetos do mundo exterior quanto dos outros homens. Esses comportamentos esperados são “as condições” ou “os meios” com que se pode contar para atingir fins próprios racionalmente ponderados e perseguidos; nesse caso se fala em *ação social motivada pela racionalidade instrumental*;
- 2) racional ajustada pelos valores (que mais tarde será chamada por Guerreiro Ramos de “racionalidade substantiva”): determinada pela crença consciente em valores – éticos, estéticos, religiosos ou sob qualquer outra forma que se manifestem – próprios e absolutos de uma conduta, sem relação alguma com o

resultado; nesse caso, se pode falar em *ação social valorativa, motivada pela racionalidade valorativa*;

- 3) *afetiva*: especialmente emotiva, determinada por afetos e estados sentimentais do momento; *nesse caso se fala em ação social afetiva, motivada pela racionalidade afetiva*;
- 4) *tradicional*: determinada por um costume arraigado; *nesse caso se fala em ação social tradicional, motivada pela racionalidade tradicional*.

Cada um desses tipos de ação social – ao qual corresponde um tipo de racionalidade – tem suas peculiaridades.

A ação social puramente tradicional é uma resposta esperada e padronizada a estímulos habituais e comuns; quanto maior o grau de institucionalização do contexto em que for gerada, mais acentuado será o caráter tradicional da ação social. Na ação social tradicional não há espaço para a reflexão: a ação social ocorre porque tem de ocorrer, porque é daquela forma que se faz desde os tempos mais remotos (pelo menos para aquele grupo social). Para os judeus, por exemplo, um “*mitzvah aseh*” (“mandamento a ser cumprido”, em hebraico) é mandatório: faz-se porque a tradição manda fazer. Para Weber, a ação social tradicional pode ser de caráter religioso, ou não (WEBER, 1964).

Freqüentemente confundem-se a ação afetiva e ação ajustada por valores. As duas formas de ação são semelhantes porque, nos dois casos, a social ação não visa ao resultado, mas ao conteúdo da própria ação. Os dois tipos distinguem-se, contudo, porque a ação social afetiva é motivada por emoção momentânea, sem qualquer reflexão; no caso de ação social ajustada por valores, os propósitos e o planejamento da ação social são resultado de elaboração consciente que, contudo, jamais perde de vista a “causa” à qual serve o ator social (WEBER, 1964).

“Atua estritamente de um modo racional ajustado pelos valores quem, sem levar em consideração as conseqüências previsíveis, trabalha em nome de suas convicções sobre o que é o dever, a dignidade, a beleza, a sabedoria religiosa, a

piedade ou a transcendência de uma 'causa'" (WEBER, 1964, p. 21).

Em muitos casos, a racionalidade afetiva pode ser sacrificada à racionalidade ajustada por valores: é o caso da ação social de um monge budista que creia nos valores do celibato e por isso renuncie ao amor carnal.

Na ação social regida pela razão instrumental, o agente se orienta pelos fins, meios e conseqüências de sua ação social; ele pondera racionalmente os meios e os fins, os fins e as conseqüências da ação social, as pondera, umas em relação às demais, todas as conseqüências possíveis de sua ação social. Nesse tipo de ação social, o agente toma decisões sobre a ação baseado no cálculo, na relação custo/benefício entre fins, meios e conseqüências da ação social que decida empreender (WEBER, 1964).

Na ação social em que a racionalidade é ajustada pelos fins a que visa a ação, os agentes não agem nem exclusivamente movidos pelos afetos nem movidos exclusivamente pela tradição.

“Por sua parte, a decisão entre os diferentes fins e conseqüências concorrentes e em conflito pode ser racionalmente ajustada a valores; nesse caso, a ação é racionalmente ajustada aos fins somente nos meios” (WEBER, 1964, p. 21).

Em outras palavras, pode acontecer de o agente de ação social ajustada pelos valores considerar só os valores, até definir seus objetivos e, em seguida, passar a usar critérios da racionalidade instrumental para hierarquizar os objetivos de sua ação social; por exemplo, para verificar a *utilidade marginal* daqueles objetivos. Por exemplo, um dirigente de empresa que decide fazer uma doação para uma entidade porque acredita na responsabilidade social da empresa e tem de decidir a quem fará a doação: a entidade que atende crianças com câncer ou a entidade que atende travestis soropositivos para o vírus HIV. Até decidir doar, a ação social do dirigente é regida pela racionalidade ajustada pelos valores; e para definir a

entidade à qual fará a doação, a ação social do dirigente é regida pela racionalidade instrumental – que o leva a escolher a entidade que lhe traga o melhor retorno de imagem ou o menor prejuízo.

Considerada pela racionalidade instrumental, a ação social ajustada unicamente por valores é sempre uma ação *irracional* (WEBER, 1964), posto que, nesse tipo de ação social não se aferem quaisquer possíveis conseqüências ou – quando há alguma aferição –, a medição é sempre “tanto menor quanto maior seja a atenção concedida ao *valor próprio* do ato em seu caráter absoluto. *Absoluta* racionalidade instrumental, contudo, em ação social ajustada pelos fins é caso-limite”(WEBER, 1964, p. 21).

Só raramente a ação social é orientada por um único tipo de motivação (racional ajustada por fins, racional ajustada por valores, afetiva ou tradicional). Todas essas motivações, às quais correspondem, a cada uma, um tipo de racionalidade, são tipos conceituais puros, construídos para efeitos didáticos ou para orientar os métodos a serem selecionados para cada tipo de pesquisa social (WEBER, 1964). Mais freqüentemente, encontram-se ações sociais motivadas por tipos híbridos de racionalidade.

Apesar de admitir quase todos os tipos de ‘mescla’ na motivação – e, portanto, no tipo de racionalidade – que faz agir os agentes de ação social, Weber, ainda assim, chocava-se de ver que todas as ações sociais em sociedades capitalistas – nas quais se esperava que o mercado estabelecesse o equilíbrio – são motivadas sempre pela racionalidade funcional, vale dizer, pela racionalidade instrumental. Como salienta Guerreiro Ramos,

“muito embora Weber se tenha recusado a basear sua análise sobre a indignação moral, como fizeram outros teóricos, de forma notável, é um erro atribuir-lhe qualquer compromisso dogmático com a racionalidade gerada pelo sistema capitalista” (RAMOS, 1981, p. 5).

Na experiência que gerou apenas indignação moral em outros, Weber antevê os perigos da racional-instrumentalização do mundo.

Em sua análise sobre a ética protestante e o desenvolvimento do capitalismo, Weber argumenta que o asceticismo da ética protestante no trabalho criou as condições para que se disseminassem a racional-instrumentalização da ação social e a burocratização (fruto da racional-instrumentalização). Essas, com o tempo, acabariam por criar uma “gaiola de ferro” que tolheria a liberdade humana (WEBER, 1967, p.131), o que Weber previu que aconteceria sempre que prevalecesse a racionalidade instrumental como única ou principal motivação de todas as ações sociais.

Em que situação, e por quê, prevalece a racionalidade instrumental?

Como bem observou Habermas, Weber deduz que, uma vez que a empresa capitalista moderna funciona baseada em cálculos, é indispensável, para que funcione bem, que haja ordenamento jurídico (justiça) e que o Estado seja administrado, no mínimo, de modo previsível e calculável mediante normas gerais fixas. É o mesmo que dizer que, para que a empresa capitalista funcione bem, é indispensável que o rendimento do Estado seja tão previsível quanto é previsível o rendimento de uma máquina (HABERMAS, 1987a, p. 288). Daí que, na medida em que se desenvolve o capitalismo, o mesmo processo de desenvolvimento estimula a racional-instrumentalização de todo o “entorno” em que prosperam as empresas modernas o que, por fim, pode levar a sociedade a institucionalizar a racionalidade instrumental.

A RACIONALIDADE INSTRUMENTAL PARA A ESCOLA DE FRANKFURT

Para Habermas – que se confessa influenciado pelos temores de Weber sobre a racional-instrumentalização do mundo influenciaram – outros pensadores também sofreram o mesmo tipo de influência, dentre os quais destaca os pensadores da Escola de Frankfurt (Horkheimer, Adorno e Marcuse) (HABERMAS, 1987a; 1987b).

Horkheimer, por exemplo, dedicou-se a entender e explicar o processo pelo qual a razão se modifica ao longo dos tempos, até ficar reduzida à dimensão instrumental.

“‘Razão’, por um longo período, significou a atividade de entendimento e assimilação de idéias eternas que funcionavam como fins para os homens (...) Por séculos a obediência a Deus era não somente o meio de conseguir seu favor, mas também de racionalizar todo tipo de subjugação, cruzadas de conquista e terrorismo” (HORKHEIMER, 1994, p.vii).

Adorno e Horkheimer mostraram as mudanças que o Iluminismo impôs à razão (ADORNO e HORKHEIMER, 1985). Segundo Horkheimer, foi com o Iluminismo que o ser humano passou a constituir valores e idéias nos quais o dever de obedecer não se justificava pelos próprios valores e idéias, mas sim pela finalidade social de valores e idéias.

Para o homem “das Luzes”, ser racional passou a significar respeitar regras sem as quais – se elas não existissem – nem o indivíduo nem a sociedade sobreviveriam. E é por esse caminho que, a partir do Iluminismo, a razão passa a ser “associada (só) a ela mesma quando rejeita qualquer status de ser um todo absoluto e se aceita simplesmente como um instrumento” (‘razão’ em sentido amplo) (HORKHEIMER, 1994, p.vii). A razão instrumental surgiu como ideologia para “garantir” a sobrevivência da sociedade e, dali em diante, passou a permear toda a organização da sociedade capitalista centrada no mercado.

Marcuse, por sua vez, denunciou a redução da razão a mero instrumento, provocada para gerar uma sociedade submetida ao controle por grupos técnicos dos setores sociais dominantes (MARCUSE, 1973).

A RAZÃO COGNITIVO-INSTRUMENTAL E A RAZÃO COMUNICACIONATIVA, EM HABERMAS

Mais recentemente, também Habermas tem-se dedicado à questão da racionalidade nas ações humanas (HABERMAS, 1987a). “A racionalidade tem menos a ver com o conhecimento ou com a aquisição do conhecimento do que com o modo como usam o conhecimento, os sujeitos capazes de agir e de usar a linguagem.” (HABERMAS, 1987a, p. 24). Para ele, portanto, o conceito de razão deve ser buscado menos no *conhecimento* descrito e mais nos *sujeitos*; e, mais diretamente ainda, no modo como agem e usam a linguagem os sujeitos capazes de fazê-lo. Por isso, Habermas passa a refletir sobre situações de comunicação humana, em contexto social.

A partir do modo como vê a razão ser usada em situação de comunicação, Habermas demarca dois tipos de racionalidade, ou duas “razões”: uma racionalidade cognitivo-instrumental e uma racionalidade comunicativa.

“Se – em ações teleológicas – partirmos do uso não comunicativo de um saber proposicional, , estamos pré-decidindo em favor de uma **razão cognitivo-instrumental** e do correspondente conceito (...). Se – em atos de fala – partirmos do uso comunicativo de um saber proposicional, estamos pré-decidindo em favor de uma **razão comunicativa** e do correspondente conceito mais amplo de razão(...)” (HABERMAS, 1987a, p.27).

Pela razão cognitivo-instrumental (ou simplesmente *razão* ou *racionalidade instrumental*) o agente social usa o conhecimento para atingir um fim seu, particular de cada agente social. Pela razão comunicativa, o agente social procura – mais do que impor um conhecimento a outro agente social – promover um ‘acerto’ entre os diversos fatores implicados na interação entre sujeitos (HABERMAS, 1987a).

Da racionalidade instrumental deriva a ação estratégica e da racionalidade comunicativa deriva a *ação comunicativa* (HABERMAS, 1987a). Na ação estratégica, o ator social procura realizar intenções suas, do próprio ator social, para dominar sejam os 'parceiros' do ato de fala seja a natureza, para alcançar objetivos instrumentais. Na ação comunicativa, os 'parceiros' do ato comunicativo visam a estabelecer algum 'acordo' sobre uma situação; para isso, têm de estabelecer definições consensuais, para todas as situações em que o consenso seja possível.

Em sua teoria da ação comunicativa, Habermas demarca dois setores no ambiente humano: o *Sistema (Das System)* e o *Mundo da Vida (Lebenswelt)* (HABERMAS:1987b). No Sistema estão as grandes instituições (Estado e empresa) e aí impera a razão instrumental; o Mundo da Vida é onde se dão as relações humanas desinteressadas, calcadas em sentimentos de amizade e afeto e calcadas também também na razão ajustada por valores. O que Habermas observa é que o Sistema está, cada vez mais acentuadamente, "colonizando" Mundo da Vida; para esse processo de colonização o Sistema se serve, como instrumento, da razão instrumental (HABERMAS:1987b).

É o mesmo que dizer que as grandes instituições capitalistas avançam cada vez mais sobre a vida dos indivíduos e que, sob o capitalismo, acentua-se cada vez mais a hegemonia das classes dirigentes, isso é, a hegemonia da tecnoburocracia.

Para fazer reverter esse processo de colonização, Habermas propõe que os homens busquem maior e mais intensa interação pessoal; o instrumento para consegui-la é a razão comunicativa (HABERMAS, 1987a).

O diálogo é a situação ideal para que o agente social acione sua razão comunicativa; mas só há diálogo no caso de todos os interlocutores terem chances iguais de selecionar os atos de fala e de 'usar' adequadamente as situações de fala.

Para que haja ato de fala, é preciso que haja algum consenso entre todos os sujeitos participantes; a base sobre a qual se constrói esse consenso são – e têm necessariamente de ser – algumas ‘verdades’ pressupostas por todos os ‘parceiros’, em cada ato de fala (HABERMAS, 1987a, p. 144). Para que haja ato de fala, portanto, além de outras exigências que podem ser mais, ou menos, circunstanciais:

- é preciso que todos os atores do ato de fala *possam pressupor* que são verdadeiros todos os enunciados feitos pelos atores (ou que se possam satisfazer as condições de existência do conteúdo proposto, nos casos em que, nos enunciados, o conteúdo seja apenas ‘mencionado’ – ou *referido* – e nada seja afirmado”);
- é preciso que o ato de fala seja ‘correto’, consideradas as normas/leis vigentes (ou que seja reconhecidamente legítimo o próprio contexto ou aparelho normativo e as normas que regem o ato de fala);
- é preciso que coincidam a intenção manifesta pelo falante e o que o falante esteja convencido de que realmente pensa.”

A QUESTÃO DA RACIONALIDADE, NAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR

A partir daqui, discutem-se, à luz das teorias e autores já apresentados, alguns dos modos como a questão da razão e da racionalidade tem sido tratada na Teoria das Organizações e, em seguida, discutem-se algumas das implicações que têm, para o Terceiro Setor, aqueles específicos modos de tratar a questão da razão e da racionalidade.

A RACIONALIDADE NA TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES

No desenvolvimento da Teoria das Organizações, a questão da racionalidade sempre foi subsidiária do que se discutia nos campos da filosofia e na economia. Dado que a Teoria das Organizações toma por objeto, predominantemente,

organizações econômicas, aconteceu, como era de esperar, que aqui prevaleceram modelos e teorias que dependem do tipo de razão que, na terminologia de Weber, é definido como “razão ou racionalidade ajustada pelos fins – a racionalidade instrumental.

Weber foi, de fato, o primeiro pensador a tratar da questão da racionalidade nas organizações, ao analisar a organização burocrática e a preponderância, nesse tipo de organização humana, da racionalidade instrumental.

No final do século XIX e início do século XX, alguns teóricos e práticos começaram a desenvolver um campo de conhecimento mais específico da administração. Nessa época surgiu a Escola de Administração Científica ou Escola Clássica (MOTTA, 1991), cujos expoentes foram Taylor e Fayol (TAYLOR, 1960; FAYOL, 1960). Esses teóricos tinham, por objetivo, tratar cientificamente a organização e racionalizar a organização do trabalho. Os pensadores da Escola Clássica – especialmente Taylor – acreditavam que o comportamento dos indivíduos nas organizações era condicionado às suas expectativas racionais (eminentemente instrumentais) de maximizar ganhos e minimizar custos. Por isso procuravam motivar os trabalhadores por meio de incentivos econômicos (bônus, ganhos de produtividade, salários atrelados ao desempenho etc.).

Mais tarde, com os estudos de Hawthorne liderados por Mayo (BALCÃO e CORDEIRO, 1967) e o surgimento da Escola de Relações Humanas, a questão da racionalidade foi deixada de lado e passou-se a considerar a afetividade e as necessidades, como meios e vias para motivar os homens.

O primeiro pensador a oferecer análise sistematizada do processo de tomar decisões foi Barnard – que foi quem vinculou o processo de tomar decisões e o exercício da autoridade, e o descreveu como “processo oportunista”, no sentido de ser um processo cujo êxito depende de se aproveitarem as oportunidades que surgem (BARNARD, 1971).

Mas foi com Simon que as questões da racionalidade e do processo de tomada de decisão se tornaram mais sofisticadas. Simon atacou um dos pressupostos da teoria microeconômica, pelo qual os seres humanos sempre fazem escolhas racionais nas ações de caráter econômico, dado que, por definição, os seres humanos são capazes de compreender todas as dimensões de seus atos. Para Simon, bem diferente disso,

“A capacidade da mente humana de equacionar e solucionar problemas complexos é muito pequena quando é comparada à dimensão dos problemas, cuja solução é demandada pelo comportamento objetivamente racional no mundo real” (MARCH e SIMON, 1958, p. 10).

Daí que, se os seres humanos são naturalmente ‘menores’ que os complexos problemas que têm de resolver, não se pode pressupor – como queria a teoria microeconômica, que todos sejam capazes, sempre, de atos perfeitamente racionais. Para dificultar ainda mais, lembra Simon, a informação com a qual os humanos têm de contar, como base para agir, é sempre imperfeita e, assim, nem sempre colabora para alcançar os fins para os quais é usada.

Pelo contrário, a informação disponível é sempre limitada (*bounded information*) e, ainda assim, visam aos resultados mais satisfatórios possíveis. Nesse sentido, para Simon, é que o processo de tomar decisões é sempre, fatalmente, norteado por uma *racionalidade limitada* (MARCH e SIMON, 1958).

O que se percebe, portanto, é que a questão da racionalidade nas organizações foi sempre tratada sob a perspectiva instrumental. Sequer a crítica que Simon faz ao tratamento da racionalidade consegue incorporar elementos substantivos àquela crítica – por exemplo –, no processo de tomar decisões.

Os movimentos de contestação dos anos 60 e 70 disseminaram a crítica mais contundente à racionalidade instrumental e com a crítica disseminaram-se

também algumas formulações alternativas aos tipos organizacionais gerados pela crítica à racionalidade instrumental, dando corpo a teorias que procuram formas organizacionais baseadas em uma racionalidade substantiva (SATOW, 1975; ROTHSCHILD-WHITT, 1979).

No Brasil, o trabalho de crítica mais conhecido, nesse campo, é a obra de Guerreiro Ramos, *A nova ciência das organizações* (RAMOS, 1989). Segundo o sociólogo baiano, as teorias administrativas pouco evoluíram de Taylor a Simon, no que diz respeito à questão da racionalidade, e o conceito de racionalidade continuou reduzido à categoria econômica. Considerando a crítica que Simon fez da racionalidade aristotélica, Guerreiro Ramos enuncia sua crítica à racionalidade instrumental.

“O conceito de racionalidade, classicamente, revestira-se sempre de nuances éticas, e chamar um homem ou uma sociedade de racional significava reconhecer sua fidelidade a um padrão objetivo de valores postos acima de quaisquer imperativos econômicos (...) a racionalidade aristotélica e a racionalidade instrumental pertencem a duas esferas qualitativas da existência humana, e a racionalidade de Aristóteles não pode ser criticada da perspectiva de Simon, a menos que o autor de *Administrative Behaviour* queira, realmente, dizer que a racionalidade instrumental é a única que se pode conceber, o que é uma posição claramente errada”(RAMOS, 1989, p.123).

O que mais incomodava Guerreiro Ramos era a primazia do econômico sobre as outras dimensões da vida humana. Para superar essa ‘dificuldade’, e muito influenciado pela obra de Karl Polanyi, Guerreiro Ramos propôs sua *teoria substantiva da vida associada*.

“Uma teoria substantiva da vida humana associada é algo que existe há muito tempo e seus elementos sistemáticos podem ser encontrados nos trabalhos dos pensadores de todos os tempos, passados e presentes, harmonizados ao significado que o senso comum atribui à razão, embora nenhum deles tenha jamais empregado a expressão *razão substantiva*” (RAMOS, 1989, p. 27).

É pois ao abordar a *teoria substantiva da vida associada*, que Guerreiro Ramos dá as pistas do que seria a *Organização Substantiva*. Para ele, organizações substantivas são aquelas que se constroem em um eixo que, se não separado da esfera mercantil, seja, pelo menos, não subordinado à esfera mercantil.

“Nas sociedades não-mercantis as organizações constituem, de modo geral, campos de experiência de que ninguém tem formalmente consciência. Em tais sociedades, os indivíduos têm uma vida compacta, não uma vida diferenciada. Em outras palavras, existem bases substantivas e não formais, contratuais e legais. Por exemplo, numa sociedade primitiva uma família é uma organização substantiva” (RAMOS, 1987, p. 124).

Por outro lado, diferentes das organizações substantivas, as organizações formais se fundamentam no cálculo e, dessa maneira, criam sistemas que visam diretamente a otimizar os resultados econômicos.

Vê-se que Guerreiro Ramos concebe um modelo dual de organizações: por um lado, organizações formais (que ele iguala às burocracias, no sentido weberiano) regidas pela racionalidade instrumental; por outro lado, organizações substantivas regidas pela racionalidade substantiva.

Apesar da importância que é atribuída ao conceito de organização substantiva na obra de Guerreiro Ramos, pode-se afirmar que, do ponto de vista descritivo-operacional, não se consegue visualizar, em seu pensamento, a estrutura desse tipo de organização.

Serva procurou, a partir de pesquisas empíricas mostrar quais seriam as características das organizações substantivas (SERVA, 1993). Segundo Serva, as organizações substantivas possuem as seguintes características (SERVA, 1993, p. 36-43):

- 1) são norteadas por princípios logicamente inter-relacionados: primazia da ação coletiva, respeito às diferenças individuais, busca de equilíbrio entre homem e organização, ação calcada em identidade de valores;
- 2) são organizações nas quais há relações interpessoais intensas e fortes;
- 3) nessas organizações, é constante e intensa a reflexão coletiva sobre o cotidiano da organização;
- 4) as estruturas hierárquicas são ou extremamente flexíveis ou inexistentes;
- 5) só se aceitam novos membros que se identifiquem com os valores e com a causa maior da organização;
- 6) nessas organizações há livre circulação de informações, o que facilita o processo coletivo de tomar decisões;
- 7) os indivíduos são remunerados conforme a atividade que executem e seu comprometimento com a organização (podem incluir trabalho voluntário);
- 8) os horários de trabalho são flexíveis;
- 9) o rendimento dos indivíduos é aferido coletivamente, em reuniões periódicas e há abertura para o diálogo e para a negociação;
- 10) a organização expressa-se, em termos sociais, pelos valores que esposa
- 11) são precários os mecanismos para avaliar sistematicamente a satisfação do usuário;
- 12) a organização sempre busca na sociedade o respaldo para suas ações.

ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR E SUA(S) RACIONALIDADE(S)

Dada a questão da racionalidade aqui exposta, que tipo de racionalidade impera nas organizações do Terceiro Setor?

Para responder essa pergunta, considera-se a seguir o pensamento de alguns autores e, em seguida, discute-se o modelo dos três mundos (BILLIS, 1989).

Segundo Reichard, a base de sustentação das organizações do Terceiro Setor depende de quatro variáveis: *racionalidade instrumental, formalidade, solidariedade e tipos de troca com o mundo exterior* (REICHARD apud SEIBEL e ANHEIER, 1990, p. 12). Dessa maneira, as organizações do Terceiro Setor tenderiam a caracterizar-se por baixos níveis de racionalidade instrumental e formalidade; e por altos níveis de solidariedade e troca direta com o seu público (SEIBEL e ANHEIER, 1990). Seguindo esse raciocínio, as organizações do Terceiro Setor se definiriam por um maior grau de autonomia em relação a essas variáveis do que as agências governamentais e as empresas comerciais.

A diferença entre organizações do Terceiro Setor e os outros setores existe em termos relativos, não absolutos. As organizações do Terceiro Setor podem até ser menos racionais (do ponto de vista instrumental) e menos formalizadas; e pode acontecer, também, de enfatizarem mais aspectos de solidariedade e intercâmbio com seu público do que no caso das organizações dos outros setores (SEIBEL e ANHEIER, 1990). Isso não significa que elas sejam exclusivamente solidárias e abertas ao público, nem que, nelas, não haja espaço para a racionalidade instrumental e para a formalidade.

Ainda na linha das diferenças com organizações de outros setores, Powell e Friedkin afirmaram que, diferentemente de organizações do setor comercial, as organizações do Terceiro Setor tendem a ser *loosely coupled systems* (WEICK, 1976) e, dessa forma, são caracterizadas por estruturas de múltiplos objetivos e por atender a um público heterogêneo (POWELL e FRIEDKIN, 1987). A

informalidade é ainda ressaltada como uma característica importante em algumas organizações não-lucrativas, principalmente em organizações comunitárias. A informalidade facilitaria a formação de redes informais que possibilitariam um acesso diferenciado a certas fontes de recursos (SEIBEL e ANHEIER, 1990).

Por outro lado, a informalidade também poderia estar desvinculada da racionalidade instrumental. Citando o trabalho de Boorman, Seibel e Anheier apontam que muitas vezes a informalidade nas relações entre organizações do Terceiro Setor está sustentada por um comportamento racionalmente instrumental, com vistas a maximizar resultados, e não sustentada por valores altruístas ou solidários (BOORMAN, apud SEIBEL e ANHEIER, 1990).

Quanto à solidariedade e – de forma correlata, o altruísmo –, SEIBEL e ANHEIER fizeram um levantamento e concluíram que essa é menos aceita como variável independente na configuração das diferentes racionalidades das organizações do Terceiro Setor.

“A pesquisa microeconômica sugere que a solidariedade e o altruísmo podem ser interpretados como elementos de maximização da utilidade individual” (SEIBEL e ANHEIER, 1990, p. 13).

Esse pode ser o caso, por exemplo, da atividade filantrópica de certos indivíduos e empresas.

“Para ser claro, as recompensas o filantropo normalmente excedem os ganhos fiscais ou de status envolvidos, e conseqüentemente aqueles por vir. O altruísmo sobrevive como uma forte motivação filantrópica, mas está misturado a outros ganhos” (VAN TIL, 1990, p. 29).

O MODELO DOS TRÊS MUNDOS DE PROVISÃO SOCIAL DE BILLIS

Já comentamos as idéias do inglês David Billis sobre o Terceiro Setor, pelas quais, para se entender o Terceiro Setor, é importante considerar a esfera das

relações domésticas na análise dos setores da sociedade envolvidos com provisão social. E fizemos referência ao modelo de três mundos de provisão social, desenvolvido por Billis (BILLIS, 1993).

Esse modelo de Billis se baseia na existência de três mundos diferentes na provisão social, que são (BILLIS, 1993):

- a) o mundo doméstico;
- b) o mundo associativo; e
- c) o mundo burocrático.

Cada um desses mundos compreende organizações que são semelhantes porque partilham a mesma lógica, o mesmo tipo de racionalidade.

Parece-me interessante aprofundar um pouco esse modelo de três mundos, justamente para tentar entender melhor as racionalidades das diferentes organizações do Terceiro Setor. A discussão que se desenvolve nesse item, exceto quando explicitamente indicado, baseia-se fortemente no capítulo “A Theory of the Voluntary Sector”, do livro *Organising Public and Voluntary Agencies* (BILLIS, 1993, pp. 156-71).

O MUNDO DOMÉSTICO

No mundo doméstico, os problemas sociais são resolvidos por parentes, amigos e vizinhos, de maneira particular. Não há necessidade de qualquer tipo de arranjo contratual entre as partes, para solucionar os problemas que o grupo decida enfrentar.

Os laços que unem os dois lados – aquele que tem algo a demandar, ou um problema a resolver, o “solucionador” do problema ou provedor do que seja demandado – são laços sólidos, que se baseiam em qualidades individuais, tais como lealdade, afeição, amor, humanidade e outros. Pela ótica Weberiana, como

vimos, as ações sociais, no mundo doméstico, são motivadas pela afetividade e pela tradição (principalmente pelos valores que regem as estruturas familiares). O mundo doméstico, que não comporta estruturas rígidas, tampouco admite limites rígidos.

O MUNDO ASSOCIATIVO

O mundo associativo compreende grupos de pessoas que procuram diferenciar-se do resto da sociedade, de tal sorte que, juntos, consigam solucionar algum problema, ou seja, fazer alguma coisa; diz-se que as pessoas se associam voluntariamente e partilham um mesmo propósito ou objetivo. Suas ações são governadas por uma racionalidade ajustada por valores (racionalidade substantiva), o que faz com que, nesse caso, o conceito de afiliação seja importante, para manter a diferenciação do grupo em relação ao “mundo de fora”. Os “estranhos” que cruzam os limites da organização têm de aderir aos propósitos da associação para – assim – tornarem-se membros dela.

Mesmo a menor das associações cria um corpo dirigente e uma equipe administrativa (que até pode ser formada por funcionários remunerados), e que podem ter de, rapidamente, estabelecer uma identidade legal, uma vez que, ao se diferenciar do ambiente externo, a organização terá de criar um nome para ela mesma, se ela quiser negociar com seu ambiente, ou, pelo menos, se quiser manter excluídos os não-membros.

A característica fundamental desse tipo de organização é que, mesmo que a organização tenha um corpo de dirigentes e uma equipe administrativa profissional, as atividades-fim da organização são desenvolvidas exclusivamente pelos membros e pelos voluntários “associados”.

O MUNDO BUROCRÁTICO

Billis define burocracia como “um sistema que congrega funcionários pagos, que se organizam de acordo com papéis hierarquicamente definidos” (BILLIS, 1993). As burocracias funcionam bem se observam certos valores operacionais, como racionalidade (aqui, do tipo instrumental), subordinação e autoridade. Os gestores burocráticos não são eleitos pelos subordinados, mas nomeados por pessoas com uma autoridade superior; a cadeia de comando é a pedra fundamental sobre a qual se assenta a organização burocrática.

Para muitos dos autores que trataram do tema, o mundo burocrático é bastante homogêneo, o que não reflete adequadamente a complexidade das organizações burocráticas. Para sanar essa dificuldade, Billis estabeleceu uma divisão no mundo burocrático, e recortou dois grandes grupos: as burocracias governamentais e as burocracias privadas.

Embora haja, nos dois grupos, muitas características comuns – diferenciações hierárquicas, racionalidade, autoridade e subordinação – essas características têm de raízes distintas. As burocracias governamentais têm sua força baseada em filosofias de legitimação da democracia representativa e no direito de captar receitas em um território político. As burocracias privadas (ou setor comercial) buscam a sua legitimação na teoria do mercado que vaticina que as firmas eficientes sobrevivem e obtêm lucros; esses lucros é que permitem que se gerem recursos para que o corpo de funcionários possa desempenhar os trabalhos de uma empresa.

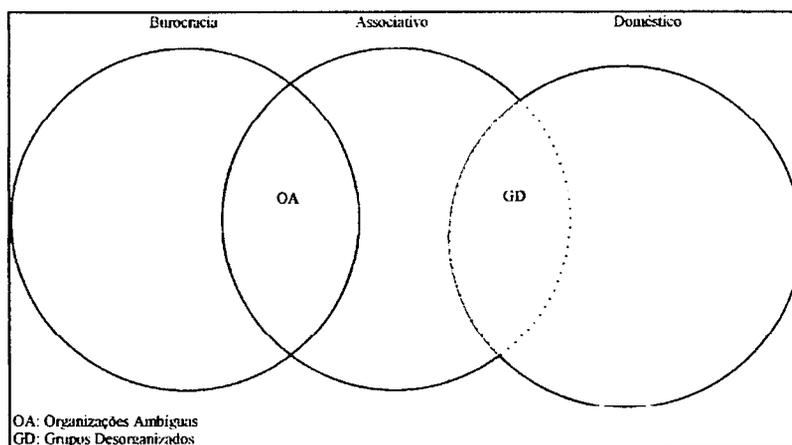
Há várias inter-relações entre os três mundos, que partilham, dentre outras, as seguintes características:

Ambigüidade

A maior parte das atividades do Terceiro Setor é desenvolvida *nas interseções* dos três mundos, em “zonas de ambigüidade”, que podem nos dizer bastante sobre a natureza das organizações do Terceiro Setor.

Para Billis, existe ambigüidade porque sempre há alguma incerteza sobre o ponto em que os limites de uma categoria A se transformam nos limites da categoria B e, assim, formam-se marcos e fronteiras pouco definidos e ambíguos, que geram conflito e ansiedade. Na Figura 1, visualizam-se os mundos e suas interseções.

Figura 1 – Os mundos burocrático, associativo e doméstico.



Grupos Desorganizados

Esses grupos são o primeiro passo da transição entre o mundo doméstico e o mundo associativo. Os grupos desorganizados diferenciam-se do mundo associativo porque não têm identidade legal formalizada: as pessoas juntam-se informalmente, para resolver problemas sociais, seus ou de outros.

Os grupos desorganizados fazem parte do mundo associativo, porque sempre tentam resolver algum problema social, vale dizer, sempre tentam atingir um determinado objetivo.

Embora os grupos desorganizados possam desempenhar papel significativo na assistência social, em sentido amplo, a falta de estruturas estáveis faz desses grupos os menos indicados para dar solução substancial de graves problemas sociais.

Organizações Ambíguas

As organizações ambíguas se situam entre os mundos associativo e burocrático. As associações, como já vimos, caracterizam-se por trabalhar diretamente para conseguir seus objetivos, trabalho esse que é feito pelos membros e/ou pelos voluntários associados, e a associação pode, sob algumas circunstâncias, contratar profissionais para a executarem esse trabalho. A associação não deixa de pertencer ao mundo associativo, nesse caso, porque esse corpo de funcionários serve apenas como auxiliar dos membros associados, para desenvolverem as atividades-fim da associação. São funcionários-suporte, que não são totalmente responsáveis pelas atividades operacionais.

No caso de a associação contratar auxiliares, diz-se que ela está a meio caminho para passar a integrar-se ao mundo burocrático, embora, ainda, seja uma organização claramente incluída no mundo associativo.

No caso de a associação querer ir além, e decida contratar empregados pagos para desenvolver suas atividades-fim, diz-se que a associação ingressou numa zona de ambigüidade no território burocrático – essa é a organização ambígua.

Em termos gerais e para resumir, pode-se dizer que:

- a) quando as associações decidem migrar de formas “desorganizadas” para formas burocráticas, os papéis começam a diferenciar-se; criam-se categorias; e forma-se um status diferenciado dentro das organizações;

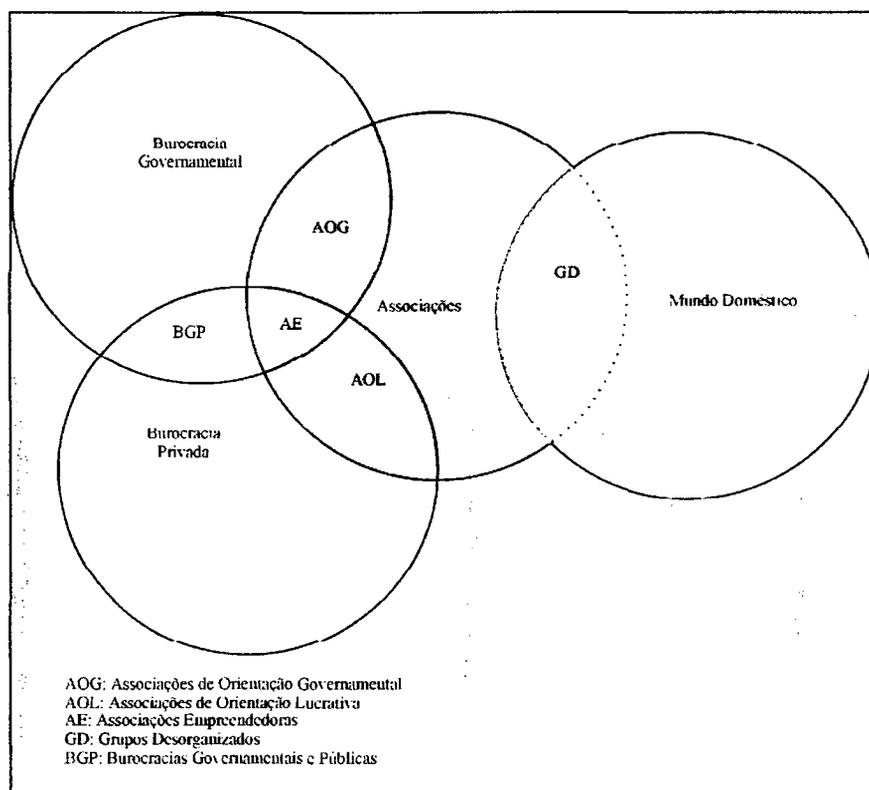
- b) o traço predominante nas organizações ambíguas é a imprecisão das suas novas características, o que gera uma tensão permanente entre a formalidade do mundo burocrático e a informalidade dos mundos associativo e doméstico.

PARA ENTENDER O MODELO DA NATUREZA DAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR

Apresentados os três mundos e suas zonas de ambigüidade, pode-se afinal localizar aí o chamado Terceiro Setor e – mais importante – podem-se situar as formas que o constituem.

A Figura 2 abaixo representa os três mundos e as zonas de ambigüidade, separadas as burocracias governamentais e privadas (o Terceiro Setor corresponde às áreas pintadas em cinza).

Figura 2: O Terceiro Setor e Suas Organizações



Percebe-se, também, que a separação do mundo burocrático produziu três diferentes subzonas de organizações ambíguas, quais sejam:

AOG: Associações de Orientação Governamental;

AE: Associações Empreendedoras;

AOL: Associações de Orientação Lucrativa.

As zonas (AOG, AE e AOL) são mostradas em três tons de cinza, justamente para que se perceba que as fronteiras entre elas são mais fluidas, aqui, do que as fronteiras que se definem quando as organizações “migraram” do mundo associativo para o mundo burocrático.

Para descobrir, apesar da fluidez das fronteiras, a que subzona pertence cada uma, é indispensável considerar as raízes de cada tipo de organização.

Chamam-se “raízes”, as fontes filosóficas e materiais de cada organização. Para conhecê-las é preciso avaliar a harmonia que tem de haver entre essas fontes e, no caso de se detectarem desarmonias, para avaliar as possíveis conseqüências das desarmonias.

Associações de Orientação Governamental

Esse grupo (AOG) compreende aquele tipo de organização que têm as suas raízes filosóficas e materiais orientados pelo governo. Nesse caso, o governo representa a primeira e maior fonte de recursos da organização. Dessa forma, tanto os funcionários quanto os dirigentes da organização crêem que o governo é o principal *stakeholder* da organização, uma vez que ela acaba desempenhando um papel que é – ou deveria ser – de responsabilidade do próprio governo.

No Brasil, esse tipo de organização corresponde às Autarquias e suas formas derivadas (as Organizações Sociais e as Fundações Públicas) e outros tipos de organização em permanente dependência do governo.

A ausência de uma forte raiz associativa em sua filosofia de ação faz com que a força e a sobrevivência destas associações dependam muito fortemente de sua burocracia, de seus valores e de sua agenda política. E, principalmente, de como

esse conjunto de elementos se encaixa na agenda das facções políticas que estejam no governo.

Associações Orientadas pela Lucratividade

Aqui a expressão *lucratividade* se refere às inspirações filosóficas desse tipo de organização, onde seus membros, empregados e dirigentes são orientados por valores, crenças e práticas que têm raízes no mercado. Dessa maneira, por se situar também no mundo privado, são majoritariamente dependentes das taxas que cobram pelos serviços que prestam. Os beneficiários das ações destas organizações podem escolher entre esse tipo de organização e organizações puramente do setor privado.

Esse tipo de organização é, normalmente, objeto de investigação de autoridades, uma vez que, por muitas vezes, fica difícil discernir onde terminam suas atividades não-lucrativas e onde começam as suas atividades lucrativas.

No caso brasileiro esse tipo de controle existe no caso da atribuição do *Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos* que, como mostrei no início desse trabalho, permite o requerimento de isenção da cota patronal. Com as mudanças recentes na Lei Orgânica da Assistência Social, muitas organizações têm enfrentado problemas para demonstrar que de fato não possuem fins lucrativos, o que tem gerado até alguns escândalos publicados em jornais (SOUZA, 2002a, 2002b, 2002c).

Vários tipos de organização se enquadram nessa categoria, tais como alguns hospitais (as Santas Casas e as Beneficências, por exemplo), muitos estabelecimentos de ensino (do fundamental ao ensino superior), grupos de previdência privada, certas assessorias e outros.

Associações Empreendedoras

Esse tipo de organização se encontra numa interseção entre diferentes mundos e sub-zonas. Mas pode-se dizer com certeza que, antes de qualquer coisa, pertence ao mundo associativo. Depois, fazem também parte do mundo burocrático (uma

vez que possui funcionários que executam atividades-fim). São normalmente sustentadas por taxas de filiação, doações, heranças e mesmo fundos próprios.

Ao mesmo tempo, possuem fortes laços com o mundo burocrático (principalmente com as burocracias privadas) também. Seus trabalhos quase não são mais desenvolvidos por seus membros ou voluntários, ficando nas mãos de profissionais o trabalho específico da organização.

No Brasil encontramos exemplos desse tipo de organização nas algumas Fundações Privadas, em muitas ONGS, principalmente.

PONTOS POSITIVOS E PONTOS CRÍTICOS DO MODELO DE BILLIS

O modelo dos três mundos da provisão social apresenta alguns aspectos muito positivos para o entendimento do funcionamento das organizações do Terceiro Setor.

Em primeiro lugar, ele entende o Terceiro Setor como um espaço plural, ou seja, que envolve vários tipos de organização, com suas lógicas peculiares e não como um tipo único como, por exemplo, fazem os pesquisadores do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, que reduzem as organizações do Terceiro Setor a uma “camisa de força” teórica que pode ser muito funcional para arranjar dados estatísticos sobre o fenômeno, mas que pouco informa sobre as origens, as formas, as racionalidades e outros aspectos que constituem as organizações do setor.

Um segundo ponto importante é que o modelo é extremamente didático para a compreensão das diversas formações do Terceiro Setor.

Outro ponto positivo interessante do modelo de Billis é a idéia de zonas de ambigüidade que surgem na interpenetração dos mundos. Segundo Billis, estes subespaços de ambigüidade geram incertezas e submetem as pessoas a

ansiedades e dúvidas sobre as motivações de suas ações (afetividade, tradição, racionalidade substantiva e racionalidade instrumental). O que Billis poderia ter feito, e não fez, era tentar aprofundar melhor a questão da ambigüidade. Um caminho interessante para isto é entender o processo de “construção de sentido” (*sensemaking*) sustentado, entre outros autores, por WEICK (1995).

A “construção de sentido” diz respeito “... àquela realidade que é uma realização progressiva que surge dos esforços para criar ordem e fazer sentido daquilo que ocorre” (WEICK, 1993). Portanto, a realidade é construída pelos agentes sociais simultaneamente à própria ação dos mesmos (*enactment*). A ambigüidade para Weick cria “ocasiões para construção de sentido” (WEICK 1995, p. 91). Agora, a ambigüidade se refere a uma “corrente progressiva que comporta várias interpretações diferentes ao mesmo tempo”.(WEICK, 1995, pp. 91-2). Uma das situações clássicas em que a ambigüidade que surge nas organizações é justamente na presença de valores e orientações diferentes (WEICK, 1995), como é o caso das zonas de ambigüidade que o modelo de Billis abarca. Nas interseções dos mundos racionalidades e emoções muito diferentes se colocam diante das organizações, o que torna difícil para o observador externo prever um padrão (tipologia) para as organizações ou agrupamentos humanos envolvidos, porque esse cada ator coletivo pode criar um padrão peculiar dependendo da ação que conduz naquela realidade (*enactment*).

Dessa maneira, fica mais difícil para sustentar a posição de alguns autores que, como mostrei anteriormente, colocam, por exemplo, a racionalidade substantiva como a motivação predominante – em alguns casos única – das ações no Terceiro Setor, como se ele fosse composto, por exemplo, apenas de organizações substantivas.

Agora, o modelo de Billis também tem pontos negativos. Dois pontos são mais evidentes.

O primeiro ponto crítico surge quando, ao observarmos a sua descrição do modelo, percebemos que o mesmo não prevê uma interseção direta entre o mundo doméstico e o mundo burocrático; há mundo associativo a separá-los. O mundo burocrático cria regras que interferem diretamente, por exemplo, na distribuição de papéis e na organização interna das famílias, como aponta a crítica feminista (CALÁS e SMIRCICH, 1999). Além disso, as organizações familiares trabalham diretamente na interseção destes mundos: é comum encontrar organizações dentro do Terceiro Setor que possuem membros de uma mesma família nos quadros diretivos, como é o caso de muitas Fundações ou institutos que são criados a partir de empresas familiares (por exemplo, Viviane Senna, diretora do instituto Ayrton Senna; Evelyn Ioschpe, diretora-presidente da Fundação Ioschpe). Ou mesmo, como no caso da história do Brasil, das esposas dos Presidentes da República assumirem a “área social” do governo, como na Legião Brasileira de Assistência ou até mesmo na presidência do Programa Comunidade Solidária.

Um segundo ponto crítico é a caracterização da zona de ambigüidade entre o mundo doméstico e o mundo associativo: grupos desorganizados. Em artigo sobre o emprego da expressão “grupo informal” pela psicologia social, SPINK chama atenção para o fato de que, quando empregamos aleatoriamente, uma categoria para designar um fenômeno, nós podemos interferir no próprio fenômeno:

“Enquanto nossa relação com o campo é meramente de observador, o ‘não-enxergar’ não atrapalha ninguém, a não ser o observador. Porém ao buscar uma relação mais ativa em relação ao objeto, seja de apoiador, interpretador ou assessor o quadro muda sensivelmente”. (SPINK, 1988, p. 101).

Ora, é exatamente isso que BILLIS faz quando emprega o termo “grupo desorganizado”. Esse termo deprecia essa formação humana: se ele é “desorganizado” ele está fora de ordem, não consegue exprimir qualquer tipo de

ação conseqüente; precisaria até de um interventor (consultor) que o ajudasse a ordenar-se, a organizar-se.

Mas pode-se inverter a relação: quando alguém chama algo de desorganizado é porque não consegue entender a ordem existente naquele fenômeno. E isso é o que BILLIS fez naquela zona de ambigüidade, que de fato é de difícil apreensão. Portanto, talvez fosse melhor usar outras expressões. Como sugere SPINK, para tratar desse arranjo da comunidade “a linguagem está sendo gradualmente construída: na língua inglesa usa-se como termos como ‘clusters’, ‘quase-groups’, *loosely coupled systems*’. Nos nossos trabalhos na Tavistock (...) começamos a usar a expressão ‘agrupamentos’ pela razão que o termo não carrega nenhuma definição *a priori*” (SPINK, 1988).

TEORIAS SOBRE O SURGIMENTO E A EXISTÊNCIA DO TERCEIRO SETOR

Depois de mostrarmos as origens do termo “Terceiro Setor”, a existência e a abrangência de outros termos correlatos e, também, de mostrarmos algumas definições sobre “Terceiro Setor”, vamos arrolar aqui algumas das teorias que explicam o surgimento e a existência de organizações não-lucrativas.

Os debates sobre o surgimento do Terceiro Setor e porque ele existe são muito intensos na comunidade acadêmica anglo-saxã, principalmente na literatura econômica. Como salienta Evers, “o estudo do Terceiro Setor tem sido dominado, dentro de modelos de análise de inspiração americana, pelas teorias econômicas neoclássicas”. (EVERS, 2000, p. 567). Não por outro motivo, as primeiras teorias específicas sobre Terceiro Setor nascem no campo da economia.

Pretende-se mostrar, sinteticamente, algumas das teorias mais tradicionais que procuram demonstrar as razões de surgimento e existência de um setor sem fins lucrativos. Primeiro serão mostradas aquelas que procuram dar uma perspectiva econômica. Em seguida, serão apresentadas teorias que procuram entender o Terceiro Setor como algo inerente ao processo de transformação do Estado e do

capitalismo. Por fim, a abordagem que trata das origens sociais do Terceiro Setor será apresentada.

As Teorias de Falha de Mercado, Falha de Governo, Falhas de Oferta e Falha de Contrato

Em 1977, com o livro *The Voluntary Nonprofit Sector*, o economista Burton WEISBROD procurou mostrar a existência de organizações não-lucrativas a partir de modelos da economia clássica. Segundo o autor, o Terceiro Setor surge da existência de “falhas no mercado” (*market failure*) em satisfazer a demanda por bens públicos, ou seja, aqueles bens que seriam disponibilizados a todos, independentemente se pagos ou não. De acordo com o modelo clássico, essa “falha de mercado” cria condições para que o governo intervenha e ofereça estes bens públicos. Todavia, WEISBROD argumenta que nas democracias, onde há uma grande diversidade de opiniões sobre quais bens públicos devem ser produzidos e ofertados, somente a opinião do eleitor médio é considerada, fazendo com que existam nichos de demanda que continuam não sendo satisfeitos, agora por uma “falha de Estado” (*government failure*). Nestas condições, as pessoas procuram (ou formam) organizações não-lucrativas que produzem e ofertam serviços públicos que não podem ser assegurados nem pelo mercado, nem pelo governo (WEISBROD, 1977).

Se, por um lado, as teorias de Falha de Mercado e Falha de Governo têm a sua atenção voltada para a questão da demanda não satisfeita por bens públicos, uma outra teoria de origem neoclássica dá atenção àquilo que se convencionou chamar de Falha de Oferta (*Supply Failure*) ou mesmo *Falha Voluntária* (*voluntary failure*) (JAMES, 1987). Tomando como necessária, mas não suficiente, a idéia de que existe uma demanda não por bens públicos, a teoria da Falha de Oferta diz que uma segunda condição é necessária para que surjam organizações sem fins lucrativos: a existência de “empreendedores sociais” (JAMES, 1987), ou seja, de indivíduos que sejam incentivados a criar organizações sem fins lucrativos para

atender a tais demandas. Indivíduos com esse tipo de incentivo não surgem aleatoriamente, mas sim a partir de certas circunstâncias particulares. Por exemplo, em lugares onde mais de uma religião exerce influência, são criadas condições para uma “competição religiosa” por novos seguidores. Essa competição por novos fiéis faz com que congregações, por exemplo, criem bens e serviços tais como provisão de educação, assistência social e assistência médica (JAMES, 1987).

Outra teoria que procura explicar o surgimento de organizações sem fins lucrativos sob um ponto de vista econômico é a chamada Teoria da Falha de Contrato (*Contract Failure*) ou Teoria da Confiança (*Trust Theory*) (HANSMANN, 1987; ROSE-ACKERMAN, 1997). Usando elementos da Teoria de Custos de Transação (WILLIAMSON, 1975) em Economia, parte-se da perspectiva que de em diversos mercados há assimetria de informações, ou seja, que os consumidores nem sempre possuem a disposição todas as informações necessárias para julgar a qualidade dos produtos e serviços que podem adquirir, o que gera uma “Falha de Contrato” ou uma falta de confiança nos consumidores destes produtos. Nestes casos, os consumidores procuram alternativas de qualidade confiáveis para adquirir estes produtos. Uma das alternativas confiáveis para a obtenção destes produtos seria o setor não-lucrativo, já que ele é endemicamente “não-distributivo”, ou seja, ele não distribui lucros para acionistas, o que pode ser compreendido pelo público como um sinal de confiança, uma vez que aqueles que se envolvem em organizações sem fins lucrativos são menos propensos a querer ganhar somente dinheiro com suas atividades (HANSMANN, 1980, 1987).

Teoria da Cooperação entre Estado e Terceiro Setor

As teorias econômicas mostradas anteriormente partem de uma premissa básica: que a existência do Terceiro Setor depende, entre outras coisas, da ausência (ou ineficiência) de um Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) em termos econômicos. Ou seja, mercados e governos bem operantes podem suprir a

existência de um setor sem fins lucrativos. Por outro lado, há um conjunto de teorias que partem de que a existência do Terceiro Setor é de alguma forma residual a existência do Estado, ou que o Terceiro Setor é um elemento complementar na regulação da ordem capitalista.

A literatura em geral sobre *Welfare State* dá pouca atenção a questão do Terceiro Setor (SALAMON e ANHEIER, 1998). Quando muito, o setor não lucrativo é tratado como um conjunto de instituições pré-modernas de bem-estar social que, da mesma forma que as famílias, a Igreja e outras formas de caridade, perderam sua função assistencial primordial com o desenvolvimento do capitalismo (ampliação do mercado e intervenção do estado em assuntos sociais e econômicos) (FLORA e HEIDENHEIMER, 1981). Com o desenvolvimento do capitalismo, as instituições sociais mais arcaicas não conseguiriam dar conta da provisão social requerida; isto faz com que se desenvolva automaticamente um tipo de estado que cuida desse tipo de provisão (OFFE, 1984). Por esse motivo, segundo Robert TITMUS, algumas sociedades - como a norte-americana - não teriam desenvolvido mais que um "*Welfare State* residual", uma vez que mantiveram muito da sua provisão social sob formas institucionais arcaicas (TITMUS, 1974).

Se as teorias mais clássicas sobre o *Welfare State* tendem a tratar o chamado Terceiro Setor de maneira residual, ou como instituições arcaicas que perderam o sentido com o capitalismo, mais recentemente esse panorama tem mudado. Talvez até mesmo porque o Estado de Bem-Estar Social também passou por uma crise e parece não atender mais as necessidades de bens públicos, muitos pesquisadores passaram a incluir olhar para o Terceiro Setor de maneira a enxergá-lo como um conjunto de instituições que se colocam par a par com o mercado e com o Estado na produção de bens e serviços.

Uma primeira visão sob essa perspectiva é a de SALAMON (1987). Segundo o autor, tanto as visões economicistas quanto dos defensores do *Welfare State*

sobre o relacionamento entre Estado e setor sem fins lucrativos parte de um paradigma de conflito (SALAMON, 1987). Em outras palavras, os diversos autores somente conseguem perceber espaços de conflito e competição entre os setores estatal e sem fins lucrativos. Os estudos de SALAMON sugerem, por outro lado, que simultaneamente às esferas conflituosas, são desenvolvidas forças de parceria e interdependência entre o setor estatal e Terceiro Setor. Aliás, interdependência seria mais comum do que o próprio conflito.

Normalmente, as organizações do Terceiro Setor são mais ágeis do que o governo na atuação no campo social, uma vez que possuem um potencial de mobilização política que faz com que elas funcionem como um estímulo à ação do Estado e, simultaneamente, se fazem incluir no processo de provisão de bens e serviços. Por outro lado, as organizações do Terceiro Setor têm limitações inerentes na sua capacidade de atender as demandas por bens públicos – *voluntary failure* ou “falha do setor não-lucrativo” -, principalmente no que diz respeito à geração dos recursos que sustentam suas atividades e, em muitos casos, devido a formas paternalistas de gestão que têm dificuldades para empreender políticas sociais mais abrangentes (SALAMON, 1995). Por esse motivo, segundo Salamon, criam-se potencialidades de cooperação entre Terceiro Setor e Estado para resolver determinados problemas sociais. Essas possibilidades de cooperação dependeriam de diversas razões, em especial de natureza ideológica: por pressões de natureza política, o Estado deixa de intervir diretamente no suprimento de determinado bem público, outorgando a provisão dos mesmos às organizações do Terceiro Setor; ou mesmo, em alguns casos, o Estado entende que haveria maior legitimidade de suas ações se elas fossem desenvolvidas por organizações que tivessem a legitimidade política para tanto.

A teoria da cooperação Estado-Terceiro Setor, portanto, faz acreditar que, diferentemente do que se tinha em mente nos ensinamentos econômicos, ou mesmo na visão mais tradicional sobre *Welfare State*, quanto maior for o campo de atuação do Estado, maior será a possibilidade do desenvolvimento de um

Terceiro Setor (SALAMON e ANHEIER, 1998), com o Estado funcionando como o maior financiador de suas atividades.

O Desenvolvimento do Terceiro Setor sob a ótica da literatura sobre ONGs

Como foi mostrado anteriormente, o mundo das ONGs possui um corpo teórico distinto da literatura geral sobre o setor não-lucrativo. É de se esperar, portanto que a literatura desse campo tenha desenvolvido elementos próprios que expliquem o surgimento das organizações não-governamentais nos países do Sul. As teorias do mundo das organizações não-governamentais procura sempre ressaltar que, em condições de luta pelo desenvolvimento econômico e social, as ONGs surgem no meio de populações pobres como elementos que articulam necessidades (renda, direitos e serviços) e oportunidades (contatos e recursos sub-utilizados). Por exemplo, Annis afirma que as organizações não-governamentais têm aparecido nas sociedades em formações que se estruturam além das “formas tradicionais de parentesco, tribalismo, etnia, linguagem, comunidade e vizinhança” (ANNIS, 1987, p. 130). Essas organizações surgem como resultado da ação de financiadores externos, de uma melhoria das formas de comunicação, do contato com novas idéias e movimentos e, de forma muito clara, com o desenvolvimento de democracias políticas que criam um maior espaço de desenvolvimento destas organizações.

Uma teoria mais geral sobre o crescimento das ONGs no Terceiro Mundo parte de Korten, que defende a *teoria das gerações e estratégias das ONGs* (Korten, 1991). Essa teoria descreve um padrão evolucionário no processo de gestão de uma ONG; em cada fase (geração) de seu desenvolvimento, a organização adota uma estratégia diferente. Na “primeira geração” as estratégias das ONGs é focar sua ação primariamente em assistência e na provisão de serviços de caráter social. Quando passa para a “segunda geração”, a ONG procura desenvolver estratégias de desenvolvimento local auto-sustentadas. Quando atinge a “terceira geração”, a ONG passa a articular estratégias que envolvam o desenvolvimento

de sistemas sustentáveis, ou seja, estratégias que procurem influenciar políticas públicas que permitam o sucesso de projetos implementados em nível mais localizado: por exemplo, uma ONG pode promover assentamentos de trabalhadores sem terra que provoque mudanças na política de financiamento para pequenos agricultores. A quarta geração de Korten é mais do que uma estratégia: é uma “profissão de fé” para ONGs, que se transformam em organizações de sustentação de causas, que não são movidas por estruturas ou orçamentos, mas por idealismo, por uma visão de um mundo melhor (KORTEN, 1991).

A *teoria das gerações e estratégias das ONGs*, em que pese a visão extremamente romântica da quarta geração, dá pistas interessantes sobre o ciclo de vida de organizações não-governamentais. Contudo, é difícil sustentar esse como um modelo geral para ONGs, uma vez que muitas ONGs já aparecem “pulando etapas”, passando diretamente para a terceira geração ou quarta geração, sem passar pelas gerações anteriores. Outra crítica que se pode fazer, uma organização pode ter estratégias combinadas, ou seja, em que elementos (ou a totalidade) de uma estratégia são incorporados por organizações que se encontram em estágios que podem variar de uma geração e de outra. Ainda sobre a *teoria das gerações*, ao procurar atribuir uma trajetória “comum” para as organizações não-governamentais, Korten criou uma categoria atemporal e desterritorializada, que não leva em consideração as particularidades de diferentes contextos.

Autores ligados às questões de desenvolvimento e ONGs defendem que se deve levar em consideração as diferenças locais para compreender as dinâmicas das ONGs em cada país. “Todas as ONGs operam em dentro de uma matriz consensual que deriva de circunstâncias históricas e locais específicas que mudam com o tempo (CARROL, 1992, p. 38). Seguindo a essa linha de raciocínio, vários autores descrevem a emergência das ONGs como resultado das condições

específicas dos contextos regionais, sem contudo constituírem um corpo teórico interligado.

Na América Latina as ONGs surgiram e se desenvolveram a partir de uma série de influências, sendo que as mais importantes foram: a ação da Igreja Católica e das comunidades eclesiais de base, inspiradas pela Teologia da Libertação; a influência das idéias de Paulo Freire sobre educação e conscientização; ações de desenvolvimento comunitário nos centros urbanos; e, a luta pela reforma agrária (BEBBINGTON e THIELE, 1993; LANDIM, 1987, 1993; LEHMANN, 1990).

Na Ásia, mais especificamente no subcontinente indiano, as ONGs surgem já no século XIX a partir das influências de missionários cristãos; no período pós-independência, muitas ONGs foram surgindo a partir das idéias de Ghandi e pela constituição de uma classe média de tendências reformistas na sociedade indiana (SEN, S., 1992). Em contraste com as características mais pluralistas da sociedade indiana, na China as ONGs passam a funcionar concomitantemente às reformas promovidas por Deng Xiao Ping no final dos anos 70. O governo chinês permitia o surgimento de ONGs e mesmo o trabalho de algumas ONGs internacionais - Save the Children, por exemplo - para que essas organizações pudessem dar conta dos problemas do modelo chinês de desenvolvimento; simultaneamente, o governo empreendia ações de controle e cooptação para impedir que essas organizações fomentassem um questionamento ao *status quo*, o que gerou uma forma corporativista de desenvolvimento de organizações não-governamentais (WHITING, 1991).

Outra teoria que procura explicar o surgimento e o desenvolvimento de ONGs no Terceiro Mundo é a *perspectiva estufa* (ANHEIER, 1987). "O encorajamento de esforços privados e voluntários, a confiança em iniciativas locais ao invés de intervenções planejadas e a criação de iniciativas para a utilização de conhecimento local – ao invés de tecnologia ocidental e seus modelos de organização racional – caracterizam o que veio a ser chamado de perspectiva

'estufa'". (ANHEIER, 1987, p. 417). Pela *perspectiva estufa*, investidores internacionais criam mecanismos de fomento para a criação de ONGs que trabalham diretamente com o desenvolvimento. Trata-se, portanto, de uma perspectiva que privilegia o papel indutor dos investidores internacionais na criação de ONGs, que apresentariam uma performance melhor que os governos em questões de desenvolvimento. Analisando o contexto africano, Anheier comparou a performance do governo com a de organizações não-governamentais e mostrou as seguintes vantagens das ONGs: no nível social, as ONGs são melhores porque conseguem tratar os beneficiários de maneira equitativa (governos africanos são, na maior parte dos casos, controlados por etnias que segregam outras); no nível econômico possuem uma performance mais eficiente; no nível político, as ONGs são independentes dos governos e desenvolvem uma agenda própria, livre de ações de governos ilegítimos; no nível cultural apresentam ações mais sensíveis e apropriadas (ANHEIER, 1990). Corroborando essa linha de raciocínio, Cernea, em estudo patrocinado pelo Banco Mundial, argumenta que ONGs são mais eficientes do que os governos porque: atingem diretamente os pobres, operam com um custo menor, promovem a participação local e são inovadoras e mais adaptáveis às condições locais (CERNEA, 1988). Assim sendo, é interessante encorajar a criação de ONGs que são mais eficazes nas questões de desenvolvimento do que outros formatos organizacionais (em especial o Estado).

O problema com essa abordagem é que a sua premissa não é unânime. Muitos autores fizeram críticas a essa premissa, afirmando que não há um conjunto de evidências empíricas sobre a maior eficácia e eficiência de ONGs em situações de desenvolvimento (TENDLER, 1982; MCGREGOR, 1989; HASHEMI, 1989; ARRELANO-LOPEZ e PETRAS, 1994; HANLON, 1991; SANYAL, 1991; HANTON, 1991; de WAAL e OMAAR, 1993; PNUD, 1993).

Uma das primeiras críticas formuladas ao papel das ONGs em processos de desenvolvimento foi feita por Tandler em relatório para a agência de

desenvolvimento americana USAID. (TENDLER, 1982). Nesse relatório a autora mostrou os seguintes fatos: ONGs quase sempre tem um processo decisório do tipo “*top down*”, ou seja, as diretrizes são impostas de baixo para cima, com pouco envolvimento do pessoal que lida diretamente com as comunidades; os habitantes das comunidades abrangidas pelos projetos raramente são consultados no processo de elaboração dos projetos; elites locais podem influenciar ou controlar programas propostos pelas ONGs; e, por fim, ONGs normalmente preferem usar técnicas bem conhecidas e apenas raramente inovam (TENDLER, 1982).

Outras críticas destacam o papel de ONGs mais como “corretores” de recursos ao invés de agentes de mudança social (MCGREGOR, 1989; HASHEMI, 1989). As ONGs também são acusadas como paliativos que se contrapõem a reais mudanças estruturais (ARRELANO-LOPEZ e PETRAS, 1994). Também são criticadas porque podem esposar os interesses de governos, financiadores e outras ONGs. Além disto, ONGs apresentam limitações no seu trabalho assistencial (Waal e Omaar, 1993) e problemas de sustentabilidade e impacto (PNUD, 1993).

Terceiro Setor como Facilitador do Desenvolvimento do Capitalismo

Para outros autores, as organizações do Terceiro Setor são criadas pela própria dinâmica do capitalismo para ajudá-lo a se fortalecer e se expandir. (ABZUG e WEBB, 1996).

As autoras entendem capitalismo como “firmas que operam em uma economia mista, na qual uma parte significativa significativa da atividade econômica ocorre em organizações governamentais (...) as novas firmas operam em um tipo de competição ‘trabalhável’, diferente da competição pura e perfeita que é defendida em alguns discursos intelectuais”. (ABZUG e WEBB, 1996, p. 157).

ABZUG e WEBB exploraram comparativamente o papel das organizações não-lucrativas que emergiram no surgimento do capitalismo nos EUA (séc. XVIII e XIX) e no Período pós-comunista da Polônia (anos 90). Essas sociedades são tomadas como exemplos de transição de um modelo econômico anterior para o capitalismo, e partindo da análise destas sociedades, as autoras mostram que as organizações do Terceiro Setor podem assumir um papel que não é descrito na literatura em geral: o de facilitadores para a criação de empreendimentos com fins lucrativos.

Como facilitadoras, as organizações do Terceiro Setor desempenharam dois tipos de papéis. Primeiro elas agem como "faxineiras" (mop up) dos problemas que são criados quando empresas são privatizadas, uma vez que prestam assistência àquelas pessoas que ficaram desempregadas ou foram afetadas negativamente pela privatização. Segundo, elas agem como "babás" (nursemaids) que promovem o fomento e o desenvolvimento de empreendimentos lucrativos. (ABZUG e WEBB, 1996).

As autoras mostram que as estruturas de mercado são beneficiárias da ação das organizações do Terceiro Setor, o que mostra que há, portanto, uma cooperação entre os setores.

Mas essa é uma cooperação que reflete uma formação ideológica. Nos EUA as "elites fundaram organizações não-lucrativas para manter um *status* diferenciado (organizações culturais) e para a provisão de assistência social (organizações de caridade). Uma motivação possível para a criação de organizações não-lucrativas era combater problemas criados nas áreas urbanas durante o processo de industrialização desse país" (ABZUG e WEBB, 1996, p.162).

Nas primeiras décadas do século 20, as grandes corporações americanas passaram a criar organizações não-lucrativas como resposta à crescente atração do movimento socialista (HALL, 1987). O presidente Herbert Hoover durante os primeiros anos da recessão dos anos 30 foi um grande incentivador da criação de

cooperativas, que funcionariam como uma alternativa privada ao socialismo (HALL, 1987). Aqui, portanto, fica claro o papel de "faxineiras" que essas organizações tinham: "limpar a sujeira" das organizações capitalistas (ABZUG e WEBB, 1996).

Mais recentemente, há a questão da responsabilidade social das empresas. As grandes corporações usam as suas fundações para aliviar os problemas criados pelas atividades comerciais enquanto que, simultaneamente, procuram fazer ações filantrópicas que minimizem os custos das doações e maximizem a boa imagem das empresas (ABZUG e WEBB, 1994, HIMMELSTEIN, 1997). Voltaremos a analisar esse processo, quando cuidarmos do caso do Brasil.

Ainda sobre o movimento de responsabilidade social das empresas, crer que as mesmas promovem ações filantrópicas para melhorar suas imagens é compreender apenas uma parte do processo. Dar auxílio aos trabalhadores desempregados ou mesmo promover atividades comunitárias, embora seja positivo para a corporação em termos de imagem, também adiciona uma outra dimensão à responsabilidade social das empresas, que, por sua vez, é extremamente necessária na transição entre uma economia controlada pelo Estado (quer no modelo socialista, quer no modelo de *Welfare State* dos países ocidentais) e uma economia dirigida pelo mercado.

"Organizações empresariais podem desenvolver fundações não lucrativas para que se somem à legitimação de uma ordem social que depende de soluções privadas para problemas públicos e privados. A motivação dos executivos para manter programas filantrópicos não é clara; o que é claro é que ações sociais perenes têm efeitos sobre a sociedade que pode 'limpar' (*mop up*) as externalidades ou prestar assistência (*nursemaid*) às formações corporativas à medida que se espalham" (ABZUG e WEBB, 1996, p. 163-4).

Há interconectividade também entre corporações e Terceiro Setor, principalmente no caso em que as empresas procuram legitimar o capital fora da esfera do

mercado, o que elas têm de fazer, normalmente, nos períodos de crises no capitalismo. Nesses períodos de crise, é preciso modificar os arranjos setoriais e institucionais existentes, dado que qualquer nova ordem implica novas relações sociais (O'CONNOR, 1973). "Quando o poder passa do Estado para o setor privado ou vice-versa, o setor não-lucrativo está em posição para ajudar a abrandar a transição" (ABZUG e WEBB, 1996, p. 164).

Em resumo, organizações do Terceiro Setor assumem papéis importantes em sociedades que estejam em transição para uma nova ordem capitalista. Por um lado, porque funcionam como "faxineiras", ao prestar assistências às pessoas que ficaram desempregadas ou que são desamparadas nos períodos de mudanças do capitalismo; por outro lado, porque podem funcionar como "babás" e, assim, podem facilitar o desenvolvimento e o crescimento de organizações lucrativas mais tradicionais, além de criar condições mais favoráveis à legitimação da ordem capitalista.

Essa teoria do relacionamento entre o desenvolvimento do capitalismo e o surgimento de organizações do Terceiro Setor, desenvolvida por Abzug e Webb, pode fornecer importantes subsídios para entender como o "Terceiro Setor" se desenvolve nas sociedades contemporâneas.

Apesar disso, essa teoria tem, pelo menos, dois limites. Primeiro: ao fazerem o surgimento das organizações não-lucrativas depender quase integralmente da dinâmica do capitalismo, as autoras ABZUG e WEBB "reificam" o capitalismo e, assim, são como que forçadas a ignorar que o capitalismo é um sistema que depende – também ele – e muito, das dinâmicas dos atores sociais (normalmente institucionalizados como classes sociais). Segundo: a teoria ignora, também, que o fenômeno das organizações não-lucrativas não é exclusivo do capitalismo; tem sido observado desde a Idade Média. Dentre outros exemplos, há as ordens laicas, criadas como formas organizadas de ajuda-mútua e estudadas pelo pensador anarquista Kropotkin, que surgiram nos primórdios da humanidade e que

atingem o seu apogeu nas cidades-Estado livres da era medieval (KROPOTKIN, 1939); e foram observadas também nos chamados regimes comunistas, como mostram Hann e Dunn, que analisaram grupos esportivos na Polônia (HANN e DUNN, 1996).

Teoria das Origens Sociais do Terceiro Setor

Afinal, já parece bastante evidente que, para compreender satisfatoriamente o surgimento e o desenvolvimento do Terceiro Setor, seria preciso buscar uma teoria que explicitamente visasse a conhecer, entender e explicar o modo como as dinâmicas sociais criam e formatam o Terceiro Setor, em diferentes contextos sociais.

A primeira tentativa dirigida a esse objetivo foi apresentada em 1996, durante a segunda conferência da *International Society for Third Sector Research* (ISTR), na cidade do México, por Lester Salamon e Helmut Anheier: a chamada *Teoria das Origens Sociais* (SALAMON e ANHEIER, 1998).

Segundo os autores, o tipo de envolvimento que o setor não lucrativo possui com o mercado e com o Estado depende do desenvolvimento histórico das sociedades.

“Organizações não-lucrativas não são apenas provedoras de serviços e bens públicos, mas fatores importantes de coordenação política e social (...) elas são firmemente incrustadas nas estruturas econômicas e sociais dominantes” (SALAMON e ANHEIER, 1998, p. 227).

Os autores, assim, propõem que, para descrever e explicar as diversas formas que o Terceiro Setor assume nos diferentes países, a pesquisa parta da análise das origens sociais do Terceiro Setor, em cada caso.

Como arcabouço teórico, baseiam-se na obra de Barrington Moore Jr, que procurou traçar as origens sociais do fascismo e da democracia em alguns países

(1983), e na obra de Esping-Andersen quem no início dos anos 90, publicou um trabalho muito importante sobre as origens do moderno *Welfare State*(ESPING-ANDERSEN, 1991).

Em resumo, o que SALAMON e ANHEIER procuram demonstrar é que o Terceiro Setor não nasce, em todos os lugares, a partir de qualquer elemento 'central', que seja superior e que transcenda todas as características e fatores sociais circunstanciais, em cada caso. E que, portanto, se deve considerar, sempre, na análise, todo um conjunto de circunstâncias sociais mais complexas, que fazem com que o surgimento e o desenvolvimento do Terceiro Setor assumam traços diferenciados em cada uma das diferentes sociedades.

É o mesmo que reconhecer que, no processo de surgimento e de desenvolvimento do Terceiro Setor estão envolvidas, dentre outras, as inter-relações de classe e todas as instituições sociais – inclusive, claro, todas as questões de poder e, mesmo, as que extrapolem o o nível nacional, como, por exemplo, no caso de, num determinado caso estudado, incidirem relações de dependência entre nações (neocolonialismo) (SALAMON e ANHEIER, 1998).

Salamon e Anheier identificaram quatro tipos de desenvolvimento do “Terceiro Setor”, considerando as muitas diferentes maneiras pelas quais as sociedades promoveram seus específicos arranjos de classe e suas instituições específicas.

Nos itens seguintes, desenvolve-se esse modelo teórico, em que há

“quatro regimes distintos de Terceiro Setor, cada um deles caracterizado não somente por um papel particular do Estado, mas também por uma posição particular do Terceiro Setor, e, mais importante, cada um também refletindo uma constelação particular de forças sociais” (SALAMON e ANHEIER, 1998, p. 228).

Modelo Liberal

No modelo liberal, o pequeno volume de gastos sociais do Estado está associado à existência de um Terceiro Setor relativamente grande. Esse tipo de regime é mais comum em sociedades nas quais a classe média é uma força ascendente; e em que nunca existiram (ou sempre foram marginais) as elites rurais e os movimentos operários. Nessas sociedades, o Terceiro Setor assume o tipo liberal, como nos Estados Unidos e na Austrália (SALAMON, SOKOLOWSKI e ANHEIER, 2000) e se observa

“(...) uma significativa hostilidade política e ideológica à ampliação de mecanismos de proteção social estatais e, ao invés disto, a uma preferência decidida por ações de caráter voluntário. O resultado é um nível relativamente limitado de gastos sociais do governo e um setor não-lucrativo de tamanho considerável” (SALAMON e ANHEIER, 1998, p. 229).

Modelo Social-Democrata

O modelo social-democrata ocorre em sociedades onde exista um Estado que investe bastante em serviços sociais e também provê uma variedade muito grande de serviços públicos. Nessas circunstâncias, fica muito reduzido o espaço para a atuação do setor não-lucrativo na provisão de serviços e bens públicos. Nesse tipo de regime, os movimentos operários puderam exercer um poder político mais efetivo, mesmo que em aliança com outras forças sociais. O resultado é um Terceiro Setor limitado em termos de provisão de serviços o que, porém, não significa que, no todo, o Terceiro Setor tenha de, nesses casos, ser pequeno ou desimportante.

“Ao contrário, dadas as batalhas políticas em torno da questão da extensão da provisão estatal de serviços públicos, nós podemos esperar organizações não-lucrativas que sejam mais ativas ainda nesse tipo de sociedade, mas com um papel diferente (...) como veículos de expressão de interesses políticos, sociais e até mesmo recreativos” (SALAMON e ANHEIER, 1998, p. 229).

Nessas circunstâncias sociais, portanto, as organizações do Terceiro Setor são mais “politizadas” e voltadas para a defesa de direitos difusos. Segundo os pesquisadores, a Finlândia e a Áustria são países que apresentam um Terceiro Setor do tipo social-democrata (SALAMON, SOKOLOWSKI e ANHEIER, 2000).

Modelo Corporativista

No modelo corporativista, o Estado é forçado ou induzido a funcionar lado-a-lado com organizações do setor não-lucrativo. As organizações não-lucrativas funcionam como alguns dos mecanismos “pré-modernos”, deliberadamente preservados pelo Estado para operar em dois níveis: por um lado, para criar uma aliança com certas elites sociais que mantêm essas organizações não-lucrativas; por outro lado, para poder antecipar demandas mais radicais por mais extensa provisão de serviços sociais (SALAMON e ANHEIER, 1998). O Estado, então, financia as atividades de organizações do Terceiro Setor que, por sua vez, assumem traços mais conservadores, não contestador da ordem social. França, Alemanha e Holanda seriam, para os proponentes da Teoria das Origens Sociais, países cujo Terceiro Setor é do tipo Corporativista (SALAMON, SOKOLOWSKI e ANHEIER, 2000).

Modelo Estatista

O quarto modelo de regime de Terceiro Setor da Teoria das Origens Sociais é o modelo estatista. Nesse modelo, o Estado mantém um controle muito grande sobre a formulação de políticas sociais, mas não como instrumento de interação com os movimentos operários – como no regime social-democrata – mas, sim, como modo de exercer o poder em benefício do próprio Estado ou em benefício de elites econômicas. Aqui, o Estado gasta muito pouco para prover serviços sociais. Esse pequeno gasto do governo, contudo, não implica que haja um Terceiro Setor muito ativo – como no regime liberal. Antes, sim, o oposto disso, e o que se observa é um Terceiro Setor muito restrito (Salamon e Anheier, 1998). Na América Latina, para aqueles autores, prevalece o regime estatista (Brasil, México e Argentina) e no Japão (SALAMON, SOKOLOWSKI e ANHEIER, 2000).

A Teoria das Origens Sociais do Terceiro Setor permite que se especule também sobre os modos como são financiadas as atividades do Terceiro Setor.

Nos regimes liberal e social-democrata, a maior parte das atividades do Terceiro Setor serão financiadas por contribuições particulares. Isso ocorre porque nos dois regimes

“o governo e os fundos privados são compreendidos como mecanismos alternativos para o atendimento de demandas públicas, o que faz com que o setor não-lucrativo seja financiado, no geral, essencialmente por fundos privados” (SALAMON e ANHEIER, 1998, p. 230).

No modelo corporativista, em que governo e Terceiro Setor cooperam, são mais importantes os fundos governamentais, para financiar as atividades do Terceiro Setor. No modelo estatista, nem a filantropia privada e nem os fundos estatais são grandes financiadores das atividades do Terceiro Setor que, nesse caso, depende de taxas e de contribuições pagas pelos próprios usuários dos serviços prestados pelas organizações não-lucrativas.

A Teoria das Origens Sociais do Terceiro Setor parece ser, de fato, a mais adequada, dentre todas que se discutiram nessa tese, para entender e explicar o o crescimento e a expansão do Terceiro Setor no Brasil.

A Teoria das Origens Sociais do Terceiro Setor – vale dizer, a abordagem que considera as origens sociais do fenômeno que estamos estudando – parece-nos mais interessante, justamente porque (1) permite que se descrevam também os jogos de poder entre os agentes sociais; e (2) não impede que a reflexão vá além da questão microeconômica e vá além dos problemas de cooperação entre Estado e setor não lucrativo, ‘explicações’ que, afinal, pouco explicam quanto aos jogos de poder entre os diversos atores sociais.

Não se deve deixar de observar, contudo, que essa teoria – tão adequada sob a perspectiva do quanto parece poder render – acaba limitada, no trabalho original dos seus autores, pelo ponto de partida que adotam lá.

Ao invés de investigar para encontrar *as causas* pelas quais o país A ou país B “encaixa-se” no regime X ou no regime Y, considerada todas as características de cada sociedade, em cada caso – o que facilmente se identifica como a melhor aplicação possível da teoria – os autores escolhem partir de hipóteses que constroem a partir, exclusivamente, de características macroeconômicas de cada país.

O Brasil, por exemplo, naquela análise, é classificado como país no qual o Terceiro Setor é de tipo Estatista; mas, para classificá-lo, os autores não consideram o processo de desenvolvimento da sociedade brasileira mas, apenas, os gastos que o governo faz na área social e o “tamanho” do Terceiro Setor no Brasil (medido pelo percentual de pessoas que trabalham em organizações não-lucrativas, em relação número total de trabalhadores em atividades não-agrícolas) (SALAMON e ANHEIER, 1998).

Pode-se até concordar com que o regime estatista descreva adequadamente o Terceiro Setor, no Brasil – questão que adiante discutiremos –, mas parece que a própria teoria exige que se levem em consideração mais alguns aspectos relevantes na sociedade brasileira.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Como se demonstrou nesse capítulo, “Terceiro Setor” é um termo guarda-chuva em que se incluem várias organizações e no qual, ao mesmo tempo, incluem-se também diferentes marcos teóricos.

O termo “Terceiro Setor”, que começou a ser utilizado na década dos 70. nos EUA, para designar o conjunto das organizações não-lucrativas, caiu em desuso

nos anos 80 e ressurgiu na última década do século XX, beneficiado, principalmente pelo impulso que resultou da disseminação dos resultados do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*.

A disseminação desses resultados, contudo, não se deu por acaso nem se explica exclusivamente pelos méritos dos pesquisadores da *Johns Hopkins University*. Como espero demonstrar adiante – quando analisar o caso do Terceiro Setor no Brasil –, nos anos 90 coincidiram várias agendas de vários organismos multilaterais (Banco Mundial, BID e outros), fundações internacionais, governos, empresas, algumas ONGs e universidades. Essa coincidência orquestrada de agendas visou a dar maior “visibilidade” ao setor não-lucrativo, proposto então, principalmente, como substituto possível ou, pelo menos, como parceiro do Estado, na função de agente da provisão social.

Além disso, há uma certa confusão entre Terceiro Setor e Sociedade Civil que parece ocorrer nos discursos de diversos atores envolvidos na temática do mundo associativo. Parece que muitos pretendem tornar o Terceiro Setor um “sucedâneo” da Sociedade Civil.

Para um posicionamento mais claro sobre a temática, apresento a seguir uma reflexão sobre o conceito de Sociedade Civil.

CAPÍTULO 3 - SOCIEDADE CIVIL

Para escrever essa tese que tem o objetivo de tratar do discurso do Terceiro Setor no Brasil, muitas vezes a expressão “Sociedade Civil” surgia, às vezes, confundido-se com o próprio termo “Terceiro Setor”. Não só na literatura essa mistura se processava. Mesmo alguns centros de estudos de organizações não-lucrativas ou do setor não-lucrativo internacionais, ou mudaram de nome ou incorporaram a terminologia Sociedade Civil, como foi o caso do Institute for Policy Studies, da Johns Hopkins University – patrocinadora do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* –, que recentemente criou o Center for Civil Society Studies, e o caso da London School of Economics, cujo antigo Centre for Voluntary Organisation foi rebatizado para Centre for Civil Society.

A própria equipe do Programa Comunidade Solidária fez esse tipo de associação quando, com aprovação da lei 9790/99 que criou a figura jurídica das “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público”, propagou que a mesma era a “Lei do Terceiro Setor”.

Como existe esse tipo de confusão entre os termos, creio que é oportuno procurar fazer uma investigação sobre o conceito de Sociedade Civil para possibilitar uma avaliação da pertinência ou não da mistura entre esses conceitos. Portanto, nesta parte do trabalho vou primeiro fazer um resgate do conceito de Sociedade Civil, primeiro fazendo menção ao histórico do termo e sua relação com a democracia; em seguida, baseado no trabalho de Axel Honneth, apresentarei uma classificação dos diversos conceitos de sociedade civil de diferentes autores e épocas; e, por fim, farei uma breve consideração sobre quais categorias o conceito sociedade civil deve abranger.

SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA

Em artigo recente, Spink faz considerações interessantes sobre a idéia de lugar nos estudos organizacionais (SPINK, 2000). Por “lugar” Spink entende um

horizonte de ligações, onde os sentidos da ação social são construídos e onde ocorrem as disputas de poder, lutas que podem ter uma dimensão tanto municipal, quanto intramunicipal, intermunicipal ou micro-regional (SPINK, 2000). O lugar é, portanto, o nosso cotidiano, é a nossa vivência, onde sofremos os efeitos das macro-estruturas e onde construímos as microestruturas, que por sua vez se refletem sobre as macroestruturas. E como salienta

“(...) o lugar é em nada um espaço idílico, mas sujeito às mais variadas tentativas de definição e imposição. É no lugar que se concretizam, na modernidade, os confrontos entre grupos e facções; é no lugar que se concretiza a sociedade civil” (SPINK, 2000, p. 9).

Pois bem, a origem do conceito de sociedade civil pode ser encontrada justamente *no lugar*, na *polis* (cidade-Estado) da Grécia, no seu sistema de governo democrático (COHEN e ARATO, 1992; KEANE, 1998). Aristóteles usou o termo comunidade/sociedade política para descrever “*uma comunidade publica, política e ética, de que usufruem de liberdade e igualdade, sob um sistema de governo legalmente definido*” (COHEN e ARATO, 1992, p. 84). Essa época foi batizada de era clássica pela maioria dos autores, por representar a definição original do conceito, assim como o *locus* do debate que ainda hoje ocorre sobre democracia e sociedade civil.

A sociedade civil grega, ou a *pólis*, não distinguia o regente dos regidos. Não existia a noção de “sociedade” como se tornou conhecida na modernidade (COHEN e ARATO, 1992; ARENDT, 1958). As famílias não tinham um papel político importante nessa sociedade, pois preenchiam apenas o papel de necessidade (ARENDT, 1958).

Os romanos traduziram o termo e o denominaram “sociedade civil” (*societas civilis*), quando sua “*utilização introduziu um nível de pluralização*” (COHEN e ARATO, 1992, p.85). A pluralização refletiu as diferenças entre as estruturas que governavam na era medieval (no continente europeu) e a *pólis* da Grécia Antiga. Imperadores, donos de propriedades rurais, príncipes, cidades, igrejas, etc. eram incluídas nessas estruturas. Essas categorias não correspondiam ao corpo político

grego, mas, mesmo assim, o termo era usado para descrever a "sociedade política", que abrangia o príncipe e os senhores feudais ou de propriedades rurais, (COHEN e ARATO, 1992, p.86) sem que houvesse lugar para o homem comum ou as famílias. De acordo com a maioria dos autores, não ocorreram mudanças significativas na interpretação do conceito durante essa era, a não ser a transferência do termo da Grécia para mundo ocidental.

Existe um consenso entre os estudiosos da sociedade civil de que a modernidade representou o desenvolvimento de um "novo" relacionamento entre a sociedade civil e a autoridade ou o Estado moderno. Os autores salientam de forma variada os fatores que causaram a mudança nesse relacionamento no Ocidente desde a revolução industrial. A maioria dos autores acredita que o surgimento do capitalismo foi um fator determinante na alteração desse relacionamento. Uma distinção pode ser observada, na literatura do começo da modernidade, entre as duas principais escolas de pensamento: a liberal e a marxista. Uma diferença importante entre essas escolas era que a escola liberal acreditava que existia uma separação entre o Estado moderno e a sociedade civil. Uma das principais características herdadas do uso clássico do termo foi a representação direta dos cidadãos. Essa característica preparou o terreno para as teorias liberais sobre democracia, e representou a forma ideal de democracia liberal, que discutiremos na próxima seção. Ao mesmo tempo, a escola marxista acreditava na inexistência dessa separação, já que ambos eram determinados por interesses da burguesia.

Keane mostra que o principal motivo para o aparecimento do conceito liberal de sociedade civil durante o Iluminismo foi a preocupação com a nova forma de "poder do Estado" que acompanhou a modernidade (KEANE, 1988). Ele salienta que a escola tentou reconciliar "a liberdade de indivíduos, grupos e classes diferentes por meio de coerção e ordem política" (KEANE, 1988, p. 34) e não para servir o capitalismo como afirma a maioria dos marxistas. Ele identificou cinco modelos de sociedade/Estado civil que surgiram dessa escola de pensamento (KEANE, 1988). Esses modelos foram: o Estado de segurança, o Estado constitucional, o Estado mínimo, o Estado universal, e o Estado democrático

(KEANE, 1988, p.102). O Estado de Segurança foi traçado por Thomas Hobbes no *Leviatã*, o Estado constitucional foi introduzido por John Locke, o Estado mínimo por Thomas Paine, o Estado universal por Hegel e o Estado democrático por Tocqueville (KEANE, 1988).

OS TRÊS ESTÁGIOS DO DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL

Como demonstrado acima, Cohen e Arato estão entre os autores contemporâneos que associaram a origem do conceito de sociedade civil com a *pólis* da Grécia. Keane a associou à modernidade e aos diferentes tipos de poderes do Estado, e ao seu relacionamento com a sociedade civil. Uma terceira análise da origem do conceito foi proposta por Honneth, que baseou sua classificação da origem da sociedade civil em três principais linhas de pensamento (HONNETH, 1993).

A primeira linha surgiu do conceito de Locke sobre o contrato social. O conceito de contrato social foi uma transição do Estado natural da sociedade para o Estado onde cidadãos livres se associam de acordo com seus interesses econômicos (HONNETH, 1993). A segunda linha foi fundamentada na idéia de Montesquieu das *"corporações legalmente legitimadas de autogestão pública que são responsáveis pela mediação constante entre a esfera social e o Estado, que também foi utilizado por Tocqueville"* (HONNETH, 1993, p. 20).

De acordo com Honneth, Hegel combinou as duas idéias em sua filosofia de direito, nas corporações e nas instituições de debate público (HONNETH, 1993). Uma terceira linha, que surgiu no século vinte. De acordo com Honneth, essa linha, que pode ser chamada de esfera pública, foi desenvolvida por Gramsci e Habermas (HONNETH, 1993). A esfera pública é

"o domínio social na qual são incluídas todas as instituições dentro das quais a opinião pública é formada (...) esse situa o núcleo civil da sociedade a uma distância igual das esferas econômica e política da sociedade" (HONNETH, 1993, p.20).

A ênfase na esfera política será examinada a seguir, já que apareceu como uma das bases da sociedade civil. As seções seguintes explicarão em maior detalhe as características de cada estágio, e como serão utilizadas para estabelecer a definição da sociedade civil usada nessa tese.

O Contrato Social

Uma das primeiras vezes que o termo sociedade “civil” surgiu foi quando, em 1621, (HOBBS, 1967) o usou para contrastá-lo com o “Estado da natureza”. De acordo com Hobbes, a sociedade precisa de um “poder soberano” ou Leviatã para poder organizar os seus assuntos. Os membros da sociedade se reúnem e decidem entregar o poder para um soberano (HOBBS, 1967). Esse poder soberano, que tanto pode ser um indivíduo como uma junta, é “acordado” por todos os homens, que dá ao soberano o direito de agir em nome deles, sendo esse o processo de “instituição de direitos”.

Um contrato ou acordo é “*a transferencia mútua do Direito*” (HOBBS, 1967, p. 102). A necessidade de um acordo ou contrato surge da incapacidade do homem de manter suas promessas sob o “Estado natural”, por estar apenas subordinado ao poder da religião que não garante igualdade entre os súditos (HOBBS, 1967). Na “sociedade civil” essas promessas deverão ser cumpridas, pois os homens estão sujeitos à igualdade soberana (HOBBS, 1967, p. 109).

De acordo com Hobbes, os homens precisam de uma sociedade civil porque as “*leis da natureza (tais como justiça, igualdade e modéstia) não podem ser garantidas sem ‘o terror de algum poder’*” (HOBBS, 1967, p. 128). Dentro da “comunidade” ou Leviatã, as leis da natureza se tornam “direito civil” (HOBBS, 1967). A liberdade dos “súditos” não deve ser presumida, pois os “súditos” só podem ter tal liberdade se não houver nenhuma lei que se oponha ao tipo de liberdade desejado. De acordo com Hobbes, a sociedade civil é a “ordem” que resulta do controle do Estado sobre os súditos pelo poder de um contrato (HOBBS, 1967).

O segundo autor a construir a idéia de sociedade civil como um contrato entre indivíduos que necessitam um poder maior para regê-los foi Locke no século XVII. Apesar da semelhança entre Locke e Hobbes no que diz respeito ao surgimento da sociedade civil do Estado natural, Locke enfatiza que os homens se juntaram para formar uma comunidade ou corpo político, e não apenas para entregar seus direitos (BARKER, 1960). A idéia de contrato social que foi introduzida novamente por Locke, a partir de conceitos extraídos da Bíblia, da lei romana e das políticas de Aristóteles, foi a base para a concepção da comunidade política ou Estado moderno (BARKER, 1960).

Para Locke, a "comunidade" era dividida em três poderes distintos – o legislativo, o executivo e o federativo – que eram dirigidos por pessoas distintas (BARKER, 1960). Locke também introduziu o conceito de confiança entre o Estado e os governados (BARKER, 1960; KEANE, 1988). Locke se diferenciou de Hobbes por acreditar que o poder soberano ou o Estado não poderia ser uma monarquia absoluta, pois seria "incoerente com uma sociedade civil" (BARKER, 1960, p.52).

O Papel das "Corporações" ou Associações

Hegel afirma que a sociedade civil evoluiu como uma entidade separada do Estado (HEGEL, 1991). Hegel define a sociedade civil como uma criação do mundo moderno que ocorreu após a formação do Estado. "*A sociedade civil é a diferença que se interpõe entre a família e o Estado*" (HEGEL, 1991, p. 220).

A sociedade civil foi considerada o espaço onde os indivíduos procuravam satisfazer suas necessidades. Foi visto, portanto, como representativa do privado.

"A pessoa concreta, que, como pessoa privada, como a totalidade de necessidade e uma mistura de necessidade natural e arbitrariedade, é o seu próprio fim, que é um preceito da sociedade civil. Mas esse indivíduo se coloca essencialmente em relação a outros indivíduos, e seu relacionamento é tal que cada um se afirma e ganha satisfação por meio do outro, e assim, ao mesmo tempo, através da mediação exclusiva da forma de universalidade, que é o segundo preceito" (HEGEL, 1991, p.220).

O Estado representa a universalidade e a vida ética, e é capaz de absorver o privado (sociedade civil) para atingir seus objetivos. Hegel também salientou o papel das corporações na mediação entre as famílias e o Estado, e sua incorporação da ética universal nos seus interesses privados. A corporação fornece aos seus membros uma responsabilidade coletiva e um objetivo dentro da sociedade civil: cuidar dos assuntos específicos de sua profissão (HEGEL, 1991). Hegel é considerado o “representante teórico da sociedade civil” porque baseou seus estudos sobre o conceito dentro da complexa ordem social moderna, enquanto tentava combinar “*os costumes antigos com a liberdade moderna do indivíduo*” (COHEN e ARATO, 1992, p.91).

Hegel difere dos teóricos que, ao estudarem a sociedade civil, fundamentaram-se no contrato social, uma vez que ele enfatiza o papel das “corporações” na disseminação do sentido de comunidade entre os indivíduos. Na sociedade, o contrato social entre homens significava sua concordância em serem governados, principalmente pelo Estado, que possuía poderes legislativo, executivo e federativo, separados, mas não eram responsáveis um pelo outro de forma direta. Para Hegel a sociedade civil é responsável pela educação dos indivíduos que a ela se associam, é também coletivamente responsável por evitar o empobrecimento desses, mesmo que seja por sua própria improvidência ou pelas contingências do sistema de mercado (HEGEL, 1991). Os pobres da sociedade civil são vítimas de algum infortúnio natural, mas não de um mal social (HEGEL, 1991).

Hegel questionou a distribuição de riquezas dentro da sociedade civil, e a “integridade” dos indivíduos, não focalizando apenas na legalidade do governo da sociedade civil.

Em seu livro *Democracia na América*, Tocqueville baseia seu modelo na análise da sociedade americana, a partir dos estudos que fez entre 1835-1840 (TOCQUEVILLE, 1961). Ele encontrou aspectos positivos no sistema político americano, mas advertiu sobre a “tirania da maioria” que resulta do governo democrático e do pluralismo. Tocqueville acreditava que “o poder ilimitado” é, em

si mesmo, algo ruim e perigoso (TOCQUEVILLE, 1961). Tocqueville receava que o papel extenso do Estado poderia colocar em perigo os trabalhos da sociedade civil. Ele via as associações como uma maneira de impedir a tirania da maioria, já que ofereciam um meio para que as minorias pudessem expressar seus interesses e pontos de vista, o que será explicado em maior detalhe a seguir.

Usando, principalmente, a abordagem de Tocqueville sobre democracia, Putnam enfatiza a importância do funcionamento interno das “associações civis” enquanto discute a democracia e o capital social (PUTNAM, 1996).

“As associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos ‘internos’ sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos ‘externos’ sobre a sociedade” (PUTNAM, 1996, p.103).

Isso ocorre internamente pelo fato das associações instilarem em seus associados hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público (PUTNAM, 1996).

Nesse sentido, as associações propiciam ao indivíduo a formação de um *capital social* (PUTNAM, 1996). O autor americano faz referência ao conceito de capital social³ que emprega baseado na definição de Coleman.

“Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...) Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositam ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança (...) Numa comunidade rural (...) onde um agricultor ajuda o outro a enfardar o seu feno e

³ É importante salientar que o conceito de capital social empregado por Putnam é diferente do conceito que apresentei anteriormente. Bourdieu também usou o termo “capital social” e “capital”, como mostro em outro capítulo, em geral com suas diferentes formas, que vão desde o capital simbólico ao capital econômico. Porém, para Bourdieu o capital tem sempre que estar relacionado à posição de um ator no espaço social, já que influencia a ação que por sua vez influencia a posição do ator no campo. O conceito de capital social de Bourdieu é um meio acumulado com a ajuda de condições objetivas ao longo do tempo, que ajuda os atores a legitimarem suas posições nos respectivos campos (Bourdieu, 1989).

onde os implementos agrícolas são reciprocamente emprestados, o capital social permite a cada agricultor realizar o seu trabalho com menos capital físico sob a forma de utensílios e equipamento” (Coleman, apud PUTNAM, 1996, p. 177).

Dessa forma, Putnam estabelece uma relação entre capital social e confiança, e acredita que esse tipo de capital, que é um bem público, intensifica as transações entre as pessoas (PUTNAM, 1996). Para Putnam a presença de confiança e capital social no norte da Itália ajudou a região a construir instituições civis e, como consequência, se desenvolver mais do que o sul da Itália (PUTNAM, 1996).

Dentro desta classificação do papel das associações na formação da sociedade civil, Keane em 1988 definiu a sociedade civil como um:

“Agregado de instituições cujos membros estão engajados principalmente num complexo conjunto de atividades que não-estatais – produção econômica e cultural, vida familiar, e associações de voluntários – e que, desta forma, preservam e transformam sua identidade pelo exercício de todos os tipos de pressões ou controles sobre as instituições do estado” (KEANE, 1988, p. 14).

Diferentemente daqueles que chama de “neoconservadores”, seu conceito de sociedade civil se caracteriza pelo fato de que o seu conceito de sociedade civil não envolve atores sociais vivendo em harmonia (KEANE, 1988). Ele não acredita que a sociedade civil esteja livre de conflitos internos nem dos conflitos o Estado, com sugerem os “neoconservadores”. Além do mais, ele defende o modelo de Tocqueville na separação entre a sociedade civil e o Estado, e a necessidade de ambos reafirmarem-se na presença um do outro.

“(…) o exercício do poder é melhor monitorado e publicamente controlado dentro de uma ordem democrática marcada pela separação institucional das instituições da sociedade civil e do Estado. Visto sobre perspectiva da partilha de poder, atores e instituições estatais no interior de uma democracia são forçados constantemente a respeitar, proteger e dividir o poder com atores e instituições civis, assim como os cidadãos vivendo em uma sociedade civil heterogênea – que contém instituições protegidas do poder

estatal – são forçados a reconhecer as diferenças sociais e a partilhar o poder entre si” (KEANE, 1998, p.6).

Em *Civil Society: old images, new vision*, Keane ampliou o termo sociedade civil, definindo-o como:

“Uma categoria típica-ideal (um tipo ideal no sentido de Max Weber) que descreve e vislumbra um conjunto complexo e dinâmico de instituições não-governamentais protegidas juridicamente, que tendem a ser não-violentas, auto-organizadores, auto-reflexivas, e permanentemente em tensão entre si e entre as instituições de Estado que “enquadram”, restringem e permitem suas atividades” (KEANE, 1998, p.6).

A Esfera Pública: espaço de conflito e concorrência

Alguns dos trabalhos sobre sociedade civil se encontram nesta classificação que aproxima o conceito da chamada esfera pública.

Falar sobre a questão da esfera pública significa falar em Habermas. O filósofo alemão desenvolveu sua teoria sobre a sociedade civil em dois momentos distintos.

O primeiro momento foi marcado pelo seu estudo sobre a mudança estrutural da esfera pública (HABERMAS, 1984). Habermas analisou o rápido processo de mercantilização dos Estados europeus, cuja condução estava nas mãos do monarca, que agia como um regulador desta atividade mercantil.

“Como contrapeso à autoridade, constitui-se a sociedade civil burguesa. As atividades e relações de dependência que, até então, estavam confinadas ao âmbito da economia doméstica, passam o limiar do orçamento doméstico e surgem à luz a esfera pública” (HABERMAS, 1984, p. 33).

Habermas salientou a diferença entre as características públicas e privadas encontradas na sociedade civil, nas famílias, na economia e na autoridade. O domínio privado se encontrava na sociedade civil, que era o domínio da troca de mercadorias e de trabalho social e também envolvia as famílias. O outro domínio

era o domínio da autoridade pública que consistia do Estado e dos tribunais. (HABERMAS, 1984).

“A esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam essa esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com elas as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio das mercadorias e do trabalho social” (HABERMAS, 1984, p.42).

O domínio político, que está sob o controle da autoridade pública, leva ao desenvolvimento do raciocínio crítico das pessoas privadas sobre assuntos políticos (HABERMAS, 1984). Portanto, as fases iniciais do desenvolvimento da esfera pública burguesa representaram o espaço ideal para a auto-articulação da sociedade civil, e da articulação desta com a autoridade estatal, correspondendo às suas necessidades. É importante notar que a auto-articulação da sociedade depende também da formação de uma opinião pública (HABERMAS, 1984).

O segundo momento do desenvolvimento da teoria da sociedade civil em Habermas corresponde à formulação da sua teoria sobre a ação comunicativa (HABERMAS, 1987b). Como já mencionamos anteriormente, na sua teoria da ação comunicativa, Habermas identificou dois níveis para o estudo das sociedades modernas: o Mundo da Vida e o Sistema. O Mundo da Vida se caracteriza por ser o espaço onde estão sedimentadas as tradições, a linguagem, a cultura e as formas de solidariedades, enquanto o Sistema é o espaço do dinheiro e do poder (HABERMAS, 1987b). Como também já foi mencionado anteriormente, no Mundo da Vida, ameaçado de colonização pelo Sistema por meio da racionalidade instrumental que se desenvolveu no processo de modernização da sociedade, foram engendradas as possibilidades da promoção de uma racionalidade comunicativa que proporciona uma nova forma de ação social: a ação social baseada na busca do consenso, justamente para impedir qualquer forma de colonização instrumental. O impacto da modernização nessas dimensões levou, portanto, à institucionalização das reproduções anteriores de

comunicação no espaço de ruptura entre o Sistema e o Mundo da Vida. De acordo com Cohen e Arato essa institucionalização é a essência do conceito de sociedade civil de Habermas (COHEN e ARATO, 1992).

De fato, em trabalho mais recente, Habermas acrescentou novos aspectos à sua teoria sobre a transformação estrutural da esfera pública, inclusive no que diz respeito à questão da institucionalização das formas de comunicação (HABERMAS, 1996).

“Sociedade civil é composta por associações, organizações e movimentos mais ou menos espontaneamente emergentes que, sintonizados nas formas pelas quais as os problemas sociais geram ressonância nas esferas da vida privada, destilam e transmitem tais reações de forma amplificada na esfera pública. O cerne da sociedade civil abrange uma rede de associações que institucionalizam discursos de soluções sobre as questões de interesse geral dentro do quadro das esferas públicas organizadas” (HABERMAS, 1996, p. 367).

Habermas ainda enfatiza que os discursos institucionalizados são abertos e igualitários (poderíamos dizer, dialógicos), refletindo as próprias redes de comunicação que os engendraram e que, reflexivamente, ajudam a reproduzir e existir (HABERMAS, 1996). Portanto, neste ponto Habermas retorna um tema que foi importante no primeiro momento de sua definição de sociedade civil: a questão da opinião pública.

“Liberdade de imprensa, rádio e televisão, assim como o direito de se envolver nestas áreas, criam salva-guardas para a infraestrutura de comunicação pública; tais liberdades, deste modo, supostamente existem para preservar a abertura para opiniões divergentes e uma diversidade representativa de vozes (...) a rede de associações pode afirmar sua autonomia e preservar sua espontaneidade somente enquanto ela puder conseguir apoio de um uma pluralidade madura de formas de vida, subculturas e visões de mundo”. (HABERMAS, 1996, p. 368).

De forma correlata à importância dada por Habermas à opinião pública e sua ligação com a representação na transformação estrutural da esfera pública, Sennett desenvolveu sua idéia sobre o declínio do homem público (SENNETT, 1976). Sennett identificou um momento especial no desenvolvimento da sociedade ocidental no começo do capitalismo: o caso Dreyfus, quando as pessoas foram transformadas em meros espectadores. Sennett explica a retirada do indivíduo para o domínio privado e o cancelamento da diferença existente entre as esferas privada e pública para o domínio privado sobre o público (SENNETT, 1976).

Uma análise crítica do conceito de sociedade civil pode ser deduzida dos estudos de Arendt na sua análise da esfera pública pública contida n'*A Condição Humana* (COHEN e ARATO, 1992; ARENDT, 1958). Segundo Arendt, o significado da política moderna se diferencia muito do significado de política na Antigüidade, quando não era "apenas um meio usado para proteger a sociedade" (ARENDT, 1958, p. 31). A *pólis* não possuía a função de proteger, premiar ou organizar os cidadãos, como ocorre com os governos modernos. Na *pólis*, os cidadãos eram todos considerados iguais, o que significava que "não regiam, nem eram regidos" (ARENDT, 1958 p, 32). Esta igualdade não permitia que os membros se sentissem responsáveis por – nem necessitassem – um do outro.

O surgimento dos governos modernos com o objetivo de proteger os indivíduos foi acompanhado de outro recurso: a possibilidade de se usar a força e a violência. Arendt acredita que a "vitória da igualdade" e o "conformismo" moderno obrigam as pessoas a se "comportarem" em vez de "agirem" (ARENDT, 1958). Em outras palavras, as pessoas se comportam como iguais e se conformam dentro da sociedade, enquanto preservam sua individualidade e suas diferenças somente dentro de seu ambiente privado, e não no nível civil/político. Conseqüentemente, isso impossibilita que o domínio civil/político assumam as características desejadas, que são: liberdade, individualidade e coragem. Finalmente,

"para Arendt, a diferenciação de uma esfera social separada do Estado foi o começo da fatídica despolitização da sociedade, que levou ao colapso das fronteiras entre o público e o privado, ao surgimento da sociedade de massa e ao autoritarismo" (COHEN e ARATO, 1992, p. 346).

O crescimento do "social" levou à fusão das características restritas à esfera privada nos tempos antigos e à esfera pública dos tempos modernos. A "necessidade" ficou restrita à esfera privada, pois era um "fenômeno pré-político" (ARENDR, 1958). Os cidadãos não estavam preocupados em satisfazer essa necessidade na pólis. O surgimento do social acarretou a perda pela esfera privada da sua função de preservar e de condicionar a esfera pública. O preenchimento dessa função preparou os cidadãos gregos para representar um papel mais ativo na pólis ou "agir livremente" (ARENDR, 1958). Os pensadores do século XVII, como Hobbes, defenderam o estabelecimento de governos e a necessidade de controlar o "Estado natural caótico", o que resultou na fusão do social e do político (ARENDR, 1958, p. 32). O resultado dos relacionamentos modernos foi que os cidadãos se tornaram publicamente preocupados em ganhar a vida. Essa preocupação se sobrepôs às outras preocupações como a política. A interdependência entre esferas familiares, políticas e econômicas diminuiu a capacidade dos cidadãos de deliberar e agir livremente.

Como acabamos de mostrar, uma das noções que foi herdada do significado clássico de sociedade civil foi a problemática da dicotomia das esferas pública e privada. O segundo item foi à separação entre as esferas econômica e política, que é o principal ponto de debate entre os teóricos, nos estudos sobre a distribuição do poder na esfera pública.

A problemática da relação entre o privado e o público, o individual e o social, a ética pública e os interesses individuais (SELIGMAN, 1992) surgiu como uma questão chave na literatura sobre sociedade civil. Cohen e Arato definiram a sociedade civil como

“a esfera de interação social entre a economia e o Estado, que inclui, acima de tudo, a esfera íntima (especialmente a família), a esfera de associação (especialmente as associações voluntárias), os movimentos sociais e as formas de comunicação pública” (COHEN e Arato, 1992, p. ix).

Eles construíram seu modelo da sociedade civil contemporânea a partir dos conceitos de Habermas sobre a esfera pública e a ação comunicativa. Eles também consideram Habermas um crítico da sociedade civil contemporânea ou “pós-burguesia” por causa do aumento de burocratização da esfera privada (Mundo da Vida) diferentemente dos primórdios do capitalismo. Entendem os movimentos sociais iniciados na Europa Ocidental e Oriental, tais como os Verdes na Alemanha, a *nova esquerda* na França, e o Solidariedade na Polônia, bem como os movimentos pela redemocratização dos países latino-americanos, a personificação contemporânea da sociedade civil (COHEN e ARATO, 1992).. Acreditam que os movimentos sociais tenham conseguido proteger a sociedade civil da tirania dos Estados não-democráticos. Os autores argumentam, porém, que para que os movimentos sociais se sustentem e não sejam apenas passageiros, têm de adotar o conceito de *autolimitação* para preservar o seu vigor e a sua força (COHEN e ARATO, 1992). *Autolimitação* significa que os movimentos sociais devem arrazoar sempre suas ações para que o seu poder não se transforme em outro meio de colonização dentro da sociedade (COHEN e ARATO, 1992).

Keane se coloca de forma diferente a Cohen e Arato, em especial no que concerne à separação entre o Estado, a sociedade civil e a economia (KEANE, 1998). Ele criticou a definição de sociedade civil sugerida por Cohen e Arato porque eles fazem distinção entre a lógica dos sistemas político e econômico, regulado pelo dinheiro e pelo poder administrativo, e a sociedade civil, ou Mundo da Vida, que é (potencialmente) baseada em solidariedade e comunicação (KEANE, 1998). Keane descreve a divisão de Cohen e Arato entre a sociedade civil e a economia como uma força que impede a sociedade civil de atingir seu

potencial total. Ele acredita que as relações econômicas são necessárias para compensar o desequilíbrio entre a sociedade civil e o Estado.

Como mencionei acima, para Honneth, Gramsci se assemelha a Habermas ao focalizar a esfera pública e a opinião pública como componentes-chave da sociedade civil. Gramsci é considerado extremamente importante na introdução de novas dimensões ao marxismo. De acordo com Bobbio, Gramsci foi importante ao colocar a sociedade civil na superestrutura, que envolve as características ideológicas e intelectuais (BOBBIO, 1999). Diferentemente de Marx, Gramsci considerava que a sociedade civil não era governada puramente por "relacionamentos materiais" ou econômicos, mas também por "hegemonia". O poder dos grupos dominantes está incrustado em leis, regras, normas, hábitos e mesmo em consenso geral, assumindo desta forma aquilo que Gramsci chamou de "hegemonia" (GRAMSCI, 1975).

"A palavra 'hegemonia' vem de um verbo grego que significa dirigir, guiar, conduzir. Gramsci usa esse termo não só no sentido tradicional, que salienta principalmente a dominação, mas no sentido da etimologia grega ('direção', 'guia'). Gramsci toma esse termo de Lênin, que o usou em 1905 justamente para indicar a função dirigente da classe operária na revolução democrático-burguesa" (GRUPPI, 1987, p.78).

A hegemonia pode ser entendida como "o controle ideológico da sociedade por uma classe, uma fração de classe ou uma aliança de classes. A ideologia da classe dominante corresponde à sua função histórica e aos seus interesses" (MOTTA, 1986, p.43). Dessa maneira, dominações de classe, formas de segregacionismo e mesmo controle do conhecimento científico são formas características deste tipo de hegemonia. Essa hegemonia é sentida pela sociedade política (o Estado) ou pela sociedade civil, que inclui os partidos políticos, os sindicatos, as associações civis...

De acordo com Bobbio, Gramsci empregou alguns conceitos fundamentais de Hegel, mais ainda do que Marx (BOBBIO, 1999). As semelhanças com Hegel

dizem respeito às instituições da sociedade civil, que foram tratadas como partidos políticos, sindicatos e associações privadas por Gramsci e como corporações por Hegel. O papel dessas instituições é o de fornecer, em última instância, a transição para o Estado (o Estado universal). Gramsci acreditava que existiam duas superestruturas nas quais os intelectuais orgânicos poderiam intervir e assim fortalecer sua ligação com determinados grupos sociais (GRAMSCI, 1975). Esses dois níveis de superestrutura seriam (GRAMSCI, 1975):

- a sociedade civil ou privada; e
- a sociedade política ou Estado.

Esses dois níveis correspondem por um lado à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce na sociedade, e, por outro lado, ao de dominação direta ou comando exercido através do Estado e governo de direito (GRAMSCI, 1975). O que é interessante ressaltar é que, diferentemente do que se imagina, Gramsci não promove uma separação Estado/Sociedade Civil, algo que induz ao erro inclusive de vários intelectuais. Como afirma Coutinho, “o par conceitual sociedade civil / Estado (...) forma em Gramsci uma unidade na diversidade” (COUTINHO, 1999). Ou seja, Estado/sociedade civil são dois níveis de superestrutura que representam um *continuum*, um espaço por onde os grupos sociais (ou classes sociais) se encontram em conflito buscando a hegemonia. Diferentemente de Marx, Gramsci não situa a luta de classes somente na infraestrutura, ou seja, nas condições de produção, no campo do econômico. Ela transcende para a superestrutura, no dipolo Estado/sociedade civil.

Keane faz críticas ao conceito de sociedade civil feita por Gramsci, em dois pontos principais. O primeiro é que, ao defender a primazia do proletariado, a teoria de Gramsci está defasada em relação aos acontecimentos do final do século XX, quando o proletariado não assumiu o papel de vanguarda revolucionária que a teoria marxista esperava e mesmo tende a desaparecer (KEANE, 1998). O

segundo ponto de crítica é que, segundo Keane, Gramsci defende a sociedade civil como forma de aboli-la.

“O interesse estratégico de Gramsci na sociedade civil é totalmente oportunista. Ele (interesse estratégico) vislumbra uma futura ‘sociedade regulada’ sem classes e ele, por conseguinte, leva à conclusão política que sociedade civil é um arranjo descartável temporário e histórico” (KEANE, 1998, p. 16).

Keane também critica Habermas por esvaziar o conceito de sociedade civil de todo o conteúdo econômico, o que enfraqueceu o próprio conceito (KEANE, 1998).

“Sociedade civil, porque é definida de maneira tão estreita, é definida como economicamente passiva exatamente porque, *a priori* ela é desprovida de quaisquer recursos de propriedade, os quais poderiam habilitá-la a defender ou expandir o seu poder” (KEANE, 1998, p. 17).

Keane interpreta essa separação como uma afirmação de que as pessoas envolvidas em atividades econômicas “*não podem fazer doações beneficentes, nem se envolver ou gostar de funções sociais*” (KEANE, 1998, p. 17). Isto significaria negar algo que parece óbvio: que os atores sociais, nos diversos campos sociais que atuam – inclusive na sociedade civil –, carregam consigo as suas próprias lógicas (BOURDIEU, 1972; SHAWA, 2001).

CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL

Depois de vistos e discutidos os vários conceitos de sociedade civil, seria interessante discutir quais são os elementos importantes que poderiam nos levar a um entendimento mais amplo de uma conotação mais interessante sobre sociedade civil. Para isto, apresento seis categorias que considero importantes para formatar o conceito de sociedade civil, tomando “emprestado” elementos de diversos autores que foram mencionados neste trabalho.

- 1 – **Categoria típica-ideal.** O conceito de sociedade civil deve ser entendido como uma categoria típica ideal (KEANE, 1998), nos mesmos moldes que Weber utilizou para descrever os tipos ideais de dominação (WEBER, 1964). Ou seja, a sociedade civil não corresponde a uma categoria pura, que pode ser encontrada em lugares diferentes funcionando exatamente da mesma forma, mas deve ser entendida inclusive como um projeto a ser perseguido.
- 2 – **Espaço não-estatal.** Esse é um elemento básico do conceito de sociedade civil: somente instituições não pertencentes à esfera estatal fazem parte da sociedade civil (TOCQUEVILLE, 1961). Isto não significa uma oposição entre Estado e sociedade civil, mas apenas uma diferenciação institucional.
- 3 – **Campo de poder.** Não se pode compreender a sociedade civil sem entender que, à maneira de outras construções do mundo social, a sociedade civil também é um campo de poder (BOURDIEU, 1972, 1989, 1996), um espaço de tensão e conflito, onde os diversos atores sociais carregam sua própria lógica (*habitus*) e concorrem para estabelecer um monopólio sobre as diversas espécies de capital (econômico, cultural, social, lingüístico, simbólico) efetivamente encontradas e sobre as formas de valorizar esse mesmo capital. A luta pelo monopólio sobre as diversas espécies de capital é uma das manifestações das lutas pela hegemonia (GRAMSCI, 1975) em toda a sociedade.
- 4 – **Espaço dialógico.** Tomando de Bakhtin o conceito de dialogismo, a sociedade civil tem por característica ser um espaço dialógico, ou seja, onde os diversos atores enunciam discursos que se cruzam, que se complementam ou que são concorrentes e contraditórios (BAKHTIN, 1979). Neste caso, o espaço dialógico só pode se sustentar se incorporar salva-guardas que garantam a possibilidade de ações comunicativas livres de qualquer forma de distorção (monopólio dos meios de comunicação, manipulação e coação dos atores) (HABERMAS, 1987a).
- 5 – **Proteção jurídica.** Esse é um elemento central para a manutenção de uma ordem democrática, que é a proteção jurídica das instituições da sociedade civil ante as ameaças do poder estatal (KEANE, 1998). essa é uma salva-guarda para que essas instituições possuam a autonomia necessária para que os atores sociais possam agir com a liberdade necessária.
- 6 – **Autolimitação.** Uma vez que a sociedade civil é um campo de poder, os diversos atores estão em concorrência, o que pode levar ao estabelecimento de uma hegemonia que acabe, no limite, abolindo a própria sociedade civil. A autolimitação significa que os movimentos sociais devem arrazoar sempre suas ações para que o seu poder não se transforme em outro meio de colonização dentro da sociedade, o que pode levar a sua autodestruição (COHEN e ARATO, 1992).

O que eu procurei fazer neste momento do trabalho foi apresentar o conceito de sociedade civil, e a sua importância nas discussões sobre democracia. Deste modo, as categorias que apresentei são importantes para compreender como a sociedade civil pode efetivamente contribuir para a construção de uma ordem democrática.

Por outro lado, não se pode esquecer que a esfera pública não se sustenta apenas na sociedade civil. A sociedade civil e o Estado fazem um *continuum*, separados, mas interdependentes: as instituições do Estado reforçam a sociedade civil e vice-versa. Portanto, a democracia também precisa de um tipo de Estado com instituições abertas e preparadas para a diversidade de opiniões da sociedade. Se for no lugar que a sociedade civil se concretiza, é no lugar que o Estado se constitui e legitima.

SOCIEDADE CIVIL E TERCEIRO SETOR

A internacionalização dos estudos sobre as organizações não-lucrativas promoveu uma série de críticas sobre a conveniência da utilização da terminologia “Terceiro Setor” em diferentes contextos nacionais.

Somada a esta situação, as agências internacionais de financiamento passaram, a partir dos anos 90, a atribuir uma ênfase muito grande ao papel da Sociedade Civil na construção da democracia tanto nos países pós-comunistas do Leste Europeu quanto nos países em desenvolvimento. Como mostro no último capítulo, aproximar-se do trabalho das ONGs têm sido a tônica das políticas desses organismos de financiamento nos últimos dez anos.

A conjugação dos dois movimentos supra citados fez com que muitos passassem a tratar “Sociedade Civil” e “Terceiro Setor” como termos sinônimos. Há mesmo quem chame o “Terceiro Setor” como o setor da Sociedade Civil, como aponta Andrés Falconer (FALCONER, 1999). Tanto é assim que o próprio *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector* passa a ser divulgado como a pesquisa da

“Sociedade Civil Global”. No Brasil, a Lei das OSCIPs incorpora no próprio nome o termo (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público).

Toda essa confusão entre os dois conceitos retrata uma forma de representação da “parte pelo todo”. As organizações não-lucrativas são uma parte constitutiva da Sociedade Civil, não sua totalidade. As seis categorias que apresento neste capítulo mostram que a Sociedade Civil incorpora também organizações com fins lucrativos.

Tratar o Terceiro Setor como sucedâneo da Sociedade Civil é uma operação ideológica que promove duas formas tentativas de falseamento da realidade. Por um lado, há uma tentativa de reduzir o caráter político da “Sociedade Civil” ao transformá-la em um espaço de “prestação de serviços” com a finalidade “substituir o Estado”. Por outro lado, excluindo organizações de finalidade lucrativa da Sociedade Civil, os novos “ideólogos” pretendem “despolitizar” o mercado, tornando-o apenas objeto de considerações técnicas.

Por esta definição, concluímos que o termo organizações da sociedade civil pode abranger não somente organizações não lucrativas, mas também organizações pertencentes à esfera do mercado.

CAPÍTULO 4 - ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA DE INOVAÇÃO E MUDANÇA ORGANIZACIONAL

São muitas as diferenças entre organizações não-lucrativas e organizações empresariais. Há quem afirme que, devido a pressões dos acionistas por maiores lucros, as organizações empresariais são mais flexíveis e mudam mais facilmente do que as organizações não-lucrativas as quais, por causa de sua missão – seja caritativa, *advocacy*, cultural –, têm limitada capacidade para mudar.

Essa afirmação, no entanto, parece ser mais um dos mitos que se espalham para ‘confirmar’ um modo de pensar o mundo e para ‘comprovar’ a excelência do mundo comercial. Não há, bem examinadas as coisas, qualquer lei que permita demonstrar claramente que as organizações comerciais sejam mais flexíveis que as organizações do Terceiro Setor. Há casos, até, em que o que se vê parece ser exatamente o contrário. Há organizações comerciais que “... podem ser menos capazes de mudar sua gestão” (POWELL E FRIEDKIN, 1987, p.180). Nesse caso, é fácil explicar a resistência às mudanças: as pressões por lucros nas organizações comerciais criam rígidos mecanismos de avaliação (sistemas de controle orçamentário, auditorias e outros) que facilmente podem levar à *inércia* a estrutura da organização (STINCHCOMBE, 1965).

Por outro lado, como muitas organizações do Terceiro Setor quase sempre lidam com objetivos extremamente politizados e acabaram (1) por “aprender” a não se deixar levar facilmente por mecanismos e instrumentos de avaliação de performance e (2) por construir outros modos de interpretar a realidade e, assim, conhecem outras possibilidades e outros modos se as organizações devem se comportar. Esses elementos tornam-se ainda mais importantes quando se percebe que as organizações não-lucrativas são muito dependentes de recursos externos. Essa dependência obriga as organizações a “curvarem-se e mudarem de acordo com os ventos políticos e econômicos do momento” (POWELL E FRIEDKIN, 1987, p. 180).

Além disso, como possuem um amplo espectro de *stakeholders* com variedade considerável de demandas, a resposta a essas demandas requer um certo grau de flexibilidade. Daí, afinal, que elas têm de ser bem suscetíveis a mudanças.

Para explicar as mudanças pelas quais as organizações do Terceiro Setor têm de passar, valer-me-ei da chamada abordagem institucionalista das organizações, que oferece recursos interessantes para descrever e explicar a mudança em organizações do Terceiro Setor. Antes de adotar uma abordagem institucionalista, contudo, é preciso explicar o que são instituições.

INSTITUIÇÕES COMO RESULTADO DA ROTINIZAÇÃO DA PRÁTICA SOCIAL

Pela concepção marxista, o homem é um ser que se torna capaz de conhecer a realidade quando, pelo trabalho, passa a agir sobre a realidade e a transforma. Para poder agir sobre a natureza, o homem constrói os mecanismos de que precisa. Esses mecanismos são conhecidos como *instituições*.

Segundo João BERNARDO, a natureza é o todo existente que não se reproduz numa existência exterior a si, já que (1) os componentes da natureza se interrelacionam entre si diretamente; (2) cada um é imediatamente definido na sua relação com os restantes e (3) essa relação não é mediada por nenhum meio exterior criado. Mesmo nos casos que um componente natural cria um próprio meio, esse meio não se lhe torna exterior. É assim, afinal, que o meio é incorporado à própria natureza de quem o cria.

“As abelhas constroem e usam colmeias, e os pássaros, ninhos que não se exteriorizam. Nem os ninhos nem as colmeias são produzidos por uns animais, ou grupos de animais, para outros; não podem fundamentar formas de existência que, embora distintas das dos seus criadores, os usem enquanto ninhos ou colmeias” (BERNARDO, 1991, p.15).

Mas, além da realidade natural, o homem cognoscente conhece também outra realidade, que chamarei, como João BERNARDO, de *realidade social*.

A ação humana sobre a realidade social é reproduzida sobre *meios exteriores* que se originam e são produzidos justamente no processo de relações intersubjetivas, quando todas as relações são objetivadas. Uma vez que a existência social se reproduz num conjunto de objetivações, os meios sobre os quais a realidade social é reproduzida, mantendo-se como exteriores, definem-se como elementos da própria realidade social. Esses mesmos meios, quando interagem, produzem outros meios que, por seu turno, também se mantêm exteriores à sociedade existente. Os meios exteriores são as *instituições* (BERNARDO, 1991).

Como sabemos, toda atividade humana está sujeita ao hábito: um determinado padrão é moldado, reproduzido e apreendido como padrão. O hábito implica que qualquer ação executada no presente poderá ser executada no futuro, do mesmo modo como foi executada no passado. Essa habitualidade ocorre tanto na atividade social quanto na atividade não social. Do ponto de vista do significado, as ações que se tornam hábitos carregam seus significados, incluídos num acervo geral de conhecimentos (BERGER E LUCKMANN, 1985). Assim, o hábito torna desnecessário que cada situação seja definida de novo, etapa por etapa.

Os processos de formação de hábitos sempre são anteriores à institucionalização.

“A institucionalização ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores. Dito de maneira diferente, qualquer uma destas tipificações é uma instituição (...) As tipificações das ações habituais que constituem as instituições são sempre partilhadas” (BERGER E LUCKMANN, 1985, p.79).

Tais tipificações estão sempre acessíveis a todos que partilham do mesmo universo; a própria instituição tipifica os atores e, conseqüentemente, os papéis que desempenha cada um dos atores. Por exemplo: o sistema judiciário corresponde a uma instituição que determina como devem ser encaminhadas

demandas legais para o exame do juiz, a quem cabe o papel de examinar as provas e julgar, de acordo com procedimentos estabelecidos anteriormente pela lei; a nenhum outro ator do sistema judicial (advogado, promotor, autor, réu etc.) é atribuído o papel de julgador das demandas.

Toda instituição tem uma história da qual ela é originada. Não se pode entender uma instituição sem entender o processo histórico em que ela foi concebida. E toda a instituição, pelo simples fato de existir, controla também a conduta humana, já que estabelece padrões previamente definidos de agir que a dirigem de forma diversa das muitas outras.

Embora os controles sociais não se resumam às instituições, pode-se dizer que as instituições sejam o mecanismo de controle social primário, mesmo que necessitem de outros mecanismos para se impor. Assim sendo, o tabu do incesto pode ser punido, em algumas sociedades, pela pena de decapitação. A pena pode ser necessária porque houve casos em que certos indivíduos ofenderam o tabu, mas é improvável que a pena seja invocada sempre. Logo, não faz sentido dizer que a sexualidade humana é controlada pela sociedade através da pena de decapitação; pelo contrário, a sexualidade humana é controlada por sua institucionalização ao longo da história em questão. Portanto, *“dizer que um segmento da atividade humana foi institucionalizado já é dizer que esse segmento foi submetido ao controle social”* (BERGER E LUCKMANN, 1985, p.80).

Tanto na inter-relação de instituições, como na relação de instituições sobre a natureza, as instituições produzem novas instituições.

“Mas, enquanto a inter-relação de elementos institucionais é a relação entre sujeitos, cada um produzindo a sua própria veiculação institucional dessa inter-relação, na relação da esfera das instituições com a esfera natural a esfera das instituições constitui o sujeito e a esfera natural constitui o objeto. essa relação é uma criação de instituições por parte de uma criadora de instituições (sujeito) relativamente a uma

não-criadora de instituições (objeto)” (BERNARDO, 1991, p.17).

Portanto, os atores constituem o sujeito em uma instituição enquanto que a natureza é o seu objeto. Segundo João BERNARDO, a *prática* nada mais é que a inter-relação entre sujeitos e entre sujeito e natureza. Dessa forma, **a prática é a produtora de instituições**, “o que permite uma nova definição de instituições como o campo de realização das práticas. Uma instituição é uma instituição em relação; a relação é a produção de instituições; e a relação é a prática. Assim, não há prática não institucionalizada” (BERNARDO, 1991, p.17).

Os produtos de uma prática, enquanto instituições, exteriorizam-se em relação a essa prática; e, uma vez sendo instituições, são sujeitos de inter-relação e relação, reproduzindo-se, portanto, por novas práticas. A prática é, portanto, a produção de novas práticas, que lhe permanecem exteriores ao mesmo tempo em que fazem parte da sua constituição; *a prática é uma objetivação da prática* (BERNARDO, 1991). Como consequência, “um mundo institucional (...) é experimentado como realidade objetiva. Tem uma história que antecede o nascimento do indivíduo e não é acessível à sua lembrança bibliográfica” (BERGER E LUCKMANN, 1985, p.86). Mas, é importante ter em mente que a objetividade do mundo institucional é produzida e construída pelo homem.

“É importante acentuar que a relação entre o homem, o produtor, e o mundo social, produto dele, é e permanece sendo uma relação dialética, isto é, o homem (evidentemente não o homem isolado mas em coletividade) e seu mundo social atuam reciprocamente um sobre o outro” (BERGER E LUCKMANN, 1985, p.87).

O problema teórico primordial em considerar o comportamento institucionalizado como aquele que é rotinizado é a remoção de qualquer noção de significado e agência do conjunto da teoria institucional. Se o comportamento das pessoas é rotinizado, poder-se-ia dizer que ele não reflete o pensamento desses agentes, mas sim que representa um comportamento completamente separado da

cognição. Se pensamento e cognição se tornam fenômenos à parte, a ação se torna ritualizada. Enquanto alguns autores dizem que isto é o ponto final da institucionalização (SCOTT, 1995), outros, em sentido contrário, dizem que esse argumento trivializa o conceito de institucionalização (STINCHCOMBE, 1997), porque a ação social cessaria de ser significativa para os atores sociais. Assim sendo, se assumirmos – quer seja por razões metodológicas, quer seja por razões teóricas –, que é suficiente igualar instituições a comportamentos rotinizados, terminaríamos por pesquisar comportamentos rotinizados vazios e sem significado, ao invés de instituições.

Para visualizar isso, basta pensar no grande número de domínios altamente institucionalizados que entrariam em colapso se os comportamentos se tornassem completamente rotinizados. Certas práticas profissionais são bom exemplo disso. Enquanto muitas das práticas que ocorrem em um tribunal do júri, em uma aula ou durante um evento corporativo são altamente ritualizadas, as práticas efetivamente importantes não o são. Rituais dizem respeito apenas a uma parte da instituição e, de certa forma, à menos importante (STINCHCOMBE, 1997). Os profissionais não podem sequer dar-se conta dos rituais, a menos que sejam violados de modo muito gritantes. Por definição, como profissionais, seu trabalho é tanto criar variação quanto conformidade. Dessa forma, pouco ou mesmo nada dos seus comportamentos sofre rotinização. Eles são pagos para serem criativos dentro de um espaço institucional, de modo a produzirem os resultados esperados. Isso significa que as coisas importantes que acontecem em uma corte, em uma aula ou em um evento corporativo – a utilização de diversas fórmulas e esquemas, a busca de novos recursos e o atingimento de resultados – não são legitimadas apenas pelas rotinas, mas pelas excepcionalidades e variações. Se essas excepcionalidades cessam, a instituição passa a ficar exposta ao risco de desmoronar.

O mesmo problema pode ser observado no nível organizacional. O que está fazendo uma organização, quando adota novas práticas? Como WESTPHAL,

GULATI e SHORTELL (1997) notaram, muitos estudos de processos institucionalizados de difusão tratam o conjunto de práticas como se fosse idênticas quando, na experiência, elas podem ser altamente diferenciadas. Se o isomorfismo é separado de sistemas de significado, não se pode diferenciar organizações que procuram seguir a nova moda sobre formatos organizacionais (MEYER e ROWAN, 1977; ABRAHAMSON, 1991; CALDAS e WOOD, 1999) de organizações que desenvolvem soluções para os seus (dela) problemas.

Enquanto desejarmos que nossas teorias sejam potentes, apenas, só para diferenciar *aqueles* problemas, o mais provável é que continuemos incapazes para demarcar, dentre os nossos problemas, os que são só rituais, de um lado, e, de outro, as importantes práticas estratégicas; os rituais vazios e as importantes práticas que têm valor estratégico sempre aparecem imbricados em ambientes institucionalizados.

Há, contudo, um caminho alternativo, a partir de autores como BOURDIEU (1972) e GIDDENS (1984), pelo qual parece razoável tentar defender que, em nenhum processo de institucionalização seja indispensável reproduzir os comportamentos. Aquelo modelo, afinal, parece autorizar que, para a instutucionalização, seja preciso reproduzir apenas as representações cognitivas dos comportamentos e assegurar que os comportamentos correspondam à cognição.

Em outras palavras, o que se diz é que não é indispensável, para a institucionalização, que os comportamentos rotinizem-se; a única exigência, para que a institucionalização *seja possível*, é que os comportamentos sejam reconhecidos pelos demais agentes. Para quê, ao observar um comportamento, cada ator possa conectá-lo a uma certa categoria de comportamentos. Por essa via, o comportamento passa a poder receber significados – passa a poder tornar-se *significante*; daí, portanto, que basta que cada ator possa conectar cada comportamento a uma categoria de comportamentos para que qualquer modelo de institucionalização passe a ser sustentável, mesmo que não se rotinize.

INSTITUIÇÕES E SISTEMAS COGNITIVOS

O segundo componente importante da teoria de BERGER E LUCKMANN é o *cognitivo*. Os dois autores elaboram aqui a partir de um brilhante *insight*: não é indispensável que a institucionalização inclua representações cognitivas partilhadas de práticas. A evidência de que um campo é completamente institucionalizado, não implica que, necessariamente, todos os atores envolvidos nesse campo tenham de ter representações cognitivas idênticas. O que é indispensável para que ocorra a institucionalização, é que haja categorias cognitivas partilhadas para todas as práticas indispensáveis, isto é, há institucionalização se, e somente se, (1) todos os sujeitos podem perceber que o que se institucionaliza são, sim, elementos de uma mesma categoria; e (2) se, e somente se, todos os sujeitos concordam com que o que se institucionaliza são elementos de uma mesma categoria.

Por exemplo: basta, para que *cadeira* seja idéia institucionalizada, que todos concordem sobre o que é uma “cadeira” e que todos reconheçam uma “cadeira” ao topar com ela, mesmo que – em outras circunstâncias –, *outro grupo institucionalizado* reconheça, no mesmo objeto físico, um saco de batatas ou um degrau de escada.

Pelo mesmo caminho, qualquer conjunto de novas práticas pode institucionalizar-se – por exemplo, o *Total Quality Management* –, se (1) todos os envolvidos no campo organizacional concordarem quanto à categoria de atividades à qual pertence aquele determinado conjunto de novas práticas e (2) sobre as demais novas práticas que podem ser incluídas no mesmo conjunto.

É nesse quadro teórico que se pode dizer que, por meio das instituições, o ser humano age, produz e reproduz a realidade social. Porque esse quadro teórico prevê que, no interior das instituições, há práticas ativas que (1) modelam o comportamento social dos indivíduos; (2) que lhes atribui papéis; e (3) lhes oferece modos válidos para agir.

A institucionalização implica, portanto, criar categorias cognitivas, as quais tornam as práticas (e os atores) reconhecíveis dentro de um campo. Uma vez que um conjunto de práticas é institucionalizado num campo, as pessoas se assumem como incluídas na categoria que lhes caiba naquela instituição e, ao mesmo tempo, reconhecem como válido o determinado conjunto de práticas que as incluem naquela instituição.

“Uma prática social, reunindo de modo ordenado comportamentos individuais voltados para finalidades comuns, supõe uma estrutura complexa de designação, de integração significativa, de valores, um código coletivo e interiorizado. Nenhuma prática social é redutível unicamente aos seus elementos físicos e materiais; é de uma urgência essencial e constitutiva da prática que esta se realize numa rede de sentidos que ultrapassa a segmentação dos gestos, dos indivíduos e dos instantes” (ANSART, 1978, p. 21).

É por meio dessa “rede de significados” que as práticas institucionais são legitimadas. Essa “rede de significados”, por sua vez, é formada por um corpo de significados que correspondem aos *universos simbólicos* (BERGER E LUCKMANN, 1985).

A LEGITIMAÇÃO DAS PRÁTICAS SOCIAIS

Os universos simbólicos são a fonte originária de todos os significados socialmente objetivados e subjetivamente reais.

“Os universos simbólicos são corpos de tradição teórica que integram diferentes áreas de significação e abrangem a ordem institucional em uma totalidade simbólica (...) os processos simbólicos são processos de significação que se referem a realidades diferentes das pertencentes à experiência da vida cotidiana” (BERGER E LUCKMANN, 1985, p.131).

Os universos simbólicos fornecem uma integração unificadora para todos os processos institucionais separados, operando para que esses se confundam e aparentem uma única realidade objetiva. “A *sociedade inteira ganha sentido*.”

Instituição e papéis particulares são legitimados por sua localização em um mundo compreensivelmente dotado de significação” (BERGER E LUCKMANN, 1985, p.141).

As origens de um universo simbólico são estabelecidas na própria constituição do ser humano. O homem em sociedade – homem cognoscente – é um “construtor do mundo”. O homem, ao se exteriorizar, constrói o mundo onde exterioriza a si próprio, projetando na realidade seus próprios significados. Enquanto construção do homem cognoscente, os universos simbólicos são teóricos. Têm origem em processos de reflexão subjetiva, os quais, depois da objetivação social, conduzem ao estabelecimento de ligações explícitas entre os temas significativos que têm suas raízes nas várias instituições.

Para que uma ordem institucional seja aceita como verdadeira em sua totalidade, na medida em que forma um todo dotado de sentido, essa ordem precisa ser legitimada pela sua “existência” em um universo simbólico. E, depois que esse universo simbólico legitima a ordem social – quando ele é objetivado como “primeiro” produto do pensamento teórico –, surge a possibilidade de que se reflita de modo sistemático sobre a natureza daquele universo.

“Enquanto o universo simbólico legitima a ordem institucional no mais alto nível de generalidade, a teorização relativa ao universo simbólico pode ser considerada, por assim dizer, uma legitimação de segundo grau. Todas as legitimações, das mais simples legitimações pré-teóricas de significados institucionalizados distintos até o estabelecimento cósmico de universos simbólicos, podem, por sua vez, ser consideradas como **mecanismos de manutenção do universo**” (BERGER E LUCKMANN, 1985, p.143, grifo meu).

O conceito de *universo simbólico* se aproxima, portanto, muito da definição de *cultura* dada por Clifford GEERTZ, para quem a cultura é um conjunto de mecanismos simbólicos de controle, que dão significação e moldam as práticas

das sociedades humanas (GEERTZ, 1989). Esses mecanismos de manutenção do universo simbólico correspondem àquilo que BERGER E LUCKMANN chamam de *mecanismos conceituais*.

“Os mecanismos conceituais que mantêm os universos simbólicos acarretam sempre a sistematização de legitimações cognoscitivas e normativas, que já estavam presentes na sociedade de modo mais ingênuo e que cristalizavam no universo simbólico em questão (...) o material do qual são feitas as legitimações de conservação do universo é principalmente uma elaboração posterior, em um nível mais alto de integração teórica, das legitimações das várias instituições” (BERGER E LUCKMANN, 1985, p.148-9).

Os mecanismos conceituais, contudo, integram e legitimam simultaneamente os universos simbólicos, conceito que se aproxima muito da idéia de *imaginários sociais*, como definidos por Pierre ANSART, para quem

“toda sociedade cria um conjunto coordenado de representações, **um imaginário** através do qual ela se reproduz e que designa em particular o grupo a ele próprio, distribui as identidades e os papéis, expressa as necessidades coletivas e os fins a alcançar” (ANSART, 1978).

Os universos simbólicos apresentam diferentes mecanismos conceituais – ou imaginários sociais – para a sua conservação e legitimação, tais como a mitologia, a teologia (ou religião), a filosofia e a ciência (BERGER E LUCKMANN, 1985; ANSART, 1978).

É importante salientar que, provavelmente, os mecanismos conceituais não operam isoladamente. Há autores que estudam as relações estruturais e o modo como os vários mecanismos operam para estruturar as formas de representação da realidade social. Exemplo, aqui, é o trabalho de HABERMAS sobre a técnica e a ciência como expressões ideológicas (HABERMAS, 1977).

Embora coubesse uma análise profunda e detalhada de cada um desses elementos, só analisarei aqui um desses mecanismos que estruturam as formas de representar a realidade: a ideologia, a qual, como já está demonstrado, pode ser descrita mecanismo que cria aquela espécie de “óculos sociais” que nos fazem perceber a realidade social, uma determinada maneira.

INCONGRUÊNCIA CULTURAL E ADOÇÃO RETARDADA

Para adotar novas e complexas inovações administrativas é preciso que se possa aproximar dois sistemas de significados, vale dizer, no mínimo, um sistema “velho” e um “novo” sistema de significados.

De um lado, há a cultura organizacional que afeta o modo como os membros de uma organização representam cognitivamente suas práticas; como percebem as metas a buscar; e o tipo de estratégia a adotar para ligar as práticas às metas (Smircich, 1983). Todas essas representações, metas e estratégias estão incrustadas em redes de categorias, as quais definem suas relações com outras representações, metas e estratégias. As representações dessas representações (*enactment*), metas e estratégias, por meio de comportamentos, recriam e reforçam as categorias e suas redes (WEICK, 1979; BERGER E LUCKMANN, 1985, GIDDENS, 1984).

De outro lado, fora da organização, no campo institucional do qual a organização é parte, há uma rede similar – e paralela – de categorias. Nessa rede, as pessoas constroem suas próprias representações dos objetos, das metas e de suas estratégias; e usam essa rede para produzir e para dar sentido ao seu próprio comportamento.

É de se observar, porém, que categorias, representações e comportamentos são todos frouxamente ligados (WEICK, 1979; ORTON e WEICK, 1990). As pessoas têm como escolher dentre múltiplos esquemas de comportamento que podem

adotar; podem escolher diversos tipos de comportamento de um mesmo esquema; e seus comportamentos estão sujeitos a múltiplas interpretações. O resultado disso é que em todas as inovações, mesmo nas mais fortemente institucionalizadas, pode haver representações bem diferentes da inovação.

Por isso se pode usar a metáfora de um *garbage can process* (COHEN, MARCH E OLSEN, 1972), para visualizar a adoção de novas práticas. Novas práticas são – inicialmente – desconectadas das práticas existentes na organização. Essa mesma organização é – metaforicamente – “uma lata de lixo” onde se depositam, fragmentados, todos os significados possíveis que podem ser ligados às práticas novas. Alguns dos significados serão mantidos, em comum com o campo (os significados institucionalizados); outros só poderão ser encontrados, exclusivamente, na organização. Quando as novas práticas forem “enxertadas” à organização, elas serão acrescentadas às categorias organizacionais (algumas, que já existirem no campo, serão mantidas) e, em cada categoria, alguns significados serão acoplados às práticas. Esses significados específicos gerarão comportamentos. Esse é o processo que o sociólogo inglês Anthony GIDDENS chama de *estruturação* (GIDDENS, 1984).

Nada pode garantir, porém, que os significados gerados dentro de um campo organizacional sejam os mesmos encontrados no campo. Pode-se supor que, de início, as novas práticas podem ser fortemente congruentes com algumas categorias mantidas no interior da organização – especialmente as mais explícitas e articuladas – e, ao mesmo tempo, que sejam incongruentes com outras categorias. Por exemplo, pode acontecer, em uma organização, de o significado de “administração da qualidade” envolver algum tipo de racionalidade formal (WEBER, 1964) voltada para a resolução de problemas e criação de inovação. Em outras organização, a apreensão do significado de qualidade pode envolver também a racionalidade formal mas, nessa, essa racionalidade é aplicada para que todos ajam rigorosamente de acordo com comportamentos normativos prescritos.

O que vale dizer que, mesmo no caso de novas práticas desempenhadas dentro de um campo serem altamente congruentes com um sistema de categorias da organização, os significados criados dentro da organização podem ser muito diferentes dos que foram criados em outras organizações e, assim, uma mesma inovação pode levar a resultados diferentes. Por exemplo, no processo de adotar técnicas de “empowerment” para os funcionários da base da pirâmide organizacional: numa organização, o “empowerment” significará dar maior autonomia aos funcionários; noutra, em que haja um histórico de fortes mecanismos de controle, o “empowerment” significará, apenas, que os funcionários passarão a receber algumas informações a mais.

Nesse quadro de dissonância entre os significados indispensáveis, para que (1) novas práticas possam ser incorporadas de modo funcional; e (2) para que os significados sejam realmente apreendidos, há três cenários possíveis para as organizações.

Primeiro, se ninguém perceber e a organização adotar as novas práticas de forma consistente com o seu sistema interno de significados (cultura organizacional), as novas práticas acabarão por ser implementadas de forma efetiva, mas não colaborarão para que a organização alcance os objetivos que tinha em vista..

Segundo, se os administradores perceberem essa incompatibilidade, podem tentar mudar a organização para torná-la congruente com os novos significados adotados.

Terceiro, se as novas práticas mantêm-se incongruentes com a cultura organizacional, a organização enfrentará um certo “relaxamento” quando as pessoas encarregadas da mudança tentarem implementar as novas práticas. Esse relaxamento se manifestará como “ligação frouxa” (*loosely coupling*) entre a organização e as novas práticas. A “ligação frouxa” pode ocorrer em vários níveis: como dissonância entre a retórica e a realidade (ZBARACHI, 1998); como desempenho meramente ritualístico em alguns procedimentos; como

comportamento complacente no nível dos indivíduos ou como um “afrouxamento” nas articulações que ligam as partes da organização e o todo. Toda esse “afrouxamento” terá sido consequência, não causa, da implementação de novas práticas.

Outras formas de “ligação frouxa” não são percebidas de forma parentética. Há situações em que há, institucionalmente racional (MEYER e ROWAN, 1977), um desacoplamento entre o núcleo organizacional e as novas práticas.

A ROTINIZAÇÃO DE PRÁTICAS INSTITUCIONALIZADAS

Se a institucionalização não implica a rotinização de práticas, e a incongruência com a cultura organizacional explica a baixa performance de retardatários na adoção de novas práticas, por que alguns comportamentos institucionalizados se tornam rotineiros?

De acordo com a interpretação convencional, a rotinização é guiada por processos de imitação (isomorfismo). Depois de certo tempo, quando algumas representações cognitivas se tornam sedimentadas, a variedade de práticas aceitáveis em um campo organizacional se torna limitada e restrita até que não haja nenhuma margem de manobra dentro da “jaula de ferro” (POWELL e DIMAGGIO, 1991). Agora essa imitação não ocorre ao acaso, mas é fruto de ações dentro de um campo institucional.

Muitas vezes organizações que atuam em um mesmo campo são muito semelhantes, quer seja em sua forma, quer seja em suas práticas. Esse fenômeno foi definido por POWELL e DIMAGGIO como *isomorfismo institucional* (1991) e esses autores delimitaram três mecanismos de *isomorfismo institucional*: coercitivo, mimético e normativo.

O isomorfismo coercitivo “resulta de pressões formais e informais exercidas sobre organizações por outras organizações - das quais elas são dependentes - e por expectativas culturais dentro da sociedade em que funcionam” (POWELL e DIMAGGIO, 1991, p.67). Essas pressões são materializadas em ações de força, persuasão ou por convites para participar em coalizões ou associações. Casos de isomorfismo coercitivo são, por exemplo, mudanças organizacionais provocadas por pressões governamentais, normalmente aquelas que são calcadas em legislação. O ambiente legal afeta muitos aspectos do comportamento e da estrutura de uma organização.

O isomorfismo mimético ocorre quando uma organização imita práticas de outra organização, para enfrentar as incertezas ambientais. “Incerteza é também uma força poderosa que encoraja a imitação. Quando tecnologias organizacionais são pouco compreendidas (...); quando objetivos são ambíguos; ou quando o ambiente cria incerteza simbólica, organizações podem se modelar em outras organizações” (POWELL e DIMAGGIO, 1991, p. 69). Organizações acabam por replicar aquelas organizações que são tidas como mais legítimas ou como mais bem-sucedidas.

A terceira fonte de isomorfismo é normativa. O isomorfismo normativo normalmente se assenta em processos de profissionalização. Por profissionalização se entende

“a luta coletiva de membros de uma categoria para definir suas condições e seus métodos de trabalho, para controlar ‘a produção dos produtores’ (...) e para estabelecer uma base cognitiva e legitimação para sua autonomia ocupacional” (POWELL e DIMAGGIO, 1991, p. 70).

Dessa maneira, pode-se perceber quais são os principais aspectos da profissionalização que geram processos isomórficos: a) a produção de uma base cognitiva de legitimação por especialistas – normalmente alocados em universidades – que criam os fundamentos da educação formal dos profissionais;

e b) a criação e o crescimento de redes profissionais que abarcam organizações e através das quais novos modelos podem ser difundidos rapidamente.

Todos os tipos de mudança organizacional por processos isomórficos ocorrem como formas de facilitar o trabalho das organizações em diversas atividades: transações com outras organizações; recrutamento de profissionais; reconhecimento como organizações legítimas e respeitáveis; e adequação que as torna aptas a participar de concorrências públicas e privadas.

POWELL e DIMAGGIO conceberam alguns casos em que se pode prever que haja mudança isomórfica – quer seja no nível organizacional, quer seja no nível do campo - que estão resumidas no Quadro 3.

QUADRO 3: CASOS EM QUE SE PODE PREVER MUDANÇA ISOMÓRFICA

Tipo de Isomorfismo	Nível Organizacional	Nível do Campo
Isomorfismo Coercitivo	Quanto mais uma organização depender de outra, mais ela se assemelhará à outra, na estrutura, no clima e no foco comportamental.	Quanto mais um campo organizacional depender de uma única fonte de recursos vitais, maior será o grau de isomorfismo.
	Quanto mais centralizado for o suprimento de recursos de uma organização, maior o grau de mudança isomórfica que pelo qual essa organização terá de passar para que se assemelhe às organizações das quais depende para obter recursos.	Quanto maiores as interações entre organizações de um campo organizacional e agentes estatais, maior será o grau de isomorfismo em todo o campo.
Isomorfismo Mimético	Quanto mais incerta a relação entre meios e fins, mais a organização copiará de outra considerada bem-sucedida.	Quanto menor o número de modelos de organizacionais alternativos em um campo, mais alta a taxa de isomorfismo naquele campo.
	Quanto mais ambíguos os objetivos de uma organização, mais ela copiará de outra considerada bem-sucedida.	Quanto mais incertas as tecnologias ou mais ambíguos os objetivos em um campo, mais alto o grau de mudança isomórfica.
Isomorfismo Normativo	Quanto mais a seleção de pessoal administrativo e técnico depender de credenciais acadêmicas, mais a organização se assemelhará a outras organizações do mesmo campo.	Quanto maior a profissionalização de um campo, maior o processo de mudança isomórfica institucional.
	Quanto mais os administradores participarem em associações de classe ou profissionais, mais a organização se assemelhará a outras organizações do mesmo campo.	Quanto maior o grau de estruturação de um campo, maior o grau de isomorfismo.

Adaptado de POWELL e DIMAGGIO, 1991, pp. 74-7.

Um novo conjunto de práticas não é nem legítimo, nem ilegítimo por natureza. Ele é primeiro inventado ou adotado por um pequeno grupo de organizações interessado em resolver um problema técnico (TOLBERT E ZUCKER, 1999). A institucionalização passa, assim, por algumas fases, mostradas a seguir.

Primeiro, as práticas são suficientemente formalizadas, para que possam ser transmitidas para outras organizações ou para novos membros de uma organização (ZUCKER, 1991). Pode-se antecipar a adoção dessas práticas, em um estágio inicial, se as práticas apresentarem algumas características que as tornem viáveis do ponto de vista racional (MARCH e SIMON, 1958), isso é, se incluírem dimensões técnicas, políticas, culturais e econômicas.

Em um segundo estágio, os atores responsáveis pelo processo decisório nas organizações começam a crer, por consenso, que as novas práticas são válidas e, com base nesse consenso, um número crescente de organizações passa a adotar as novas práticas. As organizações adotantes podem atribuir valor às novas práticas, baseadas no que tenham podido aprender dessas práticas, com outros membros (chamados *champions* da inovação (TOLBERT E ZUCKER, 1999) do campo (competidores, consultores, mídia etc.). Mais ainda, quanto maior o número de organizações que adotam essas novas práticas, maior quantidade de conhecimento é aprendida e difundida no campo, o que reduz o custo de outras organizações as adotarem (TOLBERT E ZUCKER, 1999).

Até agora, o único processo foi a difusão das novas práticas mas corre, paralelo a esse processo, um processo secundário: a objetivação das práticas (BERGER E LUCKMANN, 1985).

Um conjunto de empreendedores institucionais (*champions*) com interesses materiais no processo de difusão (DIMAGGIO, 1988; ABRAHAMSON, 1996; CALDAS e WOOD, 1999) “criam um campo” para a inovação. Esses *champions* podem ser grupos profissionais, gurus organizacionais, grupos de interesses ou

consultores, que conduzem o processo de institucionalização porque a institucionalização facilita a atuação dos *champions* (TOLBERT E ZUCKER, 1999). Para criar o campo, eles devem conectar um conjunto de significados que possa ser aplicado de modo mais geral às práticas e ao conjunto de organizações que as adotaram (STRANG e MEYER, 1993). Os *champions* devem definir simultaneamente um problema a ser resolvido e as práticas que servirão para solucioná-lo. Ao serem conectadas às categorias consideradas legítimas, as práticas passam a revestir-se de legitimidade normativa (TOLBERT E ZUCKER, 1999). Se o campo onde as novas práticas estão incrustadas estiver bem estabelecido e se houver significados que possam ser imediatamente atribuídos às novas práticas, as práticas institucionalizar-se-ão rapidamente.

Para um tipo particular de inovações, contudo, ocorre, além desses processos de institucionalização, também um processo de mercantilização. Os campos que são criados acabam por se tornar mercados; nesses mercados, os *champions* do processo de inovação têm como objetivo central difundir o mais rapidamente possível, pelo menor custo. Esse é um modo pelo qual ele não apenas maximizam sua receita mas, também evitam a pressão de novos *players* no mercado de difusão das novas práticas (o que diminui a receita potencial de seus serviços) e dos retardatários do processo de inovação, que possuem menos recursos para investir e, provavelmente, terão menos ganhos advindos da implementação de sua inovação. Gurus e consultores, por exemplo, podem atingir enormes economias de escala e oportunidade, se eles conseguirem – do ponto de vista institucional – objetivar as práticas. Ou seja, as práticas tendem a, cada vez mais, ser expressas de tal modo que, aos poucos, tornam-se totalmente independentes da organização na qual estejam sendo implementadas. Dessa maneira, esses atores criam os próprios mercados, ao definir as práticas que são ou não legítimas; os *players* que podem participar desse mercado e o modo como se faz a divisão do trabalho dentro do campo.

Esse processo de objetivação cria novamente o mito da racionalidade na adoção das novas práticas (MEYER e ROWAN, 1977). Mesmo que as práticas não se efetivem no longo prazo, os *champions* do processo de inovação percebem que as organizações tendem a resistir menos à implementação de práticas objetivadas (racionalizadas), principalmente no caso de mudanças comportamentais de curto prazo. Assim sendo, *champions* do processo de inovação, agindo como difusores normativos das novas práticas, dentro dos limites impostos pelos imaginários institucionais, são incentivados a codificar, simplificar e generalizar, vale dizer, a objetivar (e a esquematizar cada vez mais) o “produto” que oferecem. De forma similar, em processos concomitantes, o trabalho dos difusores coercitivos simplifica-se cada vez mais, se as práticas puderem ser rapidamente observadas e codificadas.

Espera-se um processo similar no lado da demanda do mercado de inovações. Pioneiros terão maior congruência cultural com as novas práticas, ou maior comprometimento com a mudança. À medida que a inovação se difunde pela população das organizações, os retardatários encontram, por um lado, menos recursos e menos capital social disponível para a mudança e, por outro lado, culturas menos congruentes com as mudanças desejadas. Os retardatários, assim, serão mais abertos a mudanças que não comprometam seu núcleo cultural. Mudanças racionalizadas são sempre mais atrativas, porque os executivos não têm como compreender (em um primeiro momento) que elas não funcionam.

Práticas racionalizadas não mantêm relação causal com processos de institucionalização. Ao contrário, pode acontecer difusão, sem qualquer institucionalização. É possível que modismos sejam modismos porque o mercado para a difusão dos modismos sobrepõe-se ao processo de institucionalização. Do mesmo modo, há outras práticas que são difundidas por outros mecanismos e que não se ritualizam.

A ABORDAGEM INSTITUCIONAL PARA O CASO DA LEI DAS OSCIPS

O caso da Lei 9.760/99 (Lei das OSCIPs), de que tratou o capítulo inicial, pode ser interpretado, em termos clássico, como pressões que o governo exerce mediante legislação que, pelo império mandatário da lei, forçariam um processo de isomorfismo coercitivo entre as organizações do Terceiro Setor, que passariam a conformar-se, em massa, ao modelo de OSCIP, para assegurar para si a possibilidade de firmarem Termos de Parceria com o setor estatal, o que potencializaria a obtenção de recursos.

Mas, como vimos, não é isso o que está acontecendo: nem está havendo a maciça adesão que o governo esperava, nem o processo está sendo rápido como se esperava que fosse. A ponto de, para salvar a lei, o governo ter sido “forçado” a promover mudanças na legislação – dilatou os prazos e tornou as doações dedutíveis no Imposto de Renda.

Então, se não há isomorfismo, a teoria institucional não se aplica a esse caso? Não, na verdade ela se aplica muito bem ao caso. A questão aqui é que, ao invés de identificarmos o isomorfismo com a mudança, poderíamos identificar o isomorfismo com a *inércia*, ou seja, as organizações mantêm-se no formato anterior porque esse ainda é legítimo, aliás, mais legítimo do que o novo formato.

Nesse caso, a falta de legitimidade do novo modelo se assenta em dois fatores: na manutenção do modelo anterior e na resistência dos atores dentro do campo.

Em entrevista para essa tese, Sílvio Caccia Bava, diretor do Polis e ex-presidente da Associação Brasileira de ONGs, disse “para quê as ONGs vão aderir a um modelo que traz tantas dúvidas (...) se a legislação permitir, é melhor ficar no modelo anterior”.

Se essas organizações já estão conformadas em uma situação legal, uma mudança na legislação que permite que essas organizações se mantenham o

mesmo status de antes, mesmo que não seja o status ideal, é melhor escolha do que arriscar para um padrão novo, que é incerto.

O outro ponto de não-legitimidade dessa lei está na resistência dos atores dentro do campo do Terceiro Setor. Se o trabalho dos *champions* do processo de inovação (os promotores do novo discurso do Terceiro Setor e os agentes do governo) é rejeitado, é porque outros atores nesse processo conseguem fazer valer a sua força dentro do campo.

Para analisar essa correlação de forças, é preciso usar um outro referencial teórico que nos ajude a entender as dinâmicas dos atores sociais em determinado campo. Para isso, analisarei a os trabalhos de Pierre Bourdieu, nos quais o autor enfrenta justamente essa temática.

CAPÍTULO 5 - OS LIMITES DA ANÁLISE INSTITUCIONAL

No capítulo anterior, mostrei que a análise institucional das organizações não é suficiente para compreender alguns fenômenos importantes que ocorrem na criação de instituições. Isso fica claro no caso da Lei das OSCIPs quando afirmei que existiria um *isomorfismo inercial* por parte das organizações do Terceiro Setor calcado em dois fatores: a incerteza sobre o novo modelo legal e as relações entre os entre estruturas sociais, agentes e o poder, ou seja, das dinâmicas do mundo social.

Apesar dos avanços da abordagem institucionalista em relação a outras abordagens da Teoria das Organizações, ela precisa incorporar elementos mais sofisticados para entender o funcionamento do mundo social e seu impacto nas dinâmicas dos campos organizacionais.

Por esse motivo, para o desenvolvimento desse trabalho, optou-se por utilizar a teoria do mundo social de Pierre BOURDIEU que, como pode ser vista a seguir, consegue dar conta justamente da questão primordial para entender o processo de construção do mundo social.

O MUNDO SOCIAL EM PIERRE BOURDIEU

Os elementos da teoria sobre o mundo social de BOURDIEU estão relacionados ao seu trabalho inicial de pesquisador, quando desenvolveu estudos de natureza antropológica no início de sua carreira, primeiro sofrendo uma forte influência do estruturalismo de Claude Levi-Strauss, para mais tarde se tornar um dos seus mais ferrenhos críticos (Domingues, 2001).

Já em seus estudos iniciais, BOURDIEU percebeu as limitações do estruturalismo na análise dos fenômenos sociais e que havia a necessidade de constituir outros elementos para a compreensão dos mesmos. Em uma de suas principais obras

(*Esquisse d'une théorie de la pratique*, 1972), BOURDIEU procurou desenvolver um esboço do que seriam as linhas mestras de sua teoria. Para tanto, procurou situá-la entre as diversas teorias do pensamento social. Nesse esforço, criou uma classificação identificando três modos de conhecimento teórico que têm como objeto o mundo social: o *fenomenológico*, o *objetivista* e o *praxiológico* (BOURDIEU, 1972).

O conhecimento fenomenológico (que corresponde ao interacionismo simbólico e a etnometodologia) torna explícita a verdade das primeiras experiências dos atores com o mundo social,

“isso é, a relação de familiaridade como o meio familiar, apreensão do mundo social como mundo natural e evidente, sobre o qual, por definição, não se pensa e exclui suas próprias condições de possibilidade” (BOURDIEU, 1972, p. 163).

O estruturalismo, alvo das críticas de Pierre BOURDIEU, corresponde ao modo de conhecimento objetivista, que constrói relações objetivas que estruturam as práticas e as representações das práticas. Por exemplo, Levi-Strauss (1967) procurava revelar as semelhanças (homologias) entre diferentes formações lingüísticas e sociais, de tal sorte que pudessem ser utilizadas como evidência de um código ou gramática (estruturas) que regulassem a ordem total da vida em uma sociedade. Há evidentemente nesse ponto, uma separação entre sujeito e objeto no mundo social. Em outras palavras, as experiências do sujeito social, suas práticas, se separam da parte objetiva do mundo social, tornando praticamente uma realidade naturalizada. O agente (ator social), nessa perspectiva, é um mero executor da estrutura, a ação social é compreendida como subproduto de grandes conjuntos estruturais, como a cultura, a língua e outros. A crítica de BOURDIEU ao estruturalismo (utilizando para tanto as obras do lingüista Ferdinand Saussure, quanto dos antropólogos Radcliffe-Brown e Levi-Strauss) é justamente a redução do agente (sujeito) a um epifenômeno das estruturas (BOURDIEU, 1972, 1996).

Já o conhecimento praxiológico, onde se situa o trabalho de BOURDIEU, tem como objetos tanto o sistema de relações objetivas construídas pelo modo de conhecimento objetivista, como também as *relações dialéticas* entre essas estruturas e as *disposições* que são estruturadas, e sobre as quais as relações objetivas são atualizadas e tendem a ser reproduzidas, em um duplo processo de interiorização da exterioridade e de exteriorização da interioridade. Rompe-se dessa forma a separação sujeito e objeto no mundo social

Na consolidação de um referencial próprio, o sociólogo francês procurou entender as práticas sociais e, mais precisamente, como se faz a mediação entre a ação humana e as estruturas. Desenvolveu, assim uma “filosofia da ação, chamada às vezes de *disposicional*, que atualiza as potencialidades inscritas nos corpos dos agentes e na estrutura das situações nas quais eles atuam ou, mais precisamente, em sua relação” (BOURDIEU, 1996, p.10). São centrais em sua filosofia da ação as relações biunívocas e dialéticas entre as estruturas objetivas (dos *campos sociais*) e as estruturas que são incorporadas pelos agentes (do *habitus*) (BOURDIEU, 1996, p. 10).

Há aqui que se considerar o aspecto cognoscente do agente no espaço social.

“Para o sociólogo que é Pierre BOURDIEU, uma teoria da prática só pode ser conseqüente se for antes de tudo uma teoria de sua prática de sujeito cognoscitivo” (PINTO, 2000, p. 54).

Falar em sujeito cognoscitivo (cognoscente) é falar em um sujeito que atua sobre a natureza, criando estruturas sociais que, por sua vez moldam o seu comportamento.

Cabe aqui mostrar a influência forte do trabalho de Marx no pensamento de BOURDIEU. Assim como o pensador alemão, BOURDIEU também entende que há uma dimensão política que rege a dinâmica do mundo social e se materializa como relação social que revela pólos diferenciados de poder. Há, porém, uma distinção entre os dois: enquanto Marx resume essa dimensão política apenas ao seu caráter econômico (infra-estrutura), determinando dessa forma a dicotomia

das classes no capitalismo, e relegando outras formas de relações sociais (superestrutura) à condição de subordinação às relações econômicas, BOURDIEU entende o mundo social a partir de uma visão multidimensional, ou seja, não existe uma única dimensão política que se sobrepõe sobre as demais dimensões da vida social, mas sim um conjunto interligado de relações que se cruzam. Dessa forma, BOURDIEU questiona a própria dinâmica de classes sociais e, em especial a sua relevância para análise social.

“As classes sociais não existem (ainda que o trabalho político orientado pela teoria de Marx possa ter contribuído, em alguns casos, para torná-las existentes, ao menos através de instâncias de mobilização e dos representantes). O que existe é um espaço social, um espaço de diferenças, no qual as classes existem de algum modo em estado virtual, pontilhadas, não como um dado, mas como *algo que se trata de fazer*” (BOURDIEU, 1996, p.27).

Portanto, as classes sociais não existem, como dita a tradição marxista, por si próprias, mas como *classes no papel* (BOURDIEU, 1989), como categorias que são recortadas pelo cientista social para agrupar determinados agentes com posições homólogas sobre determinados aspectos de um espaço social.

BOURDIEU propõe a substituição da lógica das classes sociais (herdada, portanto, das concepções dialéticas de Marx) pela lógica de espaço social.

ESPAÇO SOCIAL, CAMPO E HABITUS

Para BOURDIEU, espaço social é uma forma sociológica de representação do mundo (multidimensional) construída com base nos princípios de diferenciação ou de distribuição constituídos pelo conjunto das propriedades que atuam no universo social considerado (BOURDIEU, 1989, p. 133-4).

Os atores sociais (agentes) ou grupos de atores se definem pelas posições relativas que ocupam nesse espaço. Cada um dos atores se situa em posições vizinhas no espaço social; não ocupando duas posições opostas simultaneamente.

O espaço social é dinâmico e relacional, fazendo com que ele possa ser descrito

“...também como um campo de forças, quer dizer, como um conjunto de relações de força objetivas impostas a todos que entrem nesse campo e irreduzíveis às intenções dos agentes individuais ou mesmo às interações diretas entre os agentes” (BOURDIEU, 1989, p. 134).

É importante salientar a visibilidade dos agentes em um espaço social. Não existem agentes sociais ocultos ou posições vazias em um espaço social. Podem sim existir relações invisíveis ou de difícil apreensão empírica. Pois são esses agentes (indivíduos ou grupos) que em um processo relacional constituem a própria realidade.

BOURDIEU entende o espaço social global como um *campo*, que se apresenta duplamente como um lugar de distribuição de forças e arena de luta política. Trata-se de um campo de forças.

“Descrevo o espaço social global como um campo, isso é, ao mesmo tempo como um campo de forças, cuja necessidade se impõe aos agentes que nele se encontram envolvidos, e como um campo de lutas, no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou transformação de sua estrutura” (BOURDIEU, 1996, p.50).

O campo é o lugar onde ocorre uma luta concorrencial entre os atores em torno dos interesses específicos que caracterizam a área em que atuam esses mesmos atores. Ou seja, num campo como o científico, por exemplo, o embate se dá em torno daqueles que detêm a autoridade científica. O campo é, portanto, o espaço onde são prescritos seus valores inerentes e seus princípios regulativos (as regras do jogo).

Para BOURDIEU, a noção de sociedade deve ser substituída pelas noções de espaço social e campo.

“Os campos são criados, ou pelo menos tomam grande impulso, por indivíduos particularmente importantes, que, com uma perspectiva ‘heterodoxa’ do mundo, estabelecem novos conteúdos e novas relações de poder entre os atores. Com isso surge um campo, seja ele econômico, político, literário, científico, jurídico ou o que for” (DOMINGUES, 2001, p. 60).

Os agentes que atuam nesses campos não atuam livremente, ou seja, sem qualquer conhecimento do funcionamento desses espaços sociais. Os agentes sociais incorporam um *habitus*, que pode ser entendido como um sistema de esquemas de percepção e discriminação que refletem toda a experiência de um grupo e que foi adquirido por meio de experiências formativas (BOURDIEU, 1972).

O *habitus* é um corpo originado no processo de socialização. É uma estrutura estruturante, que incorporou as estruturas imanentes de um mundo – oriundas do trabalho histórico de gerações sucessivas –, e que estrutura tanto a percepção como a ação nesse mundo. Assim sendo, o *habitus* opera como um mediador entre o sujeito e a história social.

O *habitus* está no princípio do encadeamento das ações que se organizam de forma objetiva como estratégia, mesmo sem ser produto de alguma intenção estratégica (BOURDIEU, 1972, p.175). O *habitus* permite que os agentes sociais sejam condicionados a avaliar os estímulos simbólicos para a sua ação.

“A avaliação subjetiva das possibilidades de sucesso de uma determinada ação em uma situação determinada faz intervir todo um corpo de saberes semiformal, ditados, lugares comuns, pressupostos éticos (“ não é para nós “) e, de forma mais profunda, princípios inconscientes do *ethos*, disposição geral e transponível, sendo o produto de um aprendizado dominado por um tipo determinado de regularidades objetivas, determina as condutas ‘razoáveis’ ou ‘absurdas’ (as loucuras) para qualquer agente que se submete a essas regularidades” (BOURDIEU, 1972, p. 177).

O *habitus* deve ser compreendido como uma forma de *gramática gerativa* de práticas em conformidade com as estruturas objetivas de que ele é produto. O *habitus* tende a moldar e orientar a ação social, mas já que ele também é produto

das relações sociais, ele tende a assegurar a reprodução dessas mesmas relações objetivas que o engendram. Colocando de outra forma: as práticas só podem ser explicadas pela relação da *estrutura* objetiva que define as condições sociais de produção do *habitus* (que originou essas práticas) com as condições de exercício desse *habitus*, isto é, com a conjuntura que salvo transformação radical, representa um estado particular desta estrutura. O funcionamento e a formação do *habitus* ocorrem em um processo circular, o que explica, primeiro, a produção de regularidades objetivas de comportamento, depois, as práticas de *improvisação*, sem a observância de regras.

“Juntando dois aspectos, um objetivo (estrutura) e outro subjetivo (percepção, classificação, avaliação), pode-se dizer que ele (*habitus*) não só interioriza o exterior, mas também exterioriza o interior (...) Essa dialética da relação problemática de ajustamento entre o interior e o exterior, o subjetivo e o objetivo, seria a primeira dimensão do *habitus*, a dimensão propriamente ‘disposicional’, que pode ser decomposta numa dimensão praxiológica (sentido de orientação social) e numa dimensão afetiva” (PINTO, 2000, p. 38-9).

A interiorização pelos atores, de valores, normas, procedimentos e princípios sociais promove a adequação entre as ações do sujeito e a realidade objetiva da sociedade como um todo.

“O *habitus* se sustenta, pois, através de ‘esquemas generativos’ que, por um lado, antecedem e orientam a ação e, por outro lado, estão na origem de outros ‘esquemas generativos’ que presidem a apreensão do mundo enquanto conhecimento” (ORTIZ, 1983, p. 16).

Em sua análise do gosto da classe dominante francesa, BOURDIEU mostra como isso ocorre. O gosto não é simples subjetividade, mas uma objetividade que se interioriza, em que alguns “esquemas generativos” orientam e determinam a escolha estética.

Portanto, o *habitus* é simultaneamente social e individual, “refere-se a um grupo ou uma classe, mas também ao elemento individual” (ORTIZ, 1983, p. 17). A

existência de uma certa homogeneidade dos *habitus* subjetivos dentro de um grupo social é assegurada pelo fato de os indivíduos internalizarem suas representações objetivas de acordo com as posições sociais que ocupam em um determinado campo.

Se o *habitus* é composto por um conjunto de relações históricas incorporadas dentro dos indivíduos na forma de esquemas mentais de cognição, *um campo é composto por um conjunto de relações históricas e objetivas cristalizadas em tipos de capital* (formas de poder) (WACQUANT, 1992).

O CONCEITO DE CAPITAL E CAMPO DE PODER

Os espaços sociais e os campos são construídos por relações concorrenciais entre os agentes sociais, o que possibilita suas identificações.

“Os espaços sociais só podem ser compreendidos pela identificação do princípio gerador que funda essas diferenças na objetividade – a estrutura de distribuição das formas de poder (tipos de capital) eficientes no universo social considerado e que variam, portanto, de acordo com lugares e momentos” (MISOCZKY, 2001, p.3).

As posições dos atores no campo são estabelecidas de forma relacional, regidas pela maior ou pela menor quantidade de poder que cada ator detém. É esse poder que torna ou não legítimas idéias, comportamentos, valores, posturas. Esse mesmo poder se sustenta pelos grupos que compõem um campo, o que significa que cada setor “acumula” um tipo de capital que os investe de poder e de posição dentro desse campo. Isso posto, significa dizer que a posição ocupada por qualquer agente no espaço social se define pela posição que ele ocupa nos diferentes campos, ou seja, pela distribuição dos diversos poderes – formas de capital – que atuam em cada um desses campos.

“O capital (...) representa um poder sobre um campo (num dado momento) e, mais precisamente, sobre o produto acumulado do trabalho passado (em particular sobre o conjunto dos instrumentos de produção), logo sobre os

mecanismos que contribuem para assegurar a produção de uma categoria de bens e, deste modo, sobre um conjunto de rendimentos e ganhos. As espécies de capital, a maneira dos trunfos num jogo, são os poderes que definem as probabilidades de ganho num campo determinado (de fato, a cada campo ou subcampo corresponde uma espécie de capital particular, que ocorre, como poder e como coisa em jogo, neste campo). Por exemplo, o volume de capital cultural (...) determina as probabilidades agregadas de ganho em todos os jogos em que o capital cultural é eficiente, contribuindo deste modo para determinar a posição no espaço social” (BOURDIEU, 1989, p. 134).

Todos os participantes de um campo detêm alguma forma de capital, mesmo que distribuído de forma desigual.

“O capital é esse valor desigualmente distribuído e disponível que não se adquire instantaneamente e que se pressupõe instrumentos de apropriação. E ninguém escapa à sua medida: ninguém é um sujeito puro, fonte original de escolha e racionalidade. Em certo sentido, o mundo social está povoado de herdeiros, caso se admita que a ausência de heranças é aos menos aquilo que se herda” (PINTO, 2000, p. 58).

Ou seja, os poderes (capital) que os atores incorporam em um campo social podem assumir uma forma plena de conteúdo, ou mesmo primar por sua inexistência (vazio), pelo menos naquilo que concerne ao campo em questão.

As diferentes formas de capital são elementos importantes na constituição do mundo social. O mundo social é um construto social, algo que os diversos agentes sociais têm que fazer, de forma individual ou, mais precisamente, de forma coletiva, quer seja pela cooperação ou pelo conflito. Apenas que

“essas construções não se dão no vazio social (...) a posição ocupada no espaço social, isto é, na estrutura de distribuição dos diferentes tipos de capital, que também são armas, comanda as representações desse espaço e as tomadas de posição nas lutas para conservá-lo ou transformá-lo” (BOURDIEU, 1996, p.27).

Duas propriedades sobre a constituição e a dinâmica dos campos sociais são lembradas por Misoczky (2001, p. 4):

- 1 – Todo campo é um sistema padronizado de forças objetivas, com uma configuração calcada em relações aglutinadoras que se impõe aos agentes e objetos que dele participam. Cria uma força que rechaça forças externas que se antagonizem com a estrutura interna. Se uma força externa consegue alterar algumas das relações de um campo, isso ocorre porque a estrutura do jogo, as regras de funcionamento do campo assim o permitem.
- 2 – Todo o campo é espaço de conflito e competição, uma arena de luta na qual os participantes procuram obter o monopólio sobre os tipos de capital que são efetivos para o funcionamento do campo, e também procuram controlar a formação de hierarquias e atribuir uma taxa de conversão entre os tipos de autoridade no campo do poder. Ao longo do processo de lutas, tanto a forma quanto as divisões do campo se tornam o objetivo central no jogo intracampo, uma vez que a alteração da distribuição e do peso relativo dos tipos de capital é fundamental para a modificação da estrutura do campo.

Pode-se descrever um campo social

“como um espaço multidimensional de posições tal que qualquer posição atual pode ser definida em função de um sistema multidimensional de coordenadas cujos valores correspondem aos valores das diferentes variáveis pertinentes: os agentes distribuem-se assim nele, na primeira dimensão, segundo o volume global do capital que possuem e, na segunda dimensão, segundo a composição do seu capital – quer dizer, segundo o peso relativo das diferentes espécies no conjunto das suas posses” (BOURDIEU, 1989, p. 135).

O campo social se distingue como um espaço onde se manifestam relações de poder, ou seja um campo de poder. Esse se estrutura pela distribuição desigual de um *quantum* social que determina a posição que um agente específico ocupa em seu seio. “BOURDIEU denomina este *quantum* social de ‘capital social’”. (ORTIZ, 1983, p. 21). O campo de poder envolve outros campos e simultaneamente se situa no pólo de maior poder do espaço social.

Os campos de poder são espaços onde ocorre a disputa pelo capital social, onde os agentes procuram impor seu *habitus* à totalidade do campo. Nesse sentido, os agentes que ocupam o primeiro pólo de um campo, onde se concentra o máximo de capital social, são os dominantes. Por outro lado, os agentes que ocupam o

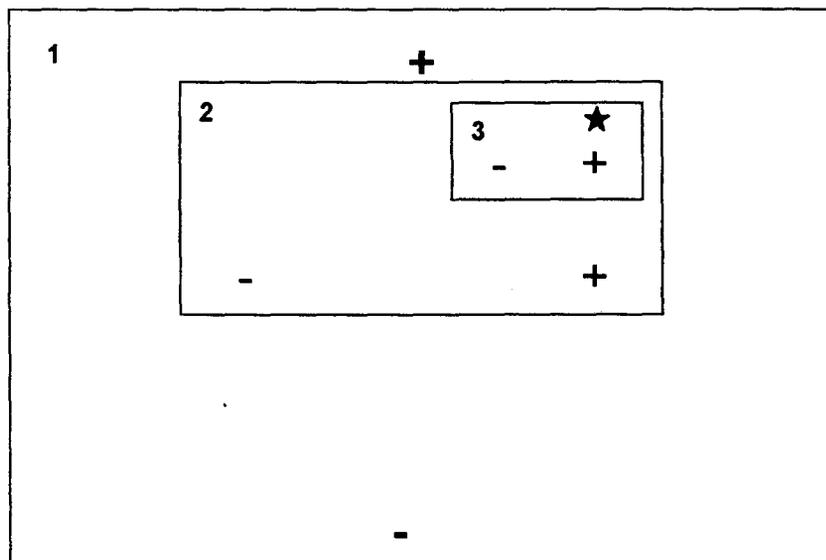
pólo dominado são justamente aqueles que se definem pela raridade do capital social específico que determina o espaço social analisado. Analisando as homologias entre as estruturas do vários campos, pode-se precisar as estratégias de luta dos agentes de um certo campo social.

Essa regra fica clara na análise que BOURDIEU faz do campo científico (BOURDIEU, 1983). No que diz respeito à ciência, o capital que se torna objeto pela busca do monopólio é a *autoridade científica* (competência científica), compreendida enquanto capacidade de falar e de agir legitimamente (o que é ou não é científico, quem está autorizado ou não a falar em nome da “comunidade científica”). Os pesquisadores que ocupam as posições hierarquicamente reconhecidas como dominantes dispõem de um maior capital social (no caso, capital científico), possuem individualmente maior celebridade e prestígio, e detêm socialmente o poder de impor, para os outros componentes do campo “uma definição de ciência segundo a qual a realização mais perfeita consiste em ter, ser e fazer aquilo que ele têm, são e fazem” (BOURDIEU, 1983, p. 128). A autoridade científica é uma espécie particular de capital que pode ser acumulado, transmitido e reconvertido em outras espécies, por meio de uma taxa de conversão socialmente construída, de acordo com a autonomia entre os campos. Essa taxa de conversão entre diversas formas de capital se sustenta justamente pela correspondência entre estruturas homólogas entre o campo científico e o campo econômico.

Assim sendo, fazendo uma idéia de como se operam a homologia nos campos sociais, pode-se usar o exemplo do campo científico. Um cientista de prestígio em uma área de pesquisa usa o seu capital acumulado no campo científico para fazer valer, por exemplo, a sua vontade junto ao Ministério da Ciência e Tecnologia, ocupando um cargo em uma comissão na qual se decide que tipo de pesquisa o Estado deve financiar. O seu capital acumulado no pólo científico foi convertido a um outro tipo de capital que é importante no campo político, o que por sua vez, aumenta consideravelmente o seu capital social no campo de poder.

Isso pode ficar mais claro pelo diagrama ilustrativo a seguir sobre o campo científico.

Diagrama: O Campo Científico no Campo de Poder



(-) corresponde ao pólo dominado do campo.
 (+) corresponde ao pólo dominante do campo.
 Adaptado: Bourdieu, 1996

O cientista de prestígio (representado pela estrela preta) ocupa o pólo dominante do campo científico (3). Como o campo científico ocupa a posição dominante do campo político (2), o cientista, por homologia, converte seu capital acumulado no campo científico em capital político, o que faz do cientista um também um ocupante do pólo dominante do campo político. Como o campo político ocupa a posição dominante no campo social (1), o capital político do cientista, por homologia, é convertido em capital social, o que faz do cientista um ocupante do pólo dominante do campo social.

Falar do campo social como um espaço marcado por pólos dominantes e dominados remete necessariamente ao que BOURDIEU chama de antagonismo entre ortodoxia e heterodoxia (ORTIZ, 1983). Do lado dominante impera a ortodoxia que procura conservar intacto o capital social acumulado; do lado

dominado surgem práticas heterodoxas que pretendem atribuir descrédito às práticas dos detentores do capital legitimado pelo campo.

Dentro da lógica dos campos proposta por BOURDIEU, a estratégia dos agentes se orienta em função da posição que eles possuem no interior dos campos, “a ação sempre no sentido da ‘maximização dos lucros’” (ORTIZ, 1983, p.22), ou seja, da realização dos seus interesses. Cada agente tenderia a investir em determinado tipo de capital, visando à acumulação mais rapidamente possível. Claro está que o investimento está relacionado à posição atual e potencial (que por sua vez depende do *habitus*) que esse mesmo agente ocupa no interior do campo. Dessa maneira, BOURDIEU pretende mostrar que as ações dentro de um campo social são sempre calcadas nos interesses em jogo, o que mostra que não ação social neutra.

“Interesse é ‘estar em’, participar, admitir, portanto, que o jogo merece ser jogado e que os alvos engendrados no e pelo fato de jogar merecem ser perseguidos, é reconhecer o jogo e reconhecer os alvos” (BOURDIEU, 1996, p.137).

Os agentes ortodoxos (dominantes) tendem a estratégias de criação de uma série de instituições e mecanismos que assegurem seu estatuto de dominação (rituais, cerimônias, títulos, certificados). Os agentes heterodoxos procuram mostrar seu inconformismo com o *status quo* por meio de estratégias que procurem subverter a distribuição de poder dentro de um campo (são as chamadas heresias), implicando um confronto permanente com a ortodoxia.

Porém, esse tipo de contestação ocorre no sentido apenas de alterar a distribuição do poderes dentro de um campo sem, contudo, alterar profundamente sua estruturação, isso porque os atores agem em função da “maximização dos lucros”, do interesse. Portanto, o dinamismo do campo funciona como uma força aglutinadora sobre atores em posições antagônicas.

“A contestação, no entanto, puramente simbólica, uma vez que se situa ao nível do ritual, não colocando em causa os

princípios de poder que estruturam o campo (...) ortodoxia e heterodoxia, embora antagônicas participam dos mesmos pressupostos que ordenam o funcionamento do campo” (ORTIZ, 1983, p. 23).

Assim sendo, tanto dominantes quanto dominados mantêm uma relação de convivência, sendo simultaneamente adversários e cúmplices que, em sua relação de antagonismo, delimitam a legitimidade do campo. Essa convivência

“determina o consenso a respeito da situação, ou seja, o que merece ser levado em consideração. O consenso se fundamenta, pois, no desconhecimento, pelos agentes, de que o mundo social é um espaço de conflito, de concorrência entre os grupos com interesses distintos” (ORTIZ, 1983, p. 24).

Tal desconhecimento é correspondente a uma “crença coletiva” que une os adversários num campo, mesmo ocupando posições assimétricas de poder. Em outras palavras, o campo é socialmente construído e reafirmado pelos agentes que dele fazem parte.

As várias noções aqui expostas de consenso, ortodoxia e heterodoxia mostram como o campo social tende à reprodução do próprio campo social, como já vimos no diagrama que explica as homologias entre o campo científico, o campo político e o campo de poder. As relações no interior de um campo reproduzem, por assim dizer, outras relações que são externas a esse mesmo campo.

O PODER SIMBÓLICO

Fundamental para os estudos baseados na obra de Pierre BOURDIEU está a compreensão do poder simbólico.

Como pôde ser visto anteriormente, o mundo social é constituído por múltiplos campos que, por sua vez, estabelecem homologias com o campo de poder. O poder está, portanto, por toda parte, muitas vezes de forma aparente e, em diversos casos, em formas invisíveis. A essa forma invisível de poder atribui-se a denominação de *poder simbólico*. Poder simbólico é “esse poder invisível o qual

só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 1989, p. 7-8).

O poder simbólico existe porque o espaço social é perpassado por diversos sistemas simbólicos. Esses sistemas, por sua vez, apresentam-se da seguinte forma no exercício do poder (BOURDIEU, 1989):

- 1 – Sistemas simbólicos (arte, religião, língua) exercem poder como estruturas estruturantes.
- 2 – Sistemas simbólicos exercem poder como estruturas estruturadas.
- 3 – Sistemas simbólicos exercem poder como sistemas de dominação.

Os sistemas simbólicos – compreendidos como sistemas de conhecimento do mundo social e de comunicação – conseguem exercer poder simbólico porque são estruturas estruturadas.

“O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnoseológica (...) quer dizer ‘uma concepção homogênea do tempo, do espaço, do número, da casa, que torna possível a concordância entre as inteligências’” (BOURDIEU, 1989, p.9).

Os símbolos são instrumentos de integração social no campo, uma vez que operam como instrumentos de conhecimento e comunicação, eles possibilitam a formação de um *consenso* acerca do sentido do mundo social, o que contribui significativamente para reproduzir a ordem social vigente.

Dessa forma, é mais fácil compreender os sistemas simbólicos como sistemas de dominação. Se, por um lado, o interacionismo simbólico (GOFFMAN, 1985) acaba por reduzir as relações de força a relações de comunicação, mostrando que as relações de comunicação são, sempre, relações de poder que dependem em forma e conteúdo do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes (ou pelas instituições, no caso de Berger e Luckmann e dos neoinstitucionalistas do campo organizacional), por outro lado, não se pode deixar de lado que os

sistemas simbólicos – por serem instrumentos estruturantes e estruturados – cumprem a função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação,

“... contribuindo para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica), dando reforço da sua própria força às relações de força que as fundamentam e contribuindo assim, segundo a expressão de Weber, para a ‘domesticação dos dominados’” (BOURDIEU, 1989, p. 11).

No campo das classes sociais, os agentes (classes e frações de classe) se envolvem em uma disputa simbólica para imporem a definição do mundo social conforme os seus interesses, como foi mostrado anteriormente no caso do campo científico, e imporem o campo de tomada de posições ideológicas que, segundo BOURDIEU, acaba reproduzindo de forma transfigurada o campo das posições sociais. As classes sociais

“... podem conduzir esta luta quer diretamente, nos conflitos simbólicos, quer por procuração, por meio da luta travada pelos especialistas da produção simbólica (produtores a tempo inteiro) e na qual está em jogo o monopólio da violência simbólica legítima (...) do poder de impor – e mesmo inculcar – instrumentos de conhecimentos e de expressão (taxinomias) arbitrários – embora ignorados como tais – da realidade social” (BOURDIEU, 1989, p. 12).

Como sistemas ideológicos centrais na luta política, as ideologias têm a sua função e a sua estrutura *duplamente determinadas*, isso é, elas não só reproduzem os interesses das classes (ou subclasses) que elas exprimem, mas também dos daqueles que as produzem e à lógica específica do campo de produção ideológica.

“A função propriamente ideológica do campo de produção ideológica realiza-se de maneira quase automática na base da homologia de estrutura entre o campo de produção ideológica e o campo de luta de classes” (BOURDIEU, 1989, p. 13).

Essa homologia entre o campo de produção ideológica e o campo de luta de classes (campo de poder) faz com que a disputa pelos conteúdos específicos do campo simbólico produza formas *eufemizadas* das lutas econômicas e políticas no campo do poder:

“é na correspondência de estrutura a estrutura que se realiza a função propriamente ideológica do discurso dominante, intermediário estruturado e estruturante que tende a impor a apreensão da ordem estabelecida como natural (ortodoxia) por meio da imposição mascarada (...) de sistemas de classificação e de estruturas mentais objetivamente ajustadas às estruturas sociais” (BOURDIEU, 1989, p. 14).

Isso quer dizer que a função ideológica propriamente dita dos sistemas simbólicos está na imposição de sistemas de classificação políticos sob a forma de sistemas “neutros”, tais como sistemas jurídicos, filosóficos, religiosos, míticos etc. Essa força ideológica reside no fato de que as relações de força neles embutidas só se manifestam de maneira irreconhecível, operando mesmo por deslocamentos de sentido.

O poder simbólico, portanto, não se localiza no interior dos próprios sistemas simbólicos, mas se define na relação entre os agentes (aqueles que exercem o poder e aqueles que se submetem a este mesmo poder), ou seja, na própria estrutura do campo em que se produz e reproduz esse poder.

“O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras”. (BOURDIEU, 1989, p. 15).

CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA DO MUNDO SOCIAL DE PIERRE BOURDIEU

Segundo ORTIZ,

“... os estudos de BOURDIEU acentuam, sobretudo, essa dimensão social em que as relações entre os homens se constituem em relações de poder, mais ainda, em que eles

reproduzem o sistema objetivo de dominação interiorizado enquanto subjetividade; a sociedade é apreendida enquanto estratificação de poder” (ORTIZ, 1983, p. 27).

Mas, se a sociologia de BOURDIEU é uma sociologia da reprodução, como se pode explicar a mudança, a transformação social? Segundo alguns autores (ORTIZ, 1983; DOMINGUES, 2001), BOURDIEU não chega a explicitar a questão da mudança social, mesmo porque toda a sua teoria se assenta mesmo na reprodução.

Criticamente, José Maurício Domingues aponta que BOURDIEU, contrariamente à sua proposta inicial, não conseguiu se desvencilhar das armadilhas do estruturalismo que tanto tentou superar. Embora reconheça que BOURDIEU trabalhe a relação “estrutura” e “ação”, com uma ênfase grande sobre esta última, é inegável que “o estruturalismo tem, contudo, maior controle dos resultados de seu projeto” (DOMINGUES, 2001, p. 61). Para Domingues, a sociologia de BOURDIEU não poderia prescindir do conceito de interação: apesar de definir a sua sociologia como relacional, a ênfase maior está nas relações de posições (de poder) no campo e não entre os atores, que parecem somente preenchê-las.

De qualquer forma, a sociologia de BOURDIEU é extremamente poderosa para compreender os mecanismos profundos de poder em um campo. Ao trazer a perspectiva do interesse para a ação social, BOURDIEU oferece um ferramental poderoso para entendermos como o poder tende a criar mecanismos de manutenção social que, no caso da teoria institucional, são de fundamental importância.

Outro ponto importante na teoria de Bourdieu é o poder simbólico. Aqueles atores que controlam a produção simbólica de uma sociedade, tendem a controlar a própria sociedade. A principal criadora do simbólico no mundo social é a linguagem, que será o objeto do próximo capítulo.

CAPITULO 6 - A LINGUAGEM E O MUNDO SOCIAL

No capítulo anterior, discutimos as idéias de Bourdieu sobre o funcionamento do mundo social e seus conceitos de campo, capital e poder simbólico. Também foi mostrado como o poder simbólico é importante na estruturação dos campos de poder.

O poder simbólico é criado pela linguagem. Logo é importante compreender como a linguagem é formada. Tratarei assim, primeiro, da expressividade humana e como a linguagem é a sua materialização. Em seguida, farei uma incursão pela Semiologia e pela Lingüística que são os campos de conhecimento que tratam da estruturação da linguagem e da interpretação dos signos lingüísticos e não-lingüísticos.

A EXPRESSIVIDADE HUMANA E A LINGUAGEM

A expressividade humana é capaz de objetivações, ou seja, apresenta-se em produtos da atividade humana que estão à disposição tanto dos produtores quanto dos demais indivíduos, já que são elementos de mundo partilhado. Por exemplo, uma atitude subjetiva de alegria é diretamente expressada para outra pessoa através de alguns indícios fornecidos pelo corpo: um sorriso, uma postura relaxada etc. Mas a alegria também pode ser expressa através do cantarolar de uma música, de um gesto direto como um beijo. A realidade cotidiana, portanto, não é preenchida apenas por objetivações, mas somente é possível por elas. Eu, enquanto partícipe dessa realidade

“... estou constantemente envolvido por objetos que ‘proclamam’ as intenções subjetivas de meus semelhantes, embora possa às vezes ter dificuldade de saber ao certo o que um objeto particular está ‘proclamando’, especialmente se foi produzido por homens que não conheci bem, ou mesmo não conheci de todo, em situação face a face” (BERGER e LUCKMANN, 1985, p.54-5).

Dentre esses objetos mais comuns estão os sinais. Os sinais se distinguem de outras formas de objetivação porque contêm a verdadeira intenção de comunicar um sentido a uma ou mais pessoas. Os vários tipos de sinais (gestos, vocalizações, expressões corporais) agrupam-se em alguns sistemas que contribuem decisivamente na objetivação da realidade cotidiana. Dentre os diversos tipos de sistemas de objetivação sem dúvida, o mais importante é a linguagem.

A linguagem pode ser definida primeiramente, como um “um sistema de sinais vocais” (BERGER e LUCKMANN, 1985, p.56). Esse sistema encontra seu fundamento na capacidade inerente do corpo humano de expressividade vocal. Apesar disto, embora certas expressões verbais (urro, grunhido, grito, assobio etc.) possam ser integradas a um ou vários sistemas de objetivação, eles não constituem a linguagem. O que a caracteriza é o fato de que as objetivações que ela mantém sejam resultado de um processo de significação lingüística. O destacamento da linguagem consiste muito mais fundamentalmente em sua capacidade de comunicar significados que não são expressões diretas da subjetividade instantânea. Dessa forma, a linguagem se torna capaz de armazenar objetivamente uma quantidade praticamente infinita de significados e experiências que vão sendo preservadas e transmitidas de gerações a gerações.

A linguagem, portanto, tem origem na própria vida cotidiana, referindo-se, sobretudo à realidade experimentada na consciência em estado de vigília, dominada por motivos pragmáticos (aglomerados de significados diretamente referentes a ações presentes ou futuras) que são partilhados com outros indivíduos. “Embora a linguagem possa também ser empregada para se referir a outras realidades (...) conserva assim mesmo seu arraigamento na realidade do senso comum da vida diária” (BERGER e LUCKMANN, 1985, p.58).

Mesmo estando imersa na vida cotidiana, a linguagem pode transcender completamente a essa realidade. Ela tem a capacidade de se referir a experiências de áreas limitadas de significação e abarcar esferas da realidade separada.

“A linguagem constrói, então, imensos edifícios de representação simbólica que parecem elevar-se sobre a realidade da vida cotidiana como gigantescas presenças de um outro mundo (...) A linguagem é capaz não somente de construir símbolos altamente abstraídos da experiência diária, mas também de ‘fazer retornar’ estes símbolos, apresentando-os como elementos objetivamente reais na vida cotidiana. Desta maneira, o simbolismo e a linguagem simbólica tornam-se componentes essenciais da realidade da vida cotidiana e da apreensão pelo senso comum desta realidade. Vivo em um mundo de sinais e símbolos todos os dias” (BERGER e LUCKMANN, 1985, p.61).

Mas, como mostrei anteriormente, a partir da exposição da obra de Pierre Bourdieu, a linguagem não opera como algo neutro, auto-referenciado, mas como um sistema simbólico que é uma forma de poder num certo campo social. Os sistemas simbólicos – dentre os quais a linguagem é o sistema mais do que primordial – funcionam como sistemas de dominação, uma vez que as relações de comunicação produzidas na linguagem e pela linguagem são relações de poder que dependem em forma e conteúdo do poder material ou simbólico acumulado pelos diversos agentes do campo social; além disso, têm uma função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, uma vez que são estruturas estruturadas.

A linguagem constrói campos semânticos ou zonas de significação lingüisticamente circunscritas. O vocabulário, a gramática e a sintaxe estão engrenados na organização desses campos semânticos. Assim, a linguagem constrói esquemas de classificação para diferenciar os objetos ‘em gênero’ ou em número; formas para realizar enunciados da ação por oposição a enunciados do ser; modos de indicar graus de intimidade social etc.

Uma vez que a linguagem constrói símbolos, esses precisam ser interpretados coletivamente por aqueles que habitam um mesmo ambiente social, para a realidade compartilhada tenha algum sentido. A seguir, mostrarei como a

Semiologia e a Lingüística se ocuparam com o estudo e a interpretação da linguagem.

A SEMIOLOGIA E O MODELO LINGÜÍSTICO

A Lingüística, cujo objeto de análise é a linguagem, tem por objetivo “a formulação de um modelo de descrição desse instrumento através do qual o homem informa seus atos, vontades, sentimentos, emoções e projetos” (COELHO NETTO, 1980, p.15).

A teoria lingüística passou inúmeros estágios de desenvolvimento, ficando restrita, durante muito tempo, ao estudo das chamadas línguas naturais. Foi com o suíço Ferdinand de Saussure que a lingüística partiu para uma dimensão mais generalista, aplicando-se aos mais diferentes domínios da atividade humana, em especial à comunicação.

Saussure imaginou a existência de uma disciplina que estudaria os signos no meio da vida social, o que validaria sua penetração em outros campos de estudo da atividade humana. Essa ciência, que ele acreditava ser parte da psicologia social, recebeu a denominação de Semiologia, uma ciência geral de todos os sistemas de signos, através dos quais se estabelece a comunicação entre os homens. Da Semiologia, “a lingüística não é senão uma parte desta ciência geral” (SAUSSURE, 1974, p.24). Mas, pode-se dizer que é uma parte privilegiada, já que vai fornecer um modelo de análise e interpretação aplicável às outras partes da Semiologia.

Dualidade entre língua/fala?

Dentre as inúmeras contribuições de Saussure aos estudos da linguagem humana, uma das que mais mereceram destaque junto aos pesquisadores da comunicação humana foi justamente o desenvolvimento conceitual da dicotomia Língua/Fala. Segundo o estudioso suíço, a linguagem apresenta uma natureza multiforme e heteróclita, não podendo ser considerada isoladamente, uma vez que

participa – simultaneamente – do físico, do fisiológico e do psíquico, do individual e do social o que, de certa forma, faz com que se torne aparentemente inclassificável (SAUSSURE, 1974). Ocorre que essa aparente desordem acaba quando, desta “massa desregrada”, é extraído

“um conjunto sistemático de convenções necessárias à comunicação, indiferente à matéria dos sinais que o compõem, e que é a **língua**, diante do que a **fala** recobre a parte puramente individual da linguagem” (BARTHES, 1971, p.17).

Originada nas necessidades humanas de comunicação, a língua é, portanto, uma instituição social e um sistema de valores ao mesmo tempo (BARTHES, 1971). Sendo um sistema de valores, a língua é constituída por um pequeno número de elementos – signos – que funcionam como meio de troca entre outros valores correlatos. O caráter institucional e o caráter sistemático da língua estão relacionados porque

“a língua é um sistema de valores contratuais (em parte arbitrários, ou, para ser mais exato, imotivados) que resiste às modificações do indivíduo sozinho e que, conseqüentemente, é uma instituição social” (BARTHES, 1971, p.18).

Já a fala é um ato individual de seleção e atualização, que é constituída por: combinações – graças às quais o ser falante pode utilizar o código da língua visando expressar seu próprio pensamento – e mecanismos psicofísicos que permitem a exteriorização das combinações.

“O aspecto combinatório da Fala é evidentemente capital, pois implica que a Fala se constitui pelo retorno de signos idênticos: é porque **os signos se repetem de um discurso a outro e num mesmo discurso** (embora combinados segundo a diversidade infinita das palavras) que cada signo se torna um elemento da língua; é porque a Fala é essencialmente uma combinatória que corresponde a um ato individual e não uma criação pura” (BARTHES, 1971, p.19, grifo meu).

Língua e fala são conceitos que só podem ser compreendidos enquanto relação dialética, já que um existe língua sem fala e tão pouco existe fala abstraída da língua. Só podemos usar a fala quando a retiramos da língua. Por outro lado, a existência da língua só é possível a partir da fala: os fatos de fala antecedem, historicamente, os fatos de língua, uma vez que a fala é que faz a língua evoluir; o sujeito aprende a língua – e essa se torna parte de sua realidade objetiva – por meio da fala, durante seu processo de socialização (BERGER e LUCKMANN, 1986). Portanto, a língua é, simultaneamente, produto e instrumento da fala, caracterizando uma verdadeira dialética.

Levando em consideração a dicotomia proposta por Saussure, o lingüista russo Bakhtin aceitou o princípio de que a língua é um fato social, cuja existência está calcada nas necessidades de comunicação entre os homens. Mas, acreditava que a fala é fruto da manifestação individual de cada falante. Procurou formular uma teoria do enunciado, portanto, atribuindo um lugar privilegiado à enunciação enquanto realidade da linguagem. Segundo ele, “a matéria lingüística é apenas uma parte do enunciado; existe também uma outra parte, não-verbal, que corresponde ao contexto da enunciação” (BRANDÃO, 1994, p.9).

Isso significa dizer que não só a língua deve ser tratada pela lingüística, mas também a fala – ou enunciado. Mais ainda, o enunciado não é apenas um dos objetos de estudo da linguagem, mas o componente necessário para a compreensão e a explicação da estrutura semântica de qualquer forma de comunicação verbal. Cada ato de enunciação corresponde à realização da intersubjetividade humana.

“O interlocutor não é um elemento passivo na constituição do significado. Da concepção de signo lingüístico como ‘sinal’ inerte que advém da análise da língua como sistema sincrônico abstrato, passa-se a uma outra compreensão do fenômeno, à de signo dialético, vivo, dinâmico” (BRANDÃO, 1994, p.10).

Ainda dentro deste assunto, para alguns, a fala comportaria uma subdivisão em duas partes: o léxico e o idioleto.

“Por **léxico** se entenderia a fala de um determinado grupo (por ex.: o jargão dos médicos ou dos marginais) e por **idioleto**, a fala específica de um único indivíduo (ex.: a linguagem criada por James Joyce para *Finnegans Wake*)” (COELHO NETTO, 1981, p.19).

Porém, isto não é consensual entre os lingüistas, como pode ser percebido em Barthes:

“a linguagem é sempre socializada, mesmo no nível individual, pois, quando se fala para alguém, tenta-se sempre mais ou menos falar sua linguagem, principalmente seu vocabulário (**‘a propriedade privada, no domínio da linguagem, não existe**): o idioleto seria então uma noção bastante ilusória. Reteremos no entanto que o idioleto pode ser bem útil para designar as seguintes realidades: 1) a linguagem do afásico que não compreende outrem, não recebe uma mensagem conforme seus próprios modelos verbais, sendo essa linguagem, então, um idioleto puro; 2) o ‘estilo de um escritor, ainda que o estilo esteja impregnado de certos modelos verbais oriundos da tradição, isto é, da coletividade; 3) podemos enfim, francamente alargar a noção e definir idioleto como **a linguagem de uma comunidade lingüística, isto é, de um grupo de pessoas que interpretam da mesma maneira todos os enunciados lingüísticos**; o idioleto corresponderia então, pouco mais ou menos, ao que *tentamos descrever em outra parte sob o nome de escritura*” (BARTHES, 1971, p. 24, grifo meu).

Com esses argumentos, acredito que é melhor tratar o idioleto como uma prática coletiva, ou seja, de um determinado grupo lingüístico.

A concepção acima revela as relações entre o lingüístico e o social. O processo entre a elaboração mental do conteúdo a ser externalizado à sua real objetivação – a fala – tem o seu conteúdo orientado socialmente, buscando adaptar-se ao contexto imediato do ato de comunicação e, principalmente, aos interlocutores.

Feitas essas considerações sobre a linguagem, procurarei mostrar melhor como se dá o processo de comunicação entre as pessoas.

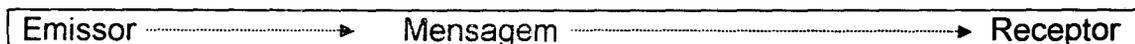
O processo de comunicação e o signo

Encontrar definições adequadas para o processo de comunicação é mais difícil do que se possa imaginar à primeira vista. Devido ao seu caráter cotidiano, a atividade humana da comunicação assume uma certa naturalidade que faz com que a procura de qualquer explicação teórica mais elaborada pareça ser desnecessária. De qualquer forma, devemos reter em nossa mente que, o processo de comunicação “é a própria prática cotidiana das relações sociais (...) é manifestar uma presença na esfera da vida social” (RECTOR e TRINTA, 1993, p.8).

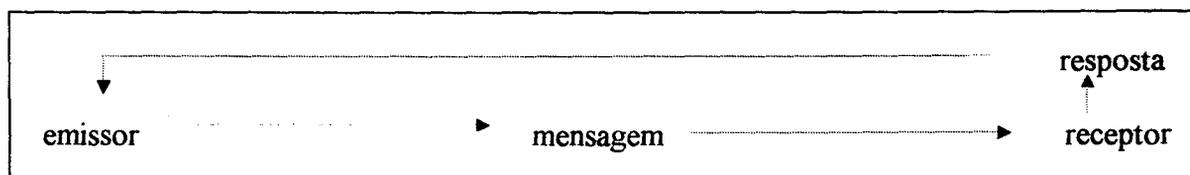
A estrutura do ato comunicativo

Em um primeiro momento, podemos dizer que comunicação significa tornar uma idéia comum a um ou vários atores distintos. Simplificando, a comunicação pode ser resumida ao seguinte esquema:

O ato comunicativo



O esquema acima mostra um *emissor* (que também pode ser chamado de remetente) que envia a *mensagem* a um *receptor* (que também pode ser chamado de destinatário). O emissor tem por função enviar uma mensagem ao receptor visando que esse venha a produzir uma determinada resposta. O estímulo da mensagem sobre o receptor deverá causar uma resposta esperada pelo emissor, fazendo com que o ato comunicativo seja ampliado sob o seguinte aspecto:



Entendidos os papéis do emissor e do receptor, falta falar sobre a mensagem. Um emissor só consegue transmitir os conceitos abstratos que estão em sua mente (sentimentos, desejos, idéias etc.) para uma ou mais pessoas quando faz uso de algum estímulo físico que seja associado a esses conceitos abstratos. A associação entre o estímulo físico e o conceito abstrato resulta na mensagem.

Sendo a mensagem constituída por várias palavras associadas que expressam diferentes idéias, podemos definir a mensagem como

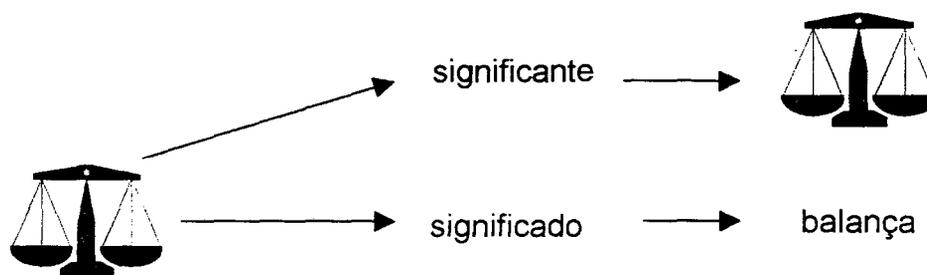
“um conjunto de unidades menores que resultam da associação entre um estímulo físico e uma idéia. Cada uma dessas unidades é denominada signo, e a mensagem pode ser formada por um ou mais signos” (BLIKSTEIN, 1991, p. 32).

A estrutura de todos os sistemas de comunicação está calcada em signos.

O Signo

Segundo Peirce, “um signo é aquilo que, sob certo aspecto ou modo, representa algo para alguém” (PEIRCE, 1990, p. 46). O signo pode ser considerado como um termo que substitui ou representa as coisas, ou seja, a realidade. Essa característica de *representatividade* do signo é extremamente importante para os estudiosos da semiologia, já que são os signos e não as coisas que circulam entre o ser falante (emissor) e o seu ouvinte (receptor). “O signo não liga uma coisa e um nome, mas um conceito e uma imagem acústica” (SAUSSURE, 1974, p.80).

Signo é, portanto, a unidade formada por um estímulo físico (sons, letras, imagens, gestos etc.) e uma idéia. O estímulo físico é o *significante* e a idéia é o *significado*. Palavras (escritas ou orais) são significantes e os conceitos associados a elas são significados. Vejamos um exemplo gráfico:



No signo acima,  corresponde ao significante e “balança”, ou, “instrumento utilizado para medir a massa de objetos” corresponde ao seu significado.

Para que um processo de comunicação se torne efetivo, faz-se necessário que o significado atribuído ao signo pelo emissor seja o mesmo atribuído pelo receptor. Para tanto, o signo deve ter uma regra que assegure a ligação entre significante e significado. essa regra é o código, que pode ser definido como

“um programa ou uma instrução que cria, e depois controla, a relação entre significante e significado; o estabelecimento da relação significante/significado é que possibilita a geração do signo” (BLIKSTEIN, 1991, p. 35).

É graças ao código que qualquer estímulo físico consegue se transformar em signo. Todo processo que transforma uma idéia em uma mensagem (conjunto de signos) é um processo de codificação. E quando o receptor associa significados à mensagem ele realiza um processo inverso que é decodificação.

“O signo representaria a realidade extralingüística e, em princípio, é por meio dele que podemos conhecê-la (...) todo processo educativo e de socialização é tributário da representatividade do signo; vale dizer que a educação, via de regra, não passa de uma construção semiológica que nos dá a ilusão de realidade” (BLIKSTEIN, 1990, p.21).

Isto implica no reconhecimento de que os signos não são a própria realidade, mas um simulacro da mesma.

Uma vez mostrado o processo de comunicação e a importância do signo para a sua efetivação, faz-se necessário discutir como se dá o processo de significação lingüística.

A significação lingüística

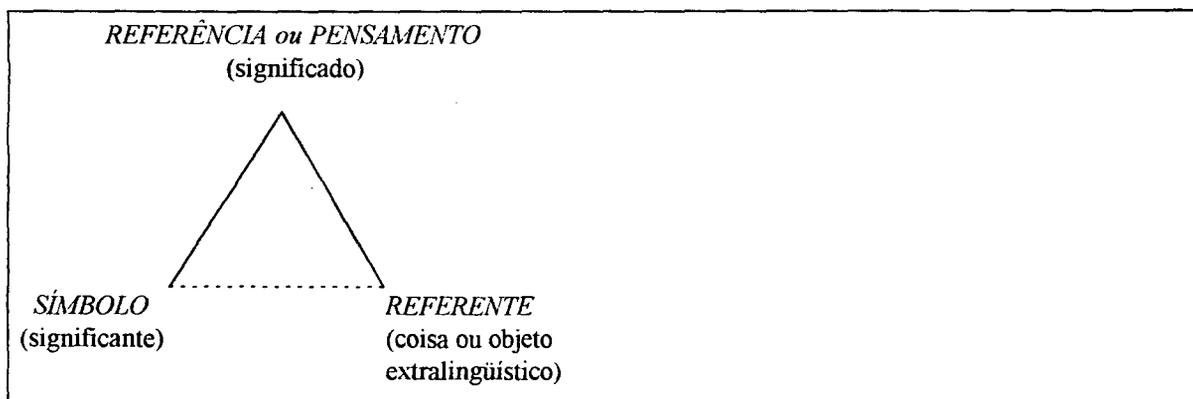
A significação lingüística (ou *semiose*) de um signo não pode ser confundida com o significado deste mesmo signo. Como vimos anteriormente, o significado é o conceito ou imagem mental que vem na esteira de um significante, e significação “é a efetiva união entre um certo significante” (COELHO NETTO, 1981, pp. 22-3). Ou, como diria Barthes, “a significação pode ser concebida como um processo; é o ato que o une o significante e o significado, ato cujo produto é o signo” (BARTHES, 1971, p.51).

A insuficiência da relação comumente estabelecida, no processo da cognição, entre signos e coisas vem sendo enfatizada na lingüística, na psicologia, na antropologia, na teoria do conhecimento etc.; sob diferentes enfoques, a dicotomia significante/significado e, num plano mais geral, a vinculação signo/realidade vêm sendo revistas, criticadas, ampliadas e desdobradas em formulações bem mais complexas (BLIKSTEIN, 1990). A partir dessas formulações, surgem as seguintes perguntas: como e quando eclode a significação? Em que momento da cognição irrompe o significado?

Dentro da semiologia e da lingüística, o *triângulo de Ogden e Richards* procurou definir o “significado do significado”. Para tanto, os autores lançaram mão da figura do *referente*, isto é, a *coisa* extralingüística, que distinguem nitidamente de *referência*, ou significado lingüístico, superando as aparentes relações dicotômicas entre significante e significado ou entre signo e realidade, “na medida em que **símbolo** (signo, ou melhor, significante, para Saussure), **referência** ou **pensamento** (significado para Saussure) e **referente** (coisa ou objeto extralingüístico) passavam a figurar numa relação triádica, esquematizada num

triângulo que ficaria clássico na lingüística e na semiologia” (BLIKSTEIN, 1990, p.23).

O triângulo de Ogden e Richards



Fonte: BLIKSTEIN, 1990, p.24

Apesar de tudo, mesmo com uma teoria ternária do signo, a inclusão do *referente* não implicou a captura da realidade extralingüística. Ocorreu justamente o contrário das relações do triângulo, os autores fizeram as seguintes interpretações (BLIKSTEIN, 1990, p.24-5):

- situaram o significado no vértice da referência, como produto de um contrato ou código social, estabelecendo entre o **símbolo** (ou significante) e a **referência**;
- elegeram, como mais relevante, a relação entre **símbolo** e **referência** (significante e significado em termos saussurianos);
- consideraram que a relação entre **referência** e **referente** (ou significado e objeto extralingüístico) é mais ou menos direta (o que não deixa de ser uma interpretação superficial e confusa!);
- afirmaram que não há nenhuma relação direta e pertinente entre **símbolo** e **referente**.

Levando em consideração tais interpretações, a realidade extralingüística não teria uma importância capital na atribuição do significado dos signos, importando mais a correção e a logicidade na relação entre significante e significado. A exclusão da realidade social como “construtora” da relação significante/significado do objeto da

lingüística tem sido uma constante entre muitos autores do campo da lingüística, que acabam excluindo o estudo do lado direito do triângulo.

Há, portanto, a necessidade de um resgate daquilo que se considera como extralingüístico para o campo da lingüística, para que a mesma não se torne refém de formulações estanques do que ocorre no mundo social.

Essa é uma das preocupações de Izidoro Blikstein, que percebe as limitações do Triângulo de Ogden e Richards e faz a seguinte formulação:

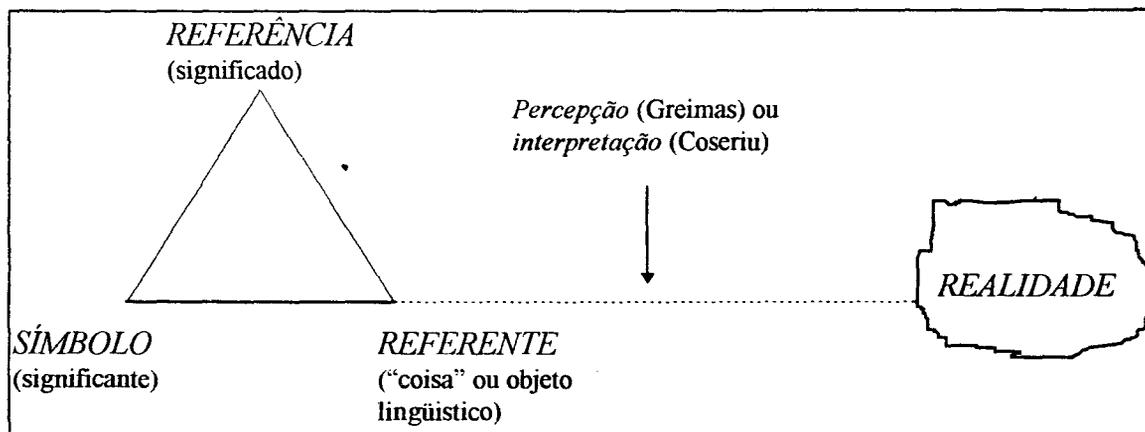
“o fato de o referente ser **extralingüístico** não significa que deva ficar fora da lingüística; ele simplesmente está situado **atrás** ou **antes** da linguagem, como um evento cognitivo, produto de nossa percepção. Tal dimensão (...) é a **percepção-cognição**, onde justamente se fabricam os referentes/objetos mentais/unidades culturais; esses é que, embora desprovidos de um estatuto lingüístico propriamente dito, condicionarão o evento semântico (...) Seria na percepção-cognição, portanto antes mesmo da própria linguagem, que se desenhariam as raízes da significação” (BLIKSTEIN, 1990, p. 39).

A percepção-cognição e o resgate do referente

Admitindo-se, pois, o papel das estruturas humanas de percepção-cognição, lingüistas e semiólogos deveriam voltar sua atenção para o lado direito do triângulo de Ogden e Richards.

O triângulo passaria a ter um desenho mais abrangente, onde “a realidade se transforma em referente através da percepção/cognição (conforme Greimas) ou da interpretação humana (segundo Coseriu) e o referente será obrigatoriamente incluído na relação triádica” (BLIKSTEIN, 1990, p.46).

Percepção e referente



Fonte: BLIKSTEIN, 1990, p.46

O desenho acima mostra claramente que a língua não se refere à realidade, mas a um referente que se torna uma realidade construída. Neste sentido, o referente nada mais é do que a realidade objetivada (estrutura estruturada, nos dizeres de Bourdieu) que mencionei na primeira parte.

Portanto, pode-se dizer que a semiótica eclode quando a realidade se transforma em referente, e também que o referente tem uma função semiológica no processo de significação.

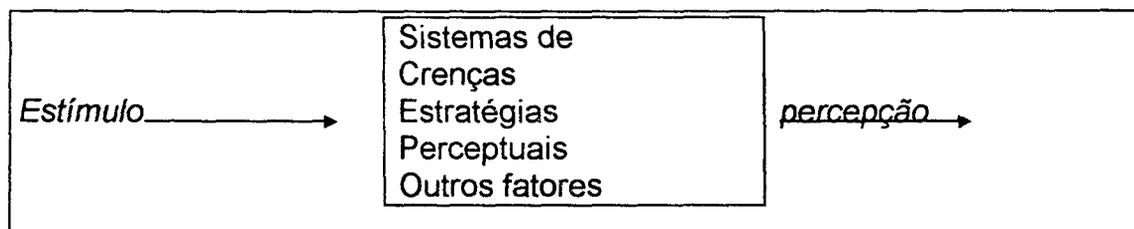
Resta, no entanto, investigar que mecanismos atuam no processo de transformação da realidade em referente, mais precisamente como e por que o emissor seleciona elementos da percepção e o que sejam esses elementos de percepção.

Noam Chomsky (1971) propôs um modelo de análise da percepção que, em um primeiro momento, parece ser satisfatório, uma vez que nele

“podem ser localizados os elementos que tornam seletiva nossa percepção; para Chomsky, o estímulo físico transforma-se em percepção, depois de interpretado por

processos mentais (sistemas de crenças, estratégias perceptuais etc.)” (BLIKSTEIN, 1990, p.50).

ESTÍMULO E PERCEPÇÃO



Fonte: BLIKSTEIN, 1990, p.50

O esquema acima demonstra que nossa percepção está condicionada a um sistema de crenças e estratégias perceptuais.

“Mas o modelo chomskiano esbarra numa questão problemática para as ciências humanas em geral (...) os sistemas de crenças e outros fatores condicionantes da percepção resultariam de estruturas biológicas **inatas** ou de uma **construção social**? Ao explicar a origem e a produção das estratégias perceptuais, Chomsky invoca a tese clássica do **inatismo**” (BLIKSTEIN, 1990:51).

Isso significa dizer que boa parte das estratégias perceptuais nascem com o próprio indivíduo e não são introjetadas socialmente.

O filme “O Enigma de Kaspar Hauser” (1974) de Werner Herzog conta a história verídica de Kaspar Hauser, criado em um porão – sem nenhum contato humano – até os 18 anos, quando é encontrado em Nuremberg apenas com uma carta em suas mãos, que faz algumas referências a sua origem. Partindo da análise do filme, Blikstein contesta a tese do inatismo das estratégias de percepção-cognição da realidade, indicando que também elas são dependentes de uma construção e de uma prática social.

“A despeito da ação da linguagem (adquirida na fase adulta) ou de uma eventual organização mental inata, Kaspar Hauser não consegue captar o mundo como o faz a sociedade que o cerca (...) seu sistema perceptual está

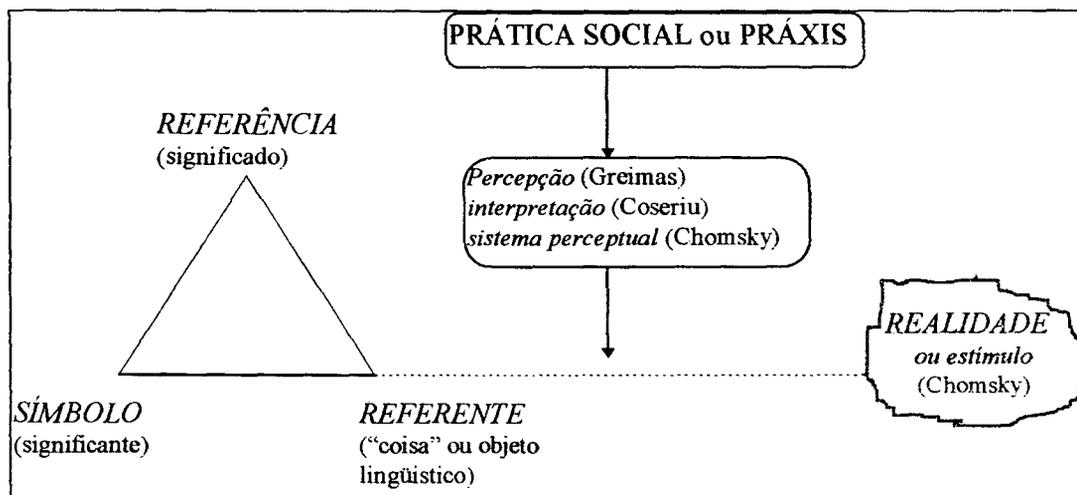
desaparelhado de uma prática social. É nessa prática social ou práxis que residiria o mecanismo gerador do sistema perceptual que, a seu turno, vai 'fabricar' o referente" (BLIKSTEIN, 1990, p.53).

E isso ocorre porque,

"sendo a vida cotidiana dominada por motivos pragmáticos, o conhecimento recebido, isto é, o conhecimento limitado à competência pragmática em desempenhos de rotina, ocupa lugar eminente no acervo social do conhecimento" (BERGER e LUCKMANN, 1985, p.63).

Portanto, o estímulo provocado pela realidade gera o referente a partir do processo representado no seguinte diagrama:

Práxis, percepção e referente



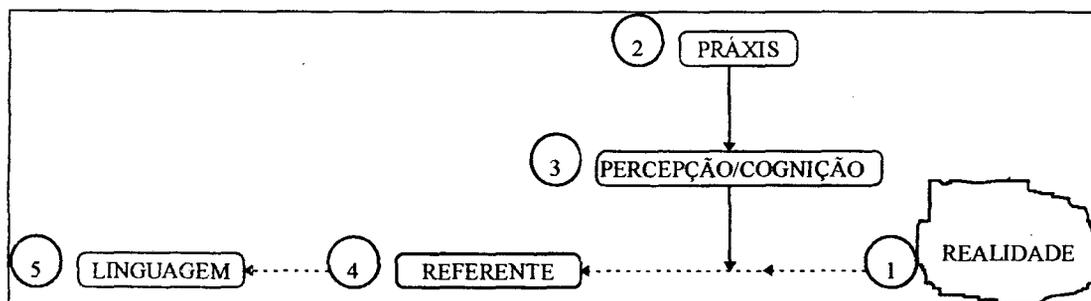
Fonte: BLIKSTEIN, 1990, p.53

Pelo diagrama proposto, o referente seria assim "fabricado": a realidade criaria estímulos sobre o sistema perceptual do indivíduo, que foi moldado pela sua própria *práxis*, "fabricando", pois, o referente – ou, como havia mencionado anteriormente, a realidade objetivada que será o objeto de análise da linguagem.

Embora o diagrama explique com razoável precisão o mecanismo de "fabricação" do referente, é preciso fazer uma pequena adaptação terminológica para que se possa seguir em frente na explicação do processo de semiose do signo. essa

adaptação resume o trajeto semiológico realidade/referente/linguagem em outro diagrama:

Realidade, referente e linguagem



Fonte: BLIKSTEIN, 1990, p.54

Segundo Schaff, tanto o sistema perceptual quanto a linguagem são decorrência da práxis. O autor observa que, entre uma comunidade lingüística europeia e uma ameríndia, há diferenças não só quanto à forma de se expressar, mas também quanto à percepção da realidade: “nosso indígena... não só **fala** distintamente, como também **percebe** de modo diferente” (SCHAFF, 1974, p.236).

Para ilustrar o seu pensamento, Schaff lança mão do caso das diferentes denominações de neve do esquimó.

“Os esquimós vêem trinta espécies de neve, e não a neve ‘em geral’, não porque o queiram ou assim o tenham convencionalizado, mas porque já não podem perceber a realidade de outro modo (...) Para os membros dessa comunidade, tal distinção de espécies e de modalidades de neve seria uma questão de vida ou morte (...) A linguagem desenvolveu-se historicamente no contexto dessa práxis vital” (SCHAFF, 1974, p.225).

Mas, que elementos da práxis modelam a percepção/cognição e acabam, portanto, gerando a significação lingüística?

A resposta para essa indagação pode ser trilhada através do resgate do conceito marxista de *homem cognoscente*. Nos *Manuscritos econômicos e filosóficos*, Marx

desenvolveu sua concepção de homem como um criativo e livre ser da práxis, de forma tanto “positiva” quanto “negativa”, essa última por meio da auto-alienação humana. No que diz respeito à forma positiva, Marx afirma que

“a atividade consciente, livre, é o caráter da espécie do ser humano (...) a construção prática de um mundo objetivo, o trabalho, que serve sobre a natureza inorgânica, é a confirmação do homem como um ser de espécie consciente” (MARX, 1977, pp. 81-2).

Este é, pois, um ser que conhece sua própria realidade quando, através do trabalho, age sobre ela e a transforma.

Do ponto de vista da significação lingüística, Schaff observa que

“sabemos que a estrutura da percepção sensorial e o modo de articulação do mundo exterior por nossos sentidos dependem de esquemas conceituais adquiridos nos processos cognitivos do mundo” (SCHAFF, 1974, p. 221).

Os conteúdos e os modos da percepção e do conhecimento humanos dependem igualmente do gênero de práxis de que o homem dispõe. Portanto, é razoável supor que, na dimensão da práxis mental.

“O **homem cognoscente** desenvolve para existir e sobreviver, mecanismos não verbais de diferenciação e de identificação: para mover-se no tempo e no espaço de sua comunidade, o indivíduo estabelece e articula **traços** de diferenciação e de identificação, com os quais passa a discriminar, reconhecer e selecionar, por entre os estímulos do universo amorfo e contínuo do ‘real’, as cores, as formas, as funções, os espaços e tempos necessários à sua sobrevivência” (BLIKSTEIN, 1990, p.60).

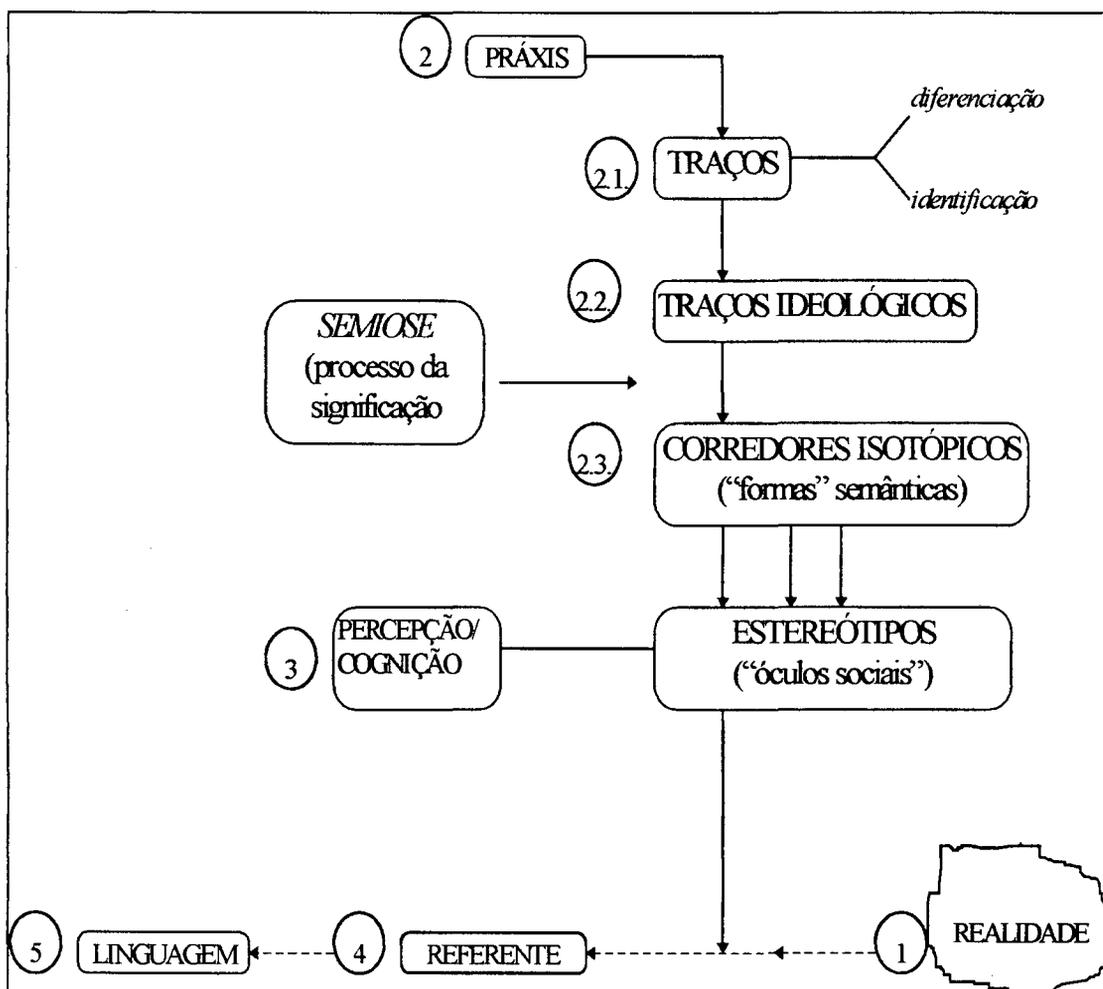
Os *traços* de diferenciação, tendo como pano de fundo a práxis, agem de forma discriminatória e seletiva, adquirindo uma valoração positiva ou negativa. Ao incorporarem valores para si, tais traços se tornam *ideológicos*. É nesse ponto que se manifesta a significação: esses traços ideológicos iniciam a configuração de “formas” ou “corredores” semânticos, por onde vão passar as linhas básicas de significação – isotopias – da cultura de uma certa comunidade. Na cultura

ocidental, a posição “estar em pé” – ou “na vertical” – é um traço de valor positivo. Já a posição “estar deitado” – ou “na horizontal” – seria um traço pejorativo. Pois bem, desses traços ideológicos são construídos os corredores semânticos ou isotopias da verticalidade positiva e da horizontalidade pejorativa. Contemplando diversas formas arquitetônicas, como os grandes arranha-céus e as catedrais góticas, percebe-se como a verticalidade aparece demonstrando sentidos de superioridade e majestade⁴. “São justamente esses corredores semânticos ou isotópicos que vão balizar a percepção/cognição, criando modelos ou padrões perceptivos, ou ainda os ‘óculos sociais” (BLIKSTEIN, 1990, p.61). Os “óculos sociais” são os estereótipos da percepção, por meio dos quais enxergamos a realidade e “fabricamos” o referente.

Dessa forma, o diagrama da relação Realidade/Referente/Linguagem assume sua configuração final, como pode ser visto a seguir:

⁴ Não por outro motivo que a arquitetura de sociedades totalitárias como o Império Romano, a Itália Fascista, a Alemanha Nazista e a União Soviética stalinista privilegiava a construção de espaços imponentes como a reafirmação de seu poderio frente aos povos (MARIANI, 1986).

A Fabricação da Realidade



Fonte: BLIKSTEIN, 1990, p.63

Identificado o processo de significação lingüística do signo, deve-se avançar na questão dos significados, questionando a possibilidade ou não de múltiplos significados do signo.

Denotação e conotação

A questão da significação conduz de imediato a uma abordagem dos fenômenos de denotação e conotação do signo. Um signo denotativo veicula o primeiro significado derivado do relacionamento entre um signo e seu objeto. Já o signo conotativo põe em evidência significados outros que vêm se juntar ao primeiro naquela relação signo/objeto (COELHO NETTO, 1981).

Se, por exemplo, uma pessoa diz que “João carregou um fardo nas costas”, o signo /fardo/ pode atribuir à mensagem duas significações, dependendo do contexto onde a frase foi proferida: denotativamente pode-se dizer que João carregou “volume pesado” nas costas; já no sentido conotativo, pode-se supor que João sofreu um “triste destino”.

É importante frisar que a passagem do sentido denotativo para o sentido conotativo não corresponde a uma mera substituição de significados. O significado denotativo permanece no signo, agregado a seu significante, e a esse conjunto se acrescenta um outro significado. Desta forma, denotativamente /fardo/ tem um significante formado por /f/ + /a/ + /r/ + /d/ + /o/ e o significado “volume pesado”. Conotativamente, esses dois componentes do signo são englobados no significante /f/ /a/ /r/ /d/ /o/ que recebe o significado de “triste destino”. E é justamente porque o significado denotativo permanece no signo que surge a ambigüidade de mensagens como “João carregou um fardo nas costas” que, conforme o contexto, assumirá uma ou outra significação.

Relações *in absentia* e o quadrado semiótico

A existência de um signo supõe necessariamente relações *in absentia* (SAUSSURE, 1974). Em outras palavras, um signo remete à existência de um outro signo, cujo significado lhe é contrário. Exemplo: o signo /homem/ – que tem por significado “ser humano macho” – remete ao signo /mulher/ – que tem por significado “ser humano fêmea”. A relação *in absentia* reafirma o significado de um signo através de uma relação de contrariedade.

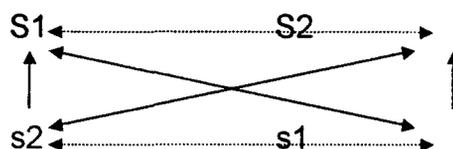
A relação *in absentia*, como sugere a expressão latina, não é textualmente expressa, mas sim oculta, ausente. Ela se revela quando fazemos uso do *quadrado semiótico*.

“O quadrado semiótico foi concebido para a representação lógica, tão simples quanto possível, da estrutura elementar (...) Estrutura elementar define-se, em primeiro lugar, como a relação que se estabelece entre dois termos-objetos – um só

termo não significa (...) Tal estrutura necessita, porém, ser precisada e interpretada por um modelo lógico que traduza bem suas relações em oposições de contradição, contrariedade e complementaridade, e que a torne operatória, no plano metodológico” (BARROS, 1988, p.21).

Veja a seguinte representação:

O quadrado semiótico



relação de contrariedade



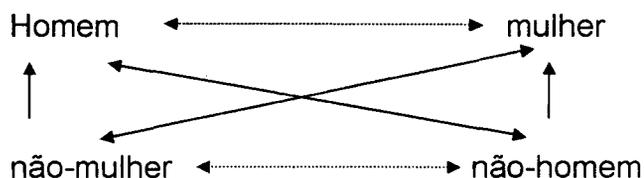
relação de contradição



relação de complementaridade



Os termos da categoria elementar s1 e s2 mantêm entre si relação de oposição por contraste, no interior de um mesmo eixo semântico, e podem, cada um deles, projetar, por uma operação de negação, um novo termo, seu contraditório (S1 e S2). Só é possível pensar em estrutura elementar quando s1 e s2 forem termos polares de uma mesma categoria semântica. Deixe-me demonstrar através do exemplo /homem/ e /mulher/ dado anteriormente.



O termo “não-mulher” está em relação de contradição com o termo “mulher” e, por complementaridade, reafirma o significado do termo “homem”. Da mesma forma, o

termo “não-homem” está em relação de contradição com o termo “homem” e, por complementaridade, reafirma o significado do termo “mulher”.

Isto mostra como um signo tem o seu significado reforçado por um outro signo contrário, mesmo que ausente.

Os dois eixos da linguagem: paradigma e sintagma

Voltando aos ensinamentos de Saussure, a teoria é basicamente uma rede de relações. Mais do que os elementos que marcam a linguagem interessam as relações entre eles. Assim, linguagem é a relação língua/fala, significante/significado, denotação/conotação etc.

Dentre as várias relações, uma em especial liga duas ordens de valores que influem na configuração de uma língua, colocando-se como condição desta. Por um lado, o que se tem são as relações estabelecidas entre as palavras de um discurso, que se combinam uma com as outras e umas após as outras em virtude de o caráter linear da língua impedir a possibilidade de dois signos serem mudados ao mesmo tempo. Esse primeiro eixo é o do *sintagma*: “*uma seqüência de signos, linear e irreversível*” (COELHO NETTO, 1981, p.26). A mensagem “o time ganhou o jogo” constitui um sistema que se define por uma extensão no espaço, formada por signos cuja presença, no ato de enunciar a mensagem, exclui outros signos. Desta forma, nessa seqüência linear, ao dizer “time” não se pode dizer simultaneamente “equipe”, ao emitir “jogo” não se pode transmitir “peleja”. Ocorre que “esse eixo não existe isoladamente: vem relacionado e é validado por outro, o eixo das relações associativas ou paradigmático” (COELHO NETTO, 1981:26). Dito de outra forma, quando o indivíduo se prepara para formular uma dada mensagem, ele escolhe previamente um signo dentre um repertório de outros a ele associados. Voltando ao exemplo acima, quando me refiro ao “jogo”, eu poderia escolher outros signos que designassem o mesmo significado, não importando se de forma denotativa ou conotativa. Exemplo: “peleja”, “partida”, “confronto”, “disputa” etc. O conjunto desses signos constitui um *paradigma* do qual me servirei para a construção do sintagma, devendo me

reportar a tantos paradigmas quanto forem os signos presentes no sintagma.

Exemplo:

	O	Time	venceu	o	jogo
A	Escrete		ganhou	a	peleja confronto
		Equipe Elenco de jogadores	conquistou		Disputa

A seta indica o sintagma de fato atualizado, o que concretamente transmite. As colunas verticais (paradigmas) indicam o repertório de signos possíveis à minha disposição quando decidi formular “o time ganhou o jogo”. Dentre os signos associados, procedi a uma seleção que se concretizou numa relação sintagmática.

Para a análise semiológica, a relação entre paradigma/sintagma pode ser verificada numa série de casos, uma vez que a existência desses dois eixos é tão necessária à existência de uma linguagem quanto é obrigatória a coexistência do significante e do significado para a constituição do signo. Isto fica mais claro com o seguinte exemplo:

“Em arquitetura, um templo grego concretamente construído é um caso de sintagma, e para a construção da edificação o arquiteto teve a sua disposição vários paradigmas. O templo real é sintagma na medida em que uma certa coluna combina-se, numa relação de contigüidade, com um frontão etc. E como paradigmas, o arquiteto dispunha, por exemplo, das ordens dórica, jônica ou coríntia, cada uma delas com um tipo de coluna, de almofada, de capitel etc.” (COELHO NETTO, 1981, p.28).

Ocorre que as escolhas dos paradigmas que farão a composição do sintagma não ocorrem livremente, mas condicionadas pelos elementos estruturantes e estruturados do *campo discursivo* do qual fazem parte. O conceito de campo discursivo depende, necessariamente, dos desenvolvimentos que farei mais adiante.

A discussão das idéias dos autores citados nesse capítulo no permite dizer, portanto, que a realidade social é uma construção humana e a linguagem é um sistema simbólico importante nesse processo de construção. Mostrei também como a linguagem é estudada pela Semiologia e pela Lingüística, dando destaque ao elemento crucial na constituição da linguagem: o signo. Sobre o signo, pode-se perceber que o processo de significação lingüística, a despeito do que muitos lingüistas pensam, passa necessariamente por uma práxis social que fornece os traços ideológicos que norteiam esse processo.

Deste ponto em diante, o discurso será discutido.

CAPÍTULO 7 - O DISCURSO

Nas páginas anteriores mostrei como os estudos lingüísticos foram, aos poucos, reconhecendo o caráter dual constitutivo da linguagem, ou seja, caráter que tem a linguagem e que a faz, ao mesmo tempo, formal e atravessada por perspectivas subjetivas e sociais. Tal enfoque permitiu que a Lingüística deslocasse seus estudos, e passasse a poder descrever o fenômeno da linguagem a partir de outras perspectivas e não mais, apenas, exclusivamente, a partir da língua. A linguagem, assim, deixou de ser um sistema ideologicamente neutro – e pôde afinal ser descrita a partir de um pólo externo à dicotomia *saussuriana* entre língua e fala.

Isso significa dizer que, naqueles estudos, estabeleceu-se uma instância a partir da qual se pode operar uma ligação indispensável entre o nível propriamente lingüístico e o extralingüístico, dado que, nesses modelos e nessas novas teorias e estudos, estabeleceu-se um ponto – mais, a rigor, um *plano* – em que se articulam os processos ideológicos e os fenômenos lingüísticos. Esse ponto de articulação é o *discurso*.

Nesse capítulo, apresentarei alguns dos conceitos mais amplamente aceitos na área, sobre o que seja *análise do discurso*, para, depois, discutir o conceito de *discurso* e as várias noções que estão envolvidas nesse conceito.

ANÁLISE DO DISCURSO

Segundo Maingueneau (1993), a análise do discurso pode significar quase qualquer coisa, hoje em dia, uma vez que toda a produção de linguagem pode ser considerada *discurso*. Vários campos das ciências humanas utilizam a expressão, à qual têm acesso em função das disciplinas em que se apóiam vários campos e domínios interdisciplinares.

Em cada caso, evidentemente, a expressão *discurso* é modificada de acordo com as referências que faz à psicologia, à história, à filosofia, à antropologia etc.

“Por estar no entrecruzamento das ciências humanas, a análise do discurso é submetida a uma grande instabilidade. Há analistas do discurso mais sociólogos, outros mais lingüistas, outros mais psicólogos”.(Maingueneau, 2000, p. 14). “Nestas condições, é compreensível que a noção da ‘análise do discurso’ se torne uma espécie de ‘coringa’ para um conjunto indeterminado de quadros teóricos” (MAINGUENEAU, 1993, p. 12).

Além disso, pode-se falar em escolas de análise do discurso. Maingueneau explica que há, aqui, duas tradições: a escola francesa e a escola anglo-saxã. As diferenças entre essas escolas podem ser mais bem visualizadas no Quadro 4.

QUADRO 4: COMPARAÇÃO ENTRE AS TRADIÇÕES DE ANÁLISE DO DISCURSO

	AD Francesa	AD anglo-saxã
Tipo de Discurso	Escrito Quadro institucional doutrinário	Oral Conversação cotidiana comum
Objetivos determinados	Propósitos textuais Explicação – forma Construção do Objeto	Propósitos comunicacionais Descrição – uso Imanência do objeto
Método	“Estruturalismo” Lingüística e História	Interacionismo Psicologia e Sociologia
Origem	Lingüística	Antropologia

Fonte: MAINGUENEAU, 1993, p. 16

Como se pode perceber, as duas tradições possuem visões bem distintas do que se pode chamar de análise do discurso: a escola francesa privilegia o texto escrito

e a tradição estruturalista; a tradição anglo-saxã privilegia a oralidade, a sociologia de matriz interacionista e os estudos etnometodológicos.

Mainueneau (2000) prefere definir a análise do discurso como a disciplina que visa a articular sua enunciação sobre um lugar social. Ela se relaciona, assim, com os tipos de discurso que são praticados nos diversos setores do espaço social ou nos chamados *campos discursivos*.

Se a análise do discurso engloba *enunciação e lugar social*, ela deve estar calcada fundamentalmente em dois marcos teóricos: a Lingüística e a Sociologia. É sobre esses dois pilares que pretendo desenvolver as análises dos discursos que envolvem o “Terceiro Setor” no Brasil. Adiante, retornarei à questão da análise do discurso e da abordagem que pretendo desenvolver.

O CONCEITO DE DISCURSO

O termo *discurso* apresenta três conotações distintas (DUBOIS, 1995):

- Discurso é a linguagem posta em ação, a língua assumida pelo falante, sendo, portanto, sinônimo de fala.
- Discurso é uma unidade igual ou superior à frase; é constituído por uma seqüência que forma uma mensagem com um começo, um meio e um fim, sendo, portanto, sinônimo de enunciado.
- Segundo a lingüística moderna, o termo *discurso* diz respeito a qualquer enunciado – ou seja, “*toda combinação de elementos lingüísticos provida de sentido*” (FIORIN, 1993:80) – superior à frase, considerado do ponto de vista das regras de encadeamento das seqüências de frases.

Antes do desenvolvimento das formas contemporâneas de análise do discurso, somente do ponto de vista lingüístico é que o discurso podia ser considerado sinônimo de enunciado. A oposição enunciado/discurso marcava simplesmente a oposição entre lingüístico e extralingüístico. A lingüística incidia apenas sobre os enunciados que, reagrupados em um *corpus*, ofereciam-se à análise. As regras do discurso – isto é, o estudo dos processos discursivos que justificam o encadeamento das seqüências de frases – eram remetidas a outros modelos e a

outros métodos, em particular a toda perspectiva que levasse em consideração o falante, como a psicanálise.

Foi Émile Benveniste que conduziu o discurso para o campo da lingüística (GRUMBACH, 1983). Segundo o autor francês, a frase, unidade lingüística, não mantém com as outras frases as mesmas relações que as unidades lingüísticas de um outro nível mantém entre si. As frases não constituem uma classe formal de unidades que se opõem entre si. Com a frase, deixa-se o domínio da língua como sistema de signos; o domínio abordado é o do discurso, em que a língua funciona como instrumento de comunicação. É nesse domínio que a frase, deixando de ser um último termo, torna-se uma unidade: a frase é a unidade do discurso (GRUMBACH, 1983).

Mas Benveniste foi além, dando um outro enfoque para o discurso quando opôs a narrativa (ou história) e o discurso. Para o autor, a narrativa representa o grau zero da enunciação, já que neste domínio, tudo se passa como se não existisse nenhum falante, onde os acontecimentos parecem ter vida própria. Já *o discurso é caracterizado por uma enunciação que supõe um locutor e um ouvinte, em outras palavras, um emissor e um receptor e, pela vontade, no emissor, de influenciar seu receptor* (GRUMBACH, 1983). Se a narrativa é caracterizada pela ausência de um sujeito (enunciados na terceira pessoa), o discurso é justamente caracterizado pela presença de sujeitos (enunciados em primeira pessoa e em segunda pessoa) (GRUMBACH, 1983).

Portanto, o discurso pode ser entendido como um enunciado cuja função é fazer com que o receptor reaja da maneira esperada pelo emissor.

POLIFONIA, DIALOGISMO, INTERTEXTUALIDADE E INTERDISCURSIVIDADE

Para entender melhor o discurso, faz-se necessário explicar noções que lhe são inerentes: polifonia, dialogismo, campo discursivo, intertextualidade e interdiscursividade.

A polifonia e o dialogismo

Bakhtin, como mostrei anteriormente, foi um dos maiores críticos do objetivismo de Saussure quando o mesmo defendia a separação entre a lingüístico e aquilo que considerava como o extralingüístico. Segundo Bakhtin, Saussure, tratando a língua como um fenômeno estanque, entende a questão lingüística de forma monológica. Para o pensador russo, pelo contrário, a verdadeira substância da língua é constituída “pelo fenômeno social da *interação verbal*, realizada através da *enunciação* e das *enunciações*” (BAKHTIN, 1979, p. 109).

Portanto, para Bakhtin, o ser humano só pode ser compreendido em sua relação com o outro. E isso vale para os “produtos” da sua interação. Portanto, a tese saussuriana da separação língua/fala, como já havia mencionado anteriormente, não se sustenta. Desta forma, pode se argüir que as palavras não são monológicas, mas *dialógicas* (BAKHTIN, 1979), ou seja, incorporam em seus significados lógicas de diferentes campos, não apenas do campo lingüístico. Foi a partir da obra de Bakhtin que Pierre Bourdieu pôde romper com as formulações do estruturalismo de Claude Levi-Strauss e conceber a sua teoria do mundo social (ORTIZ, 1983).

Quanto ao dialogismo, esse traço é apresentado como a condição constitutiva dos sentidos dos enunciados lingüísticos. E foi a partir da noção de dialogismo que Bakhtin conseguiu elaborar sua teoria da polifonia (BAKHTIN, 1979).

Na obra *Problemas da poética de Dostoievski* (BAKHTIN, 1981), o lingüista russo traçou uma distinção entre duas categorias de textos:

- 1 – A primeira categoria se refere aos textos que – principalmente da literatura popular – apresentam uma conotação carnavalesca, ou seja, que o autor parece vestir uma série de “máscaras” diferentes. Esses são os chamados *textos polifônicos*, nos quais cada “máscara” corresponde a uma voz e todas as vozes “falam” ao mesmo tempo, sem que haja a preponderância de uma das vozes.
- 2 – A segunda categoria se refere aos textos que – principalmente os chamados textos dogmáticos – apenas uma voz fala: são textos monológicos,

nos quais mesmo que haja várias consciências presentes, essas são obra do narrador (um grande exemplo é o monólogo de Hamlet, na peça homônima de Shakespeare). Os textos monológicos negam qualquer existência fora de si próprios; não há alteridade.

“Para Bakhtin, a dialogização do discurso tem uma dupla orientação: uma voltada para os ‘outros discursos’ como processos constitutivos do discurso, outra voltada para o outro da interlocução”. (BRANDÃO, 1994, p. 53).

Na primeira orientação, a palavra é “pluriacentuada”: vários acentos contraditórios se cruzam no seu interior e o seu sentido é constituído pelo e no entrecruzamento. Isto significa dizer que o enunciado em um discurso dialógico se constrói em um emaranhado de “fios dialógicos vivos”, ou seja, outros discursos que, intertextualmente, se localizam no interior do próprio discurso. “O discurso se tece polifonicamente, num jogo de várias vozes entrecruzadas, complementares, concorrentes, contraditórias”. (BRANDÃO, 1994, p. 53).

Na segunda orientação, voltada para o destinatário, a interlocução é um fator específico para que o discurso se torne dialógico, uma vez que todo discurso depende da relação bivocal entre emissor e receptor. No momento do enunciado, o locutor inicia um “diálogo” com o discurso do receptor, que não é apenas um mero decodificador, mas um agente ativo capaz de proferir um “contradiscurso”, mesmo que esse discurso ainda não tenha sido dito ou esteja oculto. A questão do não-dito e o do oculto será mais bem trabalhada por Ducrot.

As idéias de Ducrot

Com Oswald Ducrot que o conceito de polifonia ressurge na Lingüística mais recentemente (BRANDÃO, 1994). Embora para o presente trabalho, Bakhtin tenha uma importância superlativa, Ducrot oferece alguns elementos de grande importância para a compreensão da polifonia.

Ducrot demonstra como, num mesmo enunciado isolado, pode-se detectar mais de um falante, contestando o que se entendia na Lingüística por unicidade do

sujeito falante. Pela tese da unicidade do sujeito falante, o sujeito possui três propriedades (DUCROT, 1987):

- ele é o encarregado de toda atividade psicofisiológica necessária à produção do enunciado;
- ele é o autor, a origem dos atos ilocutórios executados na produção do enunciado (ordens, perguntas, asserções etc);
- ele é designado pelas marcas da primeira pessoa quando elas designam um ser extralingüístico; ele é, portanto, a base de sustentação dos processos através de um verbo cujo sujeito é eu, o proprietário dos objetos qualificados de meus, é ele que se encontra no lugar chamado aqui.

A polifonia de Ducrot vai justamente contra a tese da unicidade do sujeito. A teoria polifônica parte do pressuposto de que o sentido do enunciado é uma descrição de sua enunciação e, para essa descrição, o enunciado oferece indicações. Dentre as indicações fundamentais que o enunciado traz inscritas em seu sentido, estão aquelas sobre o autor – ou autores – eventual da enunciação.

A tese do lingüista francês abriga duas idéias centrais (DUCROT, 1987):

- a atribuição à enunciação de um ou vários sujeitos que seriam sua origem;
- a necessidade de se distinguir entre esses sujeitos pelo menos dois tipos de personagens: locutores e enunciadores.

A teoria se desenvolve a partir do primeiro elemento dos seguintes pares em oposição: locutor/alocutário; enunciator/enunciatário e falante/ouvinte. Busca-se, então, conceber duas distinções.

A primeira distinção é aquela que se faz entre locutor e falante. O locutor é o ser responsável pelo dizer, mas não é um ser no mundo, já que se trata de uma ficção discursiva. O falante – aquele que vemos e identificamos empiricamente – é a fonte do discurso. Referem-se a ele o pronome eu e outras marcas da primeira pessoa. O locutor se distingue do sujeito falante empírico (produtor efetivo do enunciado e exterior ao seu sentido) da mesma forma que o narrador se distingue

do autor de um romance. O narrador é um ser fictício, interior à narrativa; o locutor é um ser do discurso que, pertencendo ao sentido do enunciado, está inscrito na descrição que o enunciado dá de sua enunciação.

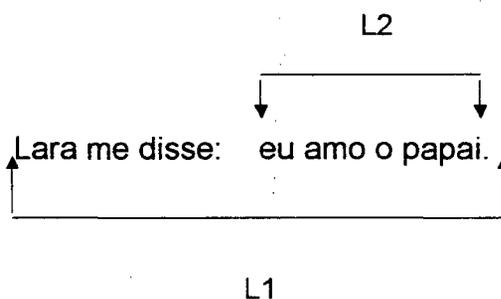
Na segunda distinção, o enunciador é apresentado de forma distinta tanto do locutor quanto do sujeito falante. A figura da enunciação representa a pessoa de cujo ponto de vista os acontecimentos são apresentados. Se o locutor é aquele que fala, que conta, o enunciador é aquele que vê, é o lugar de onde se olha sem que lhe sejam atribuídas palavras precisas.

“Chamo enunciadores os seres que se expressam através da enunciação, sem que, no entanto, lhes sejam atribuídas palavras precisas. Se eles falam é apenas no sentido de que a enunciação é vista como exprimindo seu ponto de vista, sua posição, sua atitude, mas não, no sentido material do termo, suas falas” (DUCROT, 1987, p. 204).

Dessa forma, aquele “que fala” e aquele “que vê” constituem papéis não atribuíveis a um único ser. As atitudes expressas no discurso por um locutor podem ser atribuídas a enunciadores dos quais ele se distancia.

Existe a polifonia quando, em um mesmo enunciado podem ser distinguidos múltiplos enunciadores ou locutores. A polifonia, portanto, é um fenômeno que pode ocorrer tanto para o locutor quanto para o enunciador.

No nível do locutor, a polifonia é manifestada nos casos em que a figura do locutor se desdobra. Exemplo:



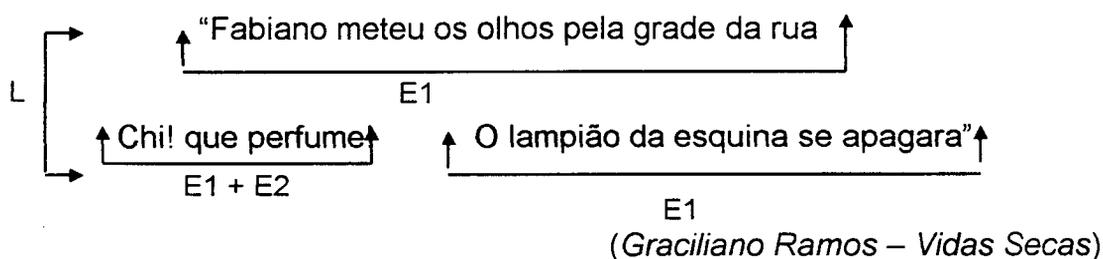
No enunciado acima, existem duas figuras de locutor: um L1 que é responsável pela totalidade do enunciado e um L2 que responde por parte da enunciação de L1. As formas de primeira pessoa (expressa nos pronomes *me* e *eu*) se referem a locutores diferentes, cujas vozes estão lingüisticamente demarcadas pelos pronomes.

Existem casos, porém, em que a polifonia no nível do locutor não é tão delimitada, já que o locutor incorpora a sua fala e a fala do segundo locutor. É o caso do discurso indireto. O uso de certas palavras ou expressões pode modalizar o enunciado, demarcando as perspectivas de quem fala.

- a) Spielberg disse que *felizmente* produzirá o filme de Kubrick.
- b) *Felizmente* Spielberg disse que produzirá o filme de Kubrick.

Em *a*, a palavra *felizmente* diz respeito à perspectiva de Spielberg e não à do locutor responsável pela totalidade do enunciado, como no caso *b*.

No discurso indireto livre, o locutor fala de perspectivas enunciativas diferentes, mas sem demarcá-las lingüisticamente. Exemplo (BRANDÃO, 1994, p. 61):



Pelo esquema temos L que representa a figura do locutor que fala de duas posições diferentes, instalando-se uma ambigüidade contextual com essa duplicidade de perspectiva. O enunciado “Chi! que perfume!” expressa a fala de sua própria perspectiva (E1), mas, ambigüamente, reflete também a perspectiva de Fabiano (E2).

A polifonia apresenta-se ainda em casos de dupla enunciação, como na ironia e na negação. Um enunciado irônico faz ouvir uma voz “diferente” da do locutor. O locutor assume as palavras, mas não o ponto de vista que elas representam. Na negação, a maior parte dos enunciados é analisável como o choque de duas posições antagônicas, atribuídas a dois enunciadores diferentes.

INTERTEXTUALIDADE, INTERDISCURSIVIDADE E FORMAÇÃO DISCURSIVA

Existe uma certa discordância entre os lingüistas sobre a existência de uma diferença entre os fenômenos da intertextualidade e da interdiscursividade, diferença que só se pode explicar se se estabelecer alguma diferenciação entre *discurso* e *texto*.

Como mencionei antes, o discurso é todo enunciado que apresenta um locutor tentando influenciar um ouvinte. Já o texto corresponde “ao conjunto dos enunciados lingüísticos submetidos à análise: o texto é a amostra do comportamento lingüístico que pode ser escrito ou falado” (DUBOIS et alli, 1995, p. 586). Ocorre que, de acordo com o postulado da “sensatez da mensagem” (LOPES, 1978, p.3), todo discurso tem um sentido, mas não um sentido imanente – de outra forma, não seria necessário interpretá-lo. O fato de que, para captar o sentido do discurso, é preciso interpretá-lo, significa que, pelo menos, o sentido do discurso está fora dele, situando-se num espaço que o transcende que é o texto. Portanto, não se pode dizer que todo texto é um discurso, mas, com certeza, todo discurso é um texto. Se o discurso é texto, então, não cabe falar em interdiscursividade, mas apenas em intertextualidade. De qualquer forma, o leitor deve estar informado que muitos lingüistas fazem essa diferença e que, portanto, existe uma boa parte da literatura que diferencia interdiscursividade e intertextualidade.

Para fins desse trabalho, os termos *intertextualidade* e *interdiscursividade* serão entendidos como intercambiáveis. Mas, então, o que vem a ser intertextualidade?

"A intertextualidade é o processo de incorporação de um texto em outro, seja para reproduzir o sentido incorporado, seja para transformá-lo. Há de haver três processos de intertextualidade: a citação, a alusão e a estilização" (FIORIN, 1994, p.30).

No processo de citação, o sentido do texto mencionado pode ser confirmado ou alterado. Por exemplo, se alguém escreve: "Machado de Assis dizia sobre a importância da vitória no campo de batalha: 'Ao vencedor, as batatas!'", está fazendo uma citação do texto *Quincas Borba* de Machado de Assis.

Já no processo de alusão não se citam palavras (todas ou quase todas), mas são reproduzidas as construções sintáticas em que certas figuras são substituídas por outras, sendo que todas mantêm relações hiperonímicas com o mesmo hiperônimo ou são figurativizações do mesmo tema. Um exemplo de alusão é a frase de Oswald de Andrade "*tupi or not tupi*", onde o escritor faz uma alusão à famosa frase do solilóquio de Hamlet, "*to be or not to be*", de William Shakespeare. Nesta alusão, o escritor brasileiro se refere não somente a estrutura afirmação/negação do texto inglês, mas também a sua sonoridade.

Por fim, há o processo de estilização, que nada mais é do que a reprodução do conjunto de procedimentos do "discurso de outrem", isto é, do estilo de outra pessoa. Estilos devem ser entendidos como o conjunto das recorrências formais tanto no plano da expressão quanto no plano do conteúdo manifesto que produzem um efeito de sentido de individualização. Um exemplo de estilização do discurso na literatura brasileira é o épico "*Caramuru*" do Frei José de Santa Rita Durão, no qual o autor praticamente reproduz a estrutura de "*Os Lusíadas*" de autoria do escritor português Luís de Camões.

O dito, o não-dito e o silêncio

Parece evidente que universos simbólicos e seus significados sejam formados por mecanismos lingüísticos aparentes, ou seja, por aquilo que é verbalizado, pelo que é escrito, pelo que é dito. Ocorre, porém, também o que não é dito tem uma

importância fundamental na construção dos significados. O conteúdo não-dito tem sido objeto de análise de alguns lingüistas, destacando-se o trabalho de Oswald Ducrot (1987).

No seu trabalho, Ducrot procurou fazer uma diferenciação entre o pressuposto e o subentendido. Em uma frase como “o carro parou”, existe um pressuposto (não-dito) de que o carro estava em movimento, uma vez que o carro não poderia parar se não estivesse em movimento. Portanto, aquilo que é posto (o dito) traz consigo necessariamente um pressuposto (não-dito). Mas, por que motivo “o carro parou?”. O que fez o carro parar é o subentendido (não-dito). Não se tem certeza dos motivos da parada do carro. Tudo vai depender do contexto.

Há outra forma de tratar o não-dito na análise do discurso. É o caminho sugerido por Orlandi (1993), ao discutir o *silêncio*. Diferentemente do que se imagina, o silêncio – que muitas vezes pode ser confundido com a ausência de palavras – não é o momento da não significação. Para Orlandi (1993), o silêncio também pode ser pensado como a respiração da significação, lugar de recuo necessário para que se possa significar, para que o sentido faça sentido.

O silêncio pode ser compreendido, assim, também como a iminência de sentido. Essa é uma das formas de silêncio, que a pesquisadora Eni Orlandi chama de *silêncio fundador*: silêncio que indica que o sentido pode sempre ser outro (ORLANDI, 1993). Nas formas discursivas irônicas, por exemplo, expressões de ambigüidade são silêncios fundadores. Um republicano conhecido e convicto que, diante de mais um escândalo da família real britânica, ergue um brinde dizendo: “Nada como a monarquia!” Há nessa frase um silêncio fundador marcado pelo tom irônico do brinde. O seu real significado está além daquilo que foi posto. O silêncio fundador é a possibilidade de o sujeito trabalhar sua contradição constitutiva, que permite mostrar que um discurso sempre remete a outro.

Mas o silêncio não se limita ao caráter fundador. Há outras formas de silêncio que atravessam as palavras, “que ‘falam’ por elas, que as calam” (ORLANDI, 1999, p. 83). Existe o silenciamento (ou política do silêncio) que se divide em: *silêncio constitutivo* e o *silêncio local*. No silêncio constitutivo, utiliza-se uma palavra ou expressão no lugar de outra. Por exemplo, dizer “não culpado” significa não dizer “inocente”. Já o silêncio local é a censura, a proibição de dizer em uma certa conjuntura.

“É o que faz com que o sujeito não diga o que poderia dizer: numa ditadura não se diz a palavra ditadura não porque não se saiba, mas porque não se pode dizê-lo”. (ORLANDI, 1999, p. 83).

As palavras se acompanham de silêncio e são elas mesmas atravessadas de silêncio. esse atravessar corresponde ao momento de interdiscursividade de um discurso. No caso de uma narrativa, é o ponto de inflexão da mesma, ou seja, o ponto onde a narrativa sofre a sua transformação, onde ela cria novos sentidos, gera novas narrativas. O trabalho do silêncio se situa justamente nos *efeitos de sentido*.

“Falar em ‘efeitos de sentido’ é, pois aceitar que se está sempre no jogo, na relação das diferentes formações discursivas, na relação entre os diferentes sentidos. Daí a necessidade do equívoco, do sem-sentido, do sentido do outro e, conseqüentemente, do investimento em ‘um’ sentido” (ORLANDI, 1993, pp.21-2).

O silêncio possui uma dimensão política interessante para a sua compreensão. Se é pelo silêncio que se pode compreender a mudança de sentido de um discurso (ou de uma narrativa), e como se sabe, o discurso é também *práxis*, o silêncio carrega um potencial estratégico para a ação. Pode-se dizer, portanto, que o silêncio é, também, uma estratégia.

A *estratégia de silêncio* fica bastante evidenciada quando se analisa as distinções que Lyotard propõe para o silêncio. Partindo de uma concepção negativa do

silêncio, diz que o silêncio substitui uma negativa. E, o que o silêncio nega seria uma das quatro instâncias que constituem um universo de frases: o destinatário, o referente, o sentido e o emissor (Lyotard, apud ORLANDI, 1993).

Dessa maneira, o silêncio em um discurso seria entendido da seguinte forma:

- este assunto não é do seu interesse;
- este assunto não existe;
- este assunto não tem significado algum;
- esse caso não é do meu (emissor) interesse.

Todas essas instâncias dizem respeito a uma estratégia discursiva de inclusão ou exclusão de sujeitos e sentidos em um discurso. Portanto, sua formulação é constitutivamente política.

Os conceitos de *locutor* e de *enunciador* constituem, portanto, instrumentos muito importantes para a análise do discurso. Por meio deles, sabe-se que o discurso não é falado por uma única voz, mas por várias vozes que emitem diversos enunciados que, submetidos à análise, tornam-se *textos*.

Nos processos de intertextualidade, o discurso estabelece sua relação com os demais discursos de forma contratual ou de polêmica: na forma contratual, existe a afirmação de um discurso pelo outro; já na forma polêmica o que existe é uma negação de discursos. Na primeira, se estabelece uma aliança e, na segunda, uma oposição.

Para entendermos ainda mais o caráter polêmico dos discursos, devemos nos ater à questão das formações discursivas e do campo discursivo.

Campo Discursivo

Como já pude mostrar, os discursos não são autóctones, mas, são formados a partir de uma relação complementar ou concorrencial entre si. essa relação é

compreendida se conseguirmos visualizar o que é uma formação discursiva. O conceito de formação discursiva foi delineado por Michel Foucault em *Arqueologia do Saber*, com o intuito de designar conjuntos de enunciados relacionados a um mesmo sistema de regras, historicamente determinadas. Embora Foucault procurasse se afastar de conceitos como “ciência”, “teoria” e “ideologia”, a tradição francesa de análise do discurso incorporou o termo, associando-o diretamente a formações ideológicas.

Partindo do conceito de formação discursiva, Maingueneau propõe que os mesmos sejam identificados espacialmente em: *universo discursivo*, *campo discursivo* e *espaço discursivo* (MAINGUENEAU, 1993).

Por universo discursivo entende-se o conjunto de formações discursivas de todos os tipos que coexistem em uma certa conjuntura. Nenhum tipo de análise do discurso consegue recuperar a totalidade das formações discursivas existentes em um universo discursivo, muito embora as mesmas tenham um número finito. Por esse motivo, faz-se necessário um recorte mais limitado que corresponde ao campo discursivo.

“O ‘campo discursivo’ é definível como um conjunto de formações discursivas que se encontram em relação de concorrência, em sentido amplo, e se delimitam, pois, por uma posição enunciativa em uma dada região. O recorte de tais campos deve decorrer de hipóteses explícitas e não de uma partição espontânea do universo discursivo”.(MAINGUENEAU, 1993, pp. 116-7).

Essa definição parece concordar com a definição de campos sociais proposta por Pierre Bourdieu que mostrei anteriormente.

Dentro de um campo discursivo encontramos “espaços discursivos”. Os “espaços discursivos” são subconjuntos do campo discursivo. Em cada espaço discursivo há pelo menos duas formações discursivas que mantêm relações privilegiadas, de

extrema importância para que se compreendam os discursos que, adiante, serão analisados.

Os espaços discursivos são definidos não porque sejam definidos como “naturais”, mas por uma decisão do pesquisador em função de seu objeto de estudo. Os espaços discursivos são recortados

“(…) *porque uma formação discursiva dada não se opõe de forma semelhante a todas as outras que partilham seu campo: certas oposições são fundamentais, outras não desempenham diretamente um papel essencial na constituição e preservação da formação discursiva considerada*” (Maingueneau, 1993, p. 117).

Assim como os discursos se definem na relação com outros discursos (ditos e não-ditos), nenhum campo discursivo existe isoladamente, havendo trocas dentro de um universo discursivo. Usando a linguagem dos campos sociais, dizemos que os campos discursivos estabelecem *homologias* com outros campos discursivos, e também com outros campos sociais. Essa característica relacional que se pode descrever entre os campos nem sempre é explorada por aqueles que trabalham com análise do discurso. Esses “analistas” preferem analisar os discursos considerados dentro dos limites dos próprios campos, o que não usa todo o potencial da teoria e acaba por empobrecer a análise do discurso.

Definidas as idéias de *universo discursivo*, *campo discursivo* e *espaço discursivo*, pode-se melhor compreender as inter-relações entre os discursos, em especial a chamada *relação polêmica*.

“Uma formação discursiva opõe dois conjuntos de categorias semânticas, as reivindicadas (chamemo-las de ‘positivas’) e as recusadas (as ‘negativas’)”. (MAINGUENEAU, 1993, p. 122).

Um discurso só pode relacionar-se com um outro discurso do mesmo espaço discursivo por meio de um simulacro construído a partir deste outro discurso: não

há relação direta entre esses discursos, mas mediada por esse simulacro. Ao discurso que se encontra na posição de “tradutor” dá-se o nome de *discurso agente*. Já ao discurso que é traduzido dá-se o nome de *discurso paciente*. Numa relação polêmica, há alternância constante dos papéis de agente e paciente.

Os discursos constroem simultaneamente suas identidades e suas relações com os outros discursos, os quais, por sua vez, permitem que essas relações se estabeleçam. Isso se afirma porque as relações de intertextualidade são constitutivas, ou seja, atribuem sentido aos discursos. Daí que, se, pelo menos aparentemente, um discurso mostra-se indiferente ao outro se pode supor que, do ponto de vista semântico, seja importante para esse discurso que ele seja denegado no seu próprio campo e que, ao mesmo tempo, de algum modo, ele “se impeça” de desenvolver-se fora daquele campo.

É o que se pode observar quando se analisa, por exemplo, o discurso dos defensores da pena de morte, em oposição ao discurso dos defensores dos direitos humanos: numa leitura superficial, os dois discursos podem ser descritos como contraditórios, dado que, à primeira vista, constroem-se em espaços discursivos diferentes e, portanto, são incompatíveis ou “incomparáveis”. Afinal de contas, os defensores da pena de morte são associados à defesa de um Estado forte, mais autoritário; por sua vez, o discurso dos defensores dos direitos humanos, construído em outro campo, pode ser descrito como relacionado à defesa da democracia e do humanismo. Em todos os casos, contudo, tudo dependerá sempre do modo como cada um desses discursos se construa: haverá um tipo determinado de construção se qualquer dos dois discursos “desejar” ser descrito apenas dentro de seu campo original e haverá *outros* tipos determinados de construção, no caso de qualquer dos dois discursos “desejar”, “aspirar” ou, até, “admitir” que se o descrevam num plano superior de descrição, no qual se possam, sim, comparar os dois tipos de discurso.

Pode-se pensar, assim, em dois grupos de enunciadores, de cada lado dessa oposição: haverá enunciadores do discurso da pena de morte aos quais não interessará, como estratégia discursiva, que seu discurso seja “comparável” ao do campo semântico “superior” (onde é possível discutir a pena de morte sob a ótica dos direitos humanos); e pode-se pensar, portanto, que, correspondentemente, haverá enunciadores do discurso da pena de morte aos quais, sim, interessará fazê-lo. A cada um desses grupos corresponderá, portanto, uma específica construção discursiva que, ao mesmo tempo, conforme variem os “interesses” de cada grupo, impeça as “comparações” não desejadas e favoreça as comparações desejadas ou, claro, as que se deve “impedir” e as que se pode “admitir”.

Por aí se explica também, também, por exemplo, as inúmeras variantes que se constata nos projetos de lei no Congresso Nacional, mesmo que, no geral, todas estejam “pedindo” que se organize um plebiscito para discutir a adoção da pena de morte no Brasil. Em alguns casos, haverá projetos inaceitáveis para um ou outro grupo, sobretudo nos casos “radicais” em que as construções discursivas “anulem” uma ou outra diferença essencial – e a correspondente relação polêmica – que, é claro, tem sempre de ser preservada, por um ou outro grupo, porque é nela que se encontra a possibilidade de o grupo existir e manter-se como tal. Para os humanistas, por exemplo, nenhuma proposta será “discutível” se, nela, não se preservarem os valores da democracia e os direitos humanos; pela mesma relação, os defensores do Estado forte “não podem” discutir senão as propostas cuja construção discursiva preserve esses valores. Por outro lado, a discussão corre o risco de se tornar totalmente irrelevante se, a custo de aparar “todas as arestas”, para continuar os debates, todos os grupos facilmente aceitassem abrir mãos de todas as diferenças relevantes. Nos dois casos, chegar-se-ia a um impasse.

A situação acima representa uma modalidade exemplar de dialogismo, dissecada, de fato, até quase o impasse absoluto, risco que Maingueneau claramente percebe, também no seu campo de pesquisa:.

“Mas não haveria algum perigo em diluir dessa forma a diferença usual entre polêmico e não-polêmico, em proveito de uma interdiscursividade generalizada?” (MAINGUENEAU, 1993, p. 123)

Sim, isto é possível, principalmente se o pesquisador não tomar o cuidado devido de compreender o tipo de dialogismo que está lidando. Segundo Maingueneau existem dois níveis de dialogismo: o dialogismo constitutivo, que define as condições de possibilidade de uma formação discursiva no interior de um espaço discursivo e; o dialogismo mostrado (diálogo polêmico), que é a interdiscursividade manifestada (MAINGUENEAU, 1993).

O dialogismo polêmico mostrado é importante para o analista de discurso porque leva em consideração assuntos de controvérsia. Controvérsias normalmente ocorrem sobre alguns pontos que podemos chamar de pontos-chave, deixando uma zona sombria entre os mesmos.

“Os assuntos de controvérsia são previamente levantados em dois domínios: as zonas que já foram objeto de ataques e aquelas que ainda não foram debatidas. No primeiro domínio, o discurso filtra entre os enunciados contra ele dirigidos, os temas aos quais lhe parece impossível não responder; no segundo ele define pontos que, no conjunto dos textos do adversário, lhe parecem particularmente importantes”.(MAINGUENEAU, 1993, p. 124).

O que se deve evitar, porém, é imaginar que o discurso pode se reduzir apenas a alguns pontos chave. Apesar de sua importância, a palavra não pode ser descontextualizada, ela deve ser analisada não somente no seu processo de semiose lingüística, mas também de como ela é explorada em um debate e também como esse próprio debate é produzido. Mais ainda, a interdiscursividade possui uma grande diversidade de dimensões, que podem estar todas implicadas nesse mesmo debate.

Toda polêmica não é estabelecida imediatamente. Ela se legitima aparecendo como repetição de outras que acabam definindo uma “memória polêmica” de uma formação discursiva.

“As diversas memórias polêmicas recorrem a um tesouro cujas linhas de partilha são incessantemente deslocadas. Quando um discurso novo emerge, ele faz emergir com ele uma redistribuição destas memórias (...) o discurso é mobilizado por duas tradições: a que o funda e a que ele mesmo, pouco a pouco instaura”. (MAINGUENEAU, 1993, p. 125).

A questão da memória polêmica remete às homologias de campos sociais definidas por Pierre Bourdieu. Um campo discursivo acaba reproduzindo situações de poder de outros campos discursivos. Assim como nos campos sociais, a polêmica supõe

“... um contrato” entre o locutor agente e o locutor paciente. A polêmica presume a divisão de um mesmo campo discursivo e das leis que lhe são inerentes por pólos distintos, e que se colocam em posições assimétricas de poder. O tipo de capital presente é um capital lingüístico. “Os locutores mudam de registro lingüístico – com tanto maior margem de liberdade quanto mais total for o domínio dos recursos lingüísticos – em função da relação objetiva entre sua posição e a de seus interlocutores na estrutura da distribuição do capital propriamente lingüístico e, sobretudo, das outras espécies de capital” (BOURDIEU, 1983, p. 173).

Essa lembrança reforça a tese de que a razão de ser de um discurso nunca se encontra no interior do mesmo, nem mesmo na competência lingüística do locutor: ela se situa no lugar a partir do qual ele é socialmente definido, ou seja, nas propriedades inerentes no campo particular que lhe é homólogo. Por exemplo, o discurso do Presidente da República se define não pelas palavras que ele profere, mas pela posição que ocupa e pelo conjunto de outras ações que lhe são associadas.

Outro ponto importante a ressaltar é que é na polêmica que se vislumbra o *silêncio*, tal como mostrei anteriormente. A polêmica tem um potencial constitutivo

de sentido (dialogismo constitutivo) muito forte, uma vez que no exercício da polêmica os sentidos das formações discursivas são passíveis de alteração.

Explicadas as questões da polifonia e da intertextualidade, falta discutir como o discurso articula os processos ideológicos e os processos lingüísticos. Em outras palavras, resta discutir o caráter ideológico do discurso.

O CARÁTER IDEOLÓGICO DO DISCURSO

A polifonia e a intertextualidade – mesmo que não perceptíveis em um primeiro momento – são características intrínsecas ao discurso e demonstram que, ao incorporar várias vozes e vários textos, o discurso não é uma entidade autônoma, mas sim condicionada por uma malha de vários sentidos. Tal afirmação vai ao encontro do que Edward Lopes chama de “*postulado do caráter oculto do significado*” (LOPES, 1978, p.3).

Segundo o postulado do “caráter oculto do significado”, o sentido é algo que se procura. O discurso não possui um único sentido, mas vários.

“Tudo se passa como se, assim como a floresta esconde a árvore, uma pluralidade de sentidos ocultasse um sentido único. Objetos alegóricos, a floresta e o discurso seriam modos de manifestação figurativa de um ‘não saber’ que é eminentemente perturbador” (Lopes, 1978, p.3).

O discurso assume, então, um caráter incômodo. O discurso incomoda porque ele é sempre o discurso do “outro” (ou seja, de um virtual oponente). O nosso discurso não produz duplos sentidos para nós mesmos. O discurso do “outro” é enigmático porque o “outro” é enigmático, o que se torna um problema a ser resolvido: na passagem do discurso ao texto conta-se, de forma subjacente, uma narrativa que vai do não-saber ao saber. O caráter enigmático do discurso não significa uma ausência de sentido; pelo contrário, *o discurso é misterioso porque é conotado, ou seja, apresenta múltiplos sentidos, escapando, portanto, do domínio do interlocutor.*

Aliás, procurar o sentido do discurso é uma das formas encontradas pelas pessoas para manifestarem um desejo de dominação ou de contra-domação.

“Analisados, um a um, todos os modos de dominação que o homem inventou ao longo dos séculos para relacionar-se com o seu próximo, nenhum é mais eficiente que o da manipulação dos sentidos. Aquele que manipula os sentidos do discurso transforma-se no árbitro todo poderoso da comunidade para a qual define o que venha a ser valor e antivalor; é ele quem assinala os objetivos a serem perseguidos pelo grupo, dita as regras de comportamento que hão de dirigir a ação singular dos indivíduos na tentativa de realização de seus valores, pune e recompensa” (LOPES, 1978, p. 4).

Sendo assim, o discurso incorpora textos que dizem respeito a interesses relacionados ao poder.

“Por mais que o discurso seja aparentemente bem pouca coisa, as interdições que o atingem revelam logo, rapidamente, sua ligação com o desejo e com o poder” (FOUCAULT, 1996, p.10).

Se o discurso se relaciona expressamente a interesses, está claro que ele está relacionado à ideologia.

SOBRE A IDEOLOGIA

Como havia mostrado anteriormente, ao apresentar a teoria sobre o mundo social em Pierre Bourdieu, o ser humano não existe sobre a natureza, mas sobre os campos sociais (e instituições) onde “pratica” a natureza. E essas instituições são fruto de práticas sociais. Tais instituições são legitimadas por universos simbólicos que, por seu turno, se legitimam por mecanismos conceituais, dentre eles, as ideologias.

Todo conhecimento de um indivíduo é um conhecimento da prática em processo que esse indivíduo realiza. Ocorre, porém, que,

“o conjunto de concepções de cada indivíduo, enquanto sistema pessoal, exprime somente a prática desse indivíduo. Mas o caráter social da prática, isto é, o fato dessa prática decorrer sobre instituições comuns a múltiplos indivíduos, faz com que nos sistemas particulares de cada um deles existam concepções gerais partilhadas por uma comunidade de indivíduos (...) quando invoco a ideologia como ideologia da prática refiro-me a uma prática cujo único processo direto ocorre na institucionalização social” (BERNARDO, 1978, p.88-90).

O modelo acima parte da suposição de que todas as formações ideológicas são conhecimento de uma prática, concebendo, portanto, uma relação imediata e constante entre a prática e o processo de pensamento. Tal suposição é perfeitamente adequada ao modelo de significação lingüística – semiose – que apresentei anteriormente, já que, de um produto da *práxis* (que agora posso chamar de ação intelectual) do homem cognoscente surgem os processos de pensamento que nos fazem “perceber” a realidade.

Toda ideologia é, portanto, a expressão de uma prática social, sendo anterior a essa. Porém,

“a ideologia determinada por uma prática vai constituir o quadro de representações iniciais que a nova prática se irá prosseguir (...) Isto não significa que uma ideologia determinada por uma prática passada seja determinante da prática futura, mas simplesmente que as produções ideológicas não surgem permanentemente do nada e que as formações ideológicas produzidas por um dado momento de prática servirão de matéria prima conceptual às formações ideológicas determinadas por uma nova prática ou pelos estados futuros da mesma prática” (BERNARDO, 1978, p. 94).

A ideologia não é a mera expressão de uma realidade exterior, já que, como mostrei anteriormente, os meios exteriores onde se realizam as práticas sociais são as instituições, que por seu turno, integram e reproduzem a realidade social. A ideologia expressa, portanto, o processo da prática.

“Assim sendo, ideologias não estão ‘acima’ ou ‘entre’ pessoas, grupos ou sociedade, mas são partes de seus membros (...) isto não significa que elas são *individuais* ou *somente mentais*. Pelo contrário, assim como as linguagens, as ideologias são tão sociais quanto são mentais” (VAN DJIK, 1998b, p.49).

Também seria errôneo dizer que a ideologia é uma “*falsa consciência da realidade*” como apregoava uma tradição marxista “ortodoxa”, isto implicaria a existência de uma realidade “verdadeira” e imutável, o que não se pode conceber no campo social, uma vez que, conforme discorri antes, a realidade é um produto social. Não se pode falar numa oposição entre verdade e ideologia (MOTTA, 1986).

“Não há erro nem falsidade. Cada prática pensa a sua verdade. Expressão imediata da prática, uma concepção é, por isso, sempre adequada, e a problemática do falso e do verdadeiro não tem qualquer sentido. O erro não é mais do que a negação por uma prática das concepções de outra, ou melhor, é a inconsciência dessa negação. Quando digo que uma determinada teoria é errada, quero dizer que ela não exprime a minha prática” (BERNARDO, 1978, p. 201).

Pode-se dizer que existe uma verdade nas ideologias,

“contanto que se sublinhe que as ideologias não têm a mesma pertinência, nem mesmo nos diferentes momentos de sua história, e contanto que se defina essa ‘verdade’ em sua particularidade de ‘verdade conflitual’” (ANSART, 1978, p.187).

As diversas ideologias se apresentam como arcabouços teóricos que explicam distintamente a realidade social. “Diferentes grupos sociais terão afinidades diferentes com as teorias em competição e conseqüentemente se tornarão ‘portadoras’ destas últimas” (BERGER e LUCKMANN, 1985, p.162).

As ideologias constituem a fundamentação das crenças sociais partilhadas por um grupo social.

“As crenças ideológicas devem ser ambas gerais e abstratas, e também muito relevantes para um grupo. Elas normalmente não lidam com detalhes da vida social cotidiana, mas se aplicam às dimensões fundamentais do grupo e às suas relações com os outros grupos (...) elas devem ser funcionais para o grupo como um todo e refletir as condições de sua existência e sua reprodução” (VAN DJIK, 1998b, p.49).

Quando as crenças gerais que governam o funcionamento da sociedade como um todo não são contestadas, fica difícil, *a priori* identificá-las como ideologias, uma vez que não há grupos que contestem tais idéias, ou mesmo proponham uma alternativa para as mesmas. Por outro lado, se algumas crenças tidas como universais são de fato manifestações dos interesses de um grupo específico (por exemplo, crenças sobre os papéis das mulheres e seus direitos até muito recentemente) e são tidas como dadas (*taken for granted*), aceitas tacitamente e de forma incontestada pelos outros grupos, aí sim se pode inferir as diferenças entre os diferentes grupos e seus interesses, o que significa dizer que uma boa parte das idéias gerais que governam o funcionamento da sociedade são de fato crenças pertencentes a um único grupo e que são impostas à sociedade ou à cultura como um todo.

Portanto, dentro de uma cultura totalmente homogênea, nenhum conflito de interesses de quaisquer crenças básicas pode ser concebido ou pensado, mas a partir do momento que

“um grupo social que percebe que as idéias básicas não estão de fato representando os interesses de todos, então, um conjunto de idéias básicas comuns será declarado ideológico e atrelado a um grupo dominante específico. Da mesma maneira que as crenças grupais podem se tornar crenças culturais de diversas maneiras (normalmente pelo poder, hegemonia, inculcação e outras) também o contrário pode ser verdade, quando indivíduos formam um grupo que desafia crenças sociais aceitas de forma geral, desenvolve crenças opostas e desenvolvem assim, a sua própria ideologia de resistência” (VAN DJIK, 1998b, p.51).

Há aqui, portanto, uma competição entre os grupos sociais e, quando a competição deixa o campo teórico e se materializa na prática, a capacidade de expressão pragmática da teoria só se mostra aplicável aos interesses das forças sociais que se tornaram portadores dela. “Quando uma particular definição da realidade chega a se ligar a um interesse concreto de poder, pode ser chamada de ideologia” (BERGER e LUCKMANN, 1985, p.166).

Sintetizando o que os pensamentos que mencionei ao longo da construção do conceito, creio que posso definir ideologia como sendo um conjunto de significados que expressam a prática de um determinado grupo social em um campo social, significados esses relacionados a um interesse concreto de poder (ANSART, 1978, BOURDIEU, 1989; VAN DIJK, 1998b, MOTTA, 1986, BERGER e LUCKMANN, 1985).

RELAÇÃO DISCURSO E IDEOLOGIA.

A relação entre discurso e ideologia fica mais próxima quando analisamos os conceitos de formações ideológicas e formações discursivas. Uma formação ideológica pode ser compreendida como o conjunto de representações das práticas institucionais de um grupo social, de suas idéias, revelando a compreensão que cada grupo tem do mundo. Para a análise do discurso, uma vez que não existem idéias fora da linguagem, essa formação ideológica não existe fora da linguagem.

“Por isso, a cada formação ideológica corresponde uma formação discursiva (...) É com essa formação discursiva assimilada que o homem constrói seus discursos, que ele reage lingüisticamente aos acontecimentos. Por isso, o discurso é mais o lugar da reprodução que o da criação” (FIORIN, 1993:32).

Na primeira parte, mostrei que os traços ideológicos iniciam a configuração de “formas” ou “corredores” semânticos, por onde vão passar as linhas básicas de significação – isotopias – da cultura de uma certa comunidade. São justamente esses corredores semânticos ou isotópicos que vão balizar a percepção/cognição,

criando modelos ou padrões perceptivos, ou ainda os 'óculos sociais', que são os estereótipos da percepção, mediante os quais enxergamos a realidade e "fabricamos" o referente. *Tendo a ideologia papel preponderante no processo de significação lingüística, o discurso pode ser entendido como o espaço onde a semiose irrompe* (LOPES, 1978).

Portanto, os discursos são responsáveis pela construção lingüística dos traços ideológicos que moldam os "filtros" através dos quais "enxergamos" a realidade.

POR UMA ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO

Nas páginas anteriores percebemos como os discursos se relacionam a ideologias e, conseqüentemente, às questões da distribuição de poder no mundo social. Portanto, em minha opinião, uma análise do discurso não pode se restringir a uma mera descrição dos conteúdos lingüísticos das falas e dos textos escritos dos homens. O que se pretende aqui é desenvolver uma Análise Crítica do Discurso (ACD).

"ACD é um tipo de pesquisa analítica do discurso que primeiramente estuda as maneiras pelas quais o abuso do poder social, a dominação e a desigualdade são produzidas, reproduzidas e resistidas por meio de textos e falas no contexto social e político. Com tal pesquisa dissidente, a ACD assume posição explícita e até mesmo enseja compreender, expor e, por fim resistir à desigualdade social".(VAN DIJK, 1998, p.1)

A ACD é uma forma de continuidade de uma tradição nas ciências sociais que rejeita a possibilidade de uma ciência "neutra". A ciência e, especialmente, os discursos acadêmicos são partes constitutivas e influenciadas pela estrutura social, produzidos e reproduzidos na interação social. Segundo Van Dijk, a ACD para se efetivar como uma linha de pesquisa crítica deve satisfazer alguns requisitos para poder alcançar de forma efetiva seus objetivos. São eles:

- Qualquer pesquisa em ACD tem que ser "melhor" que outras pesquisas para poderem ser aceitas. (Entende-se por melhor aqui um tipo de pesquisa que

esteja adequada às especificações do “campo científico” e que, desta forma, seja ela própria legítima por outros que fazem parte da “comunidade científica”).

- Deve focar primeiramente em problemas sociais e questões políticas, ao invés de paradigmas em modas momentâneas.
- A ACD é multidisciplinar.
- Mais do que meramente descrever estruturas discursivas, a ACD deve tentar explicá-las em termos de propriedades da interação social e, especificamente, da estrutura social.
- Mais especificamente, a ACD deve focar as maneiras pelas quais os discursos criam, confirmam, legitimam, reproduzem ou desafiam relações de poder e dominação na sociedade. (Van Dijk, 1998).

A ACD não constitui um tipo de pesquisa específica, uma vez que não possui um único recorte teórico. Dentre os objetivos mencionados anteriormente, há vários tipos de ACD e esses, por sua vez, podem ser bastante diversificados tanto do ponto de vista teórico quanto analítico. Ainda assim, dados a perspectiva comum e os objetivos gerais da ACD, pode-se encontrar de forma global conceitos e teorias que se relacionam melhor. Desta forma, muitos tipos de ACD questionarão as maneiras pelas quais algumas estruturas discursivas específicas são utilizadas na reprodução da dominação social, enquanto outras fazem parte de conversações de noticiários, de outros gêneros e contextos.

“Assim sendo, o vocabulário típico de muitos *scholars* em ACD apresentarão certas noções como ‘poder’, ‘dominação’, ‘hegemonia’, ‘ideologia’, ‘classe’, ‘gênero’, ‘raça’, ‘discriminação’, ‘interesses’, ‘reprodução’, ‘instituições’, ‘estrutura social’ ou ‘ordem social’ ao lado de noções analíticas do discurso mais familiares”. (VAN DIJK, 1998, p.3).

Não é de se estranhar que a pesquisa em ACD quase sempre fará referência aos principais filósofos e cientistas sociais do nosso tempo ao teorizar algumas noções fundamentais. Desta forma, referências aos principais pensadores da Escola de Frankfurt (Adorno, Horkheimer e Marcuse) e ao trabalho mais contemporâneo de Habermas serão, obviamente, bastante comuns em análise crítica. De forma

similares muitos estudos críticos farão referência a Foucault ao lidar com noções como poder, dominação e disciplina, ou mesmo a noção mais filosófica de “ordem do discurso” (FOUCAULT, 1996). Há ainda a tradição neo-marxista inspirada em Antonio Gramsci e suas noções de hegemonia, bloco histórico e ideologia. Além disso, muitos estudos sobre a linguagem, cultura e sociedade perpetrados por Pierre Bourdieu têm se tornado muito influentes, em especial por causa das noções de *habitus* e *campo*.

Outros autores e referências poderiam ser mencionados no presente trabalho. Mas ao invés de trabalhar com cada autor em separado, prefiro mostrar algumas noções básicas que nortearão as análises críticas dos discursos do campo discursivo do Terceiro Setor. São elas: *a polaridade macro x micro, poder como controle, acesso e controle do discurso, controle de contexto, controle do texto e da fala, controle da mente, discurso da mídia, discurso e poder*.

Polaridade Macro e Micro

O uso da linguagem, o discurso, a interação verbal e a comunicação pertencem ao nível micro da ordem social. Poder, dominação e desigualdade entre grupos sociais são termos que normalmente pertencem ao nível macro de análise. Desta forma, a ACD deve procurar construir pontes que aproximem os níveis macro e micro, que por sua vez, são teoricamente separados eles próprios por uma construção sociológica. Na interação cotidiana os níveis macro e micro são um só, um todo unificado.

Há vários modos de analisar e unificar esses níveis (VAN DIJK, 1998), a saber:

- Afiliação a grupos sociais: atores enunciam discursos como membros de grupos sociais, organizações ou instituições; por outro lado, desta forma grupos podem atuar por meio de seus membros.
- Ação-processo: os atos sociais de atores individuais são parte constituinte de ações de grupos e de processos sociais, tais como legislação, “fabricação da notícia” ou a reprodução de ideologias.

- Contexto-estrutura social: situações de interação discursiva são similarmente partes (ou constituem) da estrutura social; uma conferência de imprensa é uma prática típica das organizações e das instituições de mídia.
- Cognição pessoal e social: atores sociais possuem tanto cognição pessoal quanto social: memórias, conhecimento e opiniões pessoais, bem como memórias, conhecimento e opiniões partilhadas com membros de um grupo ou de uma cultura como um todo. Ambos os tipos de cognição influenciam a interação e o discurso de membros individuais, enquanto “representações sociais” (*habitus*) comandam as ações coletivas de um grupo. Desta forma, a cognição é também a interface crucial entre o individual e o social e, no caso, entre discurso individual e a estrutura social (VAN DIJK, 2000).

Poder como controle e hegemonia

“Uma noção central na maior parte dos trabalhos sobre o discurso é a noção de poder, mais especificamente de poder social dos grupos e das instituições”. (VAN DIJK, 1998, p. 4).

Grupos têm maior ou menor poder de acordo com a sua possibilidade de controlar os atos e as mentes dos outros grupos (e de seus membros). essa possibilidade pressupõe uma base de poder calcada no acesso a recursos sociais escassos (aquilo que Bourdieu, como mostrei anteriormente, chama de tipos de capital), tais como: força, dinheiro, *status*, fama, conhecimento, informação, “cultura” e várias formas de discurso público e comunicação (sobre a questão do poder, ver LUKES, 1974).

Diferentes tipos de poder podem ser identificados de acordo com os vários tipos de recursos que são empregados para o seu exercício. É de se notar, porém, que o poder é raramente absoluto, mesmo o poder de grupos podem controlar mais ou menos outros grupos ou mesmo, apenas controlá-los em situações específicas ou em certos campos sociais. Mais ainda, grupos dominados podem mais ou menos resistir, aceitar, ignorar, corroborar o poder do grupo dominante, ou até mesmo achá-lo natural. É isso que é Gramsci chama de “hegemonia”, ou seja, a forma como os grupos dominantes exercem os seus poderes como “guias” da

sociedade, por meio de estratégias não se limitam as forças materiais, mas também às ideologias, à cultura, ao ensino etc. (GRAMSCI, 1975).

É de se notar, porém, que o poder nem sempre se manifesta em termos de atos óbvios vindos de membros de grupos dominantes, mas são representados por uma miríade de ações que são relevadas (*taken for granted*) no cotidiano. Da mesma forma, nem todos os membros de um grupo poderoso são mais poderosos do que todos os membros dos grupos dominados. Também não significa dizer que se pode menosprezar outras formas de poder, tais como o poder disciplinar (FOUCAULT, 1987) que se manifesta por meio de disciplinas que se originam em redes que independem de haver grupos dominantes ou dominados. Para os efeitos do presente trabalho, o poder é definido como um poder dos grupos como um todo.

Nesse sentido, uma análise das relações entre poder e discurso precisa de um acesso a formas específicas de discurso, tais como a política, a mídia e a ciência. Para tanto, é preciso compreender como se dá o processo de cognição pessoal e social que influencia a ação, processo que, em teoria, já acompanhamos, quando tratei da questão da dualidade percepção-cognição e de sua relação com o referente lingüístico. Pode-se, então, fazer a seguinte ilação: uma vez que as mentes das pessoas são tipicamente influenciadas pela práxis, e dado que a práxis envolve ações sociais calcadas no texto e na fala, pode-se dizer que o discurso pode, pelo menos indiretamente, controlar as ações das pessoas – o que se observa nos processos de persuasão e manipulação. “Aqueles grupos que controlam o discurso mais influente também têm mais chances de controlar as mentes e as ações dos outros” (VAN DIJK, 1998, p.5).

O foco da ACD recai sobre o abuso desse tipo de poder dos grupos dominantes – especialmente na relação de dominação –, ou seja, sobre as maneiras pelas quais o controle sobre o discurso é exacerbado para controlar as crenças e ações das pessoas no interesse dos grupos dominantes, contra os melhores interesses ou as

vontades dos outros. Sob uma perspectiva habermasiana, abuso pode ser caracterizado como uma violação que agride aos outros (HABERMAS, 1987, 1996). Em outras palavras, a dominação pode ser considerada como uma forma ilegítima de exercício do poder.

Van Dijk propõe três questões básicas para compreensão do poder de controle dos grupos dominantes sobre os grupos dominados, em termos da ACD (VAN DIJK, 1998):

- Como os grupos mais poderosos controlam o discurso público?
- Como esse discurso controla as mentes e as ações dos grupos menos poderosos, e quais são as conseqüências sociais de tal controle, tais como a desigualdade social?
- Como os grupos dominados desafiam e resistem discursivamente a esse poder?

Formas de acesso e de controle do discurso

Como já pude mostrar anteriormente, o acesso ou o controle do discurso público e da comunicação é uma forma importante de recurso simbólico (capital simbólico). A maioria das pessoas apenas possui controle ativo sobre as conversações diárias com seus familiares, amigos ou parentes, e um controle passivo sobre outras formas de comunicação, tais como a mídia e seu uso. Em muitas situações, pessoas comuns são mais "alvos" passivos de textos e falas, por exemplo, de seus chefes ou professores, de autoridades (policiais, juízes, burocratas, governantes etc.) que podem, simplesmente, dizer-lhes sobre o que devem ou não acreditar ou sobre o que ou não devem fazer.

Por outro lado, membros de grupos sociais dominantes (em especial suas elites) têm maior ou menor acesso exclusivo (ou controle) sobre um ou mais tipo de discurso público, dependendo do campo social em que atuam. Assim, cientistas controlam o discurso acadêmico, jornalistas controlam o discurso da mídia, advogados o discurso jurídico e políticos controlam a elaboração de políticas e outros tipos de discurso político. Aqueles que possuem maior controle sobre o

maior número de discursos (e suas propriedades distintas) são, por definição, os mais poderosos.

Essas noções de acesso ao discurso e ao seu controle são muito generalistas, e é uma das funções da ACD traduzi-las em termos de forma de poder. Assim uma vez que o discurso pode ser definido em termos de eventos comunicativos complexos, deve-se definir o acesso e o controle ao discurso tanto para o *contexto* e para as *estruturas de texto e fala*.

Controle de contexto

Contexto é definido como a estrutura (mentalmente representada) daquelas propriedades, daquela situação social que são relevantes para a produção e o entendimento do discurso (VAN DIJK, 1998b).

O contexto consiste de certas categorias como a definição global da situação, tempo e lugar, ações de continuidade (incluindo discursos e gêneros discursivos), participantes em vários papéis comunicativos, sociais ou institucionais, bem como suas representações mentais.

O controle do contexto envolve o controle sobre uma ou mais destas categorias. Por exemplo, a determinação do que é uma situação comunicativa, a decisão da hora e do local de um evento comunicativo, ou a determinação de quais participantes podem ou devem estar presentes, exercendo quais papéis, que tipo de conhecimento eles podem ou não possuir e quais são as ações sociais que podem ou devem acompanhar o discurso. A ACD deve especificamente focar sobre as formas de controle de contexto que atuam da melhor maneira para representar e reproduzir os interesses do grupo dominante no campo social em questão.

O controle do texto e da fala

O controle sobre as estruturas do texto e fala é fundamental para o exercício e para a representação do poder de um grupo. Ao relacionar texto e contexto pode-se ver claramente que os membros dos grupos poderosos podem decidir sobre quais tipos de discurso ou atos de fala são mais apropriados para cada ocasião. Certos gêneros de discurso possuem um esquema convencional, que se pode organizar em categorias. Em uma sala de aula, por exemplo, o professor tem o controle sobre o que deve ser falado ou não, bem como o tipo de linguagem que deve ser empregado.

Portanto, é vital, para que se compreendam todos os discursos, saber quem controla os tópicos – aqui entendidos como macro-estruturas semânticas – que devem ser abordados e quando devem ser mudados. Assim como em outras formas de controle de discurso, tais decisões devem ser negociadas entre os participantes e, dependendo do contexto, isto se refere a como os participantes interpretam a situação comunicativa.

“Virtualmente todos os níveis de estruturas de contexto, texto e fala podem, em princípio, ser mais ou menos controlados por enunciadores poderosos, e esse poder pode ser abusado em detrimento dos outros participantes. Deve ser, porém ressaltado que fala e texto nem sempre representam ou incorporam as relações globais de poder entre os grupos: é sempre o contexto que pode interferir, reforçar ou de outra maneira transformar tais relações”. (VAN DIJK, 1998, p.7).

Controle da mente

Se o controle do discurso é a primeira grande forma de poder, o controle das mentes das pessoas é outra maneira fundamental de reprodução da dominação e da hegemonia. No contexto da ACD, controle da mente envolve mais que uma mera introjeção de crenças sobre o mundo por meio do discurso e da comunicação. Segundo Van Dijk (1998), os elementos de poder e de dominação surgem de várias maneiras, tais como:

- A menos que sejam inconsistentes com suas crenças e experiências pessoais, os receptores tendem a aceitar crenças por meio do discurso proferido por fontes percebidas como confiáveis, críveis e autorizadas, tais como acadêmicos, peritos, profissionais ou pela “mídia confiável”. Neste sentido, um discurso poderoso é definido contextualmente em termos do poder percebido destas fontes.
- Em algumas ocasiões os participantes são obrigados a serem recipientes do discurso, tais como em situações de aprendizagem e de trabalho.
- Em muitas situações não existem outros discursos públicos ou mídia que pode fornecer informação por meio da qual crenças alternativas possam ser geradas.
- Receptores podem não ter o conhecimento ou as crenças necessárias para desafiar os discursos ou as informações aos quais estão expostos.

Esses quatro pontos sugerem que o controle discursivo mental é uma forma de poder e dominação se esse poder se exerce de acordo com os interesses dos grupos dominantes e se os receptores não possuem alternativas para rebater esses discursos.

Se se volta à perspectiva habermasiana, se a liberdade é definida como ter oportunidade para pensar e fazer o que qualquer um quer, então essa carência de alternativas é, por definição, uma limitação da liberdade dos receptores.

“Onde essas condições de controle mental são amplamente *contextuais* (...), outras condições são discursivas, ou seja, uma função das estruturas e estratégias de texto e fala por elas próprias. Em outras palavras, dado um contexto específico, certos significados e formas de discurso têm maior influência sobre a mente das pessoas que outras”. (VAN DIJK, 1998, p. 8).

Discurso da mídia

O inegável poder da mídia tem inspirado muitos estudos críticos em muitas disciplinas, não menos do que no próprio campo da comunicação de massa (MICELI, 1973; CHOMSKY e HERMAN, 1989), por exemplo. O que causa mais espanto é que na maior parte dos casos os estudos de mídia não têm focado

diretamente as estruturas do discurso. Isto porque, muitos dos estudos críticos sobre a mídia levam em consideração a lingüística, a semiótica e a análise do discurso (VAN DIJK, 1998).

Normalmente as análises não vão além de “leituras” de notícias ou de estórias relevantes, mas subteorizadas de casos em que a mídia efetivamente cometeu distorções (LEE e SOLOMON, 1990). Estudos desenvolvidos dessa forma – e mesmo utilizando métodos (normalmente de análise quantitativa de conteúdo) consagrados nas ciências sociais – carecem de análise detalhada das próprias estórias reais mostradas pelas notícias.

Essa situação anteriormente descrita é de espantar, uma vez que há algum tempo, desde que McLuhan desenvolveu seu clássico estudo sobre os meios de comunicação de massa como extensões dos sentidos humanos (MCLUHAN, 1973) é possível estabelecer conexões sobre a natureza dos meios de comunicação e a possibilidade de, ao controlá-los, grupos dominantes (ou seus membros mais proeminentes) podem exercer controle sobre os mecanismos de percepção dos seres humanos e, conseqüentemente, sobre a construção dos seus mecanismos de cognição.

De qualquer forma, estudos sobre a mídia podem prover uma riqueza de elementos para a ACD. Para tanto, muitas fronteiras entre os estudos de mídia e a lingüística, a semiótica e a análise do discurso precisam ser ultrapassadas, para que se possa dar mais atenção para as sutilezas dos “textos” que são transmitidos pela mídia.

Um dos pontos mais interessantes para analisar o discurso da mídia é levantar, por exemplo, a freqüência com que ocorre determinado assunto, quem são as pessoas mais freqüentemente citadas etc.

Discurso e poder

As relações entre poder e discurso devem levar em consideração não apenas as maneiras pelas quais o discurso cria afirmações e interdições para o comportamento das pessoas, mas sobre a maneira pela qual as estruturas discursivas influenciam diretamente a cognição, por exemplo, por meio da persuasão, e suas conseqüências: “como as pessoas fazem as coisas pelo uso da linguagem” (VAN DIJK, 1998, p. 20).

Dessa maneira, deve-se prestar atenção como as pessoas (ou os grupos) demonstram seu poder por meio do uso de um grande número de características estilísticas e assim demonstram um “estilo poderoso”. Além disso, os usos de um léxico diversificado, da eloquência ou da intensidade da fala, podem estar envolvidos em demonstrações de poder, tais como a mudança de tópicos de conversação ou o uso da mitigação de palavras.

ANÁLISE DE DISCURSO NESSA TESE

Empreendi nessa parte um esforço para mostrar como o discurso se articula às práticas dos diversos atores do mundo social. Mostrei o que se entende por Análise Crítica do Discurso.

Daqui em diante, empreenderei duas análises de discurso sobre o Terceiro Setor:

A pesquisa sobre Terceiro Setor no Brasil

O Terceiro Setor na mídia brasileira

Nos dois casos, farei uma análise da freqüência do termo e, retirando alguns exemplos, procurarei mostrar como o Terceiro Setor é freqüentemente tratado, quer pela comunidade acadêmica no Brasil, quer pela mídia.

O TERCEIRO SETOR NO BRASIL: AS VOZES DO MUNDO ACADÊMICO

Nesse capítulo, analiso o discurso do meio acadêmico sobre o Terceiro Setor no Brasil, pelos seguintes passos.

Primeiro, mostro e discuto os primeiros trabalhos sobre o Terceiro Setor no Brasil. Em seguida, apresento os “números” que a pesquisa da *Johns Hopkins University* encontrou para o Terceiro Setor brasileiro.

Depois, exibio duas pesquisas – uma desenvolvida pelo CEATS e outra feita por mim –, na qual se vê a área de conhecimento científico predominante nos círculos acadêmicos brasileiros. Identificada a área predominante, sugiro as principais formações discursivas que parecem ser típicas da área, para o Terceiro Setor e as analiso.

OS PIONEIROS DA PESQUISA SOBRE TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Para alguns autores (FALCONER, 1999 e COELHO, 2000), Rubem César Fernandes e Leilah Landim, pesquisadores do Instituto de Estudos da Religião (ISER) são os pioneiros do uso da expressão Terceiro Setor, no Brasil. *Para Além do Mercado e do Estado* (LANDIM, 1993) e *Privado porém Público: o terceiro setor na América Latina* (FERNANDES, 1994) são as primeiras referências de autores brasileiros que a maior parte dos pesquisadores citam quando tratam do termo “Terceiro Setor”⁵.

Além de serem colegas no mesmo centro de estudos, Landim e Fernandes possuem um passado de militância em ONGs, e sempre estiveram envolvidos com a temática das ONGs e dos movimentos sociais (LANDIM, 1988; FERNANDES e PIQUET CARNEIRO, 1991).

⁵ Essa afirmação se refere apenas ao termo “Terceiro Setor”.

Ambos são responsáveis não só pela introdução do termo “Terceiro Setor” no Brasil, mas também por difundir a pesquisa do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* no país: Leilah Landim é a pesquisadora-associada do projeto no Brasil.

Dessa forma, para se entender a pesquisa sobre Terceiro Setor no Brasil, é preciso apresentar as idéias dos dois autores.

A PESQUISA DE LEILAH LANDIM

Em *Para Além do Mercado e do Estado*, Landim apresenta o termo Terceiro Setor como uma das diversas denominações (*voluntary sector, third sector, charities, non governmental organizations, philanthropy, sociedade civil*) do setor não-lucrativo (*nonprofit sector*) (LANDIM, 1993).

De fato, Landim não destaca o termo “Terceiro Setor” dos demais; há uma predominância sim do termo não-lucrativo (*nonprofit*) ou sem fins lucrativos, mas o termo “Terceiro Setor” é várias vezes utilizado como sinônimo de sem fins lucrativos.

Esse trabalho de Landim tinha o objetivo de fazer um levantamento histórico do desenvolvimento do Terceiro Setor no Brasil. Segundo a autora, esse levantamento não foi fácil. A dificuldade residiu no fato de que o debate público sobre as questões relativas ao associativismo, ao trabalho voluntário e à filantropia empresarial só começou a ocorrer nos últimos anos. A ausência de debate em épocas passadas se justificaria porque a sociedade civil brasileira sempre se mostrou frágil ante o alto grau de centralismo do Estado brasileiro e à existência de um forte corporativismo. Além disso, a literatura sociológica e historiográfica no Brasil sempre rejeitou, por motivos ideológicos, o estudo de questões como o associativismo “não-político” e, principalmente, filantropia empresarial (LANDIM, 1993).

Ainda assim, Landim apresentou um breve relato, dividindo a história do “Terceiro Setor” no Brasil em quatro períodos distintos:

Período Colonial (1500 a 1822)

Como a imensa maioria dos países da América Latina, o Brasil foi, durante os primeiros três séculos de sua ocupação pelo homem branco europeu, *colônia de exploração* de uma metrópole europeia (Portugal). Vigorava um regime econômico calcado no *plantation* do açúcar e no trabalho escravo.

Essa foi uma característica expressiva na formação da sociedade brasileira. O núcleo da vida social gravitava em torno das grandes fazendas, formadas pela casa grande e a senzala, a capela, o canavial, o engenho de produzir o açúcar, as casas dos empregados e eventuais moradores não escravos: mundos funcionando dentro de uma estrutura lógica de dominação patriarcal/patrimonial. Os homens livres, nessa sociedade, ocupam um lugar marginal, secundário, tanto social como economicamente.

“Para sobreviver nesse contexto de relações personalizadas era preciso estabelecer e atualizar relações de dependência baseadas em alianças de reciprocidade verticais, o *clientelismo* – onde se troca individualizadamente proteção e favores por lealdade e serviços” (LANDIM, 1993, p. 12).

A autora também destaca o papel da Igreja Católica na formação e no desenvolvimento dessa sociedade. Até a Proclamação da República, em 1889, vigorou o regime de *padroado* concedido pelo papado à coroa portuguesa: os reis de Portugal recebiam de Roma a atribuição do controle sobre a Igreja, fazendo com que durante a maior parte da história do Brasil, o catolicismo fosse a religião oficial do Brasil, existindo uma verdadeira confusão entre o poder estatal e o poder religioso.

O Terceiro Setor teve, portanto uma atuação extremamente tímida. As associações voluntárias (as entidades privadas de serviços sociais, saúde, educação) criadas durante os três primeiros séculos no Brasil existiram basicamente no espaço da Igreja Católica ou sob sua égide, permeadas pelos valores da caridade cristã, dentro do quadro do catolicismo que se implantara no

país e tendo como pano de fundo as complexas relações dessa instituição com o Estado. Misturaram-se público e privado, confessional e civil. A assistência à população nessas diversas áreas esteve marcada pela lógica da autoridade tradicional, onde cabe aos “senhores” a iniciativa da proteção aos pobres, segundo o sistema hierárquico do dom e da lealdade.

Criação da Nacionalidade e Período Pré-Industrial (Independência, Monarquia e Primeira República)

Esse período foi marcado por alguns fenômenos: a separação institucional entre Igreja Católica e Estado; o deslocamento do eixo político e econômico (a importância dos senhores de engenho do Nordeste dá lugar aos fazendeiros de café do Sudeste); o fim do trabalho escravo e a incorporação de imigrantes europeus ao mercado de trabalho; o início do processo de industrialização brasileira; e, o crescimento das cidades.

Nas últimas décadas do século XIX, a urbanização e a incipiente industrialização propiciaram o surgimento de um maior número de organizações civis de orientação secular: associações mutualistas, profissionais, de classe e sindicais (além de grande parte das associações abolicionistas, de vida curta). Segundo Landim, não se encontram registros sobre o universo filantrópico privado nesse período (LANDIM, 1993).

No entanto, a emergência e o agravamento da questão urbana e da questão social a partir do fim do século colocou a assistência social como um problema de discussão pública, na época, sob forte influência dos congressos, debates e idéias que se desenvolviam na Europa.

Durante esse período, muito embora a atuação do Estado na prestação direta de serviços sociais, saúde, educação, fosse bastante precária e as obras sociais de origem religiosa continuassem a dominar esses campos, muitos políticos

passaram a reivindicar uma ação do Estado no sentido de apenas criar mecanismos de coordenação e fiscalização da beneficência privada. Diz Landim que

“... já em 1908, a prefeitura do Rio de Janeiro realiza uma ‘estatística das instituições de caridade públicas e privadas do Distrito Federal’, com seu resumo histórico, orçamento e cômputo geral de despesas”(LANDIM, 1993, p. 22).

Nessa época começaram a penetrar no país as idéias de filantropia vindas, sobretudo dos EUA. Começou a surgir um certo tipo de preocupação com a chamada “falsa filantropia”. Esse tipo de preocupação tinha como escopo a legitimação de um discurso liberal, que já naquela época, pregava uma aliança complementar entre o público e o privado, pelo elogio da ação assistencial privada, como pode ser visto no discurso de Ataulpho de Paiva em 1912:

O Brasil, já se asseverou em outro lugar, é a terra fertilizante da philantropia e da caridade [...] Centenas de obras sublimes, que formam a um tempo o attestado muito significativo da vida espiritual de nosso povo e de nossa raça, ahi estão palpitando por todos os lados [...] Em cada centro associativo há um traço característico dos surtos da nossa liberdade, que constitue precisamente a affirmação espontanea e consciente do instincto de fazer bem [...] Dois laços poderosos devem ser empregados para socorrer a massa dos pobres: a beneficência governamental e a beneficência particular – uma limitada, variável e considerada sob todos os pontos de vista como um exemplo às classes abastadas; a outra reputada um dever (LANDIM, 1993, pp. 22-3, transcrição que manteve a grafia da época).

1930: O Estado onipresente

A década dos 30 “(...) inaugurou no Brasil uma era nacional-desenvolvimentista e centralizadora, com um reforço do autoritarismo e uma ampla intervenção do Estado na economia e na sociedade” (LANDIM, 1993, p. 23). O país foi modernizado com ênfase na diferenciação da estrutura produtiva, na acumulação industrial e na regulação social. A exacerbada presença do Estado na sociedade,

após os anos 30, foi expressa e consolidada, sobretudo pela legislação previdenciária e trabalhista. O desenvolvimento da política social no Brasil deu-se com as seguintes características: o corporativismo, a fragmentação, a seletividade e a ineficiência.

As formas privadas de previdência social (como as Caixas de Aposentadoria e Pensão) foram substituídas por formas totalmente controladas pelo Estado, por meio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Elas passaram a ser organizadas por categoria profissional com participação financeira dos empregadores, empregados e governo e, mesmo não sendo estatais, sua existência passou a ser vinculada ao reconhecimento governamental.

Nesse período, o Terceiro Setor, apesar da maciça presença do Estado, sofreu uma forte expansão. A fase "previdencialista" da política social brasileira, concedendo benefícios somente à quem estava ligado ao aparelho produtivo, excluindo a maior parte da população, conviveu com estruturas assistencialistas oriundas do período anterior. Isso se deveu a um verdadeiro "pacto" costurado pelo Estado com igrejas e outras organizações da sociedade civil. Isto ficou evidente em duas iniciativas do governo nesse período.

Primeiro, em 1935, surgiu a primeira legislação sobre a regulação da colaboração entre entidades privadas sem fins lucrativos e o Estado: a lei de Declaração de Utilidade Pública (válida até hoje), que reserva ao Presidente da República a faculdade de conceder ou não a declaração.

Depois, em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o órgão governamental que, até janeiro de 1995, era responsável pelo atendimento de setores fragilizados da população (que não se encontravam protegidos pelos mecanismos corporativistas de assistência): crianças pequenas, nutrízes, gestantes e idosos. Dirigida, por força de seus estatutos, pelas primeiras-damas

da República, a LBA deveria ter o seu patrimônio constituído por doações particulares e recursos públicos.

Como a LBA não foi concebida como uma agência prestadora de serviços sociais, estabeleciam-se convênios com entidades sem fins lucrativos, religiosas ou não, para que essas prestassem os serviços.

“A LBA cresceu como agência, penetrando em 90% dos municípios brasileiros, e foi, durante grande parte da sua história, o terreno da ‘caridade social’ das primeiras-damas dos estados e instrumento da política clientelística do governo” (LANDIM, 1993, p. 27).

Já no plano do associativismo de caráter independente e politizado, a relação foi marcada pelo conflito e pela exclusão. Enquanto o Estado Novo estabeleceu uma relação de colaboração/controlado/cooptação com o sindicalismo atrelado ao Ministério do Trabalho, vai dissolver outros tipos de associação, tanto à direita quanto à esquerda. Somente em meados da década de cinquenta a sociedade civil começou a criar associações politizadas (de esquerda e de direita) relativamente autônomas e fortemente politizadas, tendo os sindicatos (embora ainda formalmente ligados ao Estado) um papel de relevo. Nesse período, houve uma relativa cooperação entre algumas entidades e o Estado, principalmente na obtenção de recursos. Tal colaboração teria sido um dos estopins do golpe militar de 1964.

História Recente: as “sem fins lucrativos” durante o regime militar e a democratização

O golpe militar marcou o fim da política corporativista de massas; as relações do Estado com a sociedade se redefiniram. Iniciou-se um novo período de lenta e progressiva reorganização da sociedade civil através da multiplicação de entidades marcadas pela autonomia, ou mesmo oposição, com relação ao Estado. Ao mesmo tempo, outros fatores contribuíram para o aparecimento de novos tipos

de organizações e novos campos de atuação para o Terceiro Setor: a modernização acelerada da sociedade, as mudanças nas políticas sociais do governo, a presença de novos atores internacionais na cooperação não governamental e a transformação nas relações entre Igreja e Estado.

O regime militar avançou sobre a sociedade civil reprimindo as organizações e movimentos sociais, desmontando o “pacto getulista” que vigorava desde o fim do Estado Novo e minimizando seu caráter corporativo.

Ao mesmo tempo, o Estado elevou muito o seu grau de centralização, embora tenha aberto suas áreas institucionais a interesses privados. No que concerne às políticas sociais, tomaram-se medidas no sentido da unificação e organização de sistemas nacionais públicos ou regulados pelo Estado nas áreas de bens e serviços sociais básicos (saúde, educação, assistência social, previdência e habitação) que antes eram descoordenados e fragmentados. Mas esse aumento significativo da intervenção do Estado na área social conjugou-se com um amplo processo de privatização, orientado pela lógica de mercado na aplicação de recursos públicos,

“...constituindo zonas de entrelaçamento entre organizações formais públicas e privadas, espaço privilegiado para todo um jogo de poder e influências entre a burocracia pública e o sistema de interesses das grandes empresas” (LANDIM, 1993, p. 29).

Essa forma de privatização acabou por alavancar o crescimento do setor privado e não o do Terceiro Setor, como no caso da saúde, quando o Ministério da Previdência Social (responsável pelo INAMPS) firmava convênios de financiamento com um grande número de hospitais particulares, em prejuízo de instituições sem fins lucrativos mais tradicionais, como as Santas Casas de Misericórdia.

A partir dos anos 70 e 80, simultaneamente às crises brasileiras (econômica, política, social e moral), a sociedade civil passou a rejeitar explicitamente as

múltiplas formas de assistencialismo e começou a agir mais intensamente através dos movimentos sociais, associações civis, que cresceram bastante nesse período e ONGs, que contestavam o regime militar em vigor.

Os regimes autoritários criaram uma situação na qual as classes empresariais eram constrangidas a defender os seus interesses negociando direta e discretamente com os tecnocratas incrustados no poder; os movimentos sociais começaram a se perceber atores de um confronto global de classes e passaram a atuar de forma mais incisiva, reivindicando direitos sociais junto ao aparelho de Estado. Além disso, a partir das greves de metalúrgicos no ABC em 1978, o movimento sindical renasceu e passou a ter um caráter extremamente combativo.

Apesar dessa movimentação, os segmentos mais dinâmicos do Terceiro Setor mantiveram-se à distância dos governos, já que qualquer forma de cooperação estava rejeitada de antemão.

O início dos anos 90 trouxe um grande paradoxo: simultaneamente ao processo de democratização das instituições, o Brasil viveu uma crise econômica – que se arrasta desde o final dos anos 70 – sem precedentes na sua história, elevando ainda mais as distâncias entre pobres e ricos. E, justamente nesse período de aumento das demandas sociais, enfrentamos a hegemonia de um *discurso neoliberal* que pede uma redução do tamanho e das atividades do Estado, proclamando o “império do mercado”. Diante desse fato, programas estatais de caráter social, que já funcionavam precariamente, tendem a desaparecer, o que, com certeza, agravará ainda mais essa situação.

Esgotados os limites, com uma demanda social enorme e vivendo a chamada crise da “ruptura de paradigmas”, os movimentos sociais e as ONGs passaram a abrir o diálogo e até mesmo estabelecer parcerias com o governo, com os empresários e até mesmo com as tradicionais associações de ajuda mútua e assistência.

Além da evolução histórica, nesse trabalho de Landim fez um levantamento sobre a questão legal do universo sem fins lucrativos no Brasil, bem como um primeiro levantamento junto à Receita Federal sobre o perfil das organizações sem fins lucrativos no Brasil. Esse levantamento serviu como base para os trabalhos posteriores de Leilah Landim junto ao *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, do qual é pesquisadora associada. Os resultados do levantamento feito por Leilah Landim para o *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* mostro, a seguir, quando falar dos “números” do Terceiro Setor no Brasil.

Ainda sobre Landim, é interessante notar, porém, que em situações mais recentes, a autora tem feito críticas ao uso do termo Terceiro Setor, em especial no Brasil (LANDIM e BERES, 1999; *Proposta*, 1999). Comentando o uso do termo “Terceiro Setor”, Leilah afirma:

“Não possuindo qualquer densidade conceitual, tem certamente a vantagem de ser mais sugestiva quanto a concepções centrais em questão no debate, em que se chama a atenção para redirecionar o foco de discussões tradicionalmente levadas no campo do pensamento sociológico ou da economia política, onde o privilegiamento (sic) do Estado e do mercado teria minimizado o protagonismo (sic) daquelas organizações na conformação das sociedades modernas (LANDIM e BERES, 1999, p. 8).

Além de verificar a falta de densidade conceitual do termo Terceiro Setor, ela critica a proliferação de termos no campo quando explica as transformações na relação entre Estado e Sociedade Civil:

“É sintomático dessas transformações o surgimento de novos e estratégicos termos no mercado, nesse final de década, para designar fenômenos e questões ligadas ao chamado universo das organizações da sociedade civil. Terceiro Setor – mais uma importação – é talvez o mais significativo”(*Proposta*, 1999, p. 30-1).

Ou seja, o termo Terceiro Setor pode ser compreendido como uma grife, uma marca...

Landim critica o uso do termo Terceiro Setor como um elemento que oculta dinâmicas da sociedade.

“(...) evocando não o conflito, mas a colaboração e a positividade da interação, o termo terceiro setor tende a esvaziar as dinâmicas politizadas que marcam, pela força das circunstâncias, a tradição associativista das últimas décadas e talvez da história do Brasil” (LANDIM, 1999, p. 9).

Por fim, Leilah critica a funcionalidade que pretendem atribuir ao setor.

“De fato, freqüentemente a categoria terceiro setor é utilizada, implícita ou explicitamente, para produzir a idéia equivocada de que o universo das organizações sem fins lucrativos é espécie de panacéia que substitui o Estado no enfrentamento de questões sociais – como a resolução do problema do emprego, por exemplo” (LANDIM e BERES, 1999, p. 9).

Embora as críticas ao termo Terceiro Setor sejam pertinentes (pelo menos coincidem com as minhas) é de estranhar que elas partam da autora, que foi uma das pessoas que introduziram o termo no Brasil, que faz parte do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* – que consagrou o uso do termo nos anos 90 -, e que, não faz muito tempo, foi integrante do *board* da *International Society for Third-Sector Research* e é integrante da área de estudos da RITS (Rede de Informações para o Terceiro Setor). Ou seja, a autora não só “importou” o termo Terceiro Setor, mas também continua a trabalhar na sua disseminação.

AS IDÉIAS DE FERNANDES

Privado porém Público foi escrito com o apoio do CIVICUS (Aliança Mundial para a Participação dos Cidadãos) para ajudar na divulgação dos conceitos ligados ao associativismo. Trata-se, portanto, antes uma profissão de fé do que um livro com todos os rigores que o campo acadêmico exige. Mas, paradoxalmente, é uma das

obras mais citadas nos meios acadêmicos brasileiros – sobretudo na área de Administração.

Nesse livro, Rubem César Fernandes apresentou uma primeira definição de Terceiro Setor a partir de uma citação de Salamon:

“Embora a terminologia utilizada e os propósitos específicos a serem perseguidos variem de lugar para lugar, a realidade social subjacente é bem similar: uma virtual revolução associativa está em curso no mundo, a qual faz emergir um expressivo ‘terceiro setor global, que é composto de (a) organizações estruturadas; (b) localizadas fora do aparelho formal do Estado; (c) que não são destinadas a distribuir lucros aferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; (d) autogovernadas; (e) envolvendo indivíduos num significativo esforço voluntário. (Salamon, apud FERNANDES, 1994, p. 19).

Aqui cabe o seguinte comentário: essa citação que Fernandes fez do conceito de Terceiro Setor de Salamon nada mais é do que a definição estrutural/operacional que mencionei anteriormente, e que foi desenvolvida apenas com o propósito de propiciar uma base comum para a comparação do Terceiro Setor em vários países, não como um conceito definitivo. Como Fernandes não menciona na bibliografia a referência que usou, fica difícil saber se foi um erro na tradução ou não. De qualquer forma, essa definição apresentada por Fernandes confundiu (e confunde) muitos pesquisadores do Terceiro Setor, que fizeram (fazem) a mesma referência e acabam reduzindo muito o seu conceito.

De qualquer forma, Fernandes definiu Terceiro Setor com suas próprias palavras, identificando-o como:

“...um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público. Enquanto a noção de uma ‘sociedade civil’ coloca-nos numa posição complementar e sistêmica ao Estado, a idéia de um ‘terceiro setor’ orienta a reflexão em outras direções, sem fronteiras definidas [...] Muitos não estão sequer registrados em qualquer instância jurídica. Trabalham à margem dos controles formais. Outros têm registro institucional, mas não distinguem entre os serviços com a

clareza analítica que se espera das agências civis” (FERNANDES, 1994, p. 127).

Fernandes identificou quatro segmentos constituintes do Terceiro Setor na América Latina (em especial do Brasil) (FERNANDES, 1994).

As formas tradicionais de ajuda mútua

As formas tradicionais de ajuda mútua representam aquelas instituições de caráter profissional ou religioso voltadas para a “caridade” (atividades assistenciais e beneficentes). Geralmente possuem uma única atividade específica (hospitais, creches, asilos etc) e não possuem qualquer compromisso político. Esse é o maior segmento dentro do Terceiro Setor, congregando um maior número de entidades e atingindo um maior contingente de pessoas, principalmente as camadas mais e pobres e “desorganizadas” da população. Alguns exemplos de entidades de ajuda mútua são os Lares Espíritas, as Santas Casas de Misericórdia etc.

Os movimentos sociais e as associações civis

As associações civis e os movimentos sociais constituem o segmento mais “politizado” do Terceiro Setor. São entidades que lutam por uma determinada causa ou um determinado, assumindo um caráter reivindicatório ou contestatório junto à sociedade e ao Estado. São exemplos desse segmento do Terceiro Setor as associações de bairro, os grupos feministas, os grupos de defesa dos homossexuais etc.

A filantropia empresarial

Quanto à filantropia empresarial, pode-se dizer que se trata de um segmento ainda incipiente e pouco articulado no Brasil, muito embora tenha forte tradição nos países do Primeiro Mundo, principalmente nos EUA. Trata-se de um segmento onde empresas (ou organismos por elas financiados) auxiliam na execução de projetos sociais, sem qualquer preocupação com lucratividade.

As ONGs

Por fim, há as Organizações Não Governamentais (ONGs). A denominação Organizações Não-Governamentais passou ser empregada por volta dos anos 80 para designar várias entidades que, originárias de vários movimentos sociais dos anos setenta, vinham agregando quadros de matrizes ideológicas diversas, como o marxismo e o cristianismo, e passaram a contar com uma estreita cooperação com entidades não-governamentais internacionais.

Criou-se, dessa forma, um circuito não-governamental de cooperação que tem sido capaz de articular iniciativas tomadas nos mais diversos planos da sociedade civil. A conexão improvável entre microprojetos locais e campanhas de escala internacional demonstrou-se perfeitamente realizável. A multiplicidade das iniciativas encontrou formas *sui generis* de articulação capazes de conviver, e eventualmente de potencializar, a diversidade e a segmentação institucional (FERNANDES, 1994, p. 129).

Ao mesmo tempo em que articulavam internacionalmente,

“(...) os movimentos sociais e as ONGs sofriam um problema de isolamento: rompendo com as formas tradicionais de ajuda mútua e de assistência, criavam uma distância não-intencional com as maiorias pobres; combatendo as empresas e o governo, afastavam-se das elites. Isolados das massas e das elites, chegaram aos limites de seus potenciais mobilizadores” (FERNANDES, 1994, p. 131).

Fernandes acredita que, com os anos 90, novas possibilidades de interação foram abertas, e há maior espaço para inter-relações e comunicações inter e intra-setores.

OS “NÚMEROS” DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Há pouco tempo uma aluna fez a seguinte afirmação: “professor, o Brasil tem 760.000 organizações do Terceiro Setor!” Imediatamente perguntei onde havia

conseguido essa informação e ela me disse que “fulana” havia mencionado esse número em um curso que ela ministrara. Como “fulana” é uma conhecida, entrei em contato com ela e perguntei qual a fonte da sua informação. Ela me disse que havia sido o “Dr. Sicrano” – com quem trabalha – que falou em uma palestra. Pedi para ela checar com “Dr. Sicrano”. Ele respondeu dizendo que tinha ouvido esse número de alguém ligado a um órgão de pesquisa federal...

Bom, antes que essa narrativa se assemelhe demais ao poema “Quadrilha” de Drummond, é preciso dizer que esse número não existe. Muito do que se fala sobre o tamanho do Terceiro Setor no Brasil se baseia em relatos como os que acabo de citar. Mesmo as declarações que algumas pessoas dão à imprensa incorrem em imprecisões ou simplesmente em conjecturas.

Isso decorre do baixo volume de pesquisas no Brasil sobre o Terceiro Setor. Mesmo as poucas pesquisas existentes ou apresentam seus resultados de maneira confusa, ou são mal difundidas. A única pesquisa que procura mostrar um panorama do Terceiro Setor no Brasil em termos numéricos é capitaneada por Leilah Landim para o *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*.

Como mencionei, Leilah Landim se tornou a pesquisadora associada do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* no Brasil, oficialmente desde 1995. Uma das dificuldades que a pesquisadora diz ter encontrado é que não existem registros sistematizados sobre o universo sem fins lucrativos no Brasil (LANDIM e BERES, 1999). Isso fez com que ela fosse obrigada a cruzar uma série de dados e fazer projeções que podem comprometer a fidedignidade dos resultados.

Antes de apresentar os “números” do Terceiro Setor no Brasil pelo *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, é preciso lembrar que a definição de Terceiro Setor que foi utilizada é a definição estrutural/operacional, o que significa que também os números sobre o Terceiro Setor são viesados pelos critérios da Johns Hopkins.

Número de organizações sem fins lucrativos

Seriam 219.559 organizações sem fins lucrativos no Brasil em 1991, de acordo com dados levantados pela pesquisadora junto à Receita Federal. Se fossem retiradas as organizações religiosas, esse número seria 190.086 organizações (Ver Anexo 04).

Pessoas empregadas em organizações sem fins lucrativos

Na tabela comparativa abaixo, mostra-se claramente os números do Brasil no que concerne ao emprego de pessoas em organizações sem fins lucrativos, excluídas as pessoas envolvidas em atividade religiosa. Nesse caso, não foi possível identificar a que ano se referem os dados do Brasil. Esses números, de acordo com as indicações gerais do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, corresponderiam ao ano de 1995.

De qualquer forma, de acordo com esses parâmetros, as organizações sem fins lucrativos no Brasil empregariam cerca de 1.034.550 trabalhadores remunerados para o desenvolvimento de suas atividades, ou seja, 2,25% da mão-de-obra empregada nos setores não-agrícolas do Brasil. Além disso, percebe-se que as áreas de atividade que mais empregam pessoas são, pela ordem: educação, saúde, cultura e serviço social.

O gráfico no ANEXO 05 permite visualizar que o Brasil é um dos países onde a taxa de ocupação de pessoas trabalhando no Terceiro Setor é pequena em relação ao total da mão-de-obra ativa do país.

Emprego no Terceiro Setor, por Países, Regiões e Área de Atividade

QUADRO 04: EMPREGO NO TERCEIRO SETOR													
Área de Atividade	Cultura	Educação	Saúde	Serviços Sociais	Meio Ambiente	Desenvolvimento	Cívicas/ Advocacy	Fundações	Inter-nacional	Profissional	Outros	Total	% Emprego Total
Região País													
União Europeia	10.1	28.3	22.3	26.4	0.8	6.3	2.4	0.2	1.2	2.7	0.3	5.506.367	6,89
Estados Unidos	7.3	21.5	46.3	13.5	-	6.3	1.8	0.3	-	2.9	-	8.554.900	7,83
Países Desenvolvidos	9.5	28.6	26.1	23.0	0.7	5.7	2.1	0.4	0.9	3.0	1.6	16.771.242	6,91
Europa Central	33.1	15.3	8.3	12.5	6.1	7.1	3.2	2.8	1,0	10,4	0,8	199.305	1,33
América Latina	12.5	43.3	13.1	9.0	0.5	7.1	0.7	0.3	0.1	12.1	1.2	1.878.780	2,08
Argentina	24.1	40.6	17.0	3.3	0.2	5.5	0.1	0.2	-	4.6	4.5	353.409	3,24
Brasil	17,0	36,9	17,8	16,4	0,2	1,1	0,6	-	0,4	9,6	-	1.034.550	2,25
Mundo	14.5	29.5	19.9	17.9	1.7	6.3	2.0	0.9	0.8	6.8	1.8	18.849.327	4,9

Adaptado de SALAMON e outros, 1999.

Trabalho voluntário em organizações sem fins lucrativos

Aqui reside a maior fonte de confusão entre os diversos dados: a mensuração do trabalho voluntário em organizações sem fins lucrativos e o número de pessoas voluntárias no Brasil.

Como não existem dados oficiais sobre o trabalho voluntário no Brasil, a equipe do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* encomendou uma pesquisa junto ao IBOPE para entender o perfil do voluntário brasileiro (SALAMON e outros, 1999; LANDIM e SCALION, 2000).

Pela pesquisa o total de pessoas que já fizeram trabalho voluntário no país. Segundo os dados levantados por Landim na pesquisa feita pelo IBOPE em 1998 para o *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, cerca de 22,6% (19.748.388 pessoas) da população brasileira fazem ou já fizeram alguma atividade voluntária (LANDIM e SCALON, 2000).

Esse número é consistente com um levantamento feito pelo Datafolha em 2001, que aponta para o percentual de 28% de pessoas que fazem ou já fizeram trabalho voluntário.

Além desse número, há muitas citações na mídia sobre a existência de 335.098 voluntários no Brasil. Esse número é uma “ficção” criada pelos pesquisadores do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* para medir o impacto do trabalho voluntário no cálculo do emprego de mão-de-obra total do setor (que inclui trabalho assalariado e trabalho voluntário somados). O trabalho voluntário não é medido oficialmente, portanto, precisa ser estimado. Landim e seus colaboradores estimaram, a partir das respostas obtidas no questionário do IBOPE, o total de horas que os voluntários brasileiros empregam em atividades do Terceiro Setor em um ano. Esse foi dividido pelo número de horas trabalhadas de um empregado assalariado em jornada de 44 horas semanais no período de um ano, o que resultou em 335.098. Ou seja, se o trabalho total dos voluntários do país tivesse de ser substituído por trabalhadores em jornada normal de trabalho, isso equivaleria ao emprego de 335.098 trabalhadores assalariados (LANDIM e outros, 1999).

Cabe aqui um comentário. Muitas pessoas, principalmente no campo da economia e da administração, defendem o Terceiro Setor como elemento de geração de empregos, principalmente nos serviços personalizados, argumentando que ele é a grande solução para o problema do desemprego (RIFKIN, 1996).

Ora, o raciocínio acima mostra justamente o contrário. Se em 1995 o total da força de trabalho no Terceiro Setor – materializado em hora-trabalho – correspondia a 1.463.485 trabalhadores, o trabalho voluntário fez desaparecer 335.098 de empregos (22,90%) do número de empregos potencialmente gerados pelo setor no ano.

Se toda a atividade do Terceiro Setor passasse para o setor público ou o setor estatal, e fossem obrigados a manter o mesmo volume de serviços, nem Estado, nem Mercado conseguiriam “desempregar” tanta gente porque, por força de lei, são obrigados a remunerar todos os seus trabalhadores, mesmo que indiretamente, se empregarem mão-de-obra terceirizada.

Participação do Terceiro setor na riqueza do país (PIB)

Os dados levantados para o *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* mostram que o Terceiro Setor teve uma participação de 1,5% no Produto Interno Bruto do Brasil em 1995, o que corresponde a US\$ 10,6 bilhões (SALAMON e outros, 1999). Deve-se ressaltar que esses números não incluem serviços religiosos e o trabalho dos voluntários que, uma vez incluídos, elevariam a participação para 1,7% do PIB, o que corresponde a US\$ 12 bilhões (SALAMON e outros, 1999) (Ver Anexo 06).

Fontes de Receita no Terceiro Setor (Ver ANEXO 06)

Ainda segundo a pesquisa, a composição das fontes de receita do Terceiro Setor excluindo as contribuições voluntárias e religiosas seria a seguinte: 73,8% provenientes da cobrança de taxas e serviços; 15,5% de repasses do setor público; e, 10,7% provenientes do campo da filantropia (doações). (SALAMON e outros, 1999).

Se forem incluídas as contribuições de voluntários, o perfil fica alterado da seguinte maneira: 69,2% provenientes da cobrança de taxas e serviços; 14,5% de repasses do setor público; e, 16,3% provenientes do campo da filantropia (doações) (SALAMON e outros, 1999).

Se, além das contribuições de voluntários, forem ainda incluídas as contribuições religiosas, o perfil fica alterado da seguinte maneira: 61,1% provenientes da cobrança de taxas e serviços; 12,8% de repasses do setor público; e, 26,1% provenientes do campo da filantropia (doações) (SALAMON e outros, 1999).

Os centros de estudo e a pesquisa sobre o Terceiro Setor no Brasil

A rápida difusão das idéias e pesquisas de Landim, Fernandes e Salamon pelo Brasil provocou uma certa demanda por parte de alguns segmentos do Terceiro Setor (especialmente de organizações ligadas à filantropia empresarial) para que a universidade mostrasse e ensinasse conceitos e aplicações para as

organizações do terceiro setor. Daí surgiram os centros de estudos do terceiro setor.

O primeiro deles foi o CETS (Centro de Estudos do Terceiro Setor) da FGV/EAESP.

O Centro de Estudos do Terceiro Setor (CETS) foi criado em setembro de 1994. O documento que criou o centro explicita como objetivos principais de sua criação: a) promover e desenvolver práticas de administração que atendam as características próprias das organizações da sociedade civil; b) viabilizar o treinamento de professores e alunos para se especializarem no conhecimento específico dessa área; c) estimular a conscientização de futuros administradores de empresas para a questão da responsabilidade social; d) promover o treinamento de dirigentes de organizações sociais com a finalidade de fortalecê-las em suas atividades (MEREGE e ALVES, 1998, p. 5).

Depois do CETS da FGV/EAESP foram criados o CEATS (Centro de Estudos Administrativos do Terceiro Setor) da USP (1997) e o NEATS (Núcleo de Estudos em Administração do Terceiro Setor) da PUC/SP (1998). Outros centros foram criados a partir de então.

O levantamento do CEATS

Em 2001, o CEATS fez um primeiro levantamento da produção acadêmica brasileira sobre Terceiro Setor. Esse levantamento foi realizado com dificuldades, devido ao “baixo retorno” dos contatos institucionais.

O que mais chamou atenção nessa fase do trabalho foi o grande interesse de estudantes que estão fazendo ou fizeram suas teses/dissertações sobre os temas abordados, de se cadastrarem para participar de redes e de outras formas de intercâmbio. Em contrapartida, professores e pesquisadores mais consagrados em

suas respectivas unidades não demonstraram interesse em fornecer informações ou participar do mapeamento da produção (FISCHER e SOFIATTI, 2001, p. 3).

Segundo os pesquisadores do CEATS, a maior dificuldade tem sido identificar pessoas e equipes dedicadas a esses temas no ambiente universitário, principalmente porque as universidades não possuem essas informações sistematizadas (FISCHER e SOFIATTI, 2001).

Ainda assim, o levantamento do CEATS trouxe dados interessantes para a análise, como o fato de a produção acadêmica sobre Terceiro Setor se concentrar no campo das Ciências Sociais Aplicadas e da Tecnologia de Gestão (FISCHER e SOFIATTI, 2001).

O *survey* conduzido pelo CEATS traz números interessantes sobre a pesquisa no Terceiro Setor.

Instituições que conduzem pesquisas sobre Terceiro Setor

De um total de 35 instituições/centros de pesquisa que promovem pesquisas dedicadas à área, 20 são centros de estudo ou projetos de extensão universitária ligados às universidades, sendo que 12 são centros voltados exclusivamente para a temática do Terceiro Setor. Outro dado interessante é que das 35 instituições cadastradas, 17 se encontram no estado de São Paulo e o resto se espalha de forma mais ou menos uniforme pelas seguintes unidades da federação: Rio de Janeiro (4), Pernambuco (3), Minas Gerais (3), Rio Grande do Sul (2), Paraná (2), Bahia (2), Distrito Federal (1) e Espírito Santo (1).

Atividades de ensino

Dentre atividades dos cursos regulares em cursos de graduação e pós-graduação, cursos de especialização, disciplinas ministradas em cursos regulares, o CEATS conseguiu levantar 10 projetos, sendo que todos se tratam de disciplinas oferecidas isoladas na seguinte distribuição: quatro disciplinas eletivas na graduação (todas em Administração de Empresas), sete disciplinas de pós-

graduação (cinco do curso de Administração e duas do curso de Economia), um módulo de curso MBA e uma disciplina de curso de especialização (Recursos Humanos).

Atividades de Extensão

São as atividades que dão maior visibilidade ao campo acadêmico no Terceiro Setor. Foram catalogados 34 projetos, pela ordem: cursos de curta duração (13), consultoria (5), seminários (4), eventos (3), pesquisa (3), programas de treinamento (3), incubadora (1), oficina de gestão (1) e *website* (1).

Publicações

O CEATS descobriu 99 publicações que cobrem três linhas gerais: gestão de ONGs e OSCs, como *marketing*, comunicação, redes de informação, planejamento, captação de recursos, gestão do voluntariado, legislação e outros (67%); empresas privadas com fins lucrativos e atuação social (empresas-cidadãs, filantropia empresarial, cidadania corporativa e outros) (24%); e, parcerias, alianças estratégicas, relações e redes intersetoriais (9%).

Além disso, o CEATS identificou a forma de publicação desses 99 trabalhos: 35 artigos em periódicos (não se distingue se acadêmicos ou não), 32 trabalhos publicados em anais de congressos, 15 livros, dois capítulos de livros, duas cartilhas e uma tradução.

O LEVANTAMENTO DA PRODUÇÃO ACADÊMICA UTILIZANDO O PROSSIGA

Para se ter uma outra idéia sobre a produção acadêmica sobre Terceiro Setor no Brasil, é interessante confrontar o levantamento realizado pelo CEATS com o levantamento que eu mesmo fiz utilizando a base de dados PROSSIGA.

O PROSSIGA é um serviço que disponibiliza referências bibliográficas de documentos produzidos por pesquisadores e/ou bolsistas com currículos cadastrados no sistema Lattes, do CNPq (<http://www.cnpq.br/prossiga/pcientifica/>). Foi lançado em julho de 1998, a partir

de informações extraídas do Banco de currículo resumido do CNPq, com cerca de 100.000 referências bibliográficas, de pesquisadores usuários do CNPq, com bolsa de "produtividade em pesquisa" nível 1. Em 2001, o serviço disponibilizava aproximadamente 3.000.000 referências extraídas a partir do Sistema Lattes, do CNPq, lançado em setembro de 1999, cobrindo informações bibliográficas de todos os pesquisadores e/ou bolsistas que estão com o currículo cadastrado no banco de currículos do Sistema Lattes, sistema eletrônico do MCT, do CNPq, da Finep e da CAPES/MEC.

Segundo o CNPq, a atualização do PROSSIGA é diária, à medida que os pesquisadores ou bolsistas acrescentam informações bibliográficas no currículo. Essas informações bibliográficas são o resultado dos trabalhos apresentados em eventos, artigos publicados em periódicos científicos, livros e capítulos, textos em jornais e revistas de divulgação, *softwares*, trabalhos técnicos, produções artísticas, patentes e produtos, enfim, tudo o que pode ser gerado como resultado de pesquisa.

Essa pesquisa foi feita em três datas distintas: outubro de 2000, junho de 2001 e finalmente, em 3 de fevereiro de 2002, ela foi atualizada para essa tese. Para efeitos de análise, resolvi restringir a minha pesquisa a quatro campos distintos: trabalhos publicados em anais de eventos; trabalhos publicados em periódicos acadêmicos; artigos em jornais e revistas de circulação não-acadêmica; e, capítulos de livros ou livros.

No total, a pesquisa no PROSSIGA usando a frase "terceiro setor" no campo "referência completa" apresentou um resultado de 256 registros. Ou seja, a comunidade acadêmica com currículo registrado no Sistema Lattes produziu 256 registros somente para os quatro campos distintos acima mencionados.

Para cada um dos quatro campos, resolvi identificar quais as áreas de conhecimento predominantes, quer como primeira área de conhecimento, quer

como segunda área de conhecimento. A seguir, apresento os resultados do levantamento.

TRABALHOS PUBLICADOS EM ANAIS DE EVENTOS

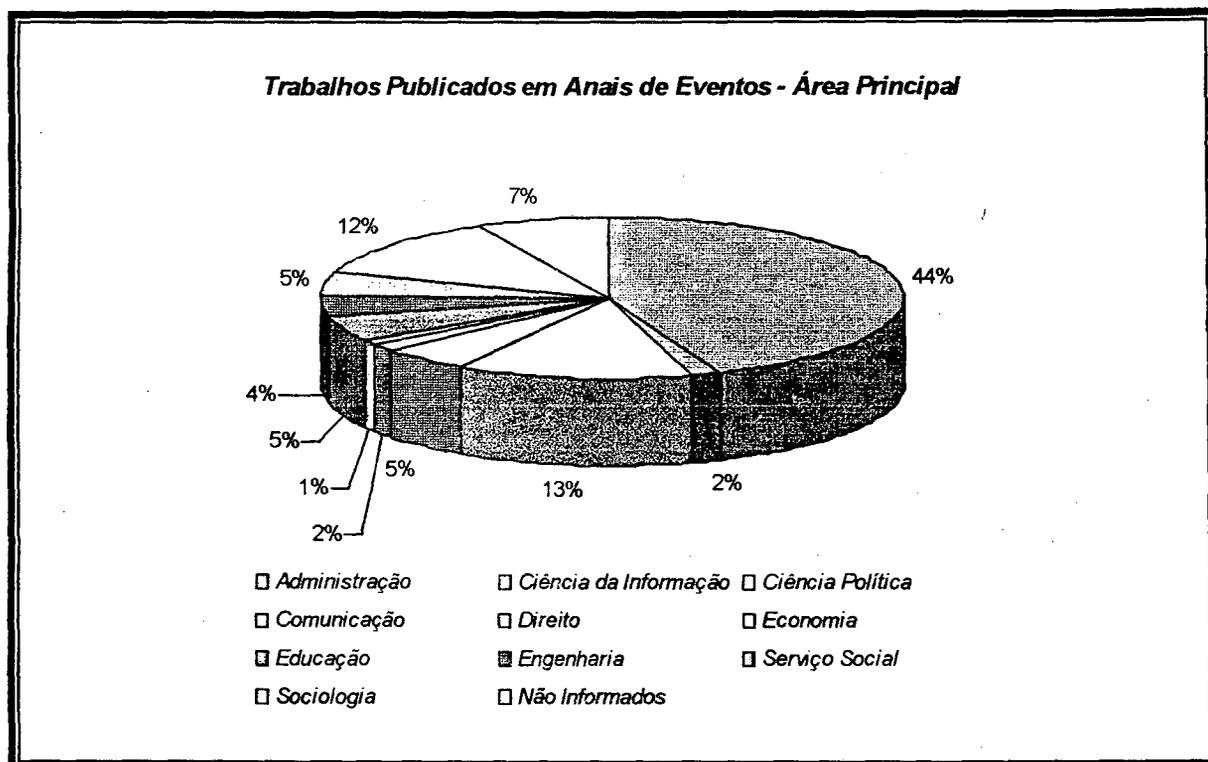
Trata-se do campo com o maior número de ocorrências, com 121 registros. A tabela a seguir registra uma ordem decrescente dos registros pela área de conhecimento principal. Percebe-se nitidamente que a área de Administração é largamente dominante com 43,8% dos registros, seguida pela Ciência Política com 13,22% dos registros e pela Sociologia com 12,40%.

QUADRO 05: Trabalhos Publicados em Anais de Eventos

Área do Conhecimento	Principal	%	Secundária	%
Administração	53	43,80%	3	13,64%
Ciência Política	16	13,22%	3	13,64%
Sociologia	15	12,40%	5	22,73%
Não Informada	9	7,44%	0	0,00%
Comunicação	6	4,96%	1	4,55%
Educação	6	4,96%	6	27,27%
Serviço Social	6	4,96%	3	13,64%
Engenharia	5	4,13%	0	0,00%
Ciência da Informação	2	1,65%	0	0,00%
Direito	2	1,65%	0	0,00%
Economia	1	0,83%	1	4,55%
Total	121	100,00%	22	100,00%

Fonte: o autor

Gráfico 01: Trabalhos Publicados em Anais de Eventos



TRABALHOS PUBLICADOS EM PERIÓDICOS ACADÊMICOS

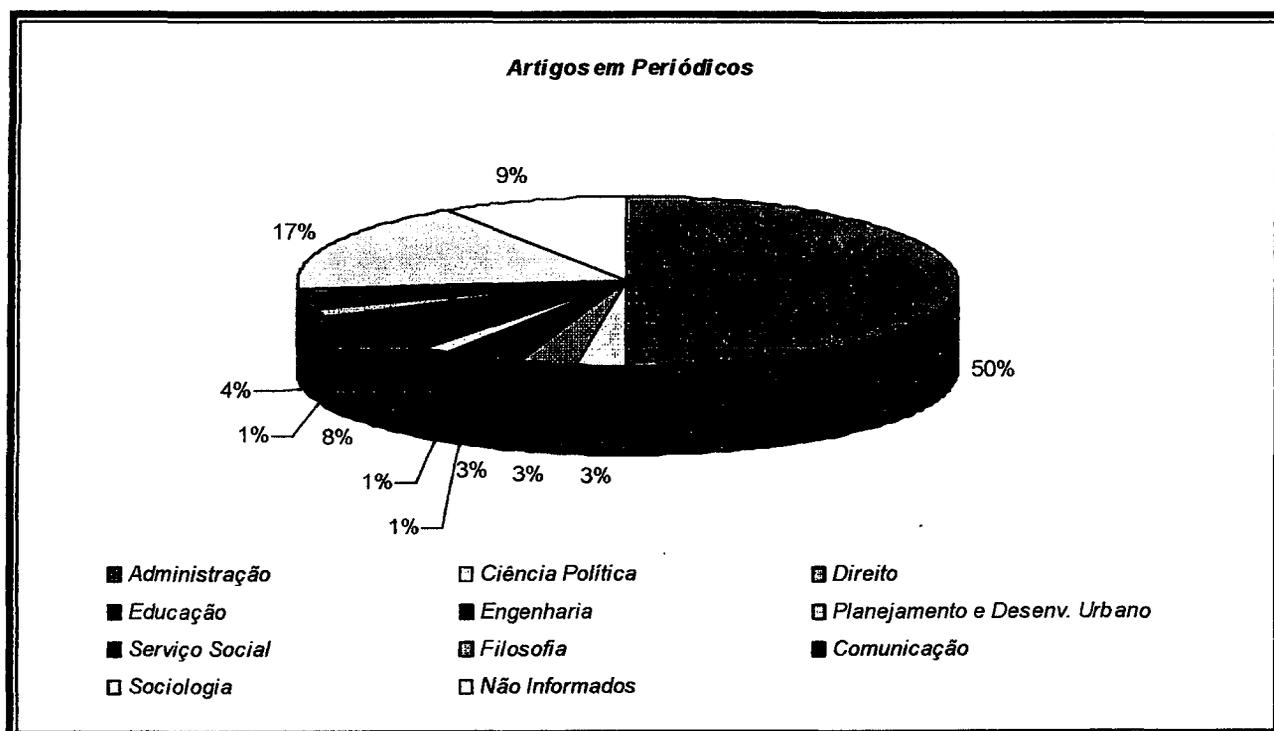
Nesse campo, são considerados os trabalhos que foram publicados em periódicos de natureza acadêmica. Em um total de 76 registros, as principais áreas são: a área de Administração corresponde à metade de todos os registros (38); em seguida a área de Sociologia com 17,11% das inserções e a área de Serviço Social com 7,89%.

QUADRO 06 – Trabalhos Publicados em Periódicos Acadêmicos

Área do Conhecimento	Principal	%	Secundária	%
Administração	38	50,00%	2	28,57%
Sociologia	13	17,11%	1	14,29%
Serviço Social	6	7,89%	0	0,00%
Comunicação	3	3,95%	0	0,00%
Ciência Política	2	2,63%	4	57,14%
Direito	2	2,63%	0	0,00%
Educação	2	2,63%	0	0,00%
Engenharia	1	1,32%	0	0,00%
Planejamento e Desenv. Urbano	1	1,32%	0	0,00%
Filosofia	1	1,32%	0	0,00%
Não Informados	7	9,21%	0	0,00%
Total	76	100,00%	7	100,00%

Fonte: o autor

Gráfico 02 – Trabalhos Publicados em Periódicos Acadêmicos



ARTIGOS EM JORNAIS E REVISTAS DE CIRCULAÇÃO NÃO-ACADÊMICA

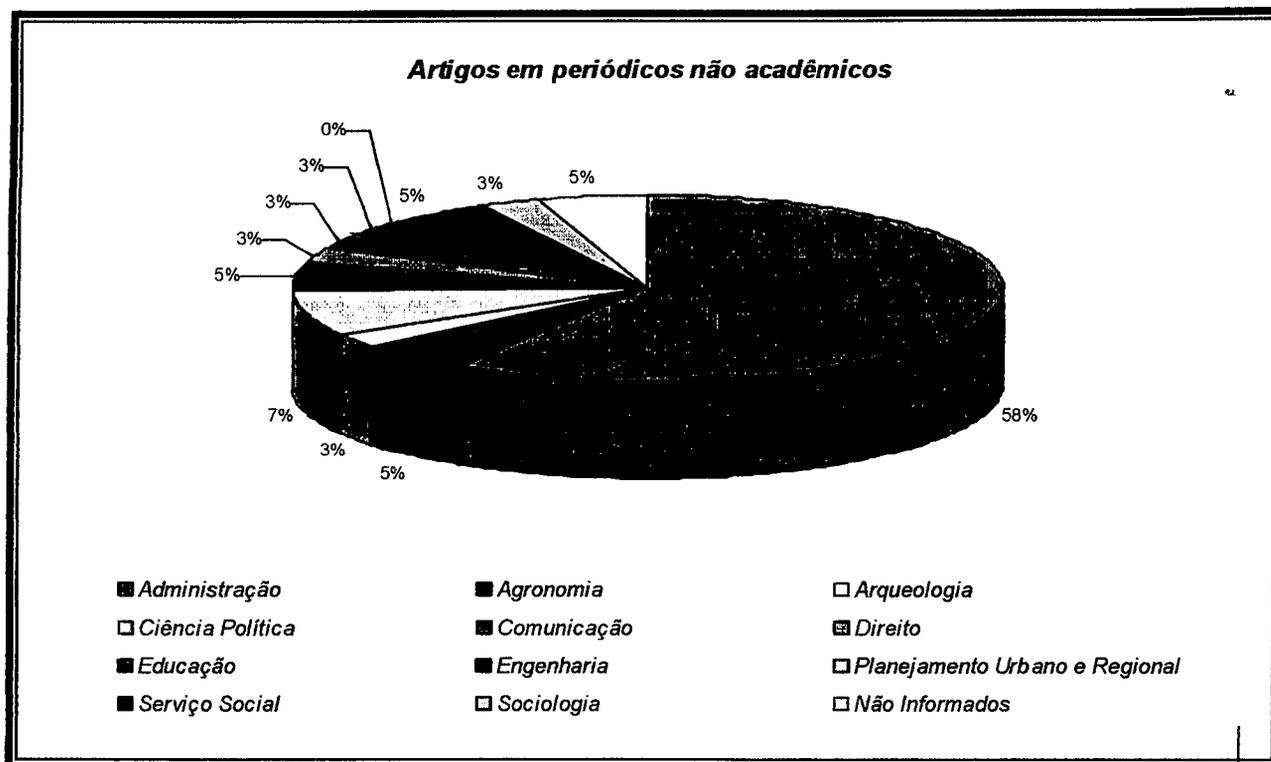
Nesse campo estão relacionados os artigos que são publicados em periódicos não acadêmicos, como jornais e revistas. São 39 registros ao todo e uma maioria de 58,97% de inserções da área de Administração. A área mais citada depois de Administração foi a Ciência Política com apenas 7,69% de inserções.

QUADRO 07 – ARTIGOS EM JORNAIS OU REVISTAS NÃO ACADÊMICAS

Área do Conhecimento	Principal	%	Secundária	%
Administração	23	58,97%	3	27,27%
Ciência Política	3	7,69%	0	0,00%
Agronomia	2	5,13%	0	0,00%
Comunicação	2	5,13%	0	0,00%
Serviço Social	2	5,13%	0	0,00%
Arqueologia	1	2,56%	0	0,00%
Direito	1	2,56%	0	0,00%
Educação	1	2,56%	4	36,36%
Engenharia	1	2,56%	0	0,00%
Sociologia	1	2,56%	1	9,09%
Planejamento Urbano e Regional	0	0,00%	3	27,27%
Não Informados	2	5,13%	0	0,00%
Total	39	100,00%	11	100,00%

Fonte: o autor

Gráfico 03: Artigos em Jornais ou Revistas não Acadêmicos



CAPÍTULOS DE LIVROS OU LIVROS

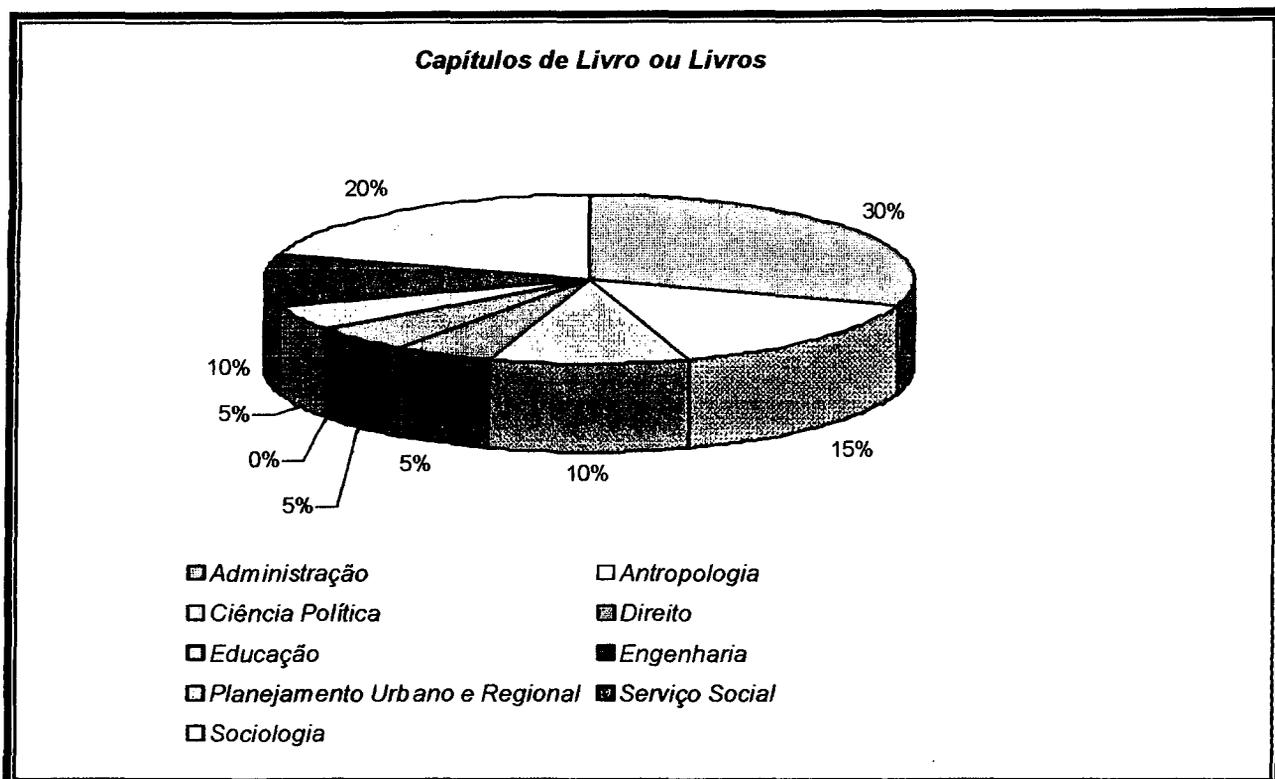
Nesse campo, embora ainda exista o predomínio da área da Administração (30%), há um equilíbrio entre as outras áreas (Sociologia, Antropologia, Ciência Política e Serviço Social).

QUADRO 08 – CAPÍTULO DE LIVRO OU LIVROS

Área do Conhecimento	Principal	%	Secundária	%
Administração	6	30,00%	0	0,00%
Sociologia	4	20,00%	0	0,00%
Antropologia	3	15,00%	1	20,00%
Ciência Política	2	10,00%	1	20,00%
Serviço Social	2	10,00%	0	0,00%
Direito	1	5,00%	0	0,00%
Educação	1	5,00%	1	20,00%
Planejamento Urbano e Regional	1	5,00%	0	0,00%
Engenharia	0	0,00%	2	40,00%
Total	20	100,00%	5	100,00%

Fonte: o autor

Gráfico 04 – Capítulos de Livro ou Livros



CONSTATAÇÕES SOBRE AS PESQUISAS SOBRE O TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Tanto o *survey* promovido pelo CEATS quanto o levantamento que fiz usando a base de dados do PROSSIGA revelam que há um predomínio da Área de Administração nas pesquisas sobre o Terceiro Setor no Brasil. Enquanto no exterior as pesquisas normalmente são conduzidas por pessoas ligadas a Sociologia, a Ciência Política, à História e a Economia (Lewis, 1998), no Brasil a maior parte da produção emana das faculdades de administração.

E mesmo quando são pesquisas que vêm de outros campos de conhecimento que não a Administração, algumas pesquisas se referem ao objeto de estudo da mesma: as organizações e suas formas de gestão. Basta perceber, por exemplo que a maior parte da produção catalogada no PROSSIGA em Comunicação se refere às questões de relações públicas em organizações do Terceiro Setor ou de empresas que empreendem atividade social.

Tendo em vista esse fato, cujas causas explico adiante, é interessante compreender que tipo de discurso impera no campo da Administração sobre o Terceiro Setor.

O DISCURSO DO TERCEIRO SETOR NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL

Para analisar o discurso do Terceiro Setor no campo da administração no Brasil, selecionei algumas publicações de caráter acadêmico e observei a recorrência de algumas temáticas. Cada temática se relaciona a uma formação discursiva que compõem o campo discursivo do Terceiro Setor no Brasil. A maneira como cada formação discursiva se arranja no grande campo discursivo do Terceiro Setor.

Heterogeneidade X Homogeneidade

A maior parte dos autores na área de administração reconhece o Terceiro Setor como um espaço heterogêneo de ações e organizações, como pode ser visto nas citações a seguir.

“O campo do terceiro setor não é particularmente homogêneo senão que inclui uma grande variedade de organizações com características distintas como as Associações de Moradores, os Grêmios, as Associações de Pais, as organizações beneficentes e as Organizações Não Governamentais entre outras” (CARVALHO, 1999, p. 3)

“As organizações que compõem esse chamado Terceiro Setor são de natureza diversa” (MARTINS, MICHELE, 1999, p. 5).

Agora, algo que causa estranhamento é que às vezes, no mesmo texto que proclama sua diversidade, o Terceiro Setor também é tratado como se fora homogêneo.

“O ponto em comum que as reúne, é o desejo de promover e sustentar a democracia, através da participação da sociedade civil e do resgate da cidadania. Esses grupos são estruturados, tanto formal como informalmente, e de um modo geral são financiados por agências de cooperação e financiamento internacional, agências católicas e ecumênicas

e fundações privadas, sendo que as mesmas são, também, organizações do Terceiro Setor. Além disso, é obtido financiamento de agências governamentais e de donativos individuais, além do trabalho voluntário” (MARTINS, MICHELE, 1999, p. 5-6)

Ora, se antes o setor era heterogêneo, agora “são geralmente financiados por agências de cooperação e financiamento internacional (...) e fundações privadas, sendo que as mesmas são, também, organizações do Terceiro Setor”. E quem financiaria as organizações do Terceiro Setor que financiam organizações do Terceiro Setor? Será que todas têm o objetivo de promover a democracia e resgatar a cidadania?

Também em Carvalho pode-se perceber formas de generalização, mais especificamente do tipo metonímico (a parte representando o todo). Primeiro, definiu assim as ONGs:

“O terceiro eixo explicativo destaca **as razões ideológicas** (JAMES, 1990) como elementos motivadores para a ação das organizações não governamentais e das organizações de voluntariado. Nesse caso a ação busca fundamentalmente transmitir os valores da organização à sociedade. Esses valores se concretizam na missão da organização, em seus objetivos oficiais, mas também nos objetivos operativos que se manifestam em suas práticas e estratégias de ação [...] As ONGs alçam-se como estruturas cristalizadas desses movimentos e são objetos privilegiados da investigação social. O fato de viver numa sociedade organizacional em que as estruturas formais detêm um grande poder de ordenamento da vida social, supõe que por ela passem as mudanças sociais mas também as tentativas de estabilização política e social (CARVALHO, 1999, p. 2).

Depois, definiu o Terceiro Setor como mostrei acima e, em seguida, passou a tratar todo o universo pelo termo ONG, como se fossem termos intercambiáveis:

“...é um dos elementos de caracterização das ONGs. Nos EUA e na Europa a prática do voluntariado está amplamente espalhada entre os cidadãos que participam ativamente nas

organizações do terceiro setor. No Brasil, ainda que esse fenômeno tenha sofrido uma intensa alavancagem nos anos 90, ainda não alcança os índices de ocorrência europeus e norte-americanos” (CARVALHO, 1999, p. 5-6)

Deve-se ainda ressaltar que Carvalho, ao inserir o voluntariado como característica de ONG, promove a incorporação de um campo semântico (voluntariado) que é rejeitado pela formação discursiva das ONGs, o que significa moldar um texto que tem o potencial de esvaziar o conteúdo semântico da formação discursiva das ONGs brasileiras que, como mostro a seguir, rejeitam a idéia de pertencerem a um Terceiro Setor.

Essas duas citações foram retiradas de textos que procuram dar um tratamento mais rigoroso às citações bibliográficas. Ou seja, aqui, as “trocas” ou generalizações são resultado da percepção de que a parte pode representar o todo. O problema ocorre quando um texto faz uma citação mal feita que gera um erro de interpretação. Por exemplo, Souto-Maior e outros ao falarem de ONGs o fazem da seguinte maneira:

Ao referir-se aos fatores que caracterizam as ONGs Salamon afirma que:

“Embora a terminologia utilizada e os propósitos específicos a serem perseguidos variem de lugar para lugar, a realidade social subjacente é bem similar: [...] (a) organizações estruturadas; (b) localizadas fora do aparelho formal do Estado; (c) que não são destinadas a distribuir lucros aferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; (d) autogovernadas; (e) envolvendo indivíduos num significativo esforço voluntário” (Salamon apud FERNANDES, 1994) (SOUTO-MAIOR e outros, 2000, p. 91).

No caso acima, a citação foi retirada do livro *Privado porém Público* de Rubem César Fernandes (1994) que reproduzi acima. Note-se, porém que os autores suprimiram o seguinte trecho da citação “uma virtual revolução associativa está em curso no mundo, a qual faz emergir um expressivo ‘terceiro setor’ global, que é composto de” (FERNANDES, 1994, p. 19). Ou seja, a citação se refere à definição

estrutural/operacional de Terceiro Setor (que também já não fora indicada por Fernandes), não à definição de ONGs. Ao longo de todo o texto, Souto-Maior vai alternando indiscriminadamente “organizações do Terceiro Setor” e ONGs.

As contradições entre definições heterogêneas e homogêneas de Terceiro Setor, dentro de um mesmo texto (discurso), mostram, mais do que uma simples confusão taxionômica, a constituição de um discurso homogeneizado não por um processo dialógico, mas sim monológico. Os pesquisadores aceitam que o setor é diverso, mas, para categorizá-lo, empregam conceitos que dominam (ou pensam dominar) de tal forma a criar um monopólio de saber sobre o universo não-lucrativo a partir de seu próprio ponto de vista.

A PREDOMINÂNCIA DA RACIONALIDADE SUBSTANTIVA EM ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR

Mais do que a confusão heterogeneidade/homogeneidade, a produção acadêmica sobre Terceiro Setor no Brasil apresenta uma grande tendência a considerar o Terceiro Setor como um conjunto de organizações caracterizadas por terem suas ações motivadas pela racionalidade substantiva, ou até mesmo por serem organizações substantivas. Isto é evidente em vários trabalhos.

Por exemplo, Marçon e Escrivão Filho afirmam que “... nas organizações do Terceiro Setor a racionalidade substantiva parece predominar, limitando a configuração burocrática (SERVA, 1997a), própria da abordagem dada pela administração empresarial” (MARÇON e ESCRIVÃO FILHO, 2001, p. 8).

Outra a citar essa característica é Tavares, para quem as organizações do Terceiro Setor (mais especificamente aquelas chamadas de benefício público)

“(...) não estão organizadas em função de uma lógica econômica, de lucro e poder, e sim em função de uma lógica substantiva onde também existe poder, existe a necessidade de reflexão e construção de um novo arcabouço teórico para que o caráter associativo dessas organizações não seja destruído ao tentar-se profissionalizar sua gestão (TAVARES, 2000, p. 6).

Ainda reforça a prevalência da racionalidade substantiva nas organizações do Terceiro Setor nos vínculos das pessoas às organizações não-lucrativas.

“A lógica de vinculação das pessoas que trabalham nessas entidades não é, necessariamente, racional – do ponto de vista de racionalidade econômica. E nada explicaria o trabalho voluntário, dentro dessa lógica” (TAVARES, 2000, p. 7-8).

No caso da pesquisa brasileira da área de administração sobre o Terceiro Setor, o predomínio dessa abordagem substantiva se explica pela grande difusão das idéias de GUERREIRO RAMOS (1989) e SERVA (1993) no campo. É fato que, muito provavelmente, haja um grande número de organizações do Terceiro Setor cujas ações são motivadas pela racionalidade substantiva.

Também a literatura internacional sobre a atividade de organizações sem fins lucrativos ressalta que as organizações não-lucrativas muitas vezes baseadas em orientações ideológicas, em uma racionalidade ajustada por valores (substantiva) e não em uma racionalidade ajustada pelos fins (instrumental) (DIMAGGIO e ANHEIER, 1990; ANHEIER e SEIBEL, 1990). Ocorre que muitas vezes não significa que elas sempre são assim e que todas agem por motivações substantivas.

O modelo de Billis que apresentei anteriormente mostra que o Terceiro Setor é um espaço onde existem várias motivações para a ação, inclusive a chamada racionalidade instrumental. Afinal, o Terceiro Setor compreende tanto grupos desorganizados (ou melhor, agrupamentos) quanto grandes burocracias, tais como as grandes fundações internacionais ou organizações híbridas, tais como as organizações do Sistema S (Senac, Sesi, Senai, Sesc etc).

Um exemplo interessante é o das associações profissionais (Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Regional de Medicina, Conselho Regional de

Administração e outros). É consensual entre os acadêmicos que elas pertencem aos domínios do setor não-lucrativo. Pois bem, qual a razão de ser dessas organizações? Defender os interesses dos seus membros no mercado de trabalho: dizer quem pode ou não exercer a profissão, definir as regras de conduta, punir os profissionais que não têm bom desempenho etc. Ou seja, a sua missão é absolutamente voltada para a lógica do mercado de trabalho, portanto instrumental.

Outra coisa: a simples existência de profissionais remunerados para executar certas funções e hierarquias já pressupõe a existência de uma lógica instrumental na organização (cálculos de eficácia e eficiência, controles sobre desempenho). Além disso, embora todas as organizações desempenhem papéis políticos na sociedade (não há organização apolítica, há organizações nas quais o exercício da política é velado), muitas organizações sem fins lucrativos estão no jogo político que envolve as dimensões do cálculo, o que implica necessariamente também em uma motivação instrumental.

Por fim, mesmo o trabalho voluntário, que é apontado como motivado por afetividade ou racionalidade substantiva, pode ser instrumentalmente motivado. Isto ocorre quando você encontra voluntários que procuram organizações para desenvolver certos ofícios, como no caso de formandos em um curso superior que procuram organizações não-lucrativas para cumprir seu estágio obrigatório. Mesmo que o estagiário procure uma organização à qual possui afinidades ideológicas, a motivação da procura está subordinada à racionalidade substantiva.

A PROFISSIONALIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR E A INADEQUAÇÃO DA TEORIA ORGANIZACIONAL PARA O FENÔMENO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-LUCRATIVAS

A maior parte dos pesquisadores da área de administração aponta para uma crescente necessidade de profissionalização das organizações do Terceiro Setor, porque há uma crescente demanda pelos seus serviços.

“Há um virtual consenso entre estudiosos e pessoas envolvidas no cotidiano de organizações sem fins lucrativos de que, no Brasil, a deficiência no gerenciamento dessas organizações é um dos maiores problemas do setor” (FALCONER, 1999, p. 109).

Isso se reflete em vários relatos de pesquisadores da área de administração que reforçam esse discurso.

Uma profissionalização de sua gestão se faz necessária para lidar com questões antes restritas aos agentes de mercado como, por exemplo, a competição crescente por recursos (dinheiro, voluntários), a busca por novos parceiros e a gestão das parcerias, a necessidade de trabalhar a imagem da organização para um público maior que aquele atendido, entre outras (TAVARES, 2000, p. 1).

A necessidade de profissionalismo no Terceiro Setor decorreria das mudanças nas últimas duas décadas, que trouxeram

“(...) novas exigências às organizações do Terceiro Setor, marcadas pela necessidade de reestruturação e profissionalismo, obrigando-as a promoverem ajustes organizacionais na sua estrutura e na sua forma de ação na sociedade” (MARÇON e ESCRIVÃO FILHO, 2001, p. 2).

Agora, há ressalvas quanto à adequação da teoria organizacional convencional às organizações do Terceiro Setor. Segundo Falconer,

“Existe o risco real de a administração ser idealizada como capaz de operar soluções milagrosas para as organizações do terceiro setor e de ser chamada para situações que estão muito além de sua capacidade de resolução” (FALCONER, 1999, p. 114).

Para o pesquisador, existe um perigo “... de se estar procurando soluções em um campo que não detém as respostas adequadas e nem pode detê-las” (FALCONER, 1999, p. 114).

Secundando os argumentos de Falconer, Marçon e Escrivão Filho argumentam que

“há um consenso entre vários autores que a administração nessas organizações deve ser desenvolvida considerando-se o seu perfil e suas demandas específicas, e não meramente sua transposição de técnicas e modelos gerenciais desenvolvidos no meio empresarial” (MARÇON e ESCRIVÃO FILHO, 2001, p. 2).

Tavares sustenta que o problema da adoção de práticas das teorias convencionais traria conseqüências para a identidade das organizações do Terceiro Setor:

“(...) existe a necessidade de reflexão e construção de um novo arcabouço teórico para que o caráter associativo dessas organizações não seja destruído ao tentar-se profissionalizar sua gestão” (TAVARES, 2000, p. 6).

Aqui ocorre um desequilíbrio: por um lado, o discurso que aponta a necessidade de profissionalização das organizações do Terceiro Setor procura dar legitimidade ao campo da Administração no tratamento das organizações não-lucrativas; por outro lado, o discurso da inadequação da teoria organizacional convencional tira a legitimidade do campo da Administração no tratamento de questões relativas ao Terceiro Setor. Nessa formação discursiva há uma aparente contradição que estabelece um dialogismo polêmico. Como interpretá-lo?

A resposta está no silêncio, ou seja, no não-dito. Ao apontar a necessidade da “profissionalização das organizações do Terceiro Setor”, seus enunciadores – porque pertencem ao campo da Administração – estão se qualificando como os *champions* do campo da administração. Simultaneamente, quando falam no limite da teoria convencional, “desqualificam” os outros atores que já empregam técnicas convencionais em organizações do Terceiro Setor.

Isso se evidencia no seguinte trecho de Falconer:

“O problema fundamental do terceiro setor, nessa visão, é um problema de gestão. Essa parece ser a premissa que

fundamenta o recente surgimento de inúmeros programas de capacitação para instituições do terceiro setor e, não surpreendentemente, é a visão predominante entre as escolas de Administração. O modismo do terceiro setor nas escolas e departamentos de Administração brasileiros [...] fundamenta-se nessa percepção do 'desafio de gestão' (FALCONER, 1999, p. 109).

O uso do termo "modismo" remete ao efêmero, ao fútil. Nesse discurso, o efêmero e o fútil se encontram relacionados às escolas de administração que possuem programas de capacitação para organizações do Terceiro Setor.

Esse texto "não-dito" mostra a concorrência no campo das escolas de Administração brasileiras sobre a temática "Terceiro Setor", que discuto adiante.

Ainda sobre essa formação discursiva, é preciso discutir se, de fato, as teorias convencionais não servem para compreender as organizações do Terceiro Setor.

Um primeiro ponto sobre essa afirmação é o de que "o conhecimento da teoria convencional na se traduz diretamente às organizações do Terceiro Setor; precisa ser adaptado às peculiaridades das mesmas". Essa é uma afirmação que não serve apenas para as organizações do Terceiro Setor, mas para todas, independentemente de pertencerem à esfera do mercado, do Estado ou das organizações não-lucrativas.

Outro ponto interessante é relativo à gênese da teoria convencional: muito do conhecimento em gestão foi gerado a partir de pesquisas e práticas em organizações não-lucrativas, que hoje são chamadas de Terceiro Setor. As idéias de CHESTER BARNARD (1956; 1971) sobre autoridade, por exemplo, nascem também da sua experiência em organizações sem fins lucrativos, que culminou com o exercício da presidência da Fundação Rockefeller. Selznick escreveu seu livro *A liderança na administração* (SELZNICK, 1971) a partir dos seus estudos na *Tennessee Valey Authority* (agência governamental) e em uma organização

partidária de orientação bolchevique (que mais se assemelha a um *advocacy group*). Mais recentemente os estudos institucionais tiveram como base empírica organizações não-lucrativas, como no caso dos museus de arte analisador por DiMaggio para demonstrar o papel das profissões na criação de mecanismos isomórficos e de campos organizacionais (DIMAGGIO, 1991).

CONCLUSÃO

Nesse capítulo, tive a oportunidade de mostrar como o termo “Terceiro Setor” foi introduzido na comunidade acadêmica brasileira. Também mostrei que a Área de Administração é dominante dentro dos estudos sobre o Terceiro Setor no Brasil.

Partindo dessa constatação, foi interessante analisar algumas peças do discurso da comunidade acadêmica da Área de Administração sobre o Terceiro Setor.

As implicações dessas formações discursivas serão discutidas depois da minha análise sobre o Terceiro Setor na mídia.

O TERCEIRO SETOR NA MÍDIA BRASILEIRA

Não fora a mídia, muito provavelmente toda a discussão sobre o Terceiro Setor ficaria restrita ao circuito acadêmico e, em especial, a poucos estudiosos. Nesse sentido, a mídia impressa tem um papel muito importante como difusor de idéias, uma vez que, por suas próprias características como “meio quente” (MCLUHAN, 1973), ela tem condições para passar uma quantidade maior de dados e pensamentos mais elaborados do, por exemplo, a televisão.

Estudar o discurso do Terceiro Setor na mídia é uma forma interessante de entender quem domina esse campo discursivo e, portanto, a criação dos significados que funcionam como estruturas estruturantes/estruturadas que condicionam a ação dos atores sociais. Os grupos dominantes (ou seus membros mais proeminentes) podem exercer controle sobre os mecanismos de percepção dos seres humanos e, conseqüentemente, sobre a construção dos seus mecanismos de cognição.

Para compreender a evolução do Terceiro Setor na mídia, resolvi fazer um levantamento do número de inserções do termo “Terceiro Setor” em um veículo de comunicação e analisei: a freqüência, assuntos são predominantes, pessoas normalmente associadas ao termo e organizações que a mídia reconhece como do Terceiro Setor.

Depois de fazer o levantamento, analisei o discurso de algumas das matérias relacionadas ao tema, para identificar as formações discursivas predominantes no campo discursivo do Terceiro Setor.

Escolhi o jornal *Folha de São Paulo* para fazer esse levantamento, considerados os seguintes fatores:

- Facilidade de acesso aos dados: de todos os veículos de informação do país: o jornal *Folha de São Paulo* possui a base de dados em formato eletrônico mais abrangente, tanto no que diz respeito à recuperação das reportagens quanto ao período (1994-2001).
- Trata-se do jornal com a maior circulação do país e é o jornal que tem o maior número de colunas reproduzidas em jornais de outras regiões do país.
- É um veículo “generalista”, ou seja, trata de todos os assuntos. Se tivesse escolhido um periódico especializado, como a revista *Exame* ou o jornal *Gazeta Mercantil*, provavelmente o meu levantamento teria um “viés” de origem.

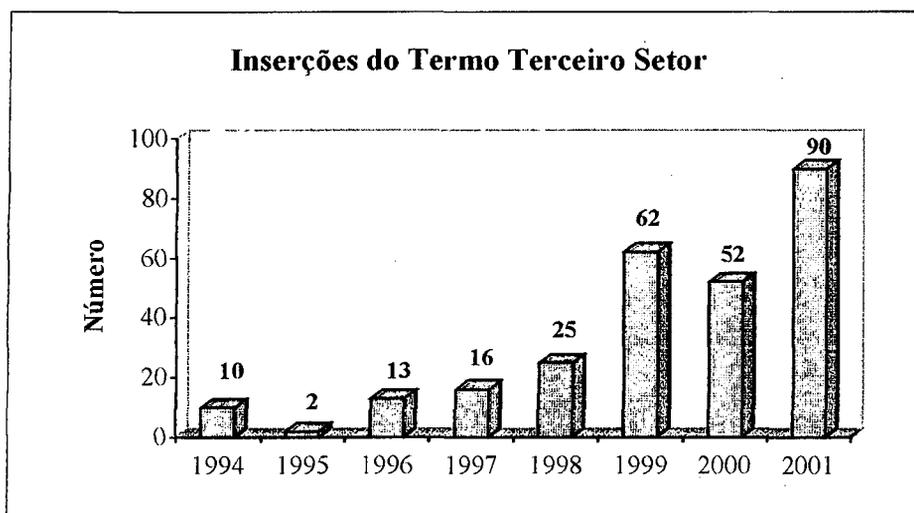
No jornal *Folha de São Paulo*, identifiquei também as editorias do jornal em que apareceram as inserções sobre Terceiro Setor. Esse trabalho de “semiótica” do jornal permite identificar o grau de importância que o veículo dá ao tema. Um tema é mais importante quando tratado pelas editorias “nobres” do jornal, tais como: Opinião, Brasil, Dinheiro, Cotidiano, Caderno MAIS, Ilustrada ou cadernos especiais.

Feitas as considerações iniciais, mostro a seguir os resultados dos levantamentos e os analiso.

O LEVANTAMENTO DO TERCEIRO SETOR NA FOLHA DE SÃO PAULO

Usando o recurso de busca eletrônica do arquivo da *Folha de São Paulo*, levantei todos os artigos em que havia menção ao termo “Terceiro Setor” e que efetivamente tratassem do objeto em questão. No caso de artigos que apresentaram a expressão “Terceiro Setor” mais de uma vez, só foi registrada uma única inserção por artigo. Eliminei os artigos que não tinham relação com o tema, como artigos que utilizavam “terceiro setor” para designar espaços físicos (por exemplo, “o terceiro setor das numeradas do Morumbi”). Das inserções que efetivamente se relacionam à temática das organizações não-lucrativas, cheguei aos seguintes resultados:

Gráfico 05 – Inserções do Termo Terceiro Setor



Percebe-se que, exceto nos anos de 1995 e 2000, o número de inserções vem aumentando consideravelmente. Nos anos de maior incidência – 1999 e 2001 – a *Folha de São Paulo* lançou dois cadernos especiais sobre trabalho voluntário, o que aumentou consideravelmente o número de inserções.

O ano de 1994 marca justamente a criação do primeiro centro de estudos sobre o Terceiro Setor no Brasil (CETS-FGV/EAESP) e o lançamento do livro *Privado porém público* de Rubem César Fernandes, que é o grande *best-seller* do setor.

O ano de 2001 foi consagrado pela ONU como o “Ano Mundial do Voluntariado”, o que provavelmente explica que o número de inserções do termo “Terceiro Setor” tenha quase duplicado, em relação ao ano anterior.

Apenas as informações sobre a evolução das inserções não bastariam para montar um quadro analítico suficiente para entender quais as formações discursivas predominam no campo discursivo do Terceiro Setor. Por isso foi preciso classificar as inserções em quatro categorias diferentes: assunto, editoria, pessoas e organizações.

Inserções por assunto

A partir da leitura das 270 inserções, levantei os nove assuntos mais recorrentes nas diversas reportagens:

- 1 – Cidadania empresarial: reportagens sobre a responsabilidade social da empresa.
- 2 – Cursos sobre Terceiro Setor.
- 3 – Emprego e Terceiro Setor: esse foi um tópico recorrente: o Terceiro Setor como gerador de empregos e como novo campo de trabalho, principalmente para administradores.
- 4 – Filantropia: basicamente a atuação de fundações privadas.
- 5 – Lançamento de Livro: várias vezes no período foram noticiados lançamentos de livros voltados para a temática do Terceiro Setor.
- 6 – ONGs: tanto entrevistados como jornalistas, na maioria das vezes faziam referência ao Terceiro Setor e às ONGs como se esses fossem sinônimos, o que mostra novamente um fenômeno metonímico (a parte representando o todo).
- 7 – Políticas Públicas e Terceiro Setor: aqui foram, na imensa maioria das vezes, apontadas as possibilidades de parcerias entre Estado e Terceiro Setor na formulação e na implementação de políticas públicas. Em alguns casos, o Terceiro Setor também foi apontado como “substituto” do Estado.
- 8 – Temas Gerais: entre os quais estão incluídos: conceito de Terceiro Setor, tamanho em relação ao PIB, Terceiro Setor no mundo, número de organizações no Brasil e outros.
- 9 – Voluntariado: associação direta entre Terceiro Setor e trabalho voluntário.

Esta classificação trouxe os seguintes resultados:

QUADRO 09 – INSERÇÕES POR ASSUNTO

ASSUNTO	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		TOTAL	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Temas Gerais	3	30			4	30,8	5	31,3	11	44	24	38,7	30	57,7	54	60,0	131	48,5
ONGs			1	50	5	38,5	5	31,3	8	32	20	32,3	10	19,2	3	3,3	52	19,3
Voluntariado					1	7,7			2	8	5	8,1	4	7,7	21	23,3	33	12,2
Políticas Públicas e Terceiro Setor			1	50	1	7,7	2	12,5	1	4	3	4,8	4	7,7	5	5,6	17	6,3
Emprego e Terceiro Setor	2	20			1	7,7	2	12,5	2	8	2	3,2	1	1,9	7	7,8	17	6,3
Filantropia	2	20			1	7,7	1	6,3			6	9,7	2	3,8			12	4,4
Lançamento de livro	2	20									1	1,6	1	1,9			4	1,5
Cidadania Empresarial									1	4	1	1,6					2	0,7
Cursos	1	10					1	6,3									2	0,7
TOTAL	10	100	2	100	13	100	16	100	25	100	62	100	52	100	90	100	270	100

Esses resultados mostram, com predomínio dos Temas Gerais, que há uma necessidade muito grande de sedimentar o conceito de Terceiro Setor nas pessoas, já que boa parte dos artigos começava justamente por trazer uma definição para o termo.

Já a recorrência da associação ONGs-Terceiro Setor, como termos equivalentes, mostra que o termo ONG está sofrendo progressiva diluição na categoria maior.

É bastante provável que o fato de o ano de 2001 ter sido o “Ano Mundial do Voluntariado” explique o alto número de ocorrências do termo, naquele ano.

O tema Políticas Pública e Terceiro Setor teve alto número de ocorrências, concentrado no período 1999-2001, coincidentemente, na época em que passou a vigorar a lei das OSCIPs, cuja grande novidade era o Termo de Parceria.

O tema do Emprego também foi muito citado, refletindo um período no qual foram extintos vários postos de trabalho, principalmente como resultado dos processos de privatização das empresas estatais, também do movimento de fusões e aquisições de empresas e também do desaparecimento de diversos setores, principalmente em escala local. Ou seja, o Terceiro Setor funcionava como um

discurso que dava esperanças de mudança de vida e de garantia de um novo campo profissional.

Inserções por editoria

Por editoria se compreende cada uma das partes do jornal que, dividido por temas distintos, cria uma editoria para cada tema, o que gera equipes que se especializam em um ou em outro assunto. Por esse motivo, fiz a classificação das inserções por editoria e obtive o seguinte resultado:

QUADRO 10 – INSERÇÕES POR EDITORIA

EDITORIA	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		TOTAL	
	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%
Cotidiano	1	10					3	18,8	6	24	9	14,5	13	25,0	22	24,4	54	20,0
Opinião			1	50	8	61,5	5	31,3	8	32	14	22,6	10	19,2	4	4,4	50	18,5
Caderno Especial					1	7,7			1	4	17	27,4	1	1,9	26	28,9	46	17,0
Dinheiro	1	10	1	50	2	15,4	4	25,0	3	12	8	12,9	9	17,3	5	5,6	33	12,2
Empregos	6	60											8	15,4	6	6,7	20	7,4
Ilustrada							2	12,5			3	4,8	2	3,8	3	3,3	10	3,7
Brasil					1	7,7	1	6,3	5	20	1	1,6	1	1,9			9	3,3
Equilíbrio															9	10,0	9	3,3
Esportes													2	3,8	7	7,8	9	3,3
FolhaTeen									1	4	7	11,3			1	1,1	9	3,3
Mais	2	20			1	7,7	1	6,3					2	3,8			6	2,2
Fovest									1	4			2	3,8	1	1,1	4	1,5
TVFolha													1	1,9	3	3,3	4	1,5
Informática											2	3,2					2	0,7
Ciências													1	1,9			1	0,4
FolhaInvest															1	1,1	1	0,4
Imóveis															1	1,1	1	0,4
Mundo															1	1,1	1	0,4
Tudo											1	1,6					1	0,4
TOTAL	10	100	2	100	13	100	16	100	25	100	62	100	52	100	90	100	270	100

Os resultados comprovam que o “Terceiro Setor” vem ocupando as editorias “nobres” do jornal *Folha de São Paulo*.

O caderno Cotidiano – onde é maior a incidência do termo (20%) – é a editoria que se ocupa dos assuntos pertinentes à sociedade e aos serviços públicos em

geral: Saúde, Educação, Habitação, Segurança, Assistência Social e outros. Claramente “Terceiro Setor” teve maior número de inserções aqui porque, além de ser provedor de serviços públicos, também foi apontado como parceiro ou substituto do Estado nas questões sociais.

A segunda maior recorrência das inserções do termo “Terceiro Setor” aconteceu no caderno Opinião (18,5%). Trata-se do espaço mais “nobre” do jornal, onde são emitidas as opiniões do seu Conselho Editorial, dos principais colunistas do jornal e de convidados (seção Tendências/Debates). Além disso, nesse espaço também são publicadas as “Cartas dos Leitores” que refletem a opinião dos mesmos sobre os temas apresentados pelo jornal. Quando um assunto é tratado nesse caderno significa que o mesmo tem uma importância superlativa para o veículo de comunicação. Portanto, “Terceiro Setor” tem sido um assunto privilegiado pela *Folha de São Paulo* nos últimos anos.

Esse privilégio “concedido” pelo jornal é evidente também pela edição de três cadernos especiais sobre a temática do trabalho voluntário: o primeiro, no dia 18 de setembro de 1999 e os outros dois no ano de 2001, em 1 de abril e 28 de outubro. Nas diversas reportagens dos cadernos especiais, o “Terceiro Setor” teve grande destaque.

O fato de o “Terceiro Setor” também aparecer com alta frequência no caderno Dinheiro e no caderno Empregos evidencia a associação do termo à economia e à geração de empregos. Aliás, a editoria Dinheiro foi a única de todo o jornal a apresentar matérias sobre o “Terceiro Setor” em todos os anos, mesmo que apenas com um único registro.

Ainda nesse campo das editorias, é interessante notar que todas as inserções no caderno Ilustrada (artes, espetáculos e questões culturais) aconteceram nas colunas sociais de Joyce Pascowitch e Mônica Bergamo.

Inserções por pessoas

Um dos pontos mais interessantes desse levantamento foi descobrir quais as pessoas que mais produziram depoimentos sobre o “Terceiro Setor” no período 1994-2001. Esses depoimentos foram materializados quer por entrevistas quer por artigos de opinião que submeteram ao público da *Folha de São Paulo*.

Descartei as pessoas que só apareceram uma vez, bem como notas de participação de eventos e os resultados colhidos foram os seguintes.

QUADRO 11 – INSERÇÕES POR PESSOAS

PERSONALIDADES	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		TOTAL	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Milú Villela					1	8,3			3	13,6	2	6,7	1	6,7	5	11,4	12	8,8
Oded Grajew					1	8,3	1	20,0	5	22,7	2	6,7			3	6,8	12	8,8
Luiz Carlos Merege	2	25,0			2	16,7			1	4,55	3	10,0	1	6,7	2	4,5	11	8,0
Stephen Kanitz									1	4,55	4	13,3	2	13,3	3	6,8	10	7,3
Herbert de Souza	3	37,5			1	8,3	1	20,0	1	4,55					2	4,5	8	5,8
Rai													4	26,7	4	9,1	8	5,8
Ruth Cardoso					2	16,7	1	20,0	1	4,55	1	3,3	2	13,3			7	5,1
Viviane Senna									2	9,09	2	6,7	1	6,7	1	2,3	6	4,4
Luis C. Bresser Pereira					1	8,3			1	4,55	1	3,3			2	4,5	5	3,6
Gilberto Dimenstein*					2	16,7					1	3,3			2	4,5	5	3,6
Leilah Landin											1	3,3			4	9,1	5	3,6
Maria Alice Setúbal									2	9,09	3	10,0					5	3,6
Pedro Lins											1	3,3			4	9,1	5	3,6
Rosa Fischer											2	6,7			3	6,8	5	3,6
Evelyn Ioschpe							1	20,0	2	9,09			1	6,7			4	2,9
Gilson Schwartz*					1	8,3							2	13,3	1	2,3	4	2,9
Rebeca Raposo											2	6,7			1	2,3	3	2,2
Andrés Falconer												1	6,7	1	2,3	2	1,5	
Antonio C. Martinelli	1	12,5									1	3,3					2	1,5
Célia Cruz	1	12,5							1	4,55							2	1,5
Horácio Piva									2	9,09							2	1,5
Sérgio Mindlin							1	20,0			1	3,3					2	1,5
Lester Salamon														2	4,5		2	1,5
Mario Aquino Alves											2	6,7					2	1,5
Luis Norberto Pascoal											1	3,3			1	2,3	2	1,5
Ricardo Toledo Neder			1	100	1	8,3											2	1,5
Rubem C. Fernandes	1	12,5													1	2,3	2	1,5
Zilda Arns														2	4,5		2	1,5
TOTAL	8	100	1	100	12	100	5	100	22	100	30	100	15	100	44	100	137	100

A lista é dominada por empresários ou por pessoas ligadas a entidades mantidas por empresas. Outra característica interessante é que a maior parte dos empresários ou representantes de organizações ligadas à filantropia empresarial também é ligada ao Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), primeira organização voltada para o desenvolvimento da filantropia empresarial (Milú Villela, Viviane Senna, Evelyn Ioschpe, Rebeca Raposo, Antonio C. Martinelli e Luis Norberto Paschoal). Há também a menção a pessoas ligadas ao Instituto Ethos (Oded Grajew, Stephen Kanitz e Sérgio Mindlin), uma organização criada para difundir a idéia de responsabilidade social das empresas no Brasil.

Há a presença de oito pessoas do mundo acadêmico, sendo que cinco delas são (ou foram) ligadas a faculdades de administração, e um desses acadêmicos é também presidente de uma ONG (Rubem César Fernandes).

Outra característica interessante é que das pessoas citadas, Ruth Cardoso, Horácio Lafer Piva, Maria Alice Setúbal, Rubem César Fernandes, Viviane Senna e Zilda Arns são do Conselho da Comunidade Solidária. Herbert de Souza, o Betinho, também fez parte do Conselho da Comunidade Solidária, mas, por divergências quanto à condução dos trabalhos, pediu desligamento em maio de 1996.

Inserções por organizações

Significativo também é o número de inserções que se relacionam a certas organizações (Ver Anexo 07). São 136 organizações relacionadas às matérias sobre Terceiro Setor. A maioria das organizações citadas é de pequenas associações ou de ONGs.

Mas isso não significa que são as pequenas organizações que mais se destacam. Observando as 20 mais citadas, encontramos, pela ordem:

- | | |
|----------------------------------|------------------------------------------|
| 1. GIFE | 11. ABONG |
| 2. CETS | 12. Ashoka * |
| 3. Fundação ABRINQ | 13. Instituto C&A |
| 4. Instituto Ayrton Senna | 14. Associação Monte Azul |
| 5. Instituto Ethos | 15. Casas André Luiz |
| 6. AACD | 16. CENPEC |
| 7. Fundação Gol de Letra | 17. Doutores da Alegria |
| 8. RITS | 18. FOS * |
| 9. CEATS | 19. Fundação Sta Casa de
Misericórdia |
| 10. Centro de Voluntariado de SP | 20. Fundação Telefonica |

É interessante notar que a maior parte das organizações citadas pertence à órbita da filantropia empresarial: GIFE, Fundação ABRINQ, Instituto Ayrton Senna, Instituto Ethos, Ashoka, Instituto C&A e Fundação Telefonica.

Quatro organizações representam os setores mais tradicionais ligados à caridade: AACD, Casas André Luiz, FOS e Fundação Santa Casa de Misericórdia.

Outras quatro organizações são ligadas à pesquisa sobre Terceiro Setor ou sociedade civil: CETS, RITS, CEATS e CENPEC.

Três organizações são mais recentes e trabalham nas áreas de saúde, educação e fomento do voluntariado: Doutores da Alegria, Fundação Gol de Letra e o Centro de Voluntariado de São Paulo.

Por fim, encontramos duas organizações: uma associação comunitária de orientação antroposófica (Associação Monte Azul) e a organização que procura representar os interesses das ONGs brasileiras (ABONG).

REFLEXÕES SOBRE O LEVANTAMENTO NA FOLHA DE SÃO PAULO

Esse levantamento trouxe elementos importantes para que se conhecesse o modo como se formam as formações discursivas do campo discursivo do Terceiro Setor.

Primeiro é interessante perceber que a incidência do termo “Terceiro Setor” evoluiu muito: de 10 referências em 1994, para 90 referências. No mesmo período, diversificaram-se também os assuntos, que antes eram voltados apenas às questões mais conceituais do Terceiro Setor e hoje cobrem uma variedade maior de temas.

Sobre os assuntos relacionados ao Terceiro Setor há uma curiosidade: por que os assuntos filantropia e cidadania empresarial têm uma incidência menor nesse levantamento, se as pessoas e organizações envolvidas com o Terceiro Setor – pelo menos nesse caso – são ligadas a empresas ou a instituições de ensino de administração?

O que está ocorrendo é uma apropriação semântica do discurso do Terceiro Setor por parte da elite brasileira: seus empresários e os dirigentes de empresas. No campo do Terceiro Setor os empresários ocupam uma posição hegemônica. Os significados discursivos do Terceiro Setor constituem fonte de capital simbólico importante para os empresários legitimarem sua posição de poder no campo de poder. Isto se torna evidente, se se observam algumas formações discursivas enunciadas nos discursos presentes em cada uma das matérias analisadas nesse levantamento.

Para ilustrar esse movimento de apropriação discursiva, destaco alguns elementos ideológicos importantes e que estão presentes no discurso do Terceiro Setor.

TRAÇOS IDEOLÓGICOS DO DISCURSO DO TERCEIRO SETOR NA MÍDIA BRASILEIRA

Estado ineficiente X Terceiro Setor eficiente

Como já mostrei, alguns teóricos do campo acadêmico imputam a emergência do Terceiro Setor nos anos 80 e 90, entre outros fatores, à crise do Estado de Bem-Estar Social. No Brasil, essa crise se traduziu no discurso pela ineficiência do Estado na área social.

Uma das raízes da ineficiência seria o intervencionismo do Estado brasileiro. Em editorial do dia 17 de dezembro de 1996, cujo título é “Combater a Exclusão”, o jornal demonstra a sua percepção sobre a atuação social do Estado brasileiro e a potencialidade do Terceiro Setor na sua substituição:

“A longa tradição brasileira de intervenção estatal é em larga medida responsável pelo fortalecimento da crença de que o Estado deve atender a todas as demandas sociais. A promoção da cidadania ainda parece ser para muitos uma tarefa exclusiva dos governos, embora já se registrem iniciativas esporádicas do chamado Terceiro Setor que procuram romper hábitos paternalistas”(FOLHA DE SÃO PAULO, 1996, p. A-1).

Aqui se percebe que foi contraposta uma tradição de “intervenção” e “paternalismo” à emergência de um Terceiro Setor que seria capaz de promover a cidadania.

Além disso, o Terceiro Setor seria mais eficiente que o Estado no investimento social. Um exemplo desse argumento pode ser encontrado no fragmento de uma entrevista concedida por Milú Villela (presidente do Comitê Brasileiro para o Ano do Internacional do Voluntário) à jornalista Mirella Domenich para o jornal Folha de São Paulo, em 28 de outubro de 2001. A repórter questionava Milú Villela sobre os dados referentes ao balanço das campanhas do Ano Internacional do Voluntariado, mostrando o resultado de uma pesquisa promovida pelo jornal que ainda apontava uma baixa participação das pessoas em programas de voluntariado (maiores detalhes serão discutidos a seguir).

Folha: Quantas empresas e funcionários eram voluntários antes de 2001 e quantas o fazem hoje?

Milú Villela: Eu não tenho esse dado. Sei que, conforme diz Jorge Gerdau [Johannpeter, presidente do Grupo Gerdau], a cada R\$ 1 aplicado em ações sociais, o retorno é de R\$ 12, enquanto R\$ 1 aplicado (sic) em taxas sociais, reverte somente R\$ 0,20 ao fim social.

Folha: Mas não há nenhuma estimativa a respeito dos resultados?

Milú Villela: Temos algumas pesquisas, mas estamos esperando o cruzamento dos dados (DOMENICH, 2001, p. Especial – 10).

Ou seja, quando questionada sobre o êxito da campanha de voluntariado empresarial, além de não responder, Milú fez uma comparação que, aparentemente, não tinha ligação: de que, de acordo com Jorge Gerdau, cada R\$ 1 aplicado em ações sociais gera R\$ 12, enquanto para cada R\$ 1 “aplicado” em taxas sociais, reverte somente R\$ 0,20 ao fim social. Novamente a intertextualidade se descobre no silêncio, no não-dito. “Taxas sociais” se referem a tributos, ou seja, ao Estado. Essa comparação (cuja origem de dados é absolutamente desconhecida) procura simultaneamente defender o universo privado e mostrar o quanto o Estado é ineficiente.

Outro exemplo na mesma linha pode ser encontrado em uma reportagem de 22 de maio de 2001 que anuncia o investimento das organizações membro do GIFE em 2000.

Um grupo de 59 grandes fundações e institutos empresariais investiu em projetos sociais de educação no ano de 2000 pelo menos R\$ 593 milhões. A maioria desses recursos ficou concentrada na região Sudeste.

Esse valor é cerca de 48% superior aos orçamentos individuais do governo do Estado de São Paulo e da Prefeitura de São Paulo para a área social, que ficam em torno de R\$ 400 milhões cada um (ATHIAS, 2001, p.C-5).

Aqui também se encontra uma intertextualidade não dita: ao comparar o total de investimentos do GIFE com o volume da área de educação do Estado e do Município, há oculto um texto na seguinte linha: “Estado e Município são menos

eficazes que as empresas no investimento social porque as empresas gastam mais". O que é mais surpreendente é que essa comparação não foi feita pela autora, mas aparece no *press release* o GIFE.

Por fim, há um exemplo de 1996, quando o articulista Gilson Schwartz defendia a "privatização da reforma agrária". Um dos problemas apontados pelo articulista em relação à reforma agrária era o amparo técnico aos assentados.

No passado, esse apoio foi monopólio do governo. Agora, a idéia é abrir espaço para organizações não-governamentais (ONGs), cooperativas, associações de profissionais liberais e empresas privadas credenciadas pelo Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). É uma proposta nova, de envolver o "terceiro setor" na reforma agrária e de fato "privatizar" parte da reforma agrária, que conta com a simpatia de técnicos do próprio ministério (SCHWARTZ, 1996, p. 2-14).

O Terceiro Setor e o mercado de trabalho

Também nas falas dos envolvidos com Terceiro Setor há uma tendência a afirmar o Terceiro Setor como um campo de oportunidades para trabalho.

Em 1996, quando a gestão de Fernando Henrique Cardoso era questionada por dar pouca atenção ao social, Ruth Cardoso respondeu a algumas interpelações durante o 3º Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor.

Ao ser questionada por jornalistas sobre o aumento do desemprego no mundo e, em particular, no Brasil, Ruth demonstrou irritação. "Há mudança do emprego, não necessariamente o aumento do desemprego." Segundo ela, no Brasil "é grande", por exemplo, a expansão do setor terciário, de serviços". Ruth afirmou que no Brasil houve aumento do emprego no chamado "terceiro setor". Esse termo vem sendo usado para definir fundações, institutos e ONGs (organizações não-governamentais) que, embora privados, trabalham para o

público sem ter, em princípio, finalidade lucrativa (FOLHA DE SÃO PAULO, 1996B, p. 2-1).

Mas o Terceiro Setor não seria um campo de emprego para todos os trabalhadores, mas também para administradores. Como afirma MEREGE, a recente decisão (setembro de 94) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Fundação Getúlio Vargas) de criar o Centro de Estudos do Terceiro Setor (reportagem na Folha, em 9/10/94) mereceu elogios por parte de representantes da área acadêmica, por se tratar de uma iniciativa pioneira na América do Sul. O fato mereceu uma atenção maior por se tratar de uma escola de administração de empresas. Com relação a esse aspecto, pode-se explicar que a Eaesp/FGV, por ser responsável pela formação de futuros dirigentes empresariais, terá também a missão de conscientizá-los de que a empresa tende a assumir um papel social cada vez mais importante na sociedade. Através da reforma curricular que está em discussão, os alunos de administração pública terão a oportunidade de se formar como dirigentes de organizações não-lucrativas, pois a escola oferecerá uma área de especialização para suprir o terceiro setor com os profissionais de que necessita.

Ou seja, as escolas de Administração deveriam se voltar para a formação de gestores de organizações sem fins lucrativos, porque o Terceiro Setor assim o necessita.

Por fim, há aqueles que, como ROSSI (1997), defendem a questão da geração de empregos e Terceiro Setor como algo além das ideologias.

“Seria demais perguntar qual a posição da esquerda política brasileira sobre o novo tipo de trabalho social, como cuidar em casa de velhinhos doentes, que a França de Jospin está tentando igualmente emplacar? O que a esquerda tem a dizer sobre o chamado Terceiro Setor, um tipo de trabalho de utilidade pública, mas executado por entidades privadas? Gritar contra o governo é, de fato, uma das funções da

oposição. Mas ficar só no grito é limitar-se à mais pobre delas” (ROSSI, 1997, p. A-3).

O Terceiro Setor e a “inclusão social”

Aqui se entende inclusão social não como um movimento de incluir grupos marginalizados em processos que os habilitem a exercerem sua cidadania. Aqui a inclusão significa: quem não conhece Terceiro Setor não está na moda.

Veja o que disse uma pessoa sobre Terceiro Setor e entrevistas sobre o mercado de trabalho:

“Estar ‘antenido’ é um requisito básico, as organizações aliam os objetivos reais da redação com a análise do nível de atualização. Temas como terceiro setor, ambiente e qualidade de vida são comuns” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2001, p. Empregos – 2)

Estar “antenido” significa entender o que está na moda, e como essa informação pode lhe ser útil para arrumar emprego e garantir sua inclusão no mundo dos “antenedos”.

Mais interessante é ouvir de Milú Villela sobre Terceiro Setor e tendências na sociedade – na alta sociedade.

“Hoje Milú está à frente do comitê que organiza no Brasil as atividades do Ano Internacional do Voluntário. Toda semana, procura empresários e políticos com o propósito de convencê-los a apoiar o terceiro setor. Tornou-se uma entusiasta do tema. “Gente, vocês precisam entender: ser voluntário é 'in'; não ser é 'out'”, gosta de enfatizar nas palestras que profere” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2001a, p. Especial-8).

Implicações do domínio na mídia

Se juntarmos os tanto os resultados do capítulo anterior, que mostra o predomínio da área de Administração nos debates acadêmicos do Terceiro Setor e o que

vimos no presente capítulo, podemos inferir quem, de fato, domina o discurso do Terceiro Setor: a lógica dos negócios. O domínio de uma lógica empresarial no campo discursivo do Terceiro Setor traz implicações importantes.

O campo discursivo do Terceiro Setor está dominado por uma elite que partilha visões muito claras do mundo sobre o papel do Estado, a predominância dos negócios e como o Terceiro Setor deve ter um papel bem definido na “auto-regulação da sociedade”. Agora essa elite brasileira não exerce esse poder sem alianças e sem sofrer resistência.

É o que mostro a seguir.

OS CHAMPIONS DO TERCEIRO SETOR E OS RESISTENTES

Nos capítulos anteriores percebemos como o discurso do Terceiro Setor é dominado pelo campo da administração e pelas organizações e dirigentes ligados às empresas.

O campo discursivo do Terceiro Setor possui, nos dizeres de Bourdieu, uma homologia com o campo de poder da sociedade. As formações discursivas do Terceiro Setor são conversões do capital político, econômico e social dos grupos que possuem a hegemonia no mundo social (ocupam o pólo de poder) em capital lingüístico e simbólico.

Nessa parte do trabalho, mostro os *champions* do discurso do Terceiro Setor, aqueles que procuram criar condições para a sua institucionalização por meio da Lei das OSCIPs: o governo brasileiro (o que inclui a Comunidade Solidária), as agências de financiamento internacionais, a comunidade empresarial brasileira, a universidade brasileira e os profissionais do Terceiro Setor.

Também mostro aqueles que parecem resistir ao discurso do Terceiro Setor: as ONGs e as entidades tradicionais de assistência social.

Encerro esse capítulo com uma discussão sobre as razões que impediram que houvesse grande adesão à Lei das OSCIPs, até o presente momento.

O GOVERNO BRASILEIRO, REFORMA DO ESTADO E O TERCEIRO SETOR

Desde o início do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, enfatizou-se muito a necessidade da implementação de reformas no Estado brasileiro, no sentido de compatibilizá-lo às exigências do mundo contemporâneo. Assim sendo, o governo passou a definir como prioritária a Reforma do Estado brasileiro.

O projeto Reforma do Estado brasileiro representou claramente os propósitos e as diretrizes traçados pelo governo, que se assentavam sobre duas premissas ideológicas básicas:

- a) o Estado deve funcionar melhor e de forma mais eficiente, buscando novas maneiras do Estado promover o interesse público, superando ou reduzindo as históricas ineficiências e práticas clientelistas, além da corrupção; e
- b) o Estado não é o único responsável pela execução de atividades que, até então, eram consideradas de sua exclusiva atribuição (MARE, 1998),.

Assim sendo, por princípio, as atividades estatais deveriam ser redefinidas. O então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira, passou a defender de forma enfática um modelo de reforma escorado nas atividades que o Estado brasileiro deveria ou não desenvolver (BRESSER PEREIRA, 1995). Para tanto, o ministro traçou a distinção entre “núcleo burocrático do Estado” e o “setor de serviços: “O núcleo burocrático está voltado para as funções de governo, que nele se exercem de forma exclusiva: legislar, tributar, administrar a justiça, garantir a segurança e a ordem interna, defender o país contra o inimigo externo e estabelecer políticas públicas de caráter econômico, social, cultural e do meio ambiente [...] Já o setor de serviços [...] Cabe-lhe executar as decisões emanadas do governo. Faz parte do Estado, mas não é governo. Suas funções são cuidar da educação, da pesquisa, da saúde pública, da cultura e da seguridade social. São funções que também existem no setor privado e no setor público não-estatal das organizações sem fins lucrativos” (BRESSER PEREIRA, 1995, p.7, grifo meu).

É importante ressaltar nesse ponto, que o Ministro usa a expressão “setor público não-estatal das organizações sem fins lucrativos” no lugar de “sociedade civil” ou de “Terceiro Setor”. Em entrevista concedida a mim para essa tese, o ex-ministro explicou que preferiu a expressão “setor público não-estatal” para, justamente, para diferenciá-lo de “sociedade civil”, que possui características mais amplas (envolve também formatos organizacionais lucrativos) e “Terceiro Setor”, uma categoria que envolve também organizações de defesa de interesses de grupos. O que ele queria enfatizar era a prestação de serviços (BRESSER PEREIRA, 2001).

Seguindo essa orientação, o Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro (MARE, 1998) considerou que as funções do setor público devem ser distribuídas em quatro setores:

- a) Núcleo Estratégico do Estado (funções de formulação e avaliação de políticas públicas);
- b) Setor de Atividades Exclusivas de Estado (funções de regulação, fiscalização, arrecadação, polícia etc.);
- c) Setor de Bens e Produção de Serviços para o Mercado (atividade produtiva realizada direta ou indiretamente pelo Estado, por meio de empresas públicas ou de economia mista, que operam em setores de serviços públicos considerados estratégicos); e
- d) Setor de Serviços Não Exclusivos ou Competitivos (atividades que o Estado realiza ou subsidia porque são de alta relevância para o bem-estar da sociedade, geralmente atividades desenvolvidas por autarquias ou fundações públicas no âmbito da administração indireta)" (MARE, 1998).

A distinção entre esses quatro setores se relaciona à forma jurídico-institucional de propriedade. Nos dois primeiros, a propriedade das organizações tem de ser necessariamente estatal. Já no setor de produção de bens e serviços para o mercado, a propriedade privada deve ser a regra, acompanhada de um efetivo sistema de regulação. No quarto – atividades não exclusivas de Estado –, a propriedade passa a ser pública não estatal, isto é, naquelas atividades que são realizadas por fundações públicas, o Estado pode prover tais serviços, mas não necessariamente executá-los; cabem a ele regular, por meio de políticas, e fiscalizar a prestação. Nesses serviços, são incluídas a educação, a saúde, a cultura, a pesquisa e as utilidades públicas.

Portanto, naquelas atividades que foram definidas como não exclusivas do Estado ou de produção de bens e serviços para o mercado, foram definidos dois modelos de transferência de propriedade estatal, respectivamente: a publicização e a privatização.

O quadro a seguir mostra os setores e as suas respectivas formas de propriedade, bem como o tipo de ação governamental que foi desenhada para cada setor.

QUADRO 12 – SETORES SOCIAIS E FORMAS INSTITUCIONAIS

Setores Sociais	Propriedade	Forma Institucional	Ação Governamental
Núcleo Estratégico do Estado	Estatal	Agência Executiva	Manutenção
Atividades Exclusivas de Estado	Estatal	Agência Executiva	Manutenção
Bens e Produção de Serviços para o Mercado	Privada	Organização Privada	Privatização
Serviços Não Exclusivos ou Competitivos	Pública Não-Estatal	Organização Social	Publicização

Fonte: o autor

A grande novidade neste modelo foi a criação da figura jurídica “organização social”.

O MODELO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL

A Lei 7.027/97 estabeleceu que as Organizações Sociais devem ter autonomia financeira e administrativa, respeitadas as condições descritas em lei específica, como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração. Elas poderiam receber recursos orçamentários, bem como obter outros financiamentos por meio de prestação de serviços, doações, legados etc. (MARE, 1998).

O discurso do governo buscava, com o modelo de Organizações Sociais, uma maior participação social, na medida em que elas se tornariam objeto de um controle direto da sociedade, mediante os conselhos de administração, cujos membros seriam recrutados no nível da comunidade mais diretamente ligada à organização.

Esse portanto é um modelo que, discursivamente, está adaptado aos discursos dos agentes financiadores externos. Sobre o modelo de Reforma do Estado, disse BARRETO:

“a implantação desse modelo inaugura nova forma de parceria entre a sociedade e o Estado, baseada em resultados, que conjuga autonomia, flexibilidade e responsabilidade na gestão [...] Com essa iniciativa, o Estado oferece aos dirigentes de órgãos e entidades públicas estatais responsáveis pela prestação de serviços sociais a possibilidade de se libertarem das disfunções operacionais do Estado e, portanto de assumirem plenamente a gestão estratégica de suas respectivas organizações (BARRETO, 1999).

O modelo de Organizações Sociais teria um objetivo mais imediato: a reforma das universidades públicas brasileiras, em especial as universidades federais (BRESSER PEREIRA, 2001). Ocorre que, por resistências dentro da comunidade acadêmica e no próprio Ministério da Educação, o processo de publicização começou pela Fundação Roquette Pinto e pelo Laboratório de Luz Sincroton.

O que é interessante é que o modelo de Reforma do Estado proposto por Bresser Pereira acabou “dando o tom” para o tipo de relacionamento que o governo quer ter com o “Terceiro Setor”. Primeiro, porque assume ideologicamente o discurso dos “serviços não exclusivos ou competitivos”. Depois, porque o modelo de “Organização Social” e de “Contrato de Gestão” inspirou diretamente o modelo das OSCIPs e do Termo de Parceria.

Pode-se dizer, portanto, que a Reforma do Estado também é um dos elementos estruturantes do discurso do “Terceiro Setor” no Brasil.

Paralelamente à Reforma do Estado, o fortalecimento do Terceiro Setor se tornou um dos pontos de destaque no discurso governamental para a área social. A criação do programa Comunidade Solidária, o sucedâneo “politicamente correto” da Legião Brasileira de Assistência, segue nesse sentido.

O fortalecimento do terceiro setor, no qual estão incluídas as organizações sem fins lucrativos e as entidades da sociedade civil de caráter público, constitui hoje uma política nacional estratégica diante da capacidade de esse setor gerar projetos, assumir responsabilidades, tomar iniciativas e mobilizar os recursos necessários ao desenvolvimento do país (CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998).

Por esse motivo, foi por meio da Comunidade Solidária que o governo articulou a Lei das OSCIPs.

AS AGÊNCIAS BILATERAIS E MULTILATERAIS E O TERCEIRO SETOR

O papel do Terceiro Setor tem sido o centro das atenções nos círculos de desenvolvimento internacional, na esperança de que possa ser a solução para alguns problemas que atingem os países em desenvolvimento. As agências internacionais bilaterais e multilaterais mudaram de opinião sobre os principais veículos de desenvolvimento. Durante a primeira metade da década dos 90, houve maior ênfase numa “nova agenda política” (EDWARDS E HULME, 1995), que enfatizava o papel das instituições privadas nas ações de desenvolvimento. As instituições privadas – aqui incluídas organizações com e sem fins lucrativos – foram consideradas como mecanismos apropriados para alcançar o desenvolvimento. Os Estados não eram mais vistos como sendo os únicos veículos para atingir o desenvolvimento. *Experts*, peritos e acadêmicos colocaram suas esperanças no setor não-lucrativo, como o caminho para preencher as necessidades materiais, morais e ideológicas das sociedades. Politicamente, se esperava que o Terceiro Setor contribuísse para a democratização das sociedades.

Em anos recentes, houve uma mudança nos paradigmas de desenvolvimento das agências internacionais mais importantes, de tal forma que a orientação de suas políticas desenvolvimentistas focalizasse mais os governos e as ONGs dos países do Terceiro Mundo. O Banco Mundial enfatizou a cooperação entre o governo, a sociedade civil e o setor privado, para acelerar o processo de desenvolvimento:

"O Estado depende da estabilidade social e no amplo apoio da população. Em suma, o desenvolvimento social e econômico cresce quando representantes do Estado, o setor corporativo, e da sociedade civil criam foros nas quais, e pelas quais, podem identificar e alcançar objetivos comuns"(WORLD BANK GROUP, 1999).

A crescente ênfase nos programas de agências internacionais de financiamento aos "governos de países em desenvolvimentos e seus povos" continua incluindo ONGs e "sociedades civis". Em em 1997, o relatório do Banco Mundial recomendou que os

"novos mecanismos para obtenção de recursos (que) facilitassem a direção e apoio das atividades de desenvolvimento social por parte da sociedade civil, para serem incorporados no Fundo de Desenvolvimento do Banco" (WORLD BANK GROUP, 1997).

O mesmo relatório também explica que:

"Parcerias com os atores da sociedade civil são cada vez mais necessárias para que o Banco possa alavancar seu impacto. Com a aprovação dos governos, o Banco tem trabalhado usando as fundações como interlocutores da sociedade civil. [...] O envolvimento da sociedade civil e do setor privado é essencial na abordagem proposta porque sua ausência no projeto e na implementação de uma agenda de desenvolvimento nacional poderia corroer a boa vontade e a soberania do país. Além do mais, esta proposta sugere que a interação com a sociedade civil e o setor privado seriam melhores se fossem realizados junto a níveis nacionais e regionais, como parte de esforços dirigidos pelo governo para desenhar e implementar uma agenda de desenvolvimento nacional (PARTNERSHIP GROUP, 1998).

O apoio para as ONGs tem de ser aprovado pelos governos. Organismos financiadores bilaterais como a USAID salientam o papel das instituições privadas também na promoção de "bons governos" (USAID, 1999). Recentemente, houve uma mudança nesse paradigma de desenvolvimento:

“Estabelecendo instituições democráticas, mercados abertos e livres, com populações instruídas e informadas, uma sociedade civil vibrante, e um relacionamento entre o Estado e a sociedade que estimule o pluralismo, a participação, e a resolução pacífica de conflitos – todas essas contribuem para a construção de democracias sustentáveis. O Plano Estratégico da Agência, adotado em 1997, identifica quatro objetivos estratégicos na área da democracia:

- a) o governo de direito e o fortalecimento do respeito aos direitos humanos;
- b) estimular a credibilidade e os processos políticos competitivos;
- c) promover o desenvolvimento de uma sociedade civil politicamente ativa; e
- d) estimular instituições governamentais transparentes e responsáveis. O progresso em direção aos quatro objetivos se torna necessário para conseguir uma democracia sustentável (USAID, 1997).

As agências financiadoras acreditam que, apoiando as ONGs, podem facilitar o processo de democratização e bons governos nos países em desenvolvimento (ROBINSON, 1995). Esse papel indica a intenção dos organismos financiadores de influenciar ambientes políticos em países em desenvolvimento, por meio do fortalecimento da sociedade civil em oposição ao Estado. Isso está ligado a três razões:

- Mudança nos objetivos dos organismos financiadores multilaterais, como, por exemplo, o Banco Mundial no apoio ao setor privado, para superar falhas do Estado (ROBINSON, 1995). As ONGs eram consideradas mais eficazes e apresentariam uma relação custo-benefício melhor que os governos (DEVINE, 1996).
- A crença de que o Ocidente oferece o modelo ideal, e talvez o único, de Sociedade Civil (SAMPSON, 1996). O modelo mais comumente utilizado pelos grandes organismos financiadores é o modelo liberal de inspiração toquevilleana que enfatiza o “associativismo” (MACDONALD, 1994).
- O sucesso da experiência polonesa ao demonstrar a capacidade que tem a sociedade civil, para livrar-se pacificamente do autoritarismo, quando se acreditava que isso somente poderia ocorrer por uma revolução. Mudanças

sociais, portanto, podem ocorrer sem interromper os aspectos da sociedade, especialmente quando a mudança ajude as sociedades a se moverem em direção à economia de mercado livre, que é, na opinião dos grandes organismos financiadores, o único modelo econômico viável.

No caso latino-americano e brasileiro, as agências internacionais tiveram um papel de relevo na tentativa de construir um novo marco legal para o Terceiro Setor. Como apresentei no início desse trabalho, Banco Mundial e PNUD foram financiadores do primeiro seminário que discutiu o marco legal do Terceiro Setor na América Latina.

A ATUAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS NA CONSTRUÇÃO DO DISCURSO DO TERCEIRO SETOR

“O empresário brasileiro é criado em um caldo de cultura que faz dele um empresário medíocre, sem grandeza, sem perspectiva, sem sentido histórico [...] apesar do fato de ser elite, ele é incapaz de realizar na política seus próprios interesses. Sua miopia faz com ele não consiga aproveitar uma situação privilegiada para definir os rumos do país. Mesmo que fosse para o mal [...] Ainda há muito a se desenvolver para que o Brasil tenha uma classe empresarial com esse sentido da democracia, do social, capaz de domesticar inclusive as próprias leis de mercado e as leis do capitalismo (SOUZA, 1994, pp. 20-1).

Toda a estereotipia é reducionista e caricatural, mas também revela aspectos da realidade retratada. Esse texto de Betinho é um estereótipo da imagem que o empresário passava quando se começou a discutir Terceiro Setor, filantropia empresarial e responsabilidade social das empresas.

É difícil traçar uma história da filantropia empresarial no Brasil. Como indicam SCHOMMER, ROCHA E FISCHER

“não há estudos sobre a história da filantropia empresarial no Brasil, muito em função do desenvolvimento tardio do mercado e da indústria, sendo que a ação social dos ‘homens de bem’ foi realizada por muito tempo e

principalmente através da Igreja” (SCHOMMER, ROCHA E FISCHER, 1999, p. 5)

Mas, é possível dizer que a filantropia empresarial passou a ter maior destaque com a criação do Grupo de Fundações, Institutos e Empresas (GIFE) em 1995. O GIFE foi criado por um grupo de organizações ligadas a grandes empresas brasileiras de capital nacional e privado para atuar

“no fortalecimento do terceiro setor – especialmente das organizações sociais de origem empresarial –, no desenvolvimento de políticas públicas e nas ações de seus associados” (GIFE, 2001).

Em 1998 o Instituto Ethos foi criado

“para ajudar as empresas a compreender e incorporar o conceito de responsabilidade social no cotidiano de sua gestão. A prática da responsabilidade social é caracterizada pela permanente preocupação com a qualidade ética das relações da empresa com seus diversos públicos” (ETHOS, 2001).

Segundo SCHOMMER, ROCHA E FISCHER, o que diferencia o GIFE e o Instituto Ethos é a visão.

“A visão expressada pelo Ethos é mais ligada à estratégia empresarial, passando pelo benefício da sociedade, e o GIFE defende a atuação mais direta das empresas em projetos sociais, através de entidades do terceiro setor” (SCHOMMER, ROCHA E FISCHER, 1999, p.6).

Mesmo com visões diferentes, pode-se compreender a criação das duas organizações como partes de um mesmo processo: a inserção dos empresários no campo social. Muitos argumentam que se trata de um conjunto de estratégias de marketing para melhorar a imagem das empresas junto à sociedade. Embora haja de fato um componente mercadológico importante nessa ação, há uma

questão maior e de efeitos mais fortes sobre a sociedade como um todo. Trata-se de um movimento que procura garantir às empresas, por meio de seus agentes designados, maior poder para influenciar a formulação de políticas públicas ou na definição das agendas políticas da sociedade.

Analisando o perfil da filantropia empresarial norte-americana, HIMMELSTEIN demonstra que empresas que financiam determinadas causas buscam, mais do que um retorno de imagem, influenciar os debates sobre determinados temas (HIMMELSTEIN, 1997). Isso explica porque algumas empresas, nos Estados Unidos, financiam campanhas e organizações ligadas a temas polêmicos (aborto e a legalização do uso da maconha). HIMMELSTEIN argumenta que a questão do poder no caso da filantropia empresarial, não implica uma relação de submissão aberta de um grupo sobre outro.

“Ao invés disso, ela envolve um tipo de poder mais sutil e, talvez, numa escala menor que qualquer outro: uma presença nos múltiplos níveis da sociedade e um lugar nas diversas conversações, as quais permitem que um conjunto de vozes seja ouvido e um conjunto de interesses passe a ser levados seriamente em consideração em quase todos os lugares. Isto é poder como presença discursiva” (HIMMELSTEIN, 1997, p. 143).

O mesmo ocorre no Brasil. Mesmo evitando financiar temas muito polêmicos, as organizações que representam a filantropia empresarial no Brasil procuram atuar de forma a “ganhar os corações e as mentes” das pessoas, em especial dos formadores de opinião. O campo discursivo do Terceiro Setor é um espaço propício para isso; não por outro motivo, uma das grandes atividades do GIFE é fomentar e disseminar o conceito e as idéias ligadas ao Terceiro Setor. Claro que essa disseminação contribui para também disseminar as formações ideológicas que compõem o *ethos* do campo de poder ao qual estão associadas às empresas e seus dirigentes, como inclusive pode demonstrar ao analisar o discurso do Terceiro Setor na mídia.

Dessa forma, os agentes da "nova filantropia empresarial" brasileira se colocam na posição de aliados do governo e partícipes do processo que culminou com a edição da Lei das OSCIPs.

Fato curioso é que tanto o GIFE quanto o Instituto Ethos já conseguiram a sua qualificação como OSCIPs. Em outras palavras, servem de "exemplo" para as outras organizações do chamado Terceiro Setor.

Aliás, em relação à Lei das OSCIPs, o GIFE apresenta-se como um dos grandes defensores do projeto. Em matéria sobre o aumento no número de pedidos de qualificação para OSCIP no ano de 2001, o consultor jurídico do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), Eduardo Szazi, afirmou que aumento se deve a um maior acesso a informações, por parte das entidades do Terceiro Setor de como se pode obter a qualificação como OSCIP. "Hoje, quem está qualificado como Oscip está na vanguarda do terceiro setor", diz Szazi" (CHRISTOVÃO, 2002).

Outro fato que chama atenção é que as figuras que lideraram as campanhas do Ano Internacional do Voluntário no Brasil são justamente ligadas à filantropia empresarial.

É também do campo da filantropia empresarial brasileira que surgem os movimentos de fomento dos "debates" sobre o Terceiro Setor nas universidades brasileiras.

A UNIVERSIDADE BRASILEIRA E O TERCEIRO SETOR

Como acabei de apontar, as organizações ligadas à filantropia empresarial buscam legitimar o seu poder por meio da conquista dos corações e mentes das pessoas. Para tanto, é necessário que seja criada uma teoria, melhor dizendo, um

corpo teórico que dê sustentação às práticas que emergem no campo do Terceiro Setor. Essa teoria se traduziria em um capital simbólico importante para a legitimação da sua posição no campo do Terceiro Setor e no mundo social. Por isto tenta se aproximar da universidade, que possui o capital científico que pode garantir legitimidade ao discurso do Terceiro Setor.

Em um brilhante ensaio acerca dos dilemas da pesquisa sobre filantropia nos Estados Unidos, Peter Dobkin HALL afirmou que

“desde 1950 a pesquisa se tornou crescentemente importante nos esforços das organizações de caridade em formular linhas gerais para sua auto-regulamentação, para defender seu *status* como ‘livre de impostos’ e outros encargos públicos e para se protegerem de ameaças externas” (HALL, 1990, p. 242).

HALL mostra, portanto, que a pesquisa que envolve o Terceiro Setor possui um viés de origem: é condicionada aos interesses dos seus financiadores.

Quando um grupo em especial procura promover pesquisa acadêmica sobre si mesmo, alguns dilemas intrincados emergem – tanto para o grupo de interesse quanto para aqueles que farão a pesquisa. Por um lado, esse tipo de envolvimento é um componente essencial do processo por meio do qual esses grupos – sejam ramos de negócios, causas políticas, ou movimentos sociais – alcançam reconhecimento público e legitimidade. Por outro lado, tal envolvimento inevitavelmente ameaça a integridade e a credibilidade do próprio processo de pesquisa (HALL, 1990, p. 242).

O caso brasileiro não parece ser diferente do caso americano. As poucas pesquisas sobre Terceiro Setor no Brasil têm sido financiadas pelas entidades filantrópicas que atuam no Brasil. Mas os dilemas que surgem no contexto brasileiro apresentam uma outra dimensão. Como salientou Landim, há uma resistência ideológica muito grande por parte dos pesquisadores da universidade brasileira – em especial os acadêmicos das ciências humanas – em investigar

temas relacionados à filantropia e, de forma correlata, ao Terceiro Setor (LANDIM, 1993).

Esse dilema encontrou uma solução com a aproximação que as entidades filantrópicas de origem empresarial promoveram em direção às faculdades de administração das universidades brasileiras, sob a forma do incentivo à criação de centros de estudos ou programas de disciplinas, voltados para a temática do Terceiro Setor e da responsabilidade social das empresas. Isto ficou evidente, por exemplo, quando demonstrei que a área de administração domina a produção acadêmica sobre o Terceiro Setor que, por sua vez, também não é tão volumosa.

Além disso, no caso brasileiro, as faculdades de administração, com o apoio das fundações privadas, estão mais voltadas aos cursos de formação de profissionais para o setor do que propriamente à pesquisa, como pôde ser percebido no levantamento feito pelo CEATS mencionado anteriormente.

Não é de estranhar, portanto, que LANDIM identificasse nesse campo do “investimento social privado” o surgimento de uma comunidade de intelectuais-agentes (KATZ, 1999), resultante de

“um debate nada acadêmico e desenvolvido sobretudo em campo fronteiriço ao das próprias instituições privadas de ação social, de algumas agências governamentais e dos grupos do setor privado” (LANDIM E SCALON, 2000, p. 12).

Na verdade, Landim apenas constatou uma tendência de reprodução de conhecimento importado. O fato de haver um empenho maior das universidades na criação de cursos para a formação de profissionais, a partir de pesquisas importadas – notadamente a pesquisa do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* –, ao invés de produzir conhecimento local, reflete a urgência que os organismos financiadores e as fundações privadas têm na consolidação do campo do Terceiro Setor.

OS PROFISSIONAIS DO TERCEIRO SETOR

Simultaneamente à disseminação do discurso do Terceiro Setor no Brasil, está se formando também uma comunidade de profissionais especializados em organizações não lucrativas.

O surgimento dessa comunidade está associado ao discurso da necessidade de profissionalização do setor. Desde que se delineou o “novo” papel das organizações não-lucrativas, como provedores de serviços públicos, passou-se a exigir que as organizações do Terceiro Setor se tornassem estruturas profissionalizadas. Essas, por sua vez, passaram a procurar “ajuda especializada” para resolver seus problemas de gestão. Consultores, captadores de recursos e avaliadores de projetos sociais são alguns dos novos tipos profissionais que surgiram nos últimos anos.

É interessante perceber que “captador de recursos” é uma categoria específica do “Terceiro Setor”. Pode-se afirmar com certeza que é o primeiro campo profissional formado pela emergência do discurso da profissionalização das organizações não lucrativas no Brasil. Tanto isso parece ser verdade, que já foi criada a Associação Brasileira dos Captadores de Recursos, cujo objetivo é estabelecer um código de condutas para regular a atividade dos captadores de recursos brasileiros e promover o Terceiro Setor.

A maior parte desses profissionais – não só os captadores, mas os demais que atuam no Terceiro Setor – possui experiência e formação para atuar em organizações privadas ou em órgãos governamentais. Muitos fizeram uma espécie de “migração” dos outros setores para o Terceiro Setor. As motivações dessas migrações podem ser dispostas três categorias:

- *Crise de Valores.* Muitas pessoas têm passado por uma “crise de valores” sobre o sentido de sua atividade profissional; procuram o Terceiro Setor como *um lugar* onde podem almejar objetivos mais “nobres”, mesmo perdendo um pouco das vantagens materiais que a sua posição anterior oferecia.
- *Falta de Perspectivas.* Em uma conjuntura marcada por processos de fusões e aquisições no setor privado e de privatizações no setor estatal, muitas pessoas se viram, de uma hora para outra, diante de uma possibilidade concreta de desemprego e desamparo. Essas pessoas percebem o Terceiro Setor como um campo de possibilidades de trabalho, uma vez que se trata de

uma área que carece de profissionais qualificados e que, por oferecer salários não tão altos, não apresentaria uma concorrência muito forte.

- *Rent-Seeking*. O termo *Rent Seeking* (caçar renda) "...é designado justamente para descrever o comportamento que procura maximizar retornos e gera perda de bem-estar social" (MONZONI NETO, 2001, p.6). Muitos profissionais enxergam no Terceiro Setor uma oportunidade para acumular riqueza, porque conseguem perceber que, nos últimos tempos, vultosos fundos têm aparecido – quer originários de organismos financiadores, quer das organizações ligadas à filantropia empresarial – no "mercado", para financiar atividades de profissionalização de organizações sem fins lucrativos.

Independente da motivação de cada um dos profissionais que "migraram" nos últimos tempos, o fato é que eles são uma das pontes que "traduzem" o novo discurso do Terceiro Setor para as organizações não-lucrativas.

A RESISTÊNCIA AO DISCURSO DO TERCEIRO SETOR E A LEI DAS OSCIPS

Apesar do grande contingente de atores que sustentam o discurso do Terceiro Setor no Brasil – e que por ele são sustentados –, há um pólo de resistência a esse discurso que se manifesta nas falas e nas ações de dois grupos diferenciados: as ONGs e as associações filantrópicas tradicionais.

AS ONGS E O DISCURSO DO TERCEIRO SETOR

Um dos focos onde a resistência à Lei das OSCIPs é maior se encontra no campo das Organizações Não Governamentais brasileiras, que nos últimos anos têm sido cada vez mais confundidas com o Terceiro Setor como um todo.

Silvio Caccia Bava, ex-presidente da ABONG (Associação Brasileira de ONGs), em depoimento para essa tese, mostrou-se impressionado com o quão rapidamente se disseminou o discurso do Terceiro Setor, num primeiro momento, entre as ONGs. Para Bava, esse processo se assemelha muito ao processo que ocorrera anos antes, quando se começou a usar o termo ONG.

“Nós éramos centro de formação de lideranças sociais, nós éramos institutos de apoio aos movimentos dos trabalhadores, nós éramos centro de apoio ao sindicalismo rural, centros de pesquisa, centros de formação, instituições de apoio à organização comunitária, organizações de base... Nós nos identificávamos pelos trabalhos que desenvolvíamos.” (BAVA, 2001).

O termo ONG passou a ser empregado em substituição a todas essas categorias. A assimilação do termo, segundo Bava, funcionou como um processo ideológico que diluiu o caráter da intervenção política, do fortalecimento dos setores populares e da construção de uma capacidade de intervenção cidadã no espaço público (BAVA, 2001).

Portanto, a partir de um certo momento as ONGs passaram a ser identificadas como instituições de defesa de direitos difusos, tais como meio ambiente, gênero, raça etc.

“Então é curioso porque, mesmo nessa enorme diluição de identidades, à medida que você precisa encontrar a razão de ser das ONGs, o que constrói a identidade desse grupo é aquele trabalho anterior, mais comprometido politicamente com a transformação, com a justiça social, com a cidadania e com a defesa de direitos.” (BAVA, 2001).

Tanto assim que, em um dado momento recente, Rubem César Fernandes teria afirmado a necessidade de criar uma nova terminologia: as OSCs (Organizações da Sociedade Civil), porque as ONGs já estão carimbadas como coisa da esquerda (BAVA, 2001). A partir desse instante surge uma segunda tendência: o Terceiro Setor.

Uma vez que as ONGs têm um *ethos* esquerdista, foi preciso criar um outro termo “guarda-chuva” ainda mais amplo, para introduzi-las em um universo muito maior, muito mais complexo, muito mais diferenciado, justamente na perspectiva de diluir a identidade de seus propósitos (BAVA, 2001).

Dessa forma, houve uma rejeição inicial ao termo “Terceiro Setor” por parte das ONGs, justamente pela tentativa de “normalizar” identidades organizacionais tão distintas. Por outro lado, esse novo discurso, justamente pelo seu caráter homogeneizador, permitia que as ONGs passassem a angariar simpatias mesmo de setores mais conservadores, o que possibilitaria um acesso maior a fundos que antes não seriam capazes de conseguir.

Além disso, o fato de muitos organismos de financiamento serem também enunciadores do discurso do Terceiro Setor fez com que, embora com muitas críticas, muitas pessoas do movimento das ONGs também incorporassem o discurso do Terceiro Setor. Como salientou Bava,

“Eu fiquei impressionado com o poder dessa teoria do Terceiro Setor de se impor sem que tenha havido um debate substantivo sobre a sua consistência, suas implicações. Acho que tem implicações políticas muito sérias e, de repente, você vê, mesmo dentre as ONGs mais combativas, um discurso no qual elas se identificam como sendo parte do Terceiro Setor” (BAVA, 2001).

O discurso do Terceiro Setor identifica como a missão das organizações do setor a de cobrir a parte da sociedade que o Estado não cobre mais, principalmente com o cobertor de proteção social. Em uma entrevista antes de sua posse, FHC chamou as “organizações não-governamentais” de “organizações neogovernamentais”, afirmando que essas teriam um papel fundamental em seu governo, atuando como “parceiras” na implementação das políticas públicas de seu governo (FOLHA DE S. PAULO, 1994).

“Nesse contexto, surge uma nova geração de ONGs que são aquelas que vão prestar serviços terceirizados que o Estado lhes atribui. Essa é a idéia da OSCIP que não pegou [...] Elas terão que ser executoras de projetos concebidos a partir do

Estado e controlados pelo Estado, prestadoras de serviços”
(BAVA, 2001)

As palavras de Bava refletem o estado de ânimo de uma parte dos representantes do universo das ONGs brasileiras. Outra parte ainda age com cautela em relação ao discurso do Terceiro Setor e sequer rejeita o rótulo. E isso se reflete no diz respeito à Lei das OSCIPs, cuja elaboração foi capitaneada pela Comunidade Solidária.

Desde o início do governo, houve uma tentativa de aproximação do governo com as organizações não-governamentais por meio da Comunidade Solidária. As ONGs – por meio da ABONG – corresponderam a esse convite. Houve o convite para que um de seus representantes tomasse acento no Conselho da Comunidade Solidária. Esse convite foi aceito com a indicação de Jorge Durão da FASE e representante da ABONG.

Esse movimento de aproximação logo perdeu força, principalmente pela real falta de empenho do governo no encaminhamento e no financiamento de soluções para a área social. Em maio de 1996, com a saída de Betinho do Conselho da Comunidade Solidária, como forma de protesto contra a atuação do governo na área social, o representante da ABONG também renunciou.

A partir desse estranhamento, a ABONG passou a agir de forma mais cautelosa em relação às tentativas de aproximação do governo. Quando foi convidada para participar dos processos de Interlocação Política que tratavam do “novo marco legal do Terceiro Setor”, a ABONG aceitou, por entender que se tratava um espaço público onde suas proposições e suas idéias poderiam ser ouvidas (BAVA, 2001).

"Havia duas posições dentro da ABONG: uma defendia que nós devíamos apresentar um projeto alternativo da ABONG para se contrapor ao projeto da Comunidade Solidária, a outro seria ver a proposta do governo e propor modificações substantivas na defesa das nossas. Eu defendia essa primeira – a idéia de um projeto alternativo – e fui voto vencido, porque nós não temos uma equipe de assessores jurídicos, nós não temos como fazer um levantamento das legislações de outros países com a mesma facilidade que o governo, que tinha recursos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), quer dizer, nós tivemos uma dificuldade enorme de manejar esse cenário da discussão" (BAVA, 2001).

Segundo Caccia Bava, depois das várias rodadas de Interlocação Política, chegou-se a um projeto, mas, quando da apresentação da Lei, houve uma surpresa: "as consultas não corresponderam ao produto final da Lei das OSCIPs" (BAVA, 2001). O que se supõe que tenha ocorrido é que o projeto saiu com uma concepção semelhante ao desenho institucional proposto pelo ex-ministro Bresser Pereira para a Reforma do Estado.

"Você tem políticas de controle, você tem políticas de fiscalização, você tem políticas de terceirização de serviços do Estado, quer dizer, tem todo um desenho que vem da concepção do Bresser Pereira, mas que absolutamente não contempla uma outra face dessa discussão, que é a perspectiva de fortalecimento dessas entidades da sociedade civil, de financiamento dessas entidades, por exemplo, a Lei da Bolívia começa assim: 'essa lei tem por objetivo estimular e fortalecer as iniciativas, talentos e capacidades doadas pela sociedade civil em prol do interesse público', ou seja, o avesso da nossa discussão. A nossa discussão fala: precisamos controlar as ONGs, submetê-las aos nossos propósitos e por isso também não tem nenhum mecanismo de financiamento. O Malan é muito claro: 'eu não faço renúncia fiscal'. Então a Comunidade Solidária se vê em confronto com o jogo duro do governo, no sentido de que não consegue uma política de financiamento, quer dizer, o financiamento só será possível via órgãos públicos contratantes, nunca um financiamento direto a uma entidade para fazer o que a sua missão, os objetivos que ela constituiu..."(BAVA, 2001).

Por fim, como aponta Caccia Bava, o *status* de OSCIP só poderia representar alguma vantagem para as ONGs pela possibilidade de firmar Termos de Parceria. Como até firmaram-se poucas dessas parcerias, as ONGs preferem esperar para ver se o modelo de OSCIPs “pega” ou não pega. E, mesmo que haja mais Termos de Parceria, há ainda uma questão de legitimidade e aceitação do discurso que é difícil de superar para muitas das ONGs.

AS ENTIDADES TRADICIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As entidades tradicionais de assistência social representam aquelas instituições de caráter profissional ou religioso voltadas para a “caridade”. São as organizações mais numerosas (vide Anexo 07) e mais antigas do universo sem fins lucrativos brasileiro. Normalmente desempenham uma única atividade específica (hospitais, creches, asilos etc.) e se afirmam como “apolíticas”, sem qualquer tipo de compromisso político.

O discurso do Terceiro Setor teve um impacto profundo sobre esse segmento das organizações não-lucrativas, uma vez que toda a sorte de (des) qualificações lhe foi impingida: arcaicas, ineficientes, paternalistas, mal geridas, ultrapassadas etc. Além disso, muitas dessas entidades foram acusadas de malversação de fundos, principalmente depois do escândalo da CPI do Orçamento, em 1993 (quando se cunhou a expressão pejorativa “entidades pilantrópicas”).

As grandes organizações assistenciais sentiram os efeitos do discurso de Terceiro Setor e procuraram “formas de atualização”, principalmente na área de gestão (ver, por exemplo, o programa TELETON da AACD). Além disso, muitas organizações sentiram a necessidade de associarem-se a outras para

defenderem-se das ameaças externas (legislação tributária e imagem “pilantrópica”).

Nesse contexto surge a Rede Brasileira de Entidades Filantrópicas – REBRAAF, que estaria para as entidades assistenciais assim como a ABONG está para as ONGs. Dado que se tratou de um arranjo de organizações que nunca se articularam para defender os seus interesses, chega a surpreender o fato de terem constituído uma organização como a REBRAAF.

Diferentemente da ABONG, a REBRAAF se identifica com o discurso do Terceiro Setor. “O Terceiro Setor é a soma das instituições beneficentes que estão ampliando sua dedicação na contramão das limitações do Governo no campo social” (REBRAAF, 2001). Essa identificação é tão grande que essas entidades chegam mesmo a incorporar uma retórica de temas que antes “desprezavam”, como: inclusão social, respeito às diferenças, sociedade civil, empenho total no cumprimento dos deveres como contrapartida essencial da exigência de direitos (REBRAAF, 2001).

A formação da REBRAAF foi motivada pela Lei Federal 9732/98 que eliminou as isenções fiscais de todas as instituições de assistência social nas quais houvesse suspeita de fraudes (REBRAAF, 2001). Fazem parte da REBRAAF, dentre outras, as seguintes organizações: ACM, Promove, LARAMARA, CNBB – Pastoral da Criança, Casas André Luiz, Liga das Senhoras Católicas de São Paulo, Fundação dos Rotarianos de São Paulo e a AACD (REBRAAF, 2001).

A REBRAAF ainda não tem posição oficial sobre a Lei das OSCIPs. Há uma opinião velada de que é possível que o projeto mais atrapalhe do que ajude as organizações assistenciais. Isso porque, para as entidades mais tradicionais, que já possuem Certificados de Entidade Filantrópica, a Lei das OSCIPs não trouxe

nenhuma vantagem. Mesmo a possibilidade de remuneração dos dirigentes não parece atrair essas organizações porque, como contrapartida, teriam que abrir mão de vantagens fiscais. E, uma vez que a lei não extinguiu o *status* anterior, as organizações preferem permanecer no modelo que conhecem, ao invés de migrar para o desconhecido.

SERÁ QUE É MESMO UM SETOR?

Como se pode perceber, mesmo ocupando as posições de poder no campo do Terceiro Setor, organismos financiadores, governo, entidades filantrópicas empresariais, as universidades e os profissionais não conseguiram materializar o seu discurso – que é hegemônico –, em uma prática institucionalizada, no caso, a consolidação do marco legal do Terceiro Setor por meio da Lei das OSCIPs. A adesão a esse novo formato não vem se processando no ritmo esperado.

Não ocorreu, como poderia se esperar, um movimento massivo de organizações sem fins lucrativos em direção à forma de OSCIPs constante da Lei 9760/99. Não ocorreu, portanto, isomorfismo coercitivo nas organizações do Terceiro Setor (DIMAGGIO E POWELL, 1991). Os atrativos da lei – tais como, a possibilidade de remuneração dos dirigentes e o Termo de Parceria – não foram elementos suficientemente fortes para induzir as organizações do Terceiro Setor a adotarem como tipo o modelo de OSCIP. Isso, apesar das campanhas e do discurso hegemônico dos *champions* do campo do Terceiro Setor.

Por outro lado, poder-se-ia esperar uma adesão meramente cerimonial (MEYER E ROWAN, 1977) ao modelo jurídico de OSCIPs. Para MEYER E ROWAN, as instituições são consideradas pelos diversos atores sociais como formas adequadas, racionais e necessárias para manter a ordem geral das coisas. Essas instituições surgem como formas reguladoras da sociedade, como “modeladoras” da maneira certa de agir nas situações abarcadas pelas mesmas. Muitas

instituições derivam de formas “míticas” e, para MEYER e ROWAN, a racionalidade das ações humanas também é compreendida como mais instituição de origem “mítica”. Do ponto de vista organizacional, isso traz duas grandes implicações (MEYER e ROWAN, 1977):

- a) uma vez que a atuação do núcleo técnico de uma organização sofre restrições, por implicações de eficiência, a administração poderá realizar uma operação “desligamento”⁶ em relação a outros agentes externos, criando mecanismos que “simulam” a adoção de processos tidos como legítimos em um campo organizacional, a fim de lidar com pressões ambientais;
- b) em decorrência desse processo de “desligamento”, aumentará a sua legitimidade diante dos outros atores, bem como a possibilidade de conseguir recursos.

Muitas organizações poderiam aderir cerimonialmente ao modelo de OSCIP, uma vez que a legislação permite manter – durante um período de tempo – as duas formas legais. Mas nem esse movimento ocorreu.

Os fatos indicam que, embora o espaço discursivo seja hegemonicamente dominado pelo discurso do Terceiro Setor que dá legitimidade à Lei das OSCIP, a maior parte das organizações sem fins lucrativos preferiu manter seu status atual a aderir ao modelo de OSCIP. Esse processo se assemelha a um processo chamado de *inércia* (STINCHCOMBE, 1965).

Por inércia organizacional entende-se o processo pelo qual as organizações mudam lentamente e por processos não desejados. A inércia pode surgir no processo de estabilização de uma organização.

“O formato organizacional é relativamente estável ao longo do tempo porque era o mais eficaz quando da criação da organização, e porque tende a se institucionalizar mesmo que as pressões ambientais apontam que esse formato não

⁶ Do inglês, *decoupling*.

é mais eficaz como era antes” (STINCHCOMBE, 1965, p. 153).

Portanto, ao longo do tempo, a organização mantém certas características centrais que surgiram quando da sua fundação.

STINCHCOMBE analisou as razões que levam organizações a manter a estrutura organizacional estável, listando basicamente três: a força da tradição, a presença de interesses de determinados grupos que procuram manter a sua posição e certas ideologias operacionais que se voltam para a “manutenção do que sempre deu certo” (STINCHCOMBE, 1965).

A idéia de inércia em STINCHCOMBE pode explicar a aversão a mudanças bruscas em um determinado tipo de organização não-lucrativa: as organizações assistenciais filantrópicas. Essas organizações possuem como característica essencial, a tradição (MILOFSKY, 1997). Por tradição entende-se “(...) uma outra maneira de se referir a práticas e benefícios alcançados cujos efeitos são sentidos por um longo período de tempo”.(MILOFSKY, 1997, p. 263). Diante de sinais de mudança ambiental, essas organizações preferem manter-se com a mesma estrutura, mesmo que o ambiente aponte para formatos mais “legítimos”.

O mesmo porém não se aplica a organizações mais novas, como é o caso das ONGs, nas quais o peso da tradição é menor do que o peso dos valores que as constituem.

O fato é que não há nenhuma força institucional que promova a convergência para o modelo das OSCIPs, assim como não há uma explicação única que de conta da “inércia” das organizações sem fins lucrativos. Qual seria a explicação?

A resposta está no vício de origem: considerar o Terceiro Setor como se fosse composto por formações sociais (agrupamentos e organizações) homogêneas. Desde o início desse trabalho tenho falado em Terceiro “Setor”, sem questionar a adequação dessa designação, isso é, sem questionar se constitui um setor societário ou não, uma vez que englobaria organizações tão diferentes entre si. Agora, afinal é preciso perguntar: o “Terceiro Setor” é um setor?

SCOTT E MEYER definiram setor societário como:

“(1) um conjunto de organizações operando no mesmo domínio, identificadas pela similaridade de seus serviços, produtos ou funções; (2) juntamente com aquelas organizações que influenciam criticamente a performance de organizações focadas (...). O adjetivo societário enfatiza que os setores organizacionais nas sociedades modernas tendem a envolver atores locais, nacionais ou mesmo internacionais” (SCOTT E MEYER, 1991, p. 116).

Pela definição acima, é bastante razoável pensar na existência de um setor societário constituído de organizações identificadas pelo traço de que todas são sem fins lucrativos, não-estatais e operam no domínio público. Dessa forma, pode-se dizer que existe realmente um “Terceiro Setor” com essas características.

Ocorre que, como já foi mostrado no modelo de Billis, mesmo restringindo o “Terceiro Setor” à provisão de serviços públicos, há formações tão diferentes, com motivações tão distintas, que dificilmente caberiam perfeitamente sob uma única definição.

Além disso, o discurso hegemônico do Terceiro Setor procura englobar, sob um mesmo “guarda-chuva”, todas as formas de associativismo e provisão de serviços públicos sem fins lucrativos não-estatais, preconizando a substituição do Estado por essas organizações, desde que elas passem por um processo de profissionalização que, na prática, implica incorporarem as ideologias gerencialistas e concordarem em “docilizar” do seu potencial político.

Há, portanto, segmentos desse “Terceiro Setor” que não se identificam com essa denominação e até a rejeitam, como é o caso de uma parte das ONGs brasileiras, como já discutiu-se. Outros, como é o caso das entidades de assistência social, podem até aceitar o rótulo, mas mantêm sua identidade.

O espírito da Lei das OSCIPs é uma reprodução *discurso monológico* do “Terceiro Setor”, ancorado em sintagmas que pertencem ao mundo das organizações empresariais, que dominam a produção de sentidos nesse campo discursivo.

Seguindo esse discurso, o governo, por meio da Comunidade Solidária, propôs um modelo para as organizações sem fins lucrativos que as restringe a escopos pré-estabelecidos que, por sua vez, não levam em consideração a “diversidade do setor”.

A realidade é dialógica o suficiente para mostrar que, apesar de ser enunciado pelo pólo de poder no mundo social, o campo das organizações sem fins lucrativos possui vozes distintas, que destoam do discurso oficial e não aceitam facilmente a sua lógica. Daí, portanto, a baixa adesão a esse modelo.

Numa última tentativa, o governo cedeu. Em 2001 “flexibilizou” a lei das OSCIPs, aumentando o prazo durante o qual as organizações podem existir sob dois regimes jurídicos distintos, e garantindo facilidades para que doadores possam pedir abatimento no imposto de renda das doações que fazem para as OSCIPs. Na prática, o gesto significa que o governo tenta se aproximar do modelo da legislação antiga. Resta saber se isso conseguirá salvar a Lei das OSCIPs e fazer com que a lei “pegue”.

NOTA FINAL

Nas páginas anteriores mostrei que o “Terceiro Setor”, mais do que uma categoria técnica da economia, é um discurso. Não um discurso qualquer, mas um discurso caracterizado pelo dialogismo polêmico.

Apresentado como um novo agente na promoção do desenvolvimento econômico e social do país, o Terceiro Setor é “panacéia” para os problemas sociais do país. Tornou-se objeto de política de governo que, , por meio da Comunidade Solidária, resolveu liderar um processo de consolidação de um novo marco legal para as organizações do Terceiro Setor, de tal forma que possibilitasse que as “organizações da sociedade civil” a participarem de uma “nova maneira” de formular e executar políticas públicas: a parceria entre Estado e Sociedade Civil.

Esse processo levou à promulgação da Lei 9790/99, que criou a figura jurídica das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, que por seu turno não aparenta a adesão esperada pelos seus criadores e promotores (embora procurem negar firmemente essa decepção).

Pude mostrar neste trabalho que o aparente fracasso da nova legislação que regulamenta as relações de parceria entre Estado e organizações da Sociedade Civil está na matriz ideológica do discurso do Terceiro Setor. No Brasil, esse discurso é dominado pelo campo de conhecimento da área de administração e é promovido pelos representantes dos interesses das empresas e das entidades ligadas às empresas que atuam no Brasil.

Esse domínio do campo discursivo do Terceiro Setor resultou em formações discursivas que procuram caracterizar todo o universo das organizações não-lucrativas e não-estatais a partir de dois elementos básicos: a prestação de serviços públicos e a substituição do Estado nessa mesma atividade. E não só sua

“natureza” é reduzida a uma finalidade econômica, mas também são tachadas como ineficientes e necessitadas de formas de capacitação que as tornem tão eficientes quanto as organizações da esfera do mercado.

Ocorre, porém, que há uma resistência por parte dos segmentos que foram incluídos – à revelia – na categoria “Terceiro Setor” e que não se sentem reconhecidos ou identificados na mesma. Como essa resistência se dá, por um lado, no segmento mais tradicional e numeroso das organizações sem fins lucrativos – as organizações tradicionais de assistência -, e, por outro lado, no segmento mais politizado – as organizações não-governamentais, a rejeição ao modelo de OSCIPs é, por enquanto, bem sucedida.

Tanto isso é verdade que o próprio governo foi forçado a “flexibilizar” a lei das OSCIPs para tentar garantir o seu sucesso.

Gostaria, por fim, de destacar que este não é um trabalho que pretende desmerecer a atuação dos “militantes” do Terceiro Setor. Há muita gente séria e efetivamente comprometida com a mudança social e com o bem estar do próximo que “comprou” a idéia e se identifica com o “Terceiro Setor”.

Também não pretendo com este trabalho negar os papéis interessante que as organizações da sociedade civil vêm assumindo na proposição, na formulação, na implementação e no acompanhamento de políticas públicas no país e no mundo. O trabalho de rastreamento de experiências de parcerias entre organizações não-estatais e Estado para a redução da pobreza - realizado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getulio Vargas de São Paulo - mostra resultados animadores e muito interessantes deste tipo de interação entre Estado e Sociedade Civil (CAMAROTTI E SPINK, 2001).

O que pretendo com este trabalho é apenas revelar que, apesar de “incorporar” diversas vozes, o discurso do Terceiro Setor é, antes de tudo *monológico*, voltado

para os interesses de uma elite que pretende – acima de tudo - criar ambientes “*business friendly*”. Para isso, procura assimilar uma linguagem que é muito cara a pessoas e grupos que efetivamente procuram transformar a sociedade, destituindo-a de seus significados originais.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAHAMSON, Eric. Management fashion. *Academy of Management Review*, 21. 1996. p. 254-85.
- ABRAHAMSON, Eric. Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. *Academy of Management Review*, 16. 1991, p. 586-612
- ABZUG, Rikki e WEBB, Natalie. Another role for nonprofits: the case of mop-ups and nursemaids resulting from privatization in emerging economies. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. V. 25 N. 2. 1996. pp.- 156-73.
- ADORNO, Theodor e HORKEIMMER, Max. *Dialética do Esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- ANHEIER, Helmut e SEIBEL, Wolfgang (orgs). *The Third Sector: comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: Walter De Gruyter. 1990.
- ANHEIER, Helmut. Indigenous voluntary associations, nonprofits and development in África. In: POWELL, Walter (org). *The Nonprofit Sector: a research handbook*. New Haven: Yale University Press. 1987.
- ANHEIER, Helmut. Private voluntary organizations and the Third World: the case of África. In: ANHEIER, Helmut e SEIBEL, Wolfgang (orgs). *The Third Sector: comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: Walter De Gruyter. 1990.
- ANNIS, S. Can small-scale development be a large-scale policy? The case of Latin América. *World Development*, V.15 (supplement). 1987. pp. 129-34.
- ANSART, Pierre. *Ideologias, Conflitos e Poder*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1978.
- ARCHAMBAULT, Edith. France. In: SALAMON, Lester e ANHEIER, Helmut. *Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis*. Manchester: Manchester University Press, 1997.
- ARELLANO-LOPEZ, Sonia e PETRAS, James. Non-governmental organisations and poverty alleviation in Bolívia. *Development and Change*. V. 25. 1994. pp. 555-68.
- ARENDT, Hannah. *The Human Condition*. Chicago : The University of Chicago Press. 1958.
- ARGYRIS, Chris. e SCHÖN, Daniel. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, Ma: Addison-Wesley. 1978.
- BAKHTIN, Mikhail. *Marxismo e filosofia da linguagem*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1979.
- BALCÃO, Iolanda e CORDEIRO, Laerte. (orgs) *O comportamento humano na empresa*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1967
- BARKER, Ernest (Ed.). *Social Contract: Locke, Hume and Rousseau*. Oxford: Oxford University Press, 1960.
- BARNARD, Chester. *As funções do executivo*. São Paulo: Atlas. 1971

- BARROS, Diana. L. P. *Teoria do Discurso: fundamentos semióticos*. São Paulo: Atual. 1988.
- BARTHES, Roland. *Elementos de Semiologia*. São Paulo: Cultrix. 1971.
- BEBBINGTON, Anthony e THIELE, Graham. *NGOs and the State in Latin América: rethinking roles in sustainable agricultural development*. London: Routledge, 1993.
- BERGER, Peter e LUCKMANN, Thomas. *A Construção Social da Realidade*. Petrópolis: Vozes. 1985.
- BERNARDO, João. *Dialéctica da Prática e da Ideologia*. São Paulo: Cortez. 1991.
- BERNARDO, João. *Marx Crítico de Marx*. Porto: Afrontamento, 1978.
- BIDET, Eric. *Economie sociale, nouvelle économie sociale et sociologie économique*. *Sociologie du Travail* 4, 2000, pp. 587-600.
- BILLIS, David. *A Theory of the Voluntary Sector*. London: Centre for Voluntary Organization (occasional paper). 1989.
- BILLIS, David. *Organising Public and voluntary agencies*. London: Routledge, 1993.
- BLIKSTEIN, Izidoro. *Kaspar Hauser ou A Fabricação da Realidade*. São Paulo: Cultrix. 1990.
- BLIKSTEIN, Izidoro. *Técnicas de Comunicação Escrita*. São Paulo: Ática, 1991.
- BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro : Editora Paz e Terra, 1999, 137 pp.
- BOURDIEU, Pierre. (1983). *A Economia das Trocas Lingüísticas*. In: Ortiz, R. (org.). *Pierre Bourdieu*. São Paulo: Ática.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. *Esquisse d'une theorie de la pratique precede de trois etudes d'ethnologie kabyle*. Geneve: Droz. 1972
- BRANDÃO, Helena. *Introdução à Análise do Discurso*. Campinas: UNICAMP. 1994.
- BRASIL. Decreto Nº 3100, de 30 de junho de 1999. Dispõe sobre a regulamentação da Lei Nº 9760/99. *Diário Oficial da União*, Brasília, 01 de julho de 1999b.
- BRASIL. Lei Nº 9760, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 de março 1999.
- BRENTON, Maria. *The Voluntary Sector in British Social Services*. London: Longman, 1985.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. B. (1995). *As organizações sociais*. *Folha de São Paulo - Tendências/Debates*. 22 de maio.

CALÁS, Marta e SMIRCICH, Linda. Do ponto de vista da mulher: abordagens feministas em estudos organizacionais. In: CLEGG, Stewart, HARDY, Cynthia e NORD, Walter. *Handbook de estudos organizacionais*. Vol. 1, 1999.

CALDAS, Miguel e WOOD, JR, Thomaz. *Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 1999.

CARROLL, Thomas. *Intermediary NGOS: the supporting link in grassroots development*. West Hartford, Co: Kumarian Press, 1992.

CENTER FOR CIVIL SOCIETY STUDIES. *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Disponível em: < <http://www.jhu.edu/~cnp> > Acesso em 12 jan 2002.

CLARK, John. *Democratising development: the role of voluntary organisations*. London: Earthscan, 1991.

COELHO NETTO, José. T. *Semiótica, Informação e Comunicação*. São Paulo: Perspectiva. 1980.

COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge : The MIT Press, 1992, 771 pp.

COHEN, M., MARCH, James e OLSEN, J. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17.1972. pp. 1-25.

COMISSION ON PRIVATE PHILANTHROPY AND PUBLIC NEEDS. *Giving in America: toward a stronger voluntary sector*. Washington: COMISSION ON PRIVATE PHILANTHROPY AND PUBLIC NEEDS, 1975.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. 6º Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária. Documento. 06 out 1997.

DE WAAL, A. e OMAAR, R. Doing harm by doing good? The international relief effor in Somália. *Current History*, V. 92, N. 574.

DIMAGGIO, Paul e ANHEIER, Helmut. The Sociology of nonprofit organizations and sectors. *Annual Review of Sociology*. 16, 1990, pp. 137-59.

DIMAGGIO, Paul. *Interest and agency in institutional theory*. Cambridge MA: Ballinger. 1988

DOMINGUES, José. *Teorias Sociológicas no século XX*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2001.

DOUGLAS, James. *Why Charity: the case for a Third Sector*. London: Sage, 1983.

DUBOIS, J. et alli. (1995). *Dicionário de Lingüística*. São Paulo: Cultrix.

DUCROT, Oswald. *O dizer e o dito*. Campinas: Pontes Editores. 1987.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. *Lua Nova*, N. 24. 1991. pp. 85-116.

ETZIONI, Amitai. The Untapped Potential of the "Third Sector". *Business and Society Review*, No. 1 Spring 1972, pp. 39-44.

EVERS, Adalbert. Les dimensions sociopolitiques du tiers secteur. Lês contributions théoriques européennes sur la protection sociale et l'economie plurielles. *Sociologie du Travail* 4, 2000. pp. 567-86.

EVERS, Adalbert. Part of the Welfare Mix: the thir sector as an intermediate área. *Voluntas* V.6 N.2, 1995, pp. 159-82.

FARRINGTON, John e BEBBINGTON, Anthony. *Reluctant Partners? NGOs, the state and sustainable agricultural development*. London: Routledge, 1993.

FAYOL, Henri. *Administração Geral e Industrial*. São Paulo: Atlas, 1960.

FERNANDES, Rubem C. Privado porém Público. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1994.

FERNANDES, Rubem César e PIQUET CARNEIRO, L. ONGs Anos 90: a opinião dos dirigentes brasileiros. Rio: ISER, Núcleo de Pesquisa. 1991.

FERRAREZI, Elisabet. *O Novo Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil*. Disponível em: <<http://www.comunidadesolidaria.org.br>> Acesso em 14 nov 2001.

FIORIN, José. *Linguagem e Ideologia*. São Paulo: Ática. 1993.

FIORIN, José. Polifonia Textual e Discursiva. In: Barros, D.L.P. e Fiorin, J.L. Dialogismo, Polifonia e Intertextualidade: Em torno de Bakhtin. São Paulo: EDUSP. 1994.

FISHER, Joan. Is the iron law of oligarchy rusting away in the Third World? *World Development* V.22 N.2, 1994.

FLORA, Peter e HEIDENHEIMER, Arnold. *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Books. 1981

Folha de São Paulo (1994). Entrevista com o Presidente Eleito. 15 de dezembro.

FOUCAULT, M. *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Loyola. 1996.

FREITAS, Carlos E. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Organização Não-Governamental: Sinônimos?. Brasília: Assessoria Técnica da Bancada Federal do Partido dos Trabalhadores, 1999.

GARDNER, Katy e LEWIS, David. *Anthropology, Development and the Post-Modern Challenge*. London: Pluto Press, 1996.

GEERTZ, Clifford. *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara. 1989.

GIDDENS, Anthony. *The constitution of society: iutline of a theory of structuration*. Berkeley: University of California Press. 1984.

GRAMSCI, Antonio. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. Rio: Civilização Brasileira. . 1978.

GRAMSCI, Antonio. *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers. 1975.

GRUMBACH, J. S. Para uma tipologia dos discursos. In: KRISTEVA, Julia *et alli*. *Língua, Discurso, Sociedade*. São Paulo: Global. 1983.

- GRUPPI, Luciano. Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Porto Alegre: L&PM. 1987.
- HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms*. Cambridge : Polity Press, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.
- HABERMAS, Jürgen. *Técnica e Ciência como Ideologia*. Porto: Afrontamento. 1977.
- HABERMAS, Jürgen. Teoria de la Acción Comunicativa - Vol 1. Madri: Taurus. 1987a.
- HABERMAS, Jürgen. Teoria de la Acción Comunicativa - Vol 2. Madri: Taurus. 1987b.
- HADDAD, Fernando. Terceiro setor e economia solidária. *Folha de São Paulo*. 28 de dezembro de 1999, 1-3.
- HALL, Peter. *Inventing the nonprofit sector and other essays on philanthropy, voluntarism, and nonprofit organization*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1993.
- HALL, Peter. The Nonprofit Sector: a historical overview. . In: POWELL, Walter (org). *The Nonprofit Sector. a research handbook*. New Haven: Yale University Press. 1987.
- HANLON, James. *Mozambique: who calls the shots?* London: James Currey. 1991.
- HANN, Chris and DUNN, Elizabeth (Eds.). *Civil Society, Challenging Western Models*. London and New York: Routledge. 1996.
- HANSMANN, Henry. Economic Theories of Nonprofit Sector. In: POWELL, Walter (org). *The Nonprofit Sector. a research handbook*. New Haven: Yale University Press. 1987.
- HASHEMI, S. M. *NGOs in Bangladesh: development alternative or development rethoric?* Material não publicado. 1989.
- HEGEL, Georg. *Elements of the Philosophy of Right*. Cambridge: Cambridge University Press. 1991.
- HIMMELSTEIN, Jerome. *Looking good and doing good: corporate philanthropy and corporate power*. Indianápolis: Indiana University Press. 1997.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Oxford: The Clarendon Press. 1967.
- HODGKINSON, Virginia e WEITZMAN, Murray. *Dimensions of the Independent Sector: A Statistical Profile*. Washington: Independent Sector. 1986.
- HONNETH, Axel. Conceptions of "Civil Society". *Radical Philosophy* 64. 1993. pp. 19-22
- HORKHEIMER, Max. *Critique of Instrumental Reason*. New York: Continuum Book. 1994.

HULME, D. e EDWARDS, M. (eds.) *NGOs, states and donors: too close for comfort*. Basingstoke/New York: Macmillan. 1997.

INTERNATIONAL CENTER FOR NONPROFIT LAW. *Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica*. 1997. Disponível em: <<http://www.icnl.org/library/lamerica/docs/sabook2.html>>. Acesso em 04 jan 2002.

JAMES, Estelle. The nonprofit sector in comparative perspective. In: POWELL, Walter (org). *The Nonprofit Sector: a research handbook*. New Haven: Yale University Press. 1987.

JAMES, Estelle. *The nonprofit sector in International Perspective*. New York: Oxford University Press, 1989.

KEANE, John. *Civil Society and the State, New European Perspectives*. London - New York: Verso. London: Verso Publishers. 1988.

KEANE, John. *Civil Society: old images, new visions*. Stanford : Stanford University Press, 1998.

KORTEN, David. 1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary action and the global agenda*. West Hartford, Conn: Kumarian Press.

KRAMER, Ralph, GIDRON, Benjamin e SALAMON, Lester. *Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 1994.

KROPOTKIN, Petr. *Mutual aid: a factor of evolution*. London: William Heinemann. 1939.

LANDIM, Leilah. (1993). *Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil*. Rio: ISER, Núcleo de Pesquisa.

LANDIM, Leilah. *As Organizações Não-Governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1988.

LANDIM, Leilah. Non-governmental organizations in Latin América. *World Development*, V. 15 (supplement), 1987. pp. 29-38.

Leblebici, H., G. Salancik, A. Copay, & T. King 1991 "Institutional change and the transformation of organizational fields: An organizational history of the U.S. radio broadcasting industry." *Administrative science quarterly*, 36: 333-363.

LEHMANN, David. *Democracy and development in Latin América*. Cambridge: Polity Press. 1990.

LEVITT, Theodor. *The Third Sector: new tactics for a responsive society*. New York: AMACOM, 1973.

LEWIS, David. *Bridging the gap? The parallel universes of the non-profit and non-governmental organisation research traditions and the changing context of voluntary action*. International Working Paper 1. London: Centre for Voluntary Organisation. 1998.

LIPIETZ, Alain. Anual Report 2001. *Alain Lipietz: depute européen*. Disponível em: <http://lipietz.net/article.php?id_article=109> Acesso em 04 fev 2002.

- LOHMANN, Roger. And a lettuce is nonanimal: Toward a positive economics of Voluntary Action. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. V. 18 N. 4, Winter, 1989, pp. 367-83.
- LOPES, Edward. *Discurso, Texto e Significação*. São Paulo: Cultrix. 1978.
- MAINGUENEAU, Dominique. *Novas Tendências em Análise do Discurso*. Campinas: UNICAMP. 1993.
- MARCH, James e SIMON, Herbert. *Organizations*. New York: John Wiley and Sons. 1958
- MARCUSE, Herbert. *A Ideologia da Sociedade Industrial*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1973.
- MARIANI, Riccardo. (1986). *A Cidade Moderna entre a História e a Cultura*. São Paulo: Nobel.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Hucitec, 1991.
- MCCARTHY, Kathleen, HODGKINSON, Virginia e SUMARIWALLA, Russy. *The nonprofit sector in the global community: voices from many nations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.
- MCGREGOR, J. Allistair. Towards a better understanding of credit rural in Bangladesh. *Journal of International Development* 1, 1989. pp. 467-86.
- McLellan, D. (1989). *Ideology*. Milton Keynes: Open University Press.
- MEYER, John. e ROWAN, Brian. Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83. 1977. pp. 440-63.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs*. Disponível em: < <http://www.mj.gov.br/snj/oscip.htm>>. Acesso em 08 fev 2002.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. As empresas e a transmissão da ideologia. In: *Revista de Administração de Empresas* V.32 N° 5, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Nov/Dez, 1992.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria Geral da Administração: uma introdução*. São Paulo: Pioneira, 1991.
- MOTTA, Fernando. C. Prestes. *Organização e Poder. Empresa, Estado e Escola*. São Paulo: Atlas. 1986.
- NAJAM, Adil. Understanding the Third Sector: revisiting the prince, the marchand, and the citizen. *Nonprofit Management and Leadership*. V. 7 N. 2, 1996, pp. 203-19.
- Nelson, R. R. & S. G. Winter 1982 "An evolutionary theory of economic change.". Cambridge Ma & London:Belknap.
- NIELSEN, Waldemar. *The Endangered Sector*. New York: Columbia University Pres, 1979.
- NIELSEN, Waldemar. *The Third Sector: keystone of a caring society*. Washington: Independent Sector, 1980.

- OFFE, Claus. *Contradictions of the welfare state*. Cambridge, Ma: MIT Press. 1984.
- ORLANDI, Eni. *As formas do silêncio: no movimento dos sentidos*. Campinas: UNICAMP. 1993.
- ORLANDI, Eni. *Análise de Discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes. 1999.
- ORTON, J. Douglas e WEICK, Karl. Loosely coupled systems: a reconceptualization. *Academy of Management Review* 15. 1990. pp. 203-23
- PEIRCE, Charles. S. *Semiótica*. São Paulo: Perspectiva. 1990.
- PNUD. *Human development report*. New York: PNUD. 1993.
- PONDY, L. et alli (org.). *Organizational Symbolism*. Greenwich: JAI Press. 1983.
- POWELL, Walter (org). *The Nonprofit Sector: a research handbook*. New Haven: Yale University Press. 1987.
- POWELL, Walter e DIMAGGIO, Paul. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: POWELL, Walter e DIMAGGIO, Paul. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press. 1991.
- POWELL, Walter e FRIEDKIN, Rebecca. Organizational Change in Nonprofit organizations. In: POWELL, Walter (org). *The Nonprofit Sector: a research handbook*. New Haven: Yale University Press. 1987.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro : Ed. Fundação Getulio Vargas, 1996, 260 pp.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *A Nova Ciência das Organizações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1989.
- RECTOR, M. e TRINTA, A. R. *Comunicação do Corpo*. São Paulo: Ática. 1993.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. Altruism, ideological entrepreneurs and the non-profit firm. *Voluntas* V. 8 N. 2, 1997. pp. 120-34.
- ROTHSCHILD-WHITT, Joyce. The collectivist organization: An alternative to rational bureaucratic models. *American Sociological Review*, 44. 1979. pp. 509-27.
- SALAMON, Lester e ABRAMSON, Alan. *The federal budget and the nonprofit sector*. Washington: Urban Institute Press, 1982.
- SALAMON, Lester e ANHEIER, Helmut. *Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis*. Manchester: Manchester University Press, 1997.
- SALAMON, Lester e ANHEIER, Helmut. In search of the nonprofit sector I: the question of definitions. *Voluntas*, V.9 N. 2, 1998.
- SALAMON, Lester e ANHEIER, Helmut. Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas*, V.3 N. 2, 1992.
- SALAMON, Lester e outros. *Global Civil Society: dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. 1997.

SALAMON, Lester, SOKOLOWSKI, S. Wojciech e ANHEIER, Helmut. *Social Origins of Civil Society: an overview*. Working Paper. Baltimore: Johns Hopkins University. 2000

SALAMON, Lester. *Partners in public service: government-nonprofit relations in the modern welfare state*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 1995.

SALAMON, Lester. Partners in public service: the scope and theory of government-nonprofit relations. In: POWELL, Walter (org). *The Nonprofit Sector: a research handbook*. New Haven: Yale University Press. 1987.

SALAMON, Lester. The rise of nonprofit sector. *Foreign Affairs*. V. 73 N. 4, 1994, pp. 109-22.

SANTOS, Boaventura (org). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

SATOW, R. L. Value-Rational Authority and Professional organizations: Weber's missing type. *Administrative Science Quarterly*, V.20 N.4. 1975.

SAUSSURE, Ferdinand. *Curso de Lingüística Geral*. São Paulo: Cultrix. 1974

SCHAFF, Adam. *Langage et Conaissance*. Paris: Anthropos. 1974.

SCOTT, W. Richard. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks CA: Sage. 1995.

SELIGMAN, Adam B. *The Idea of Civil Society*. New York: The Free Press. 1992.

SEN, Siddharta. Non-profit organizations in Índia. *Voluntas* V.3 N. 2., 1992. pp. 113-30.

SENNETT, Richard. *The Fall of Public Man*. New York: W. W. Norton and Company. 1976.

SERVA, Maurício. O fenômeno das organizações substantivas. *Revista de Administração de Empresas*. V. 33 N. 2, 1993, pp. 36-43.

SHAWA, Salma A. Building "civil society" in Palestine 1993-1998: four case studies of Palestinian non-governmental organisations. Tese de Doutorado apresentada a London School of Economics, 2001.

SINGER, Paul. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SANTOS, Boaventura (org). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

SMILLIE, Ian. *The Alms Bazaar*, London: IT Publications. 1995.

SMIRCICH, L. Organizations as Shared Meanings. In: Pondy, L. et alli (org.). *Organizational Symbolism*. Greenwich: JAI Press. 1983.

SMITH, David Horton. Four Sectors or Five? Retaining the Member-Benefit Sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. V. 20 N. 2, Summer 1991, pp.137-50.

SOUZA, Josias. Conheça o sensacional milagre da multiplicação filantrópica. *Folha de São Paulo*. 27 de Janeiro. 2002a.

SOUZA, Josias. Descobertos 47 esqueletos no armário do conselho de filantropia. *Folha de São Paulo*. 03 de fevereiro. 2002b.

SOUZA, Josias. Fiscal rompe silêncio e joga gasolina à fogueira da filantropia. *Folha de São Paulo*. 18 de fevereiro. 2002c.

SPINK, Peter. A forma do informal. *Psicologia e Sociedade*. V. IV N.7.1988, 99-107.

SPINK, Peter. O lugar do lugar na análise organizacional. In: *Anais do ENEO 2000*. 1º Encontro de Estudos Organizacionais. Curitiba : GEO/ANPAD, 2000, 15 pp. CD-ROM.

STINCHCOMBE, Arthur. On the virtues of the old institutionalism. *Annual review of sociology*, 23: 1997. pp. 1-18.

STINCHCOMBE, Arthur. Social Structure and Organizations. In MARCH, James (ed). *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand-McNally. 1965. Pp. 142-193

STRANG, David. e MEYER, John. Institutional conditions for diffusion. *Theory and society*, 22. 1993, pp. 487-511.

TAYLOR, Frederic W. *Princípios de Administração Científica*. São Paulo: Atlas, 1960.

TENDLER, Judith. *Turning private voluntary organizations into development agencies: questions for evaluation*. Washington: USAID. 1982.

TITMUS, Robert. *Social Policy: an introduction*. New York: Pantheon, 1974.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America*. New York: Schocken Books. 1961.

TOLBERT, Pamela e ZUCKER, L. A institucionalização da teoria institucional. In: In: CLEGG, Stewart, HARDY, Cynthia e NORD, Walter. *Handbook de estudos organizacionais*. Vol. 1, 1999.

TRAGTENBERG, Mauricio. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Ática. 1985.

VAN TIL, Jon e outros. *Critical Issues in American Philanthropy*. San Francisco: Jossey-Bass, 1990.

VAN TIL, Jon. Defining Philanthropy. In: VAN TIL, Jon e outros. *Critical Issues in American Philanthropy*. San Francisco: Jossey-Bass, 1990, pp. 19-38.

VAN DIJK, T (1998). *Ideology: a multidisciplinary approach*. London: Sage.

VÁRIOS. *Parceira e Transparência: pauta de compromissos para uma nova regulação das relações entre o Estado e as Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos no Brasil direcionada à consolidação da democracia e à redução efetiva das desigualdades sociais*. Documento. 20 dez 1994.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Mexicano. 1964.

WEICK, Karl. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*. V.21 N.1, 1976

WEICK, Karl. *Sensemaking in Organizations*. London: Sage. 1995.

WEICK, Karl. The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster *Administrative Science Quarterly*. V.38 N.4, 1993. pp. 628-53.

WEICK, Karl. *The social psychology of organizing*. Reading Ma: Addison-Wesley, 1979.

WEISBROD, Burton. *Nonprofit Economy*. Cambridge: Harvard University Press, 1988.

WEISBROD, Burton. *The voluntary nonprofit sector*. Lexington, Ma: Lexington Books, 1977.

WESTPHAL, J. D., GULATI, R. e SHORTELL, S. M. Customization or conformity? An institutional and network perspective on the content and consequences of TQM adoption. *Administrative Science Quarterly*, 42: 1997. pp. 366-94.

WHITING, Susan. The politics of NGO development. *Voluntas* V.2 N.2. 1991. pp.16-48

WILLIAMSON, Oliver. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press, 1975.

ZBARACKI, M. The rhetoric and reality of total quality mnagement. *Administrative Science Quarterly*, 43. 1998, pp. 602-36.

ANEXOS

ANEXO 1 – CONSENSOS DO TERCEIRO SETOR

PARCERIA E TRANSPARÊNCIA:

Pauta de compromissos para uma nova regulação das relações entre o Estado e as Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos no Brasil direcionada à consolidação da democracia e à redução efetiva das desigualdades sociais.

Nos últimos anos, com o processo de redemocratização da Estado brasileiro, vem ocorrendo uma crescente valorização da relação deste Estado com as organizações da sociedade civil. Este movimento tem contribuído para o fortalecimento de uma cidadania participativa, bem como no monitoramento, controle e colaboração de setores da sociedade civil junto às políticas públicas.

O universo das organizações privadas sem fins de lucro representa um capital social inestimável, tanto para o processo de consolidação da democracia quanto para a efetiva redução das desigualdades sociais. Segundo dados da Secretaria da Receita Federal, em março de 1991, encontravam-se registradas no Cadastro Geral de Contribuintes 11.076 Fundações e 169.260 Associações Civis Sem Fins Lucrativos. Além disso, grande parte das organizações comunitárias e iniciativas solidárias, como os comitês da campanha contra a fome, constituem-se de maneira informal.

As relações do Estado com este universo, cujas bases legais começaram a ser definidas a partir de 1934, ainda hoje são marcadas pelo cartorialismo e excessiva regulação burocrática, pelo caráter arbitrário e discricionário dos mecanismos de acesso a subvenções governamentais e benefícios fiscais, e pela ausência de instrumentos de controle social e transparência que evitem desvios de finalidade no uso dos recursos públicos. Muitas das críticas atualmente dirigidas às ONGs' resulta da convivência promíscua, no setor, entre entidades beneficiárias dessas mesmas distorções e organizações comprometidas com a ética e a cidadania.

Considerando a importância social, política e econômica deste universo associativo e a expressa intenção do novo governo na construção de uma sólida parceria com a sociedade civil, faz-se necessário o fortalecimento desta relação em novas bases de compromisso ético, bem como a criação de um novo ambiente normativo que estimule o desenvolvimento do setor, há que se buscar ainda mecanismos que consolidem seu caráter público.

Um novo sistema de regulação do Estado com as entidades sem fins lucrativos deve basear-se nos princípios da simplicidade, descentralização, transparência, progressividade na relação entre controle social e benefícios fiscais e concorrência para acesso aos fundos governamentais. Há que se criar mecanismos claros de captação de recursos públicos e privados que reforcem a credibilidade da setor.

A implantação do novo sistema pode ter início imediato com a revisão de um conjunto de regras burocráticas existentes no âmbito da Administração Federal, bem como deve ser completada as alterações e consolidação da legislação ordinária, de competência do Congresso Nacional.

A pauta de compromissos apresentada a seguir procura identificar os temas mais relevantes para o debate sobre a revisão da legislação vigente.

1. DA CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS

A legislação brasileira assegura, de forma adequada o direito de associação. A publicação do ato constitutivo da entidade e subsequente registro civil em cartório são suficientes a sua existência legal. No entanto, os custos desse processo e a carga de obrigações burocráticas atacas decorrentes da funcionamento da entidade são fatores determinantes da informalidade que caracteriza grande parte das iniciativas solidárias de caráter comunitário.

O reordenamento institucional previsto na LOAS que possibilita a racionalidade simples e descentralizada da burocracia governamental nessa área não se efetivou. É imprescindível a hierarquização e o comando único em cada esfera governamental. Neste sentido, a medida provisória 754 de 08/12/1994 representa um retrocesso à municipalização preconizada na Constituição devendo portanto ser suprimida.

Seria desejável a criação de legislação que na linha do Estatuto da Microempresa, facilitasse e estimulasse a existência legal de pequenas organizações comunitárias e que lhes permitisse, ainda, o acesso a recursos governamentais sem a indesejável intermediação que hoje se verifica.

É desejável também, a democratização das relações entre as associações sem fins lucrativos e os órgãos governamentais através de processos transparentes com controle da sociedade.

Ressalta-se que o CNAS Conselho Nacional de Assistência Social, fórum paritário que substituiu o CNSS (órgão do Estado Novo alvo das denúncias da CPI do orçamento) um dos espaços privilegiador na consolidação dessa relação deve contar com respaldo governamental para moralizar e democratizar essas relações.

2. DA OBTENÇÃO DE REGISTROS E CERTIFICADOS

Das 180.000 fundações e associações formalmente constituídas no país, cerca de 40.000 possuem registro junto ao CNAS, 6.400 o título de utilidade pública federal e 3.000 o certificado de entidade filantrópica. Esta discrepância demonstrada pelo CNAS reflete a desarticulação governamental neste campo. A cada um desses documentos correspondentes o acesso a determinados benefícios, como indica o quadro apresentado a seguir:

- **Registro Civil e Inscrição no CGC/MF**
Isenção de Imposta de Renda
- **Registro no CNAS**
Faculta o acesso a recursos federais (subvenções e convênios)
- **Utilidade Pública Federal**
Doações de pessoas físicas dedutíveis de Imposto de Renda
Isenção do Imposto de Importação
- **Certificado de Filantropia**
Condição, cumulativa com o título de utilidade pública federal e estadual ou municipal, para isenção da contribuição patronal da previdência social.

A lógica desse sistema é reduzir o volume dos benefícios fiscais concedidos através de barreiras burocráticas sucessivas e cumulativas, que ao final atestam muito mais a capacidade dos solicitantes produzir documentos e vencer obstáculos do que a idoneidade e relevância social dos seus serviços. O excesso de formalidades burocráticas e o grau de discricionariedade das decisões estimulam o compadrio e o tráfico de influências, quando não a corrupção.

A construção de um sistema mais transparente e racional deveria implicar a eliminação total dos registros e certificados existentes. (inclusive do título de utilidade pública - uma excrescência paternalista herdada do Estado Novo). O ideal seria a criação de um cadastro único nacional, formado a partir de um procedimento de registro (e verificação da existência e efetivo funcionamento) a cargo de estados ou municípios, que não deveria gerar nenhum tipo de direito ou benefício, senão a possibilidade de participar, em processos abertos de participação em programas governamentais.

O reconhecimento de imunidade tributária e a concessão de isenções deveria resultar, não de um processo de filtragem meramente burocrático, mas de critérios e procedimentos claros, objetivos e racionais, realizados diretamente junto aos órgãos de arrecadação, gerando obrigações e formas de controle proporcionais aos benefícios pretendidos.

3. DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Na discussão da questão dos estímulos fiscais destinados ao setor não-lucrativo, é preciso evitar o acirramento das reivindicações corporativas e reconhecer as limitações impostas pela presente crise fiscal do Estado brasileiro. O acesso a benefícios fiscais, por imposição dos princípios democráticos e de justiça tributária, não pode constituir-se em privilégio concedido a umas poucas entidades com poder de influência, como ocorre atualmente. É necessário que se estabeleça um sistema de incentivos e benefícios fiscais que introduza um maior grau de diferenciação entre as entidades do setor, relacionando, de forma progressiva, o número de benefícios e correspondentes obrigações aos objetivos, funções sociais e níveis de complementariedade com as políticas governamentais que cada segmento de entidades apresenta.

A experiência internacional tem demonstrado que um setor não-lucrativo independente e representativo deve ter como base de financiamento contribuições do público e das empresas. No Brasil, porém, as pessoas físicas apenas estão autorizadas a deduzir do seu Imposto de Renda as doações destinadas a entidades que tenham sua idoneidade atestada por ato (decreto de utilidade pública) pessoal e discricionário do Presidente da República! Mais racional e transparente seria o procedimento pelo qual a entidade sem fins lucrativos interessada em captar recursos do público solicitaria autorização à Receita Federal, a exemplo do que ocorre com sorteios e premiações, ficando obrigada a submeter-se anualmente a auditoria independente e a apresentar demonstração de suas receitas.

O caso da isenção da contribuição patronal à previdência social merece destaque, na medida em que representa o mais importante e polêmica benefício existente. Antes de mais nada, é importante ressaltar que, em princípio, nenhum segmento social deve estar isento da contribuição à previdência, embora seja compreensível que as entidades sem fins lucrativos busquem a isenção já que as despesas com encargos sociais têm um peso considerável nos seus orçamentos. Entretanto, o atual mecanismo de filtragem burocrática provoca distorções absurdas e privilégios injustos.

A isenção, no contexto da reestruturação do sistema previdenciário, deveria ser concedida apenas às entidades que prestam à população serviços complementares ao Estado. Isso exigiria a revisão das normas que regulam a matéria, tomando-as mais claras e específicas quanto ao tipo de entidade e dos serviços por ela prestados que ensejariam a concessão. Outra opção que poderia ser estudada seria a eliminação da isenção, substituída pela criação de mecanismos de compensação mais direto.

4. DO ACESSO AOS FUNDOS GOVERNAMENTAIS

Os princípios da moralidade e da publicidade devem nortear as relações entre o Estado e as entidades sem fins lucrativos, estabelecendo-se bases concorrenciais para o acesso destas aos recursos governamentais. Assim a extinção das subvenções e auxílios ainda existentes no âmbito do Executivo e do Legislativo faz-se necessária; tais subvenções são distribuídas discricionariamente e sem vinculação direta com a prestação de serviços de caráter público e têm sido utilizadas para a manutenção de esquema políticos clientelistas.

As subvenções parlamentares merecem atenção, pela absurdo que representam, que foi demonstrado no "Escândalo do Orçamento". Mesmo levando-se em consideração as dificuldades de sua extinção Congresso Nacional, não se pode de todo infrutífero levantar a debate da questão e mobilizar parlamentares para o estudo de possíveis alternativas.

Uma sugestão que poderia ser analisada é a transformação dessas subvenções em um "fundo de apoio a inovações sociais", através do qual seriam financiados a desenvolvimento de pesquisas e projetos experimentais que lhe permitisse pensar o futuro das políticas sociais, deixando ao Executivo a tarefa de apoiar a manutenção de atividades correntes e complementares às políticas e programas governamentais.

Definido que o acesso aos recursos governamentais deve ocorrer de forma transparente e concorrencial, com base em critérios objetivos e processo de seleção democráticos, dois seriam os instrumentos a ser utilizados: convênios e contratos de prestação de serviços. Os convênios deveriam ser empregados no financiamento de atividades que não envolvam o atendimento direto à população, como a realização de estudos e pesquisas, formação e capacitação de recursos humanos, prestação de serviços de consultoria e assessoria, implantação de projetos piloto. Já os contratos serviriam para remunerar aquelas entidades que, atuando de forma claramente complementar ao Estado, prestam serviços de natureza pública à população, como é o caso das entidades de assistência aos portadores de deficiências, creches e pré-escolas, abrigos para crianças abandonadas e idosos, atendimento a crianças e adolescentes de rua, entre outros.

5. DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Uma primeira tarefa que se impõe para tornar transparente a universo sem fins lucrativos no Brasil é a criação de sistemas de produção e circulação de informações. É desanimador saber, por exemplo, que a Receita Federal não apenas elimina dos seus arquivos as declarações de isenção recebidas, como jamais tabulou e analisou os dados referentes ao setor, trabalha tão somente com projeções que estimam o volume total da renúncia fiscal prevista na legislação. Pode-se afirmar que o mesmo tratamento é dado pelo Banco Central às informações sobre o ingresso de doações provenientes do exterior e pelo Ministério do Trabalho aos dados sobre emprego e renda.

Até hoje o CNAS, por absoluta ausência de infraestrutura, não montou um sistema que permita dizer o perfil das entidades que estão cadastradas junto ao órgão, suas atividades e suas fontes financiadoras. A montagem de um sistema de informações pode e deve envolver a participação de universidades e entidades da sociedade civil.

Outra tarefa importante é criar mecanismos que assegurem a publicização dos procedimentos e critérios de alocação e do recebimento de recursos governamentais. Num contexto de descentralização do processo de distribuição de recursos, os conselhos existentes na área social, em especial os Conselhos e Fóruns estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente (CMDCA) e da assistência social (CEAS/CAIAS) ou outras instâncias que contêm com a participação da sociedade local, podem jogar um importante papel na medida em que tenham amplo acesso às informações sobre transferência do Governo Federal e estejam capacitados para proceder à sua análise.

Seria fundamental ainda a construção de parâmetros de avaliação e acompanhamento de projetos e contratos e de instrumentos ágeis de controle e auditoria.

A idéia de parceria somente é sustentável e frutífera se fundada na transparência e controle social, mantido a atual sistema de privilégios e favores, corre o risco de ser transformada em instrumento de cooptação e dependência.

20 de dezembro de 1994.

ABONG
FEBIEX
AMESC
CARITAS/CNAS
CNBB/CNAS
CEDEPSS
NÚCLEO DE SEGURIDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL/PUCSP
CENTRO DE ESTUDOS DO TERCEIRO SETOR - CETS/FGVSP
ABRINQ (MEMBRO GIFE)
FUNDAÇÃO EMÍLIO ODEBRECHT (MEMBRO GIFE)
FUNDAÇÃO CDL (MEMBRO GIFE)
FUNDAÇÃO JOSÉ ELIAS TAJARA (MEMBRO GIFE)
FUNDAÇÃO ROMULO MAIORMA (MEMBRO GIFE)
FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO (MEMBRO GIFE)
FUNDAÇÃO GRUPO ESQUEL BRASIL (MEMBRO GIFE)
FUNDAÇÃO MACARTHUR (MEMBRO GIFE)
INSTITUTO C & A DE DESENVOLVIMENTO (MEMBRO GIFE)
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS/CNAS

MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR

6º Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária (6 DE OUTUBRO DE 1997)

CONSENSOS GERAIS

1. O Papel Estratégico do Terceiro Setor

O fortalecimento do Terceiro Setor, constituído por entidades da Sociedade Civil de fins públicos e não-lucrativos, constitui hoje uma orientação estratégica nacional em virtude da sua capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar recursos necessários ao desenvolvimento social do país. .

2. A Mudança do Marco Legal do Terceiro Setor

O fortalecimento do Terceiro Setor exige que seu Marco Legal seja reformulado.

3. A Abrangência do Terceiro Setor

A reformulação do Marco Legal do Terceiro Setor exige a construção de um entendimento mais amplo sobre a abrangência do próprio conceito de Terceiro Setor.

4. Transparência e Responsabilidade do Terceiro Setor

A expansão e o fortalecimento do Terceiro Setor é uma responsabilidade, em primeiro lugar, da própria Sociedade, a qual deve instituir mecanismos de transparência e responsabilização capazes de ensejar a construção da sua auto-regulação.

5. O Estado e o Terceiro Setor

A reformulação do Marco Legal do Terceiro Setor exige que o estabelecimento de direitos seja acompanhado pela contrapartida de obrigações das entidades do Terceiro Setor para com o Estado quando estiverem envolvidos recursos estatais.

CONSENSOS ESPECÍFICOS

1. Registros e Cadastros Administrativos

O estabelecimento da identidade do Terceiro Setor pressupõe a classificação adequada das organizações que dele fazem parte, garantindo o reconhecimento das suas especificidades e viabilizando parcerias mais eficazes entre essas próprias organizações e delas com o Estado. É necessário rever e simplificar os procedimentos para o reconhecimento institucional das organizações do Terceiro Setor, de modo a reduzir os custos operacionais e a agilizar e potencializar as relações entre o Estado e a Sociedade Civil.

2. Contratos e Convênios

É necessário rever a legislação relativa a contratos e convênios, visando a identificar mecanismos mais adequados de relação entre o Estado e o Terceiro Setor quando envolvidos recursos estatais.

3. Mecanismos de Auto-Regulação

É necessário estimular a criação de mecanismos de auto-regulação da Sociedade Civil visando a garantir a publicidade e a transparência, e a eficiência e a eficácia, do funcionamento das organizações do Terceiro Setor.

4. Mecanismos Institucionais de Responsabilização

É necessário implementar mecanismos mais adequados de responsabilização visando a garantir que os recursos de origem estatal administrados pelas organizações do Terceiro Setor sejam bem aplicados e efetivamente destinados a fins públicos.

5. Doações (e a Busca de um Novo Modelo de Financiamento)

É necessário viabilizar condições de financiamento para o Terceiro Setor buscando alcançar um fluxo permanente de recursos capaz de assegurar o funcionamento de suas organizações.

6. Regulamentação do Voluntariado

E necessário criar um dispositivo legal para regulamentação do serviço voluntário.

7. Contrato de Trabalho Por Prazo Determinado

É necessário identificar alternativas que permitam às entidades do Terceiro Setor celebrar contratos de trabalho por prazo determinado, sem prejuízo das garantias fundamentais para os empregados, mas reconhecendo a condição especial do empregador quando este tem fins públicos e não-lucrativos.

8. Informações

É necessário estimular a criação de sistemas de informações sobre o Terceiro Setor acessíveis ao público.

Interlocutores:

Ailton Barcelos Fernandes - Secretário-Executivo do Ministério do Agricultura e do Abastecimento,
 Alexandre Fonseca - Representante do Rotary Club,
 Almir de Souza Maia - Conselheiro,
 Amaury Bier - Chefe da Assessoria Econômica do MPO,
 Anna Peliano - Secretária-Executiva do Programa Comunidade Solidária,
 Anna Suelly Macedo Sanúco - Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Direitos Humanos,
 Antônio Augusto Anastasia - Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho,
 Átila Roque - Representante do IBASE,
 Augusto de Franco - Conselheiro,
 Carlos Alves Moura - Conselheiro,
 César Soares dos Reis - Presidente do Lar Fabiano de Cristo,
 Cesare de La Rocca - Diretor da Rede de Formadores das ONGs na Área da infância,
 Clóvis de Barros Carvalho - Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República,
 Daniela Mercury de Almeida Póvoas - Conselheira,
 Denise Dourado Dora - Conselheira,
 Donald Rolfe Sowyer - Coordenador do ISPN,
 Dora Silvia Cunha Bueno - Representante do Rotary Club de São Paulo-Oeste,
 Eduardo Augusto de Almeida Guimarães - Secretário do Tesouro Nacional,
 Eduardo Luiz Barros Barbosa - Presidente da Federação Nacional das APAES,
 Eduardo Martins - Presidente do IBAMA,
 Efreim de Aguiar Maranhão - Conselheiro,
 Ester Proveller - Secretária de Estado da Criança e Assuntos da Família do Estado do Paraná,
 Evelyn Berg Ioschpe - Presidente do GIFE,
 Everardo de Almeida Maciel - Secretário da Receita Federal/MF,
 Flávio Valente - Membro da Secretaria-Executiva do Fórum Nacional de Ação da Cidadania,
 Gilberto Passos Gil Moreira - Conselheiro,
 Gilda Portugal - Delegada do MEC no Estado de São Paulo,
 Gilson de Assis Dayrell - Presidente do CNAS,
 Hamilton José Barreto de Faria - Coordenador do POLIS,
 Humberto Mafra - Membro da coordenação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento,
 Iris Rezende Machado - Ministro de Estado da justiça,
 Jaçanã Groff - Representante do Programa Vale Creche - Provopar Estadual,
 João Carlos Silvério - Representante da Parceiros Voluntários do Rio Grande do Sul,
 Joaquim Falcão - Conselheiro,
 Jorge Eduardo Saavedra Durão - Presidente da FASE e Representante da ABONG,
 Lúcia Vânia Abrão Costa - Secretária de Assistência Social do MPAS,
 Luiz Carlos Bresser Pereira - Ministro de Estado da Administração Federal e da Reforma do Estado,
 Manoel Dantas Barreto Filho - Conselheiro,
 Maria do Carmo Brant de Carvalho Conselheira,
 Mário Câmara de Oliveira - Presidente do Conselho Nacional de Governadores do Lions Club,
 Miguel Darcy de Oliveira - Conselheiro,
 Ministro Elim Dutra - Diretor da Agência Brasileira de Cooperação - ABC/MRE,
 Nelson Arns Neumann - Representante da Pastoral da Criança/CNBB,
 Paulo Pires de Campos - Representante do INESC,
 Paulo Renato de Souza - Ministro de Estado da Educação e do Desporto,
 Pedro Moreira Salles - Conselheiro,
 Pedro Sampaio Maian - Ministro de Estado da Fazenda,
 Raul Belens Jungmann Pinto - Ministro Extraordinário de Política Fundiária,
 Rubem César Fernandes - Conselheiro,
 Ruth Cardoso - Presidente do Conselho da Comunidade Solidária,
 Sérgio Andrade de Carvalho - Diretor da Cruzada do Menor,
 Sílvio Rocha Santana - Diretor-Executivo da Fundação Grupo Esquel Brasil,
 Sônia Miriam Draibe - Conselheira,
 Vandealdo de Miranda Nogueira - Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS,

Vilmar Evangelista Faria - Secretário de Coordenação da Câmara de Política Social do Governo,
Viviane Senna Lalli - Conselheira.

**Conselho da Comunidade Solidária e o fortalecimento da sociedade civil:
Em sua XXII Reunião ordinária, realizada em Brasília, os Conselheiros da Sociedade Civil da Comunidade Solidária, sob a presidência da Professora Ruth Cardoso, aprovaram a seguinte declaração sobre o fortalecimento da Sociedade Civil brasileira:**

O Fortalecimento da Sociedade Civil constitui uma das principais linhas de ação do Conselho da Comunidade Solidária. Nesta linha, inserem-se as ações de mudança do marco legal que regula as relações do Estado com o chamado Terceiro Setor (não-governamental e não-lucrativo).

Este Conselho vem trabalhando para introduzir modificações, na arcaica e inadequada legislação vigente, que predisponham favoravelmente os atores sociais e governamentais para a celebração de parcerias entre o Estado e a Sociedade. O objetivo maior deste esforço é o de mobilizar energias e recursos da Sociedade Civil, em parceria com o governo, para iniciativas de desenvolvimento social.

Neste sentido, o Conselho intermediou a elaboração, negociada entre representantes do Governo Federal e de organizações do Terceiro Setor, de um Projeto de Lei (o PL 4690), ora em apreciação na Câmara dos Deputados. O Projeto propõe a criação de um novo sistema classificatório, pelo qual passam a ser reconhecidas institucionalmente, como tendo caráter público, as organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos cujo objeto social seja dedicado à realização de pelo menos uma das seguintes atividades:

- assistência social;
- promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- promoção gratuita da educação;
- promoção gratuita da saúde;
- promoção da segurança alimentar e nutricional;
- defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado;
- promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- experimentação de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- defesa e promoção de direitos estabelecidos e construção de novos direitos, inclusive os coletivos, difusos e emergentes;
- promoção da ética, da paz, da cidadania, da democracia e de outros valores universais;
- assistência judiciária e proteção jurídica gratuita;
- estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas e produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas acima.

O mesmo Projeto de Lei institui um novo instrumento jurídico (o Termo de Parceria) que favorece a ampliação da participação dos atores sociais nas políticas governamentais.

O Conselho vem trabalhando também na busca de um novo modelo de financiamento e de novos dispositivos fiscais que incentivem o investimento social e as doações, de pessoas físicas e jurídicas, para aquelas organizações da Sociedade Civil que tenham finalidades públicas. Sobre este ponto, já houve concordância do Governo Federal. Dispositivos como estes existem em quase todos os países do mundo.

Já há algum tempo que estamos aguardando a realização de medidas que concretizem esse compromisso. Esperamos que elas sejam tomadas no prazo o mais breve possível.

Granja do Torto,

Brasília, 14 de dezembro de 1998.

ANEXO 2 – PROJETO DE LEI

PROJETO DE LEI No. 4.690/98

Data de apresentação: 28/07/1998

Autor: PODER EXECUTIVO

Projeto de Lei Nº 4690/98

Número Externo: MSC 0876/98

Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE CARÁTER PÚBLICO

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

§ 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público.

I - as sociedades comerciais.

II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;

III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais.

IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações.

V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

VI - os planos de saúde e assemelhados;

VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras.

VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras.

IX - as cooperativas de qualquer tipo ou gênero.

X - as fundações públicas.

XI - as fundações ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas.

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos cujo objeto social seja dedicado à realização de pelo menos uma das seguintes atividades:

I - assistência social;

II - promoção da cultura defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação;

- IV - promoção gratuita da saúde;
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável,
- VII - promoção do voluntariado;
- VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - defesa e promoção de direitos estabelecidos e construção de novos direitos, inclusive os coletivos, difusos e emergentes;
- XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, da democracia e de outros valores universais;
- 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;
- XIII - assistência judiciária e proteção jurídica gratuita.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos e ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, e pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Art. 4º Atendido ao disposto no artigo anterior, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos, cujas normas expressamente disponham sobre:

- I - a observância dos princípios da impessoalidade, da publicidade, da economicidade e da moralidade;
- II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório.
- III - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade.
- IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei.
- V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdeu aquela qualificação, será destinado a outra Organização da Sociedade Civil de Caráter Público.
- VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os diretores da entidade que respondam pela respectiva gestão executiva, e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente à sua área de atuação;
- VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:
 - a) a observância dos procedimentos contábeis exigidos pelo regulamento do imposto de renda;
 - b) que se dê publicidade, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e aos documentos contábeis da entidade, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão.
 - c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, sobre a totalidade de suas contas, conforme previsto em regulamento.

Art. 5º Cumpridos os requisitos dos artigos 3º e 4º, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído por cópia autenticada dos seguintes documentos:

- I - Estatuto registrado em Cartório.

II - Ata de eleição de sua atual diretoria;

III - Balanço patrimonial e demonstrativos dos resultados financeiros dos últimos dois exercícios.

IV - Declaração de isenção do Imposto de Renda dos últimos dois exercícios.

V - Inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.

Art. 6º Recebido o requerimento previsto no artigo anterior, o Ministério da Justiça, no prazo de trinta dias, decidirá o correspondente pedido, deferindo-o ou não.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da data da correspondente decisão, certificado de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Caráter Público.

§ 2º Indeferido o pedido, o Ministério da Justiça dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial.

§ 3º O pedido de qualificação somente será indeferido quando:

I - a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no artigo 2º desta Lei.

II - A requerente não atender aos requisitos descritos nos artigos 3º e 4º desta Lei;

III - a documentação apresentada estiver incompleta.

Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Caráter Público a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo, no qual será assegurada a ampla defesa e o contraditório.

Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão é parte legítima para demandar, junto às autoridades competentes, a instauração de processo administrativo de perda da qualificação instituída por esta Lei.

CAPÍTULO II DO TERMO DE PARCERIA

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução direta das atividades de interesse público previstas no art. 32 desta Lei.

Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

Parágrafo único. São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Caráter Público;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

IV - a de estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos diretores e empregados das Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, no exercício de suas funções.

V - A que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Caráter Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório relativo à execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas.

Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, indicada pela autoridade competente.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 13. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade, para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos artigos 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no país e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da organização parceira.

Art. 14. A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contados da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Art. 15. Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade, salvo com a anuência do órgão público parceiro.

CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 16. Aplicam-se às Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público as normas relativas ao serviço voluntário, instituídas pela Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998.

Art. 17. É vedado às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público a participação em campanhas de caráter político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas.

Art. 18. O Ministério da Justiça permitirá livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público.

Art. 19. As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, desde que atendidos aos requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até dois anos contados da data de vigência desta Lei.

§ 1º Findo o prazo de dois anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores.

§ 2º Caso não seja feita a opção prevista no parágrafo anterior, a pessoa jurídica perderá, automaticamente, a qualificação obtida nos termos desta Lei.

Art. 20. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de trinta dias.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília

ANEXO 3 – SUBSTITUTIVO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.690, DE 1998

Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I - DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE CARÁTER PÚBLICO

Art. 1º. Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

§ 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

- I- as sociedades comerciais;
- II- os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III- as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV- as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- V- as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI- as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- VII- as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- VIII- as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;
- IX- as Organizações Sociais;
- X- as cooperativas;
- XI- as fundações públicas;
- XII- as fundações ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da Universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujo objeto social tenha por finalidades:

- I- promoção da assistência social;
- II- promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III- promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV- promoção gratuita da saúde observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V- promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI- defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII- promoção do voluntariado;

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;

X- promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de caráter suplementar;

XI- promoção da ética, da paz, da cidadania, da democracia e de outros valores universais;

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;

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos e ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, e pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Art. 4º Atendido ao disposto no artigo anterior, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos, cujas normas expressamente disponham sobre:

I- a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

II- a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III- a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade.

IV- a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta.

V- a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI- a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade, que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente à sua área de atuação;

VII- as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão no mínimo:

a) a observância dos procedimentos contábeis exigidos pelo regulamento do imposto de renda;

b) que se dê publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, sobre a totalidade de suas contas, conforme previsto em regulamento.

Art. 5º Cumpridos os requisitos dos artigos 3º e 4º, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído com cópia autenticada dos seguintes documentos:

- I- Estatuto registrado em Cartório;
- II- Ata de eleição de sua atual diretoria;
- III- Balanço patrimonial e demonstrativos dos resultados financeiros ;
- IV- Declaração de isenção do Imposto de Renda;
- V- Inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.

Art. 6º Recebido o requerimento previsto no artigo anterior, o Ministério da Justiça decidirá, no prazo de trinta dias, deferindo ou não o pedido.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da decisão, certificado de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Caráter Público.

§ 2º Indeferido o pedido, o Ministério da Justiça, no prazo do parágrafo anterior, dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial.

§ 3º O pedido de qualificação somente será indeferido quando:

- I- a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no artigo 2º desta Lei;
- II- a requerente não atender aos requisitos descritos nos artigos 3º e 4º desta Lei;
- III- a documentação apresentada estiver incompleta.

Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Caráter Público a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurada ampla defesa e o devido contraditório.

Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei.

CAPÍTULO II - DO TERMO DE PARCERIA

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.

Art. 10 O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

Parágrafo único. São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I- a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Caráter Público;

II- a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III- a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultados;

IV- a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e detalhamento das remunerações de pessoal e benefícios a serem recebidos pelos diretores e empregados das Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público;

V- a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Caráter Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no Inciso IV deste artigo.

Art. 11 A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a organização da sociedade civil de caráter público.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata essa Lei, estarão sujeitas aos mecanismos de controle social previstos na Legislação.

Art. 12 Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 13 Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da

entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, e na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos artigos 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no país e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da organização parceira.

Art. 14 A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contados da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios estabelecidos no Artigo 4º, inciso I, desta Lei.

Art. 15 Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade.

CAPÍTULO III - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 16 É vedado às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público a participação em campanhas de caráter político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas.

Art. 17 O Ministério da Justiça permitirá livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público.

Art. 18 As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, desde que atendidos aos requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até dois anos contados da data de vigência desta Lei.

§ 1º Findo o prazo de dois anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores.

§ 2º Caso não seja feita a opção prevista no parágrafo anterior, a pessoa jurídica perderá, automaticamente, a qualificação obtida nos termos desta Lei.

Art. 19 O Poder Executivo regulamentará esta Lei no Prazo de trinta dias.

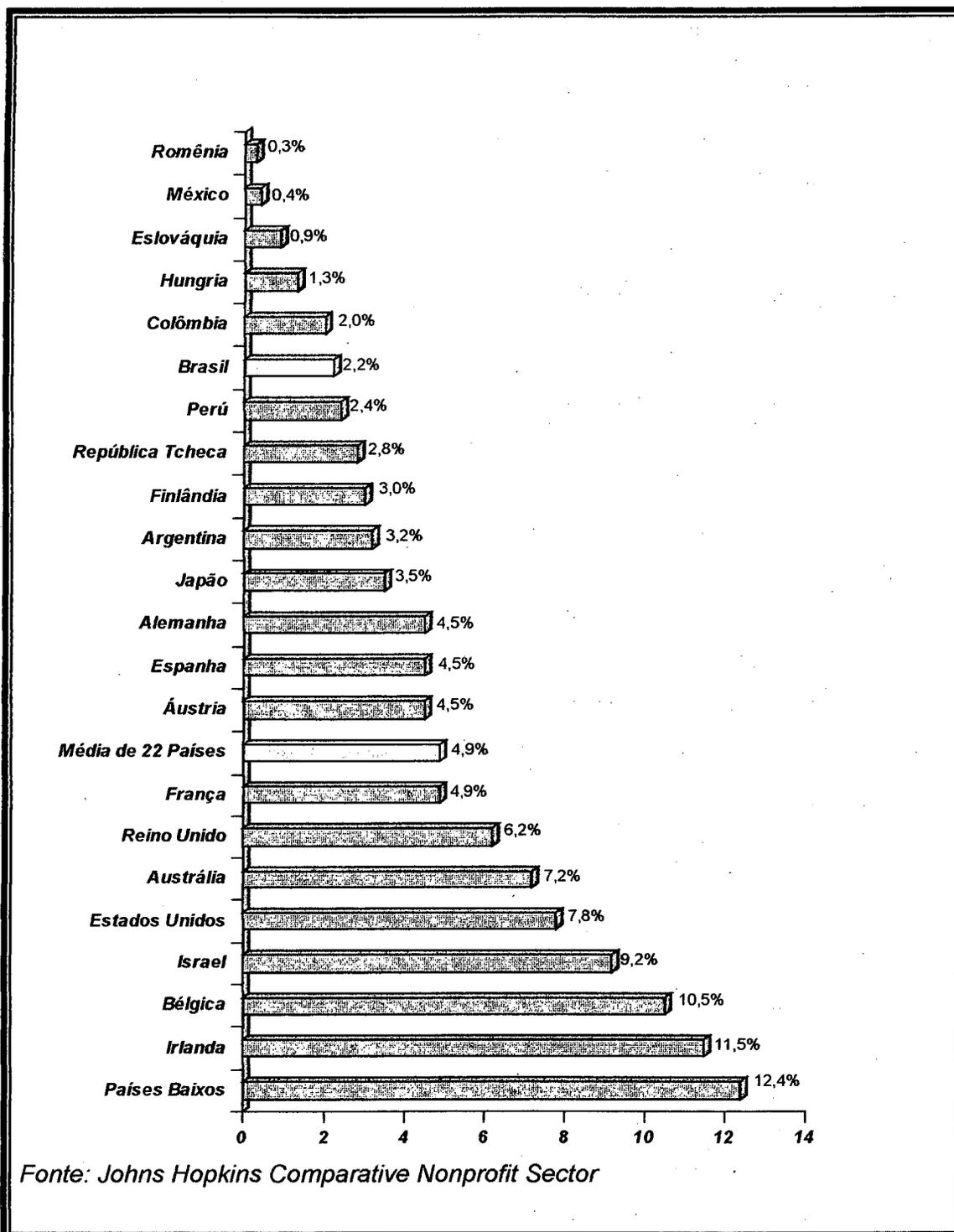
Art. 20 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO 4 – ORGANIZAÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS POR CLASSE DE ASSOCIAÇÃO

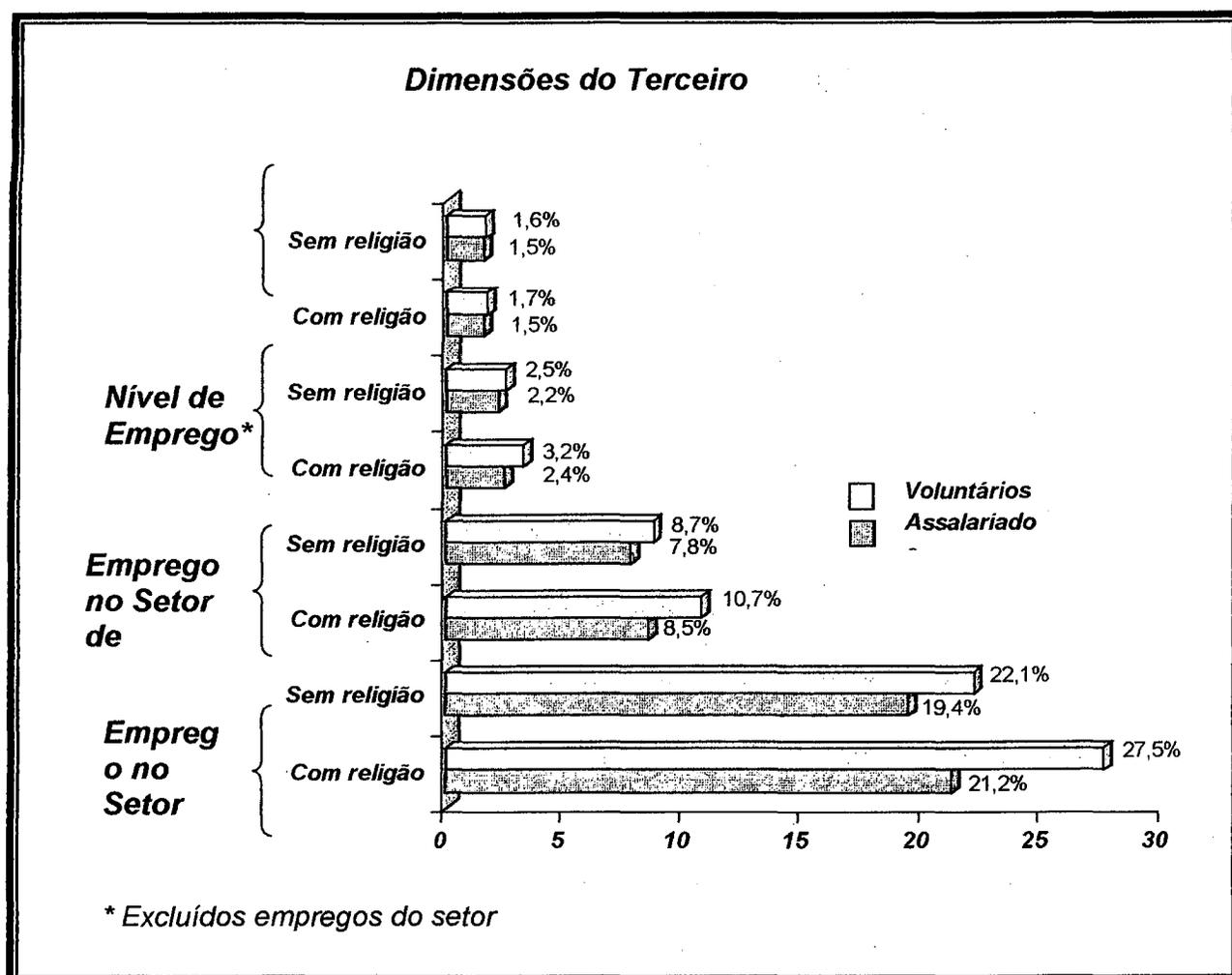
Classe de Associação	Número	% de total de organizações	% de organizações não religiosas
Fundação	11076	5,04%	5,83%
Beneficentes, religiosas, bem-estar	5492	2,50%	2,89%
Cultura, ciência, educação	3964	1,81%	2,09%
Outros	1620	0,74%	0,85%
Organizações Religiosas	29473	13,42%	15,51%
Associações	169260	77,09%	89,04%
Beneficente, religiosa, bem-estar	49671	22,62%	26,13%
Cultura, ciência, educação	31377	14,29%	16,51%
Esporte, recreação	43684	19,90%	22,98%
Empregadores	2536	1,16%	1,33%
Empregados	4040	1,84%	2,13%
Autônomos, profissionais liberais	2664	1,21%	1,40%
Outros	35288	16,07%	18,56%
Sindicatos	7874	3,59%	4,14%
Empregadores do Setor Primário	1701	0,77%	0,89%
Empregadores do Setor Secundário	671	0,31%	0,35%
Empregadores do Setor Terciário	475	0,22%	0,25%
Empregados do Setor Primário	2864	1,30%	1,51%
Empregados do Setor Secundário	732	0,33%	0,39%
Empregados do Setor Terciário	611	0,28%	0,32%
Autônomos, profissionais liberais	820	0,37%	0,43%
Federações	1451	0,66%	0,76%
Religiosas	127	0,06%	0,07%
Cultura, ciência, educação	151	0,07%	0,08%
Esporte	545	0,25%	0,29%
Empregadores	142	0,06%	0,07%
Empregados	197	0,09%	0,10%
Autônomos, profissionais liberais	74	0,03%	0,04%
Outros	215	0,10%	0,11%
Confederações	425	0,19%	0,22%
Religiosas	79	0,04%	0,04%
Esportivas	53	0,02%	0,03%
Empregadores	15	0,01%	0,01%
Empregados	39	0,02%	0,02%
Autônomos, profissionais liberais	8	0,00%	0,00%
Outros	231	0,11%	0,12%
Total	219559	100%	
Total excluídas as Organizações Religiosas	190086		100%

Adaptado de: Secretaria da Receita Federal (1991) apud Landim (1993)

ANEXO 5 – EMPREGO NOS PAÍSES EM RELAÇÃO AO PIB - 1995



ANEXO 6 – TERCEIRO SETOR E PIB



ENTIDADES	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
APAE *															1	1,2	1	0,4
ASA *											1	1,3					1	0,4
Associação Amigos de Museus					1	5,9											1	0,4
Associação Comunitária Monte Azul									1	4,35							1	0,4
Associação Congregação Sta Catarina											1	1,3					1	0,4
Associação Profissionais Propaganda													1	1,8			1	0,4
Associação Pais do Jardim Eliana													1	1,8			1	0,4
Associação Parceiros da Vida													1	1,8			1	0,4
Associação Projeto Roda Viva									1	4,35							1	0,4
Associação Sem Vaga													1	1,8			1	0,4
Associação Viva o Centro									1	4,35							1	0,4
Avape *											1	1,3					1	0,4
Barracões Culturais p/ Cidadania											1	1,3					1	0,4
Campanha Nac. Combate Fome Miséria					1	5,9											1	0,4
Casa de Saúde Sta Marcelina											1	1,3					1	0,4
Casa do Zezinho														1	1,2		1	0,4
Casa Pró-Hope														1	1,2		1	0,4
Ceaf					1	5,9											1	0,4
Cedaps															1	1,2	1	0,4
Ceeps *											1	1,3					1	0,4
Centro Comunitário Jardim Primavera							1	7,7				0,0					1	0,4
Centro Artic Populações Marginalizadas							1	7,7									1	0,4
Centro Rexona de Excelência															1	1,2	1	0,4
Civicus	1	11,1										0,0					1	0,4
Comissão Criação do Parque Ianomami							1	7,7									1	0,4
Comissão Teotônio Vilela					1	5,9						0,0					1	0,4
Creche Centro Infantil Prof Estevão Pinto							1	7,7									1	0,4
Creche Nossa Sra do Rosário											1	1,3					1	0,4
Creche São João Batista							1	7,7				0,0					1	0,4
Cruz Vermelha															1	1,2	1	0,4
Entidade Com e Cultura de Fortaleza											1	1,3					1	0,4
Full Jazz Comunidade															1	1,2	1	0,4
Fundação Bradesco											1	1,3					1	0,4
Fundação Coca-Cola											1	1,3					1	0,4
Fundação Dpascoal											1	1,3					1	0,4
Fundação Faculdade de Medicina											1	1,3					1	0,4
Fundação GM											1	1,3					1	0,4
Fundação Ioschpe									1	4,35		0,0					1	0,4
Fundação Kanitz de Apoio ao Terceiro Setor							1	7,7				0,0					1	0,4
Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho											1	1,3					1	0,4
Fundação Orsa															1	1,2	1	0,4
Fundação Pró-Sangue	1	11,1										0,0					1	0,4
Fundação Roberto Civita											1	1,3					1	0,4
Fundação Victor Civita													1	1,8			1	0,4
Fundação Zerbini									1	4,35		0,0					1	0,4

ENTIDADES	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
GRAAC											1	1,3					1	0,4
Hospital Albert Einstein					1	5,9						0,0					1	0,4
Hospital Sírio Libanês		0,0			1	5,9						0,0					1	0,4
Icrim *											1	1,3					1	0,4
ImageMagica														1	1,2		1	0,4
Instituto Akatu														1	1,2		1	0,4
Instituto Ana Rosa					1	5,9						0,0					1	0,4
Instituto Arte Escola													1	1,8			1	0,4
Instituto do Câncer Infantil													1	1,8			1	0,4
Instituto Gustavo Kuerten														1	1,2		1	0,4
Instituto Intercultural														1	1,2		1	0,4
Instituto Pão de Açúcar																	1	0,4
Instituto Pró-Criança de Franca													1	1,8			1	0,4
Instituto SócioAmbiental													1	1,8			1	0,4
Instituto Takano													1	1,8			1	0,4
Movimento Nac. Meninos Meninas Rua					1	5,9											1	0,4
Obra do Berço					1	5,9						0,0					1	0,4
Orquestra e Coral Jovem Bacarelli													1	1,8			1	0,4
Parceiros da Vida														1	1,2		1	0,4
Garimpo Bom Futuro *											1	1,3					1	0,4
Programa Direitos do Cidadão*					1	5,9											1	0,4
Programa Formação de Prof. Indígenas											1	1,3					1	0,4
Programa Nutrir														1	1,2		1	0,4
Projeto Adotei um Sorriso														1	1,2		1	0,4
Projeto Aprendiz													1	1,8			1	0,4
Projeto Bbeducar														1	1,2		1	0,4
Projeto Contadores de História													1	1,8			1	0,4
Projeto Criança Esperança														1	1,2		1	0,4
Projeto Despertar					1	5,9											1	0,4
Projeto Estatuto do Futuro ddo Cecip											1	1,3					1	0,4
Projeto Família Negritude											1	1,3					1	0,4
Projeto Formare														1	1,2		1	0,4
Projeto Lâmpada Mágica													1	1,8			1	0,4
Projeto Maré de Mãos Dadas											1	1,3					1	0,4
Projeto Padre Justino											1	1,3					1	0,4
Projeto Porta do Soil											1	1,3					1	0,4
Projeto Roda Viva														1	1,2		1	0,4
Projeto Terapeutico														1	1,2		1	0,4
Projeto Um Cheiro de Felicidade											1	1,3					1	0,4
Projeto Villa Lobinhos													1	1,8			1	0,4
Projeto Viva Rio														1	1,2		1	0,4
Tertio Millennio														1	1,2		1	0,4
TOTAL	9	100	1	100	17	100	13	100	23	100	76	100	56	100	82	100	278	100

