

A GESTÃO SOCIAL DO TERCEIRO SETOR E SUAS DUALIDADES

Eloísa Helena de Souza Cabral¹

Resumo

As organizações que atuam no Terceiro Setor apresentam peculiaridades e desafios para a gestão social. Propomos uma abordagem normativa para o campo do Terceiro Setor, tratando-o como área intermediária, dotado de atributos valorativos, que se expressa como lugar relacional entre o Estado, o mercado e a comunidade no provimento de desenvolvimento e proteção social. Identificamos as exigências que este lugar relacional comunica à gestão na forma de *dualidades* que reproduzem o ambiente híbrido e os anseios dos atores sociais que se articulam neste campo.

Palavras-chave: terceiro setor; gestão social; espaço público.

Abstract

Third Sector organizations present challenges and peculiarities to social management. We propose a normative approach to Third Sector to consider it as a intermediate area endowed with values and attributes, between the State, market and communities, providing social protection and development. We identify some requirements that this conception induces as *dualities* of social management to reproduce the hybrid environment of expectations and needs of social actors in this field.

Keywords: third sector; social management; public space.

¹ Doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP; Professora do Curso de Mestrado Profissional no Centro Universitário UNA. Faculdade de Administração da Fundação Armando Álvares Penteado.

O Terceiro Setor e a mistura de proteção social.

Durante os anos 80 desenvolveu-se no *European Centre for Social Welfare Policy and Research*, sediado em Viena, uma série de estudos inicialmente ligados à sociologia política, que buscaram sistematizar a idéia de uma disposição institucional de mistura, *mista* ou *plural* para as questões afetas à proteção social. O conceito de mistura de proteção social - welfare mix – é o ponto basilar das idéias desenvolvidas por Evers (1995), para dar conta das interações concorrentes e complementares que ocorrem entre os três setores angulares da sociedade: o Estado, o setor mercantil, e a comunidade. As manifestações políticas, jurídicas e culturais, de um lado, e o conjunto das condições materiais e de infra-estrutura – saúde, educação, trabalho, produção, tecnologia – de outro, apresentam modos de desenvolvimento assimétricos e insatisfatórios no que concerne aos requisitos sociais admitidos e aos resultados pretendidos pelos indivíduos. A este estado de reprodução desigual de bens, para o qual confluem os problemas da dimensão estrutural da sociedade, denominamos questão social.

Da combinação daqueles setores que interagem segundo lógicas e racionalidades distintas e específicas e através do contrato social que os orienta deriva um conjunto de ações, pressões e políticas que compõem as garantias sociais que materializam a proteção social escolhida e desenvolvida por uma sociedade. O conceito de mistura apresentado alude aos esforços sinérgicos dessa combinação e pode ser interpretado como a coexistência de uma pluralidade de racionalidades e interesses, que para o nosso tema se projeta na questão social, como questão de proteção social. Porém, esta projeção permite enriquecer o conceito, trazendo ao debate a questão social vista pelo ângulo complementar do desenvolvimento humano, na medida em que os arranjos de proteção social visam e podem permitir alcançar estados de desenvolvimento humano e social para os quais as assimetrias apontadas no início sejam superadas.

A concepção teórica desenvolvida por Evers possibilitou examinar o Terceiro Setor, como uma realização desta *área intermediária* do sistema de mistura de proteção social, onde esforços, lógicas e racionalidades típicos do Estado, do mercado e das comunidades, envolviam-se no tratamento da questão social. Esta abordagem permite superar a

conceituação exclusivamente classificatória do Terceiro Setor, que o trata como um conjunto de organizações que são semelhantes de acordo com uma tipologia. Esta abordagem classificatória, ou tipológica faz com que o Terceiro Setor receba denominações diversas que envolvem características das organizações que nele atuam como por exemplo, sociedade civil organizada, organizações não lucrativas, setor não governamental, setor não lucrativo, e outras.

Estas nomenclaturas, na medida em que rotulam as organizações, fazem com que este espaço seja frequentemente tratado apenas como um conjunto de organizações similares (não lucrativas, não governamentais, voluntárias, investimento social privado, responsabilidade social e inúmeras outras), desprezando-se sua natureza abstrata, enquanto intermediária no que concerne às racionalidades do Estado, do mercado e da comunidade e ao mesmo tempo marcada pela concretude da intervenção social, seja ela formal, ou informal. Este tratamento classificatório, embora importante para estudos comparativos parece-nos insuficiente para dar conta da multifacetada intervenção social que ocorre através de ações no TS.

Assim é que para classificar as organizações, temos que recorrer a determinadas características que se expressam pela negatividade. É o caso das qualificações de *não-lucrativo*, *não-estatal*, *não-governamental*, e outras, que insistem em uma explicação excludente que esconde a generosidade própria do setor e pouco acrescentam às suas capacidades sociais. Tratando-as tipologicamente como grupo, o que nos parece limitado, substitui-se a concepção sociológica de sua natureza inter-relacional e normativa por uma simplificação classificatória que inibe a expressão dos valores como construções sociais e transfere a representação destes valores para as suas decorrências em termos de meras características organizacionais, sujeitas a adequações circunstanciais.

De acordo com Cabral (2007) consideramos o Terceiro Setor (TS) como espaço relacional onde lógicas diversas, discursos e racionalidades emergindo do Estado, do setor mercantil e da comunidade, são interconectados por um propósito comum de proteção e desenvolvimento sociais. Neste campo intermediário de relações sociais as organizações sociais (OTS) apresentam-se como empreendimentos privados, que atuam formal ou informalmente movidas por propósitos solidários que se originam na expressão

pública de cidadãos que interpretam a questão social e expressam-se através das suas missões organizacionais com o objetivo de participar da produção de bens públicos de proteção e desenvolvimento sociais. O TS manifesta-se, neste sentido como uma área intermediária de realização de esforços privados projetados sobre a questão social e as organizações sociais surgem como formas privadas e circunscritas de atuação para a realização de missões.

Esta abordagem demanda a consideração do conceito de espaço público para indicar que o TS deve ser localizado como uma dimensão deste espaço na sociedade, uma vez que engloba as relações entre o econômico e o político, o público e o privado, e se apresenta como substancial à democracia, que, enquanto princípio organizativo justifica o interesse público pela questão social. Neste espaço público, reconhecemos o campo de tensões estruturais onde se debatem as relações, os interesses e as necessidades, as expectativas dos indivíduos que atuam publicamente. Estas tensões se manifestam principalmente nas relações entre o mercantil e a esfera pública; entre o mundo uniforme das organizações com discursos e finalidades dirigidas e o mundo plural e inespecífico abordado pela comunidade; entre o mundo formal das organizações estruturadas e a informalidade comunicada pela comunidade e seus valores.

Este posicionamento supera as características econômicas, ou idiosincrasias organizacionais, para valorizar os papéis públicos e sociais de que as organizações são investidas no processo de sua conformação e este processo, rico de significados sociais, políticos e de inter-relação entre os setores, manifesta-se com o atributo de intermediação. Esta abordagem procura superar também a identificação do TS como uma expressão da sociedade civil, conceito este muito mais amplo e decisivo da análise sociológica. Ao TS cabe a parcela de representação dos esforços colimados na proteção social e no desenvolvimento, através do empenho organizado dos indivíduos na sua forma relacional.

Assim, as organizações que abordam problemas oriundos da questão social terão sempre esta *questão do social* como acervo de sua identidade. Defini-las pela sua funcionalidade, ou eventuais características organizacionais, ou limites de atuação impede o reconhecimento deste campo, mascarando o reconhecimento da tensão como elemento constitutivo e freando sua condição natural de intermediação, que não é senão a

exteriorização e representação da diversidade e pluralidade dos fatos sociais que estão no seu nascedouro.

Espaço público: uma abordagem normativa do TS

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

Se considerarmos com Sousa Santos (1998) o contrato social como a *metáfora* deste encontro, estamos compreendendo o TS como produtor de bens públicos característicos que decorrem da dinâmica deste contrato. Esta dinâmica é orientada e mobiliza os atores sociais a partir de valores sociais e bens públicos que são compartilhados por estes atores e emanam na natureza pública e intersetorial deste campo.

Assim, o TS enquanto manifestação deste espaço público pode ser identificado por sua estrutura de atributos normativos que se explicitam em novas sociabilidades para gerir formas de produção de bens públicos e reprodução dos valores sociais estimados. Identificamos o espaço no qual se realizam estas sociabilidades como um espaço público equipado de atributos que Cabral (2007) identificou nos valores: *representação de interesses coletivos; democratização; qualidade; efetividade; visibilidade; cultura pública; universalidade; autonomia; controle e defesa social; e sustentabilidade*, propostos por Wanderley (1998) no seu estudo das instituições educacionais comunitárias. Esta estrutura de valores impõe que a gestão social seja a gestão que produza os bens públicos e reproduza os valores sociais que permitam o florescimento deste espaço articulado pelo TS.

Através de sua gestão social neste espaço intersetorial, as OTS acessam diversas fontes de recursos sociais (fundos públicos, trabalho voluntário, doações privadas de pessoas e empresas, entre outras) enquanto articulam diferentes grupos nos quais identificamos interesses grupais, essenciais à sua formação, expressos de acordo com Cabral (2007), pelo conceito de *públicos constituintes*. Estes públicos seguem cinco frações diferenciadas de atores sociais: *instituidores*, correspondendo ao grupo original que instalou a organização, manifestou sua missão e propiciou os recursos materiais e ideológicos iniciais; *funcionários*, correspondendo ao grupo de indivíduos que se vincularam legalmente como trabalhadores da organização e assumiram ao longo do tempo um determinado grau de identidade com os pressupostos da organização; *voluntários*, como um grupo relativamente transitório que se articula à organização de modo autônomo e realiza parcelas das tarefas, ou contribui com trabalho, participação ideológica ou empenho pessoal, não remunerado, com intensidade e características diversas; *doadores*, correspondente ao conjunto, nem sempre internamente articulado de indivíduos, que contribui financeiramente para a manutenção da organização; e, finalmente o *público alvo*, que constitui o grupo de beneficiários dos serviços prestados pela organização, ou seja, o cidadão portador de direitos, com capacidade de autonomia e liberdade para decidir sobre sua vida individual e coletiva – para quem se destinam as ações das OTS.

Estes públicos constituintes se identificam por diferentes valores determinando expectativas, necessidades, capacidades, interesses e representações sociais da missão. Designaremos, sumariamente, por *ENCIR* este conjunto de expectativas, necessidades, capacidades, interesses e representações sociais. Estes recursos diversos e as frações dos públicos que se associam ao empreendimento social é que indicam a capilaridade através da qual a missão da organização representa o conjunto das ENCIR.

Desse ponto de vista, o que ocorre é que o TS está contribuindo para a ampliação do conceito de *público*, diferentemente da função pública do Estado, entendido este último enquanto fiador do contrato social e da sua universalidade. Este caráter público do TS reflete as singularidades das interpretações coletivas dos públicos constituintes, sobre a questão social e a universalidade nele diz respeito à inclusão das ENCIR destes

públicos. Os atributos que dotam o espaço público de uma estrutura valorativa podem assim ser definidos:

Representatividade de interesses coletivos: proveniente da natureza participativa da ação pública, a constituição de uma OTS é a expressão de interesses coletivos quando comunica uma missão a partir do entendimento da questão social.

Democratização: refere-se à ampliação de espaços relativos às decisões coletivas, oriundas da agregação dos públicos constituintes.

Qualidade e efetividade: que se refere à superação das assimetrias sociais segundo padrões de melhoria.

Visibilidade Social: procedente da natureza de disponibilidade da ação pública, a visibilidade social diz respeito à publicidade e fidedignidade da exposição pública das ENCIR.

Universalidade: decorrente da natureza não discriminatória da ação pública que visa o desenvolvimento e a proteção coletivos.

Cultura Pública: conectada com a natureza da disponibilidade da ação pública, a cultura pública se refere à possibilidade, que o TS persegue, de construir um paradigma de diálogo e interesse público.

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

O *controle e defesa social* apresentam-se no valor de garantia da segurança, da superação do risco social e da expressão livre dos cidadãos.

As dualidades da gestão social das OTS

A consideração deste espaço intermediário e a vinculação entre valores sociais e bens públicos que permeia sua expressão social, dota a gestão social de peculiaridades cujas manifestações às vezes são usadas para exemplificá-la. Assim é que conexão estabelecida com o setor mercantil apresenta arranjos institucionais variados, que

permitem a uma organização assumir variações na sua gestão econômica, entre uma posição não lucrativa e o desenvolvimento de atividades geradoras de excedentes ou distributiva de benefícios de acordo com os seus propósitos. Esta conexão se apresenta mais marcante com o desenvolvimento das atividades e o crescimento da demanda e a diversificação das operações, quando as organizações enfrentam os dilemas da sustentabilidade em escalas crescente. O desenvolvimento da economia solidária é uma expressão desta vinculação. A responsabilidade social empresarial, também reflete este compartilhamento possível de valores que se situam na fronteira entre o TS e o mercado.

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

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

É importante anotar as diferenças do processo de produção e fruição dos bens que se manifestam no Estado, no mercado e nas comunidades, para identificar as peculiaridades dos bens públicos acessados e disponibilizados pelas OTS. Diferentemente

dos bens públicos associados às garantias legais e ao exercício do poder; dos bens comerciais, com valor expresso em moeda; e dos bens comuns fruídos pelas famílias e comunidades em suas relações de proximidade, as OTS produzem bens dotados de valores compartilhados pelos públicos constituintes como valiosos para o alcance de determinados padrões de desenvolvimento e proteção, acordados na missão. Sua fruição depende da efetivação destes valores e a comunicação dos benefícios de sua fruição depende da identificação destes valores de acordo com as ENCIR dos públicos constituintes.

Esta constatação empírica reforça a compreensão do TS como parte de um arranjo, ou mistura, de institucionalidades voltadas à provisão de desenvolvimento e proteção sociais, polivalentes e híbridas no sentido de gerar racionalidades, papéis, funções e reflexões próprias, diversas e intersticiais ao Estado, ao mercado e à comunidade. Este reconhecimento permite identificar a interpenetração substancial entre o mundo formal e público das organizações do TS e o mundo informal de manifestações e iniciativas da esfera privada e da comunidade. Aí residem as relações de confiança e solidariedade, os valores e o altruísmo, que ao lado da publicização, representatividade, sustentabilidade e efetividade social, compõe as formas simbólicas exigidas no processo de gestão social.

A tarefa pública de legitimação deste processo tem desafiado os gestores das OTS. Evers (1995) chamou esta situação de *polivalente e híbrida* caracterizando-a por manifestar concomitantemente racionalidades aparentemente contraditórias. Assim, as OTS dependem de recursos do mercado, do Estado e da comunidade; contrabalançam modalidades econômicas geradoras e não geradoras de excedentes; e integram trabalho pago e voluntário. Em estudo empírico Cabral (2004) identificou, nesta mesma direção, um conjunto de fatores determinantes da gestão, ou *dualidades* da gestão social das OTS e que provêm da condição simultânea dessas organizações:

- Equilibrarem apelos solidários e defesas corporativas dos públicos individuais que as constituem;
- Proverem bens e serviços para um público alvo determinado pela missão e atingirem um benefício público que extravasa este público localizado;

- Interpretarem em sua missão uma questão social ampla e estrutural, **porém**, focalizada nos objetivos determinados;
- Estabelecerem critérios de exclusão e seletividade necessários e suficientes frente à demanda de recursos **para** executarem políticas de inclusão sob a ótica da universalidade e amplitude;
- Adequarem medidas de avaliação solicitadas pelos financiadores e pelo Estado (que refletem expectativas de realização comparáveis com bens usualmente disponíveis de outras fontes), a uma postura inovadora, alternativa e direcionada, **para** suprirem deficiências e alterar limites, que estes mesmos agentes foram incapazes de atingir;
- Serem fidedignas (accountable) perante a sociedade civil e perante os beneficiários de seus bens em particular;
- Equilibrarem o requisito de controle social sobre o processo de seu desempenho e desenvolverem uma missão autonomamente estabelecida.

Estas peculiaridades da gestão social das OTS indicam um ambiente dinâmico e rico de determinações sociais dos seus públicos constituintes, enquanto atores sociais geradores de ENCIR, e da transiência na natureza híbrida e fronteira do seu espaço de atuação. Neste sentido, os atributos normativos deste espaço, que tende a se configurar como um espaço público na medida em que se desenvolve de modo convergente e coordenado, devem ser observados no processo de gestão, como garantia da reprodução compartilhada dos valores sociais e efetiva dos bens públicos produzidos.

Conclusão: o desafio da gestão social das OTS.

Assumindo esta abordagem normativa do TS e as dualidades de sua gestão, Cabral (2004 e 2007) investigou o processo de gestão das OTS de acordo com as dificuldades e desafios que se apresentam aos seus gestores. O estudo mostrou que a gestão das OTS relega a função de controle a um plano subalterno comparativamente às outras funções da gestão (direção, planejamento e organização), e a aponta como a menos desenvolvida e

menos importante delas. Mostrou, também, que a satisfação dos públicos constituintes com os resultados das OTS investigadas, decorre de um processo de interpretação que se baseia na percepção do cumprimento da missão e guarda fidelidade à visão do público constituinte que a expressa. Como os resultados, no TS, visam prover a superação de condições sociais insatisfatórias, existe uma demanda por melhorias, sujeita à ótica de cada público e que aponta para a insuficiência da consideração da satisfação como indicador de sucesso. Por assumir significados controversos o conceito de satisfação não se mostrou objeto de medida levada em consideração pelos gestores, apresentando-se mais como reconhecimento da importância dos esforços empreendidos.

É a missão que desempenha a função mais relevante. Nela se agregam as expectativas dos públicos constituintes como intérpretes privados da questão social e é através de suas potencialidades e da perspectiva de sua realização e comunicação que se afere a permanência dos valores institucionais nos resultados alcançados. O que está determinado é que a missão permeia como pressuposto a organização e sua gestão, mas dado à insuficiência do controle, não estão construídos elementos que permitam a avaliação como atividade autônoma.

Em resumo, constatou-se que a missão, enquanto expressão dos valores é reconhecidamente importante, porém, o controle da gestão não está suficientemente implantado, embora os públicos constituintes solicitem dos gestores o cumprimento da missão. Esta situação, denominada *paradoxo do controle* contrapõe a expectativa de cumprimento da missão à insuficiência dos instrumentos de controle da sua verificação. Os depoimentos colhidos por Cabral (2004), sugerem que se reconhece intuitivamente a relação entre controle, missão e os públicos constituintes como fundamental. Sugerem ainda, que o controle deve desenvolver a apreensão dos valores intangíveis e informais, da originalidade das ações e do conteúdo dos processos, não se limitando a uma mera construção de escalas quantitativas sobre resultados finais, ou de compilação de expressões opinativas sobre escalas de satisfação.

Por consistência com o conceito de públicos constituintes e com o tratamento do TS como área intermediária estes dados nos sugerem alguns desafios para a gestão social das OTS. São eles:

- Reconhecer a natureza pública e intermediária do espaço de sua atuação;
- Reconhecer o conjunto de atributos da abordagem normativa do espaço público que se constituir em um referencial do cumprimento da missão institucional neste espaço.
- Identificar os *públicos constituintes* através da investigação de suas *ENCIR*, como parâmetros valorativos que impactam a comunicação dos resultados e benefícios alcançados.
- Tratar a sua natureza dual, como reprodutora de valores e produtora de bens públicos, para diferenciar-se da gestão das instituições públicas e das empresas privadas.
- Beneficiar-se do diálogo com técnicas e métodos oriundos das áreas pública e privada considerando, porém as suas especificidades e diferenças.
- Desenvolver uma cultura de avaliação específica para o TS considerando a mensuração do impacto dos benefícios, da economicidade dos projetos e da reprodução dos valores sociais no espaço público intermediário onde se realiza a produção dos seus bens e a reprodução dos seus valores.

Estes aspectos da gestão social são objeto de investigação de Cabral (2009) através do desenvolvimento de uma metodologia específica de avaliação para as organizações do TS que a partir do exame dos valores sociais possa oferecer uma contribuição para o exame dos benefícios, do impacto e da economicidade dos bens públicos. Em suas linhas gerais esta metodologia, que será objeto de comunicação oportuna, está baseada em um *mapa de bens públicos* que vincula valores e resultados como benefícios mensurados por indicadores e índices compostos para monitorar o cumprimento da missão. Através desta conexão de valores e fatos, estabelecida por Hilary Putnam (Putnam, 2002), a metodologia aborda a avaliação de projetos sociais através de um referencial de avaliação semelhante ao *evaluative space* proposto por

Amartya Sen (Sen, 1997) em sua teoria das *capabilities*, de modo a permitir a especificação dos valores e dos bens que devem ser tomados como objetos dotados de valor para serem avaliados.

Referências Bibliográficas

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

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

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. *Reptos para o Terceiro Setor: pertinência ao espaço público não estatal na perspectiva da gestão social*, Tese (Doutoramento), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Une double perspective du controle sur la gestion sociale. In: *Concepts of the Third Sector: The European Debate* ISTR-CRIDA, Paris, 2005. Disponível em www.crida-fr.org, acessado em 20/06/2009.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Espaço público e controle para a gestão social no Terceiro Setor, *Serviço Social e Sociedade*, 86, 30-55, 2006.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. *Terceiro Setor: gestão e controle social*, São Paulo, Saraiva, 2007.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza e MUZY, Paulo de Tarso. *Improving public culture through the evaluation of outcomes and values in social enterprises*, 2nd EMES International Conference on Social Enterprise, Trento, Itália, 2009. Disponível em breve em www.emes.net.

PUTNAM, Hilary. (2002) *The Collapse of the Fact/Value Dichotomy*, Cambridge, Harvard University Press.

SEN, Amartya. (1997) Quality of life and economic evaluation, *Academia Sinica Economic Papers*, 25, (3).

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

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