

# 1.

## Terceiro Setor X Gerenciamento de Projetos

---

Um dos pontos que dificultam a disseminação do GP no Terceiro Setor refere-se ao pouco conhecimento que os profissionais têm do setor que não foca a distribuição de lucros. Por outro lado, o próprio Terceiro Setor não tem conseguido mostrar-se de forma clara aos demais setores, em função da sua imaturidade, se comparada às destes, tornando essa aproximação ainda mais complicada. A pergunta que é feita por todos e que o Terceiro Setor não conseguiu até agora responder de forma satisfatória é: o que é o Terceiro Setor?

### 1.1. Organização da sociedade e o 1º, 2º e 3º setores

Aplicar com eficiência qualquer conhecimento técnico em qualquer setor da sociedade requer, antes de tudo, um entendimento claro desse setor tanto em sua abrangência como na profundidade de suas questões.

O ditado popular "diga-me com quem andas e lhe direi quem és" encontra aqui uma situação imbricada. O Terceiro Setor (TS) não consegue dizer com assertividade o que é, o que impede os demais setores de andarem com ele. Por outro lado, sabe-se que, mesmo que o TS encontre sua identidade, é natural que seja essencialmente diversa dos demais setores, e então será necessário identificar ainda o que há de comum em todos eles para que possam andar juntos. Em suma, **a união definitiva dos três setores requer que encontremos de forma clara o que em suas essências os colocam como**

**semelhantes.** Encontrar a identidade do Terceiro Setor é um primeiro passo, mas posteriormente será preciso encontrar uma identidade comum a todos os setores. Uma vez conscientes de quem são e de sua semelhança, aí sim, poderão caminhar juntos e o ditado voltará a ter validade e sentido.

Assim, consciente dessa necessidade, o Terceiro Setor tem desenvolvido esforço para encontrar e apropriar-se de sua identidade, o que não tem sido tarefa tão simples em função da diversidade que possui, da pluralidade própria da sociedade e do pouco amadurecimento das questões mais conceituais desse campo.

Paradoxalmente, pesquisas realizadas por diversos institutos nacionais e internacionais apresentam dados sobre a relevância e importância do TS que o colocam acima de diversos outros setores da economia. Pesquisa do IPEA mostra o Terceiro Setor como responsável por 1,5% do PIB nacional, 1,2 milhão de empregos distribuídos em mais de 250 mil organizações sem fins lucrativos. Já o Programa de Voluntários das Nações Unidas, em parceria com The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, coloca o Terceiro Setor como responsável por 5% do PIB, 1,5 milhão de empregos distribuídos em cerca de 326 mil organizações. Isso significa nada mais nada menos que 5,5% dos empregos em organizações formalmente constituídas no país, participação no PIB superior à da indústria de extração mineral (petróleo, minério de ferro, gás natural, carvão, etc.) e que a maioria dos estados brasileiros (perdendo para alguns estados das regiões sudeste e sul) (Kisil, 2009).

Independentemente das diferenças apresentadas nos dados das pesquisas, o fato é que o TS é extremamente significativo na economia nacional e, portanto, necessita já há algum tempo de um tratamento mais profissionalizado em sua gestão ou na gestão de suas organizações. Obviamente, essa profissionalização precisa ser acompanhada de regulação legal compatível e orientação por parte do Estado. Estabelecer um conjunto de aparatos que dê a esse setor da economia uma identidade é fundamental para que se possa desenvolver uma gestão profissionalizada em todos os níveis.

Antes de tentar definir exatamente o que é o TS, é preciso pensar sobre essa divisão da sociedade.

É comum estudiosos de nossa sociedade partirem de sua divisão em três grandes áreas: Estado, mercado e sociedade civil. Contudo, a abrangência destas áreas em muitos casos fica pouco explorada e acaba por conduzir a conclusões equivocadas ou distorcidas.

Inicialmente, pensemos que Estado e mercado existem por uma questão de desenvolvimento das relações sociais e, portanto, derivam do que poderíamos entender de modo geral como sociedade civil. Assim, a primeira confusão que devemos evitar é a de pensar que TS é um setor cuja existência seja posterior a dos outros dois. Como exposto antes, a sociedade civil, em sua origem, é obviamente anterior à criação do Estado ou existência do mercado. Essa denominação pode sim atender a uma cronologia de regulamentação, ou seja, o Estado, por ter sido regulamentado antes, constitui o 1º setor. Sequencialmente, o mercado, desenvolvido a partir das relações mercantis existentes desde primórdios da civilização, foi regulamentado pelo Estado, constituindo o 2º setor. Atualmente, criou-se a denominação de 3º setor (TS) a uma parcela da sociedade que vem crescendo, atingindo representatividade expressiva em diversos aspectos, mas que ainda não conseguiu apresentar-se ou organizar-se com clareza. É fato que esta parcela cresce e se torna mais representativa a cada dia sob vários aspectos, mas ela existe também desde há muito tempo na sociedade.

Compreender realmente o que vem a ser o TS requer então que seja vislumbrada antes a sociedade como um todo. A partir dela é que se origina o entendimento do Estado e do mercado e não seria diferente com o TS.

Este, sem dúvida, tem sua conformação derivada do desenvolvimento da sociedade e é, portanto, a partir do entendimento desta, que se deve buscar o entendimento daquele.

### 1.1.1. O que é terceiro setor?

Confundir o TS com a sociedade civil em geral é a primeira distorção que vemos em diversos discursos e entendimentos. A diversidade de organizações existentes na sociedade civil, constituídas sob diversas formas e com objetivos os mais variados, obviamente não permite que sejam enquadradas como congêneres e serem tratadas como semelhantes. Ou seja, é mais correto que o TS seja parcela da sociedade civil e não se confunda com ela.

Tentar associar o TS com alguma tipologia de organização também é um caminho míope na tentativa de defini-lo. Por exemplo, associar o TS a orga-

nizações do tipo não governamental ou sem fins lucrativos acaba por complicar a definição de uma identidade e parâmetros reguladores deste setor.

*Fernandes, Salamon e Anheier, entre outros, afirmam que a definição do setor pela negativa, a multiplicidade e variedade de organizações que o compõem e a ambiguidade de seus termos são elementos que contribuem para criar obstáculos de naturezas várias para as organizações, dificultar a identificação do setor na sociedade e estabelecer empecilhos para a possibilidade de constituição de um setor com contornos mais definidos (CABRAL, 2007).*

Portanto, buscar uma conceituação do que venha a ser Terceiro Setor com base nas características das organizações que o compõem não é o caminho mais apropriado, acabando por conduzir a situações que distorcem a essência da real identidade do setor. Organizações divididas segundo classificações tais como caridade, não lucrativa, não governamental, independente, voluntária, isenta de impostos, de interesse público, etc., podem igualmente, a princípio, fazer parte do TS.

Cabral (2007) assume o "TS como um espaço relacional na sociedade com uma finalidade específica, a proteção social, no qual transitam organizações com tais ou quais características." E continua nessa linha ao dizer que "Nesse espaço de existência do TS, encontram-se instituições híbridas e relações informais que interagem com o estado, o mundo mercantil e as comunidades".

Ainda segundo Cabral (2008), "OTS é uma área intermediária e não claramente definida do espaço público na sociedade civil,... Misturam recursos e lógicas de setores diferentes, com papéis políticos e econômicos de igual importância".

Dois aspectos são fundamentalmente importantes na conceituação do TS, conforme exposto acima:

1. TS é um campo da sociedade do qual podem participar diversas formas de organizações.
2. As Organizações do Terceiro Setor – OTS – constituem-se em torno de missões cujos focos são a proteção social.

É importante salientar que esse campo da sociedade existe desde os seus primórdios, porém, assume nos dias atuais um desenvolvimento maior pro-

vocado pelas questões conjunturais emergidas do próprio desenvolvimento do capitalismo. Em outras palavras, o espaço do TS cresceu em função da incapacidade do Estado e do mercado em suprir a proteção social necessária às populações, forçando que segmentos da sociedade civil se organizassem em torno de questões relacionadas ao bem público. Segundo Cabral (2007), “não se trata, evidentemente, de qualquer nova atribuição do Estado, ou descobertas para substituí-lo, mas da valorização de atividades sociais preexistentes que passam a ter centralidade em decorrência conjuntural, na expressão de anseios sociais contemporâneos na produção de bens públicos”.

É importante frisar que o sentido de bem público deve ser entendido na sua concepção mais geral: bem, comum ou coletivo, que ao ser consumido por uma pessoa ou um grupo, não pode ser negado a quaisquer outros. Ou ainda, **aquele bem que, uma vez consumido por um indivíduo, não reduz a possibilidade de usufruto de outros**. São exemplos simples de bens públicos: os meios de transporte, a educação, a iluminação pública, a defesa social, etc.

A proteção social, razão de ser do TS, consistiria então na garantia às populações dos bens públicos por elas demandados, sobretudo aqueles fundamentais à vida digna na sociedade.

Fica claro que o entendimento do universo do TS passa pela compreensão dos bens públicos em toda a sua diversidade. Bens tangíveis como transporte público, sistemas de saúde (hospitais, clínicas, etc.), patrimônios materiais culturais e naturais, etc. são exemplos de bens públicos comuns e relativamente fáceis de trabalhar. Contudo, há uma infinidade de bens públicos de naturezas intangíveis cujo entendimento é um tanto mais complexo e, por consequência, o trabalho ou ação sobre eles. São exemplos desses casos: a paz, a igualdade racial, a cultura, os patrimônios imateriais, a diversidade, etc.

Garantir à sociedade estes bens, disseminando-os e dando acesso a todos os grupos e indivíduos a eles é, então, o foco do TS, entendendo que isso constitui a chamada proteção social.

Uma vez focado em questões sociais, proteção social e bens públicos, é natural que o TS seja entendido com um espaço de manifestação de públicos diversos e, portanto, espaço público. Contudo, embora público, o TS é um espaço não estatal. Com efeito, nele transitam e se estabelecem relações entre Estado, mercado e comunidade, dando-lhe uma característica extremamente híbrida sem, contudo, estar sob domínio do Estado.

### 1.1.2. O que é uma organização do terceiro setor?

A ABONG – Associação Brasileira de ONGs – tem debruçado sobre as questões da identidade do Terceiro Setor desde sua criação nos anos 90, buscando o que se tem chamado de marco regulatório ou marco legal, que promova uma melhor definição e regulação do setor. Nos documentos mais atuais da ABONG que discutem a questão do marco legal, tem-se definido:

*Uma ONG é, portanto, uma organização formalmente constituída, sob o formato jurídico de uma associação civil ou uma fundação, sem fins lucrativos e com o objetivo de promoção e universalização de direitos (ABONG, 2010).*

Atualmente, a própria ABONG, em diversas oportunidades, tem preferido referir-se às organizações deste setor não como “não governamentais”, mas como “da sociedade civil”, utilizando, então, a expressão Organização da Sociedade Civil – OSC. Como vimos, essa denominação é bem mais abrangente.

Não é objetivo deste texto a discussão deste marco regulatório proposto, mas valemo-nos dele para introduzir o que poderíamos considerar então uma Organização do Terceiro Setor – OTS – em sua essência.

Num universo de cerca de 300 mil organizações tidas normalmente como do TS, é evidente que é encontrada uma diversidade enorme de tipologias cujas missões e formas de atuação não correspondem exatamente ao que se pretende atingir com essa proposta de regulamentação. Associações religiosas, hospitais e creches, associações desportivas, condomínios residenciais, etc. caberiam no que temos considerado atualmente (na atual legislação) como TS.

A tendência é que as regulamentações propostas para as OSC atribuam a cada tipo de organização tratamento diferenciado em função de sua natureza, finalidade e constituição. Fica claro que as lutas por regulamentações, embora se misturem em muitos casos, devem ser conduzidas sob enfoques diversos, compatíveis com as demandas de cada tipologia de organização ou de problema. Em outras palavras, as discussões sobre as regulamentações para as OSC não devem se limitar ao TS, haja vista que este não se confunde com o todo da sociedade civil e suas organizações. Portanto, **pensar apenas no TS sem procurar também a compreensão sobre as demais manifesta-**

**ções organizadas da sociedade pode acabar por criar novos problemas** baseados num esforço que, embora focado na inclusão das OTS na vida regulada da sociedade, acabe por excluir ainda mais outras formas de organização.

Dessa forma, a proposta que vem sendo conduzida pela ABONG foca aquelas instituições cuja missão esteja em harmonia com a definição citada anteriormente, ou seja, a promoção e universalização de direitos. Estes direitos são os mais diversos (individuais e coletivos, sociais, políticos, etc.) e foram clarificados no texto da constituição de 1988, dando lastro jurídico para a discussão de um marco legal.

Assim, o entendimento quanto ao que é OTS amadurece no sentido de vincular as organizações a interesses específicos da sociedade em geral. Essa vinculação, dada pela missão ou finalidade estabelecida para a organização (em consonância com a promoção e universalização de direitos) com a sociedade, permite uma regulamentação específica, deixando com tratamento diferenciado aquelas que de fato são diferentes neste aspecto.

A definição proposta pela ABONG, entretanto, baseia-se na caracterização jurídica das organizações ao exigir delas a constituição na forma de associação ou fundação e, ainda, a condição de ser sem fins lucrativos.

Não que estas condições não sejam necessárias do ponto de vista legal ou social, mas que não deveriam ser usadas como características que distinguem as OTS, pois são condições que as caracterizam do ponto de vista legal. Ou seja, a definição proposta, embora correta do ponto de vista jurídico-legal, não nos parece rigorosamente assertiva do ponto de vista conceitual.

A fim de generalizar a definição de OTS, propomos que uma **Organização do Terceiro Setor é a organização cujo objetivo seja vinculado à proteção social, focando sua ação em prol de um bem público, e cuja condução, expressa na forma de administração e enquadramento legal, seja tal que não permita que as ações desempenhadas gerem benefícios econômicos privados aos indivíduos ou grupos constituidores da organização.**

É bom reparar que, a partir da definição colocada, a proposta da ABONG fica contemplada, uma vez que a universalização dos direitos está incluída na proteção social e no foco aos bens públicos e as características jurídico-legais (associação, fundação, sem fins lucrativos) são decorrência das condições de que a administração e o enquadramento legal não permitam benefício econômico privado.

Em suma, entendendo o TS como um campo da sociedade e as OTS como organizações que militam nesse campo dentro da sua conceituação, é teoricamente possível pensar que quaisquer organizações podem desempenhar papel de OTS em ações isoladas, mesmo que tenham sua atividade principal vinculada ao 1º ou 2º setores. Isso, embora benéfico do ponto de vista social, gera um complexo emaranhado jurídico-legal e econômico. Este é o desafio da regulamentação do TS e das OTS.

Este entendimento, porém, é fundamental, pois, como afirma Cabral:

*ao localizar o TS no campo real das tensões, o pesquisador assume que suas organizações carregarão inelutavelmente essa dimensão tensionada. Assim, as organizações que abordam problemas oriundos da questão social terão sempre essa questão como acervo de sua identidade. Defini-las pela sua funcionalidade ou limites de atuação impede o reconhecimento desse campo, mascarando o reconhecimento da tensão como elemento constitutivo e freando sua condição natural de intermediação, que não é senão a exteriorização e a representação da diversidade e pluralidade dos fatos sociais que estão no seu nascedouro. (CABRAL, 2007).*

## 1.2. Manutenção das OTS, sustentabilidade

Sabe-se que as OTS são necessárias à sociedade atual em função da complexidade dos problemas e da própria organização da sociedade. Esta complexidade torna difícil para o Estado garantir aos cidadãos todos os seus direitos. A diversidade e a pluralidade da sociedade impedem sobremaneira um tratamento mais específico pelo Estado a todo e qualquer cidadão.

Assim, diversas OTS ocupam-se da execução de atividades tipicamente de responsabilidade do Estado, ou seja, oferecem serviços tipicamente públicos. Outras trabalham no desenvolvimento de ações locais focadas em populações ou regiões mais necessitadas. Há ainda as que fazem mediação entre causas sociais e o Estado, estando, portanto, lutando para garantir o usufruto de bens públicos a cidadãos.