

O CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL DO SÉCULO XXI: UMA PROPOSTA DE INVESTIGAÇÃO SOBRE O PAPEL DO TERCEIRO SETOR

ALINE FRÓES*

TACILLA DA COSTA E SÁ SIQUEIRA SANTOS**

Introdução

O COMPÊNDIO sobre a Administração Política ainda está em sua fase inicial de construção. Os esforços dos acadêmicos Santos (2004) e Santos, Ribeiro & Santos (2009), sem desmerecer os que contribuíram em discussões anteriores em sala de aula ou fora dela para a sistematização da teoria, são os que mais contribuem para a sistematização deste campo do conhecimento. No entanto, apesar de muitos progressos, há muito a avançar. A busca por evidências empíricas em paralelo à delimitação teórico-metodológica da Administração Política é um caminho a ser seguido. A partir da iniciativa primeira de Santos (2004) e Santos, Ribeiro & Santos (2009) de ordenação dos achados da Administração Política — sua significação, seu objeto de estudo, o método mais apropriado, os pressupostos, as hipóteses relevantes, as leis gerais de identificação do campo —, as autoras do presente artigo partem em busca da produção de novos conhecimentos, de forma modesta.

Nesse contexto, a questão norteadora é: *Como a Administração Política contempla em suas dimensões a inserção das organizações do Terceiro Setor no Brasil, no século XXI?* Dois foram os pressupostos considerados: (a) Por ser fruto de produção intelectual recente e coletiva, é provável que o que se entende por Administração Política precise ser, constantemente, revisitado, a fim de ratificar, aprimorar, ou mesmo, questionar os limites e alcances de elementos da base teórico-metodológica das dimensões da

* Doutoranda em Administração (NPGA/UFBA). Mestre em Administração (NPGA/UFBA). E-mail <alinefroes@yahoo.com.br>.

**Doutoranda em Administração (NPGA/UFBA). Mestre em Administração (NPGA/UFBA). E-mail <tacillasiqueira@yahoo.com.br>.

Administração Política; (b) As transformações culturais e sócio-históricas, no país, modificam a forma de atuação do Estado, principalmente, e do Mercado e contribuem para o surgimento de organizações que compõem o chamado Terceiro Setor.

O argumento deste estudo consiste em entender que as construções teóricas do campo da Administração Política e do chamado Terceiro Setor ainda estão em fase de desenvolvimento científico. Pela falta de quórum de pesquisadores (ainda em fase de interesse latente pela pesquisa aprofundada na área) ou da falta de consenso entre os pares acerca de tais temas, faz-se necessária a reflexão conjunta desses fenômenos políticos, sociais, econômicos e culturais do Brasil, no século XXI, que conduzem à compreensão de fenômenos da sociedade contemporânea. Para as autoras, a relevância deste trabalho é menos na contribuição teórica em si e mais voltada à possibilidade de suscitar reflexões, questionamentos, análises críticas a esta construção, de forma a enriquecer o debate acerca do campo da Administração Política, cuja teoria está em avanço no quesito epistemológico e teórico-metodológico, e acerca do Terceiro Setor, tema contemporâneo e relevante para a sociedade atual. Ambos os construtos, Administração Política e Terceiro Setor, exigem investimento de tempo em pesquisas porque não são assuntos esgotados. Ao contrário.

Este artigo subdivide-se em cinco seções, além desta introdução. Na seção segunda, são apresentados os objetivos, os aspectos metodológicos e as limitações desta pesquisa. Na seção terceira, é apresentada uma breve revisão sobre o campo da Administração Política. A quarta seção traz contribuições no tocante ao papel do Terceiro Setor e suas diferentes áreas de atuação. Na quinta seção, são apresentadas análises iniciais envolvendo o Terceiro Setor e as leis gerais da Administração Política. Finalmente, na seção sexta, constam as considerações finais do trabalho.

Objetivos, aspectos metodológicos e limitações do estudo

Este estudo descritivo-analítico propõe-se a entender e a estimular a reflexão sobre a perspectiva da Administração Política quanto à atuação das organizações do Terceiro Setor, no país, a partir das seguintes etapas: (i) contextualizar a proposta teórico-metodológica do campo da Administração, especificamente, da Administração Política; (ii) apresentar, brevemente, as mudanças sócio-históricas no país e as relações entre as esferas sociais fundamentais: o Estado, o Mercado e o Terceiro Setor, buscando

identificar o papel deste último na sociedade; *(iii)* investigar possíveis alcances e limitações teórico-metodológicas das dimensões da Administração Política, a partir do novo arranjo social apresentado; *(iv)* explicitar caminhos para investigações futuras, tendo em vista a necessidade de compreender, cada vez mais, o papel das organizações do Terceiro Setor, no país, no século XXI.

O recurso metodológico referiu-se, exclusivamente, à pesquisa bibliográfica, com base na qual foi realizada a revisão da literatura, de maneira não exaustiva. Quanto às limitações deste estudo, duas destacam-se. A primeira limitação refere-se à proposta de relacionar Administração Política e Terceiro Setor, visto que ambos caracterizam-se por serem construtos inacabados, ainda em processo de elaboração e de sucessivas discussões entre os pares. Apesar disso, a opção por relacioná-los foi levada adiante, visto que as contribuições analíticas, ainda que não concorram para o desenvolvimento teórico das áreas estudadas, não as prejudicam. A segunda limitação acabou de ser mencionada e refere-se à abstenção de quaisquer contribuições teórico-epistemológicas à construção da inacabada, mas complexa, significação da Administração Política.

O campo da Administração Política

Nesta seção, interessa apresentar uma breve retrospectiva do processo de construção do conceito de Administração, no intuito de esclarecer o papel da Administração Política para o aperfeiçoamento da vida em sociedade.

Decorrente de sucessivas transformações de caráter científico-tecnológicas, econômicas e sociais, a época da Revolução Industrial foi marcada pelo surgimento do capitalismo. A necessidade premente de consolidar um poder político com decisões descentralizadas (Mercado) e voltado aos interesses do capital, em pleno século XIX, justificava a existência de uma nova sociedade, de um novo Estado. Enquanto, na nova configuração de poder, o Estado tinha sua atuação limitada, os capitalistas atuavam com motivações individualistas e creditavam a este comportamento uma *benesse* à sociedade: o bem-estar coletivo seria uma consequência natural, se fossem respeitadas as leis de mercado.

Ao longo do século XIX, foram desenvolvidas novas bases científicas — em campos do conhecimento racional, sistemático e especializado — e “houve transformações revolucionárias nas bases gestoriais, tanto no plano

macro, [. . .] quanto no plano micro [. . .]”, conforme indicam Santos, Ribeiro & Santos (2009, p. 938). Com o advento da crise capitalista (no final do século XIX), o grau de racionalidade no gerenciamento dos negócios foi reforçado e, também, as investigações microeconômicas, ressaltando a preocupação com a “sobrevivência” e a eficiência dos empreendimentos capitalistas. O objetivo primeiro consistia em identificar os microfunda-mentos do sistema para maximizar os rendimentos individuais. Santos, Ribeiro & Santos (2009, p. 939) explicam que o conhecimento prévio dos fundamentos econômicos não atendia à necessidade de “conhecer e desen-volver conteúdos gerenciais no processo de produção, de modo que o tra-balho pudesse obter o máximo de rendimento (máxima produtividade) possível”. Desse contexto histórico, surgiu um campo de conhecimento aplicado, cuja missão inicial referiu-se ao estudo dos tempos e dos movi-mentos no processo de trabalho: a Administração Profissional.

Sob forte influência da teoria microeconômica, desenvolvida com mais de um século de antecedência, a Administração Profissional passou a ser “um campo subordinado e com abordagens fundamentalmente prescritivas e funcionais aos interesses do acúmulo de lucros e da expansão dos negó-cios capitalistas” (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 939). Significa que o campo do conhecimento gerencial, desde sua gênese, manteve-se arraiga-do a fundamentos de base microeconômica. Nesse sentido, Santos, Ribe-ro & Santos (2009) criticaram o caráter predominantemente apolítico da Administração Profissional e o pouco empenho dos especialistas da área em modificar este quadro, uma vez que foram ultrapassados pelos econo-mistas — que, em suas análises, adotaram estudos classificados como “institucionalistas”, “gerencialistas”, “regulacionistas”, etc. — quando estes se apropriaram de temas adequados ao campo da Administração, especifi-camente, da Administração Política. De acordo com Santos (2004) e San-tos, Ribeiro & Santos (2009), portanto, a ciência econômica ocupou-se de entender, de explicar e de analisar uma realidade que vai além de seu papel; enquanto os estudos microeconômicos abarcavam questões da Adminis-tração Profissional, a economia política fazia-o em relação à Administra-ção Política. E mais:

[. . .] é preciso dizer que, do ponto de vista do enquadramento cien-tífico, *a administração é um campo do conhecimento sem uma iden-tidade própria*, seja porque os estudiosos têm dado pouca importân-

cia ao trabalho de investigação de base epistemológica; seja porque, quando alguma importância é dada a estudos dessa natureza, é de forma equivocada, principalmente, no que diz respeito ao seu objeto (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 939, grifo nosso).

Há possibilidades de modificação do atual quadro teórico-metodológico — de falta de identidade própria — por meio da realização de pesquisas voltadas à construção de métodos de aproximação da episteme da Administração. Ao perfazer este caminho, Santos, Ribeiro & Santos (2009) iniciaram suas pesquisas avaliando as propostas de interpretação dos autores clássicos e se deram conta que a construção teórica dos autores não indicava, praticamente, nenhuma aproximação com o conceito de Administração Política. A exceção coube ao autor clássico Guerreiro Ramos, que demonstrou inquietações ao confrontar o estágio da Administração em sua dimensão mais operacional com as questões substantivas da realidade social do mundo capitalista (Santos, 2004). Sua crítica da racionalidade instrumental é baseada na crença de que a conformação histórica da teoria da Administração fez a opção por uma racionalidade equivocada (Santos, 2010).

Do contexto apresentado, surgem diversas questões: *O que significa administrar? A que se propõe a Administração? Quais são suas dimensões? Qual a diferença entre a Administração Política e Administração Profissional nesta proposta teórica? Qual é o objeto da Administração? Quais são seus princípios norteadores?* Todos esses questionamentos revelam o caráter incipiente dos estudos teórico-metodológicos da Administração, ainda restritos a uma versão descritiva que favoreça a compreensão de como esta ciência, arte e técnica contribui para o aprimoramento da vida em sociedade.

Na sequência das questões, anteriormente apresentadas, serão relacionados os achados que Santos, Ribeiro & Santos (2009) propuseram-se a sistematizar no intento de favorecer pesquisas mais aprofundadas e reduzir a impropriedade metodológica que envolve o conceito de Administração. No sentido etimológico, o termo *administração* é originado do latim, do verbete *administratio*, e significa ordenar a estrutura e o funcionamento de uma organização pública, privada, social, etc. A organização aqui deve ser entendida, também, em seu sentido mais amplo, como a organização da vida em sociedade, envolvendo as amplas relações sociais de produção e

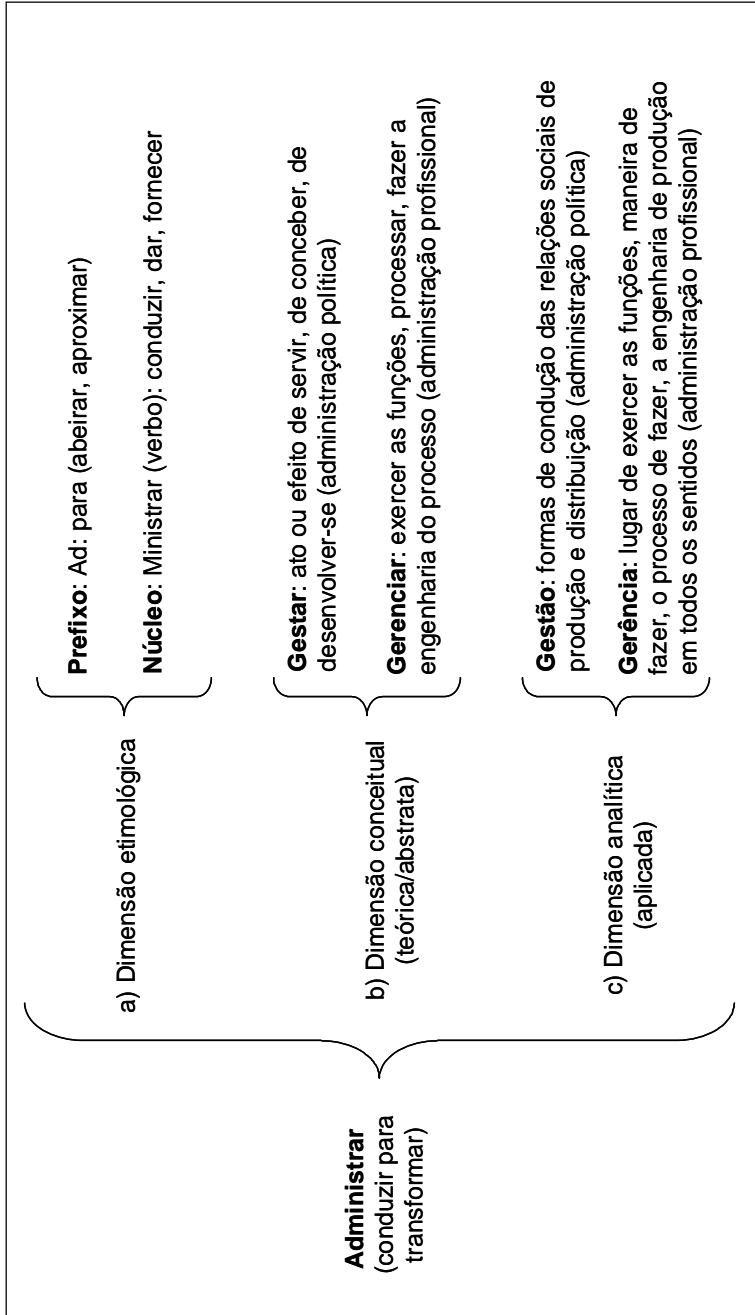
de distribuição. Em vista disso, a Administração ocupa-se da organização da vida social, na micro e na macro realidades. Para entendimento desta proposta é necessário entender o significado de administrar e “[. . .] apreender a essência de seu papel cooperativo para o alcance do conhecimento e do desenvolvimento do processo cultural e civilizatório, que é o bem-estar pleno da humanidade, libertando-a de ver, na materialidade, o sentido da existência” (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 931).

O sentido da Administração, entretanto, vai além da visão restrita e disseminada do gerenciamento das organizações e, por isso, necessita de uma sistematização de ideias que reflitam sua finalidade. Santos, Ribeiro & Santos (2009), nesta tarefa conceitual, propõem duas dimensões de análise, a teórica/abstrata e a aplicada, e duas subdimensões: a gestão e a gerência. O ganho conceitual desta análise reside na distinção entre o processo de gestão (concepção) e de gerência (execução), em que a *gestão* remete ao ato de gerar, conceber, desenvolver e a *gerência* ao processo de fazer, ao modo de fazer. Fica evidente a diferença entre a Administração Profissional e a Política, com base nos objetos de análise dessas partições da Administração, quais sejam: a gestão das relações sociais de produção e distribuição e a gerência das organizações públicas, privadas, sociais, etc., respectivamente. A fim de enriquecer as contribuições dos autores, nesse sentido, a Figura 1, da página seguinte, relaciona as dimensões e as subdimensões do conceito Administração de maneira esquemática.

Santos, Ribeiro & Santos (2009) avançam em suas contribuições e explicitam a diferença entre identificar o objeto da Administração e o objeto de estudo de diferentes campos do conhecimento incluindo a própria Administração. Este esclarecimento, segundo os autores, é relevante porque existe a quase unanimidade equivocada de que a Administração tem por objeto as organizações. Dada a carência de estudos e de discussões mais frequentes entre os especialistas acerca do teor epistemológico da Administração, a confusão é contínua e se propaga. Ao elucidar qual seja o objeto da Administração, os autores resgatam a possibilidade de (re)ordenamento da teoria administrativa:

Assim, cabe à administração estruturar formas de gestão que viabilizem os objetivos da organização. Por essa razão, a gestão é apenas um dos conteúdos que dá forma institucional e essência às organizações. Então, podemos concluir que *é a gestão e não a organização que carac-*

Figura 1. Estrutura etimológica e conceitual da Administração Política



Fonte: Santos, Ribeiro e Santos (2009, p. 929).

teriza o objeto e que dá autonomia à administração enquanto um campo próprio do conhecimento. [. . .] é bom que fique claro que a gestão não está circunscrita ao âmbito das organizações, mas presente na própria natureza, não obstante as leis físicas e biológicas que permitem a compreensão da sua essência e movimento; existe nela uma lógica de organicidade que, se mudada, interrompe o seu movimento, melhor dizendo, o seu ciclo de vida ou seu ciclo de perenidade, enfim, seu ciclo de existência (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 930, grifo nosso).

E mais:

[. . .] como a administração política é responsável pela gestão das relações sociais de produção e distribuição em sua totalidade, e considerando que a organização é um elemento particular das referidas relações e concebida por uma modalidade de administração — a gestão (política) —, não é possível ser a organização objeto do campo do conhecimento denominado administração política (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 931).

Conceber a gestão da materialidade das relações sociais constitui o objeto, portanto a essência, da administração (Santos, 2004, p. 40).

A partir das reflexões de Santos (2004), Santos, Ribeiro & Santos (2009) apresentaram três princípios norteadores da “harmonia social” que indicam os caminhos para que o afã da sociedade proporcione a superação da materialidade e a contemplação das artes (em vez da justificação da vida em função desta materialidade). O primeiro princípio para o bem-estar coletivo recomenda *só construir algo novo, depois de desfrutar plenamente do que já existe*. Esta lei geral envolve a redução dos desperdícios materiais e imateriais, como o aproveitamento do esforço do trabalho coletivo que, nos moldes capitalistas, não demonstra ser tão eficiente, pela necessidade urgente de competição entre os capitais privados, de sucessivas inovações antes que os produtos de outrora tenham sido aproveitados plenamente. Evitar o trabalho em ritmo interminável implicaria, portanto, a redução do custo social da produção e aproximaria o homem da situação de bem-estar.

O segundo princípio sugere que *para legitimar (integrar) o Projeto da Nação ou outro de qualquer organização/instituição torna-se necessário relativizar a hierarquia dos processos de construí-lo ou edificá-lo*. Isso significa que, em qualquer processo decisório, quanto mais restrita, mais hierarquizada for a decisão, mais distantes estarão os interesses da sociedade. O número reduzido de pessoas envolvidas na tomada de decisão favorece a escolha por benefícios menos coletivos e mais voltados aos interesses seletivos.

O terceiro princípio, por sua vez, tem relação com o processo de governança, uma vez que, *em vista do resultado determinado, a forma de gestão mais adequada de qualquer projeto (do indivíduo, da organização ou da nação) está condicionada à compreensão da sua temporalidade*. Temporalidade que não pode ser confundida com a de viés burocrático, referente ao tempo do mandato do indivíduo, mas cujo viés é teórico, no qual o tempo para o cumprimento da finalidade social é levado em conta. A alternância de indivíduos no poder não deveria ser impedimento para a consecução do bem-estar coletivo, por mais que esta meta ultrapassasse os limites dos diferentes mandatos. O campo da Administração Política passa a gestão das empresas e reclama para si a crítica à gestão das relações sociais de produção, por meio da compreensão da totalidade que inclui aspectos culturais, simbólicos e ideológicos de uma determinada prática.

Apesar de constituir uma síntese introdutória acerca do campo da Administração Política, a presente seção fez parte do esforço de compreensão de conceitos-chave pelas autoras que intentam estabelecer conexões deste campo com as mudanças nas relações entre o Estado, o Mercado e o Terceiro Setor, no Brasil no século XXI, apresentadas a seguir.

Afinal, qual o papel do Terceiro Setor?

Entender a atual configuração estabelecida entre o Primeiro Setor (Estado), o Segundo Setor (Mercado) e o Terceiro Setor envolve, ainda que brevemente, reconhecer o processo de descrédito das instituições decorrente da crise do Estado, como provedor de serviços sociais básicos, a participação, cada vez mais, efetiva da sociedade na solução de problemas coletivos e a tendência ao aumento do associativismo, iniciado na década de 70. O processo de mudança nas relações intersetoriais reflete transformações mais amplas na sociedade global e questionamentos sobre o (novo) *modus operandi* do Estado, do Mercado e do Terceiro Setor. E, a partir da tentativa

de entender o que seja o Terceiro Setor, esta seção visa a identificar algumas funções deste segmento na vida social brasileira.

Na legislação brasileira, a expressão “organização não governamental” não constitui figura jurídica, mas é adotado como sinônimo de associações civis ou fundações (Abong, 2007). *Organização do Terceiro Setor*, *Organização da Sociedade Civil (OSC)*, *Organização Não Governamental (ONG)*, *Organização sem fins lucrativos*, além da mais recente *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)* são algumas das classificações dadas a essas organizações. Elas podem ser observadas segundo uma certa cronologia, mas nem por isso se esgotam em uma análise linear. Ao contrário, superpõem-se, mesclam-se e, não raro, são utilizadas como sinônimos umas das outras (Brasil, 2001). Uma referência muito utilizada para essas organizações tem sido a de “sem fins lucrativos”, fazendo-se alusão a outro importante interlocutor: o mercado. Dessa forma, essas organizações afirmam-se em contraposição ao conceito de mercado como uma instância que visa ao lucro.

São incertos os números a respeito do Terceiro Setor e, quando existem, poucos estão sistematizados a ponto de permitirem análises mais direcionadas. Para Amaral (2003), há carência de dados básicos descritivos das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (número, tamanho, áreas de atividades, distribuição geográfica, fonte de recursos, etc.), a multiplicidade de formas e propósitos dessas instituições são confusas e, além disso, a ausência de esforço teórico apropriado para entender o setor no contexto nacional dificulta um “diagnóstico” mais próximo da realidade. O que se sabe é que a expansão das organizações não governamentais se deu, em parte, pela redemocratização brasileira, que favoreceu o amadurecimento de iniciativas e de organização da sociedade civil (Amaral, 2003).

A utilização do termo “Oscip”, por sua vez, vem sendo, cada vez mais, recorrente, não só para o setor sem fins lucrativos mas também, e principalmente, para aqueles que se preocupam com o lugar que esse setor ocupa, no Brasil. Na verdade, o seu significado é fruto de um trabalho do Programa Comunidade Solidária, no âmbito das discussões sobre a reforma do seu marco legal. A Oscip é reconhecida como tal, por ato do governo federal emitido pelo Ministério da Justiça, após a análise do estatuto da organização, pelo entendimento de que este atende a pré-requisitos descritos nos artigos 1, 2, 3 e 4 da Lei n.º 9.790/99 (Brasil, 2001). Pode-se dizer

que Scips são ONGs, criadas por iniciativa privada, que obtêm um certificado emitido pelo poder público federal ao comprovar o cumprimento de certos requisitos, especialmente aqueles derivados de normas de transparência administrativa (Martins, 2002).

Outra expressão muito usada, notadamente no universo das Escolas de Administração, para designar as organizações às quais fazemos referência é Terceiro Setor. Para muitos, o Terceiro Setor pode ser entendido como o que não é Estado (Primeiro Setor) nem Mercado (Segundo Setor). Nessa perspectiva, o Terceiro Setor é composto de organizações que não fazem parte nem do Estado nem da iniciativa privada com fins lucrativos, englobando, portanto, associações, fundações privadas, institutos, sindicatos, igrejas, federações, confederações, ONGs, entidades paraestatais e qualquer outro tipo de organização que, embora privada, não tenha a finalidade de gerar lucro (Melo, 2002).

Das tentativas de caracterização do Terceiro Setor (Fernandes, 1994 apud Moura & Fernandes, 2009; Falconer, 1999), ainda não se conseguiu incluir a diversidade de organizações existentes, especialmente as que apresentam características de dois ou três setores. De qualquer modo, no exercício de identificar o leque de atuação do Terceiro Setor, Kurz (1997, p. 152, apud Fonseca, 2000, p. 6) afirma que este “[. . .] é composto da união de inúmeros agrupamentos voluntários, destinados a conter a miséria social e barrar a destruição ecológica”. Organizações do Terceiro Setor são, portanto, aqueles agentes não econômicos e não estatais que procuram atuar, coletiva e formalmente, para o bem-estar de uma comunidade ou sociedade local, sub-regional ou regional, nacional ou internacional (Tenório, 1999).

A utilização da expressão “Terceiro Setor” é, também, criticada por muitos autores e militantes da área social por entenderem que o conceito abriga, sem distinção, organizações de caráter muito diferentes. Além disso, a expressão pressupõe um certo grau de consenso entre todas essas organizações quanto aos projetos de sociedade e ao desenvolvimento pensados estratégica e politicamente para o Brasil. Não há, ainda, uma definição unânime sobre o Terceiro Setor porque este, ainda, encontra-se em processo de institucionalização, de configuração legal; mas, neste trabalho, as autoras optaram por adotá-lo ainda que reconhecidas tais limitações.

Mesmo sem definição precisa, o Terceiro Setor é alvo de pesquisas dada a sua crescente participação na sociedade brasileira (que acompanha,

mais tardiamente, uma tendência mundial). Fonseca (2000) chama atenção para a controvérsia que surge no processo de identificação do papel das organizações do Terceiro Setor; por um lado, há a defesa de que o Estado e o Terceiro Setor são independentes em sua atuação, de outra forma, há os que afirmam que o Terceiro Setor nada mais é que o apêndice do Estado, apenas complementando as políticas públicas em vigor. Não é interesse deste trabalho aprofundar essa discussão, pois as autoras entendem — em consonância com Fonseca (2000) — que o Terceiro Setor não substitui nem visa a preencher a ausência do Estado, uma vez que este é indispensável e pode atuar por meio de organizações do Terceiro Setor. E Fonseca (2000, p. 7) acrescenta:

Sociedades ricas e pobres tem [*sic*] utilizado o terceiro setor ora para catalisar anseios de determinados segmentos da população, ora para atender necessidades da sociedade como um todo. Em alguns casos, agentes deste setor assumem um papel fundamental na conquista de justiça social, nas vezes em que nem o Estado, nem os agentes econômicos têm interesse ou são capazes de promovê-la.

Sobre as possibilidades de atuação do Terceiro Setor, Salamon & Anheier (1998, apud Amaral, 2003) realizaram um estudo comparativo entre países em desenvolvimento (incluindo o Brasil) e constataram a presença crescente de atores relevantes nos processos políticos e econômicos. Os autores identificaram algumas características comuns aos países pesquisados: (a) baixa renda *per capita*, o que pode ser indicativo de carência educacional, de cuidados médicos e sanitários, nutrição, emprego e favorável à atuação do Terceiro Setor; (b) a classe média urbana por suas habilidades técnicas e políticas, pelo acesso a meios de comunicação e por ser formadora de opinião possui papel relevante na formação do Terceiro Setor; (c) governos autoritários tendem a inibir o desenvolvimento do Terceiro Setor; (d) baixos níveis de gastos governamentais na área social não favorecem o surgimento do Terceiro Setor; (e) há conexão entre religião (especialmente as judaico-cristãs) e o Terceiro Setor, especialmente, nas motivações do voluntariado e filantropia.

De acordo com Fonseca (2000), no Brasil, o Terceiro Setor atua em diferentes frentes heterogêneas com diferentes metodologias: defesa de minorias, defesa dos sem-terra e sem-moradia, desempregados, saúde indivi-

dual ou coletiva, defesa de povos indígenas, preservação urbana e do meio ambiente, desenvolvimento regional, preservação cultural, alfabetização, profissionalização, direitos da cidadania, filantropia empresarial, etc. A multiplicidade de atuação decorre da diversidade dos movimentos populares que são precursores dessas organizações sociais. Essa ação coletiva ordenada pressupõe a democratização na maneira de agir dos indivíduos/das organizações, visando à emancipação da pessoa como cidadão. Fonseca (2000) ainda faz as seguintes considerações:

No entanto, não pode ser atribuído à sociedade civil o papel de elaborador da solução dos problemas que afligem determinados espaços sócio-econômicos e políticos, na medida em que não cabe a ela estabelecer, exclusivamente, a condição do seu bem-estar social. Os problemas de dada estrutura social, econômica e política são, como já observamos, originados pela ausência histórica do primeiro setor, aliada as indiferenças do segundo. Temas como educação, saúde, moradia, emprego e renda tem [*sic*] sido considerados muito mais como disfunções ou patologias sociais do que como elementos estruturais das sociedades contemporâneas, principalmente daquelas do mundo periférico (p. 12).

E mais:

A preocupação [. . .] está centrada na responsabilidade que se pretende atribuir ao terceiro setor, mostrar a sua responsabilidade, pois o primeiro setor, na sua ânsia de atender aos cânones do Estado mínimo, procura comprometer a solução das deficiências sociais às organizações públicas sem fins lucrativos. O segundo setor, na sua estratégia de promoção social, cria organizações assistenciais como aquelas do terceiro setor, mas assentadas em uma base mercantil, sob o pensamento único — superando a pólis, portanto, cabe ao terceiro setor fazer o equilíbrio entre os dois, ou seja, atuar por uma perspectiva solidária e democrática, na busca da justiça social (p. 13).

Fonseca (2000) também alerta sobre os desafios às organizações do Terceiro Setor no sentido de estas assumirem responsabilidades que extrapolem as suas capacidades instaladas. A preocupação de Weidenbaum

(2008) é de outra natureza. Este autor afirma que, por sua natureza não lucrativa, as organizações não governamentais não são alvos frequentes de controle e de regulação do governo e chama atenção para a necessidade de as organizações do Terceiro Setor reforçarem, voluntariamente, sua importância e responsabilidade por meio de maior transparência na prestação de contas (das atividades e das condições financeiras) tanto para seus membros quanto para a sociedade em geral. Dentre as sugestões e iniciativas a serem adotadas, estão: a eleição dos dirigentes e/ou membros da diretoria da associação; referendos de membros sobre questões-chave; a contínua qualificação para os atores-chave; a elaboração de novos modelos de desenvolvimento de carreira e espaços de discussão que estimulem intercâmbio de pessoal de empresas, do governo e do meio acadêmico com setores da organização não governamental. Dessa maneira, Weidenbaum (2008) acredita que, em vez de enfraquecer tais mudanças, aumentarão a credibilidade e a eficácia das organizações do Terceiro Setor.

A referente seção contribuiu com uma síntese parcial e não exaustiva de pesquisas acerca do Terceiro Setor, a fim de subsidiar, na seção seguinte, a discussão que objetiva relacionar contribuições da Administração Política e as características presentes em organizações não governamentais no país.

O Terceiro Setor sob a ótica da Administração Política

Se a Administração ocupa-se da organização da vida social, a Administração Política também o faz considerando a *gestão* das relações sociais de produção. Mesmo quando Santos, Ribeiro & Santos (2009) tecem referências sobre o *Projeto da Nação*, isso não exclui os estudos nas perspectivas organizacional e individual, pelo contrário. Na presente seção, as autoras convidam os leitores à reflexão a partir das análises aqui desenvolvidas, na qual são estabelecidas ligações entre os princípios norteadores da Administração Política e as evidências empíricas brasileiras oriundas de pesquisas sobre organizações do Terceiro Setor.

Do ponto de vista do cidadão, Ostrom (1998) reafirma a necessidade da educação cívica dos indivíduos para que estes sejam capacitados, a fim de sustentarem as organizações políticas democráticas no século XXI. E, segundo Fonseca (2000), a cidadania enquanto função da ação coletiva deve ser acompanhada da responsabilidade e da implicação de todos os envolvidos no alcance dos objetivos comuns. A orientação de desenvolvi-

mento pressupõe, desse modo, uma economia plural, em que se busca um equilíbrio entre os princípios de intercâmbio, de reciprocidade e de distribuição. Nesse caso, a ação coletiva é a base da gestão social que é implantada a partir da negociação com as organizações comunitárias, e as políticas públicas são elaboradas com a participação efetiva de todos os participantes, em todas as etapas de qualquer processo de planejamento (Tenório, 1999). É possível constatar que o processo de criação e atuação das organizações de Terceiro Setor aproxima-se do segundo princípio norteador da “harmonia social” sobre a necessidade de relativizar a hierarquia do processo decisório.

Santos, Ribeiro & Santos (2009) entendem que, quando o processo decisório é por demais restrito, é favorecida a decisão pessoal em prol da coletiva. Nesse sentido, Olson (1999) já afirmava que o agrupamento em busca de objetivos coletivos não é “natural”, já que o indivíduo prioriza o seu bem-estar pessoal e tende a agir egoisticamente, mesmo quando está ciente de que pode ganhar (algo que almeja) com a atuação do grupo. Ao considerar aspectos econômicos, é usual acreditar que os indivíduos podem se organizar, voluntariamente, em grupos, a fim de atingir objetivos comuns. A ação coletiva emerge, de acordo com essa lógica, quando há necessidade de se obter um ganho ou evitar um prejuízo grupal, mas que o esforço individual não seja capaz de suprir isoladamente. A busca pela materialidade funciona, então, como condicionante do comportamento do indivíduo inserido em um determinado grupo. Olson (1999) afirma que

[. . .] na verdade, a menos que o número de indivíduos do grupo seja realmente pequeno, ou a menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse próprio, os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns e grupais (p. 14).

Nos grupos pequenos, pode muito bem ocorrer alguma ação voluntária em prol dos objetivos comuns dos indivíduos do grupo, mas na maioria dos casos essa ação cessará antes que os resultados atinjam um nível ótimo para os membros do grupo como um todo. Nos grupos pequenos, há, contudo, uma surpreendente tendência à “exploração” do grande pelo pequeno na partilha dos custos dos esforços para atingir um objetivo comum (p. 15).

Nos grupos ou organizações fora do contexto de mercado — como é o caso das organizações de Terceiro Setor (ainda que haja organizações híbridas) — que buscam benefícios coletivos, quanto maior o número de indivíduos disponíveis para ratear os custos (e os benefícios), melhor. O aumento do grupo, nesses casos, contribui para a redução dos custos (Olson, 1999). A maior participação dos indivíduos que fazem parte da organização contribui para o alcance de objetivos coletivos, mas isso não é uma regra. Há, segundo Olson (1999), que se levar em conta o tamanho do grupo que não deve ser pequeno o bastante que leve o indivíduo a adquirir certa quantidade de um dado benefício coletivo sozinho, mas deve ser pequeno o bastante para que a não participação do indivíduo interfira no cumprimento do objetivo coletivo.

Embora Olson (1999) não quantifique o “grupo pequeno”, o tamanho do grupo é determinante para identificar se os indivíduos racionais irão, voluntariamente, atuar em grupo. Os pequenos grupos diferem quantitativa e qualitativamente dos grandes grupos e sua existência é explicada por motivos que diferem dos grandes grupos e mais: os grupos pequenos promoverão seus interesses comuns de modo melhor que os grupos grandes (Olson, 1999). Desse modo, o segundo princípio norteador da Administração Política acerca da relativização da hierarquia no processo de busca do bem-estar social, quando se referir às organizações de Terceiro Setor deve-se levar em conta não somente o número de pessoas envolvidas na tomada de decisão, mas também os objetivos inerentes a esse tipo de organização.

As organizações do Terceiro Setor que desenvolvem empreendimentos econômicos, com objetivos sociais, também podem ser chamadas de *Empresas Sociais* e apresentam características inovadoras tais como: (I) a utilização em suas esferas de poder de um modelo de gestão democrático e participativo; (II) a motivação para o trabalho voluntário de seus membros, de colaboradores, simpatizantes ou militantes, mas também de trabalho remunerado; (III) o compromisso pessoal de seus membros, no cumprimento dos objetivos sociais da organização; (IV) não tem no lucro sua referência principal, mas algumas implementam estratégias de desenvolvimento econômico para realizar investimento social, que gera desenvolvimento humano e provoca um impacto local, também chamado de desenvolvimento local;

(V) a propriedade do patrimônio é coletiva e em última instância; (VI) buscam a emancipação humana (Fonseca, 2000, p. 13, grifo da autora).

A partir das contribuições de Fonseca (2000), fica evidente o interesse das organizações de Terceiro Setor na busca da “harmonia social” da qual falam Santos, Ribeiro & Santos (2009), em que a materialidade submete-se aos interesses coletivos e não o contrário. A relação que pode ser estabelecida entre o primeiro princípio norteador da Administração Política — *de só construir algo novo depois de desfrutar plenamente do que já existe* — faz bastante sentido no viés das organizações do Segundo Setor (Mercado). No modo de atuação de organizações não governamentais, a relação que se estabelece não é meramente restrita à redução do custo social de produção, mas em defesa do melhor aproveitamento dos recursos naturais, de preservação das espécies, de garantia de diferentes formas de vida nas mais distintas configurações sociais e políticas. Ou seja, abrange o combate ao desperdício de forma ampla, incita o uso sustentável dos recursos disponíveis e explicita o convite ao cuidado coletivo com os bens comuns. A exceção fica com as organizações não governamentais voltadas, exclusivamente, a interesses bem específicos e a benefícios menos restritos, como clubes literários e grêmios recreativos, por exemplo.

No terceiro princípio norteador da Administração Política, é trazida a questão da temporalidade como tempo destinado ao cumprimento da finalidade social. A forma de gestão dos diversos projetos possui relação direta com a temporalidade e com o cumprimento do objetivo-fim: o bem-estar coletivo. É possível apresentar um exemplo a partir da experiência de um tipo de organização religiosa do Terceiro Setor que surgiu, em 1974, no Brasil: a Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (Apac). A Apac surgiu da experiência brasileira pioneira da atuação de uma entidade civil na gestão de uma organização prisional. Tal iniciativa partiu do grupo religioso católico da Pastoral Carcerária (PCr), na cidade paulista de São José dos Campos (SP). A prioridade desta instituição prisional era oferecer condições para ressocialização dos indivíduos — objeto do artigo 1.º da Lei de Execução Penal (Brasil, 1984) — a partir de sua dupla função, jurídica e espiritual, porque, segundo Ottoboni (2006), este foi o meio encontrado para resguardar os direitos dos apenados e para estabelecer a condição de órgão parceiro da Justiça.

O estabelecimento prisional gerido pelo grupo religioso católico, a Apac, teve seu *modus operandi* adaptado ao longo de décadas e contribuiu para a sistematização do atual Método Apac, que se trata de uma orientação geral baseada em elementos norteadores dos trabalhos prisionais. O Método Apac estrutura-se em torno de diversos tipos de apoio aos apenados — religioso, educacional, de saúde, profissionalizante, social, jurídico e material, conforme garantido no artigo 11 da Lei de Execução Penal (Brasil, 1984) — e é direcionado para os três regimes do sistema prisional: fechado, semiaberto e aberto. Os elementos fundamentais do Método Apac (Ottoboni, 2006) não são detalhadamente descritos, mas podem ser a seguir resumidos: 1) participação da comunidade; 2) o recuperando ajudando o recuperando; 3) trabalho; 4) a religião e a experiência de Deus; 5) assistência jurídica; 6) assistência à saúde; 7) valorização humana (base do Método Apac); 8) atuação da família; 9) o voluntário (e sua formação); 10) Centro de Reintegração Social; 11) mérito; 12) Jornada de Libertação com Cristo.

Ao considerar a atuação da sociedade civil na promoção de serviços de utilidade pública, como no sistema prisional, surgem questionamentos sobre aspectos legais, interesses da sociedade, capacidade de mobilização da comunidade, atuação do Estado, disponibilidade para mudanças, risco de terceirização do serviço público, capacidade de adaptação do Método Apac a diferentes ambientes institucionais; além de aspectos culturais e locais que viabilizem a criação de uma prisão no modelo Apac. De fato, na Lei de Execução Penal (n.º 7.210/1984), os artigos 69 (§1º) e 80 sugerem a participação da comunidade na fiscalização da execução penal; mas, o surgimento da Apac representa uma organização de modelo trissetorial — envolvendo Estado, Sociedade Civil e Mercado — no sistema prisional e que, apesar de incertezas e fragilidades presentes nos aspectos sociocultural e político-institucional, pode ser considerado um novo paradigma. Vale acrescentar que a gestão prisional sem a presença de força policial é possível, em determinadas condições, como ocorre em Itaúna, em Minas Gerais (Apac-Itaúna, 2010) e em Coroatá, no Maranhão (Apac-Coroatá, 2009).

Após breve explanação sobre a origem da experiência brasileira de gestão prisional por organizações do Terceiro Setor (na verdade, híbridas), vale destacar que a experiência da Apac, em Itaúna (MG), avançou no aspecto institucional e deixou de ser objetivo de grupos de interesse, mas em consonância com o viés teórico da temporalidade, é considerada uma

meta social, coletiva. As mudanças de governo ou o fim dos mandatos não são impeditivos à existência da Apac itaunense. Pode-se afirmar que esta APAC, em questão, não é assunto de interesse governamental, mas da sociedade como um todo. No entanto, nem todas as experiências brasileiras das Apacs são bem-sucedidas quanto a de Itaúna (MG); mas o aprofundamento deste tema ultrapassa o objetivo deste item.

Nesta seção, foram realizadas análises incipientes, que se caracterizam pela intenção de estimular, no leitor, reflexões a partir das relações estabelecidas entre as algumas contribuições da Administração Política e do Terceiro Setor, campos de saber ainda em processo de consolidação. Vencida esta etapa, seguem as considerações finais do estudo.

Considerações finais

A proposta deste artigo foi investigar como a Administração Política, em suas leis mais gerais, contempla a inserção das organizações do Terceiro Setor, no Brasil, no século XXI. O cumprimento deste objetivo mais geral pressupunha o alcance prévio de quatro objetivos específicos, que são aqui retomados de forma breve.

Inicialmente, foi apresentada uma breve retrospectiva do processo de construção do conceito de Administração no intuito de esclarecer o papel da Administração Política para o aperfeiçoamento da vida em sociedade. O entendimento do estágio atual dos estudos teórico-metodológicos do campo da Administração Política demonstra ao leitor o caráter incipiente das pesquisas nesta área, mas tenciona, também, mobilizar esforços para que novas contribuições epistemológicas favoreçam o avanço do campo. Na sequência, foi realizada revisão de literatura sobre o “estado da arte” das pesquisas no Terceiro Setor, cujo ganho foi o esforço de compreensão de conceitos-chave, a fim de tentar estabelecer conexões com as mudanças nas relações entre o Estado, o Mercado e o Terceiro Setor, no Brasil, no século XXI. No momento seguinte, além da reflexão inicial, proposta pela relação conceitual entre o campo da Administração Política e o Terceiro Setor, algumas evidências empíricas brasileiras oriundas de pesquisas sobre organizações do Terceiro Setor foram apresentadas.

Apesar da proposta de cunho descritivo-analítico, as autoras reconhecem que este artigo foi, predominantemente, descritivo. Sua contribuição implica, ainda, apesar de seu caráter inicial, explicitar caminhos para investigações futuras, tendo em vista a necessidade de compreender,

cada vez mais, o papel das organizações do Terceiro Setor no país, no século XXI. Assim, recomenda-se a continuidade dos estudos acerca da Administração Política e do Terceiro Setor, uma vez que ambos estão em processo de desenvolvimento científico. As pesquisas e debates em torno da definição do Terceiro Setor e de suas áreas de atuação são relevantes; mas a busca por evidências empíricas também é válida, visto que há muitas configurações intersetoriais — *envolvendo diferentes relações entre o Primeiro Setor, o Segundo Setor e o Terceiro Setor* — que ainda são pouco estudadas. O caso da Apac, experiência genuinamente brasileira, iniciada em meados da década de 70, é o exemplo de uma organização híbrida (trissetorial) contemporânea. Novas contribuições, certamente, trarão aspectos relevantes para a pauta das discussões teórico-metodológicas sobre o campo da Administração Política e do Terceiro Setor.

Referências

- ABONG. Um novo marco legal para ONGs no Brasil – fortalecendo a cidadania e a participação democrática. São Paulo: Documento da Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais, 2007. Disponível em: <<http://www2.abong.org.br/final/download/Marco%20Legal.pdf>>; acesso em 20-3-2010.
- AMARAL, A. V. Terceiro setor e políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, ano 54, n.º 2, abr.-jun. 2003.
- APAC-COROATÁ. *Visita exploratória*. 2009. (Informação transmitida verbalmente à pesquisadora Aline Fróes em visita à prisão). Coroa, Maranhão. Recebido em 22-11-2009.
- APAC-ITAÚNA. *Visita exploratória*. 2010. (Informação transmitida verbalmente à pesquisadora Aline Fróes em visita à prisão) Itaúna, Minas Gerais. Recebido em 22-2-2010.
- BRASIL. Lei n.º 7.210 de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal, 1984. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm>; acesso em 30-1-2010.
- . Ministério da Saúde. *Aids e sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade civil brasileira*. Brasília: Coordenação Nacional de DST e Aids/Secretaria de Políticas de Saúde, 2001.
- FALCONER, A. P. *A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. São Paulo: Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor, Universidade de São Paulo, 1999, pp. 1-24.
- FONSECA, L. V. *O Estado, o terceiro setor e o mercado: uma tríade complexa*. In: XVI Congresso Brasileiro de Contabilidade. Goiás: CFC, 2000. Dispo-

- nível em <<http://www.milenio.com.br/siqueira/Trab.025.doc>>; acesso em 25-1-2011.
- MARTINS, P. H. *Institutos, fundações, ONGs, OSCIPs e filantrópicas: ou os nomes e os fatos*. Rits, Brasil, 2002. Seção Legislação. Disponível em <http://www.rits.org.br/legislacao_teste/lg_testes/lg_tmec_marco2002.cfm><<http://www.rits.org.br>>; acesso em: 10-12-2008.
- MELO, V. P. *Terceiro setor e interorganizações: uma análise crítica a partir da realidade baiana*. Mestrado. Salvador: Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2002.
- MOURA, L. R. & FERNANDES, A. S. A. Terceiro setor: uma tentativa de delimitação e caracterização. In: XXXVIII Enanpad, 19-23 set.2009. *Anais*. . . São Paulo (SP), 2009.
- OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.
- OSTROM, E. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action presidential address. *American Political Science Review*, mar. 1998, vol. 92, n.º 1, pp. 1-22.
- OTTOBONI, M. *Vamos matar o criminoso?: Método Apac*. 3.ª ed. São Paulo: Paulinas, 2006.
- SANTOS, A. L. N. Administração Política: entre o passado e o futuro, a escolha de uma tradição a ser seguida. *Revista Brasileira de Administração Política*. Salvador, vol. 3, n.º 1, abr. 2010, pp. 53-63.
- SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. In: SANTOS, Reginaldo S. (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-EAUFBBa, 2004, pp. 19-57.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. & SANTOS, T. C. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 43, n.º 4, jul.-ago. 2009, pp. 919-41.
- TENÓRIO, F. G. *Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado*. Rits, 1999. Seção Acervo. <http://www.rits.org.br/acervo_teste/ac_home_intro.cfm> Disponível em <<http://www.rits.org.br>>; acesso em 23-2-2005.
- WEIDENBAUM, M. Who will Guard the Guardians? The Social Responsibility of NGOs. *Journal of Business Ethics*, 2009, 87, pp. 147-55.

Resumo

Este estudo descritivo-analítico propõe-se a entender e a estimular a reflexão sobre a perspectiva da Administração Política quanto à atuação das organizações do Terceiro Setor no país. O recurso metodológico referiu-se, exclusivamente, à pesquisa bibliográfica, a partir da qual foi realizada a revisão da literatura, de maneira não exaustiva. O entendimento do estágio atual dos estudos teórico-metodológicos do campo da Administração Política demonstra ao leitor o caráter incipiente das pesquisas nesta área, mas tenciona, também, mobilizar esforços para que novas contribuições epistemológicas favoreçam o avanço do campo. A contribuição deste trabalho implica,

ainda, apesar de seu caráter inicial, explicitar caminhos para investigações futuras tendo em vista a necessidade de compreender, cada vez mais, o papel das organizações do Terceiro Setor no país, no século XXI. As pesquisas e debates em torno da definição do Terceiro Setor e de suas áreas de atuação são relevantes, mas a busca por evidências empíricas, também, é válida, visto que há muitas configurações intersetoriais que, ainda, são pouco estudadas.

Abstract

This descriptive and analytical study aims to understand and stimulate reflection about the prospect of Political Administration regarding the activities of the third sector Organizations in Brazil. The methodological approach referred exclusively to literature, from which was conducted the literature review, on a non-exhaustive way. The understanding of the current state of theoretical and methodological studies in the field of the political administration shows to the reader how incipient the research in this area is, but also intends to mobilize efforts to promote new epistemological contributions to the advancement of the field. The contribution of this work tries to, despite its initial nature, indicate paths for future investigations in order to understand the need for increasing the role of Third Sector organizations in the country in the XXI century. The research and debate around the definition of the Third Sector and its areas of expertise are relevant, but the search for empirical evidence is also valid since there are many inter-sector settings that up to day are still poorly studied.