O Terceiro Setor nos limites da Economia neoclássica: uma crítica a Burton Weisbrod

Luiz Carlos Ramos
Março de 2005

Resumo

Este trabalho critica a forma pela qual os economistas abordam o Terceiro Setor quando suas análises utilizam apenas os recursos da Economia neoclássica, ignorando outras fontes de conhecimento. Para isto, faz uma leitura crítica de "The Nonprofit Sector", *um trabalho de 1988 de Burton Weisbrod, um autor referencial no assunto, para mostrar o quanto a abordagem dada ao Terceiro Setor fica abstrata, inverossímil e distante da realidade, quando se utiliza apenas os instrumentos disponibilizados pela Economia neoclássica, ignorando outras contribuições como a Sociologia, a Antropologia, a Psicologia e a Ciência Política, e também outras correntes da Economia. Desta forma, visa desmistificar uma idéia latente de infalibilidade do discurso econômico. Igualmente, procura-se mostrar que o processo de elaboração de políticas públicas sobre o Terceiro Setor deve levar em conta não apenas os aspectos econômicos, mas utilizar abordagens multidisciplinares.*

1. Introdução e Objetivos

A Economia, genericamente, tem sido tida como uma fonte de conhecimento útil, prático, de aplicação fácil e eficaz. Isto ocorre em vários domínios: pode-se citar as empresas privadas, com maior propriedade; destas, a primeira imagem que vem à mente é a dos investidores na bolsa, ávidos por qualquer palpite, desde que bem fundamentado, que os possa fazer ter mais sucesso nas suas investidas. Também pode-se citar os governos, que lançam mão do estoque de saber econômico para agir com maior efetividade sobre a realidade que o cerca. Dentro dos governos, isto ocorre com mais evidência nos departamentos que cuidam do planejamento econômico, na avaliação de projetos públicos, nas autoridades monetárias, e em tantas outras instâncias.

Além dos governos e das empresas, existe também um conhecimento latente, que perpassa toda a sociedade e faz influenciar as decisões de organizações, incluindo os governos, de forma muito próxima a uma "ideologia", a um "espírito". Este "espírito" pode ser visto como uma força que atua de forma difusa, mas com efeitos perceptíveis, localizada no tempo e no espaço, e que age no sentido de tornar difícil a sustentação de decisões que a ele se oponham. Vários exemplos podem ser citados. A postura desenvolvimentista do pós-guerra, por exemplo, fez com que neoclássicos de épocas passadas e defensores do rigor dos orçamentos públicos se

rendessem aos keyenesianos. Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, os defensores de uma industrialização acelerada ocuparam posição hegemônica em relação a uma antiga oligarquia agrária entre as décadas de 1940 e 1980, pelo menos, graças a teorias cepalinas bem-elaboradas. Nas décadas de 1980 e 1990, uma configuração política particular, de caráter conservador, iniciada com a conquista do poder na Inglaterra com Thatcher e com os três governos republicanos nos EUA, fez com que não poucos governos de países centrais passassem a privatizar suas empresas públicas, reduzir a progressividade dos impostos, e manter redobrado controle sobre os orçamentos públicos, mantendo os keynesianos e estatistas de eras anteriores na defensiva (Galbraith, 1994; Hobsbawn, 1997), e iniciando o processo que muitos chamam de "globalização neoliberal"[1]. Em todos estes casos, a Economia foi particularmente importante, na medida em que supriu os discursos dos grupos hegemônicos[2], de forma a convencer os demais da validade de seus argumentos. E, ademais, todos estes exemplos poderiam ser apresentados como casos de "espírito de época".

A grande pergunta que se pode fazer é o quanto de verdade existe embutido nestas verdades "espirituais" propagadas com o auxílio da Economia, ou o quanto isto corresponde à realidade. Esta questão corre ao largo de outras na área da Metodologia da análise econômica, e em última análise coloca em xeque a prática adotada e os resultados obtidos pelos economistas. Uma vasta literatura se dedica a estas questões, e não me proponho a aqui resumir os seus conteúdos.

Ao contrário, o que se objetiva aqui é acrescentar mais uma crítica à forma que os economistas usam ao fazer seus trabalhos. A idéia básica é utilizar um trabalho de Burton Weisbrod, de 1988, para mostrar o quanto a abordagem dada ao Terceiro Setor fica abstrata, pouco verossímil, e porque não dizer, distante da realidade, quando se utiliza apenas os instrumentos que uma certa corrente da Economia oferece para a análise, ignorando outras contribuições, seja de outras correntes da Economia, seja de outras ciências importantes, como a Sociologia, a Antropologia, a Psicologia, a Filosofia, para citar as mais próximas. Weisbrod não é um economista qualquer, quando se fala do Terceiro Setor. É um conhecido estudioso do tema, como mostra tanto a sua vasta produção como as inúmeras citações que lhe são dirigidas por

[1] Esta expressão é um tanto quanto imprecisa, tanto quanto suas partes "globalização" e "neoliberal". Entretanto, é utilizada largamente nos meios de comunicação, e a despeito da imprecisão semântica, é difícil afirmar-se que não seja bem compreendida. Alguns autores, em âmbito acadêmico, preferem utilizar expressões de significado mais definido, como "*regime de acumulação sob dominância financeira*" (Frontana, 2000)

[2] A Economia como retórica é um tema especialmente tratado em McCloskey (1995), e em outras obras da autora. O argumento básico é que o saber econômico, mais que ciência, é uma linguagem, ou uma forma especial de discurso

outros autores, entre os quais alguns igualmente muito citados. Mais ainda, é um autor que pode ser tido como um dos pioneiros da área.

O referido trabalho de Weisbrod, intitulado "*The Nonprofit Economy*", é um livro dedicado inteiramente ao estudo do Terceiro Setor, publicado em 1988. Não é o primeiro estudo do autor sobre o assunto: sua primeira incursão do autor no assunto parece ter sido o artigo "*Toward an Understanding of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three Sector Economy*", publicado em 1975 e muito citado por estudiosos no assunto. "*The Nonprofit Economy*", editado quase 15 anos depois, parece ser a versão mais elaborada de sua visão sobre o Terceiro Setor. Ao contrário de outros autores que se debruçam sobre o tema, a abordagem de Weisbrod é marcadamente economicista, ignorando contribuições de correntes que não o *mainstream* neoclássico, enriquecido com alguns elementos recentes, como a assimetria informacional, de contratos incompletos, etc.

A idéia aqui não é negar que o fenômeno "Terceiro Setor" não seja passível de estudos no campo da Economia. Entendo que o Terceiro Setor se compõe de uma teia de organizações concretas, reais, que apresentam várias propriedades passíveis de serem abordadas pelos economistas. Para citar algumas, poderia mencionar que estas organizações têm orçamentos, competem com outras organizações por recursos - inclusive com empresas privadas e governos -, produzem bens e serviços, atendendo demandas sociais, empregam mão-de-obra, recebem recursos públicos e captam recursos externos.

Ao contrário, o argumento central deste trabalho é que o Terceiro Setor merece um tratamento mais adequado do que o que Weisbrod lhe dispensa. Isto implica em que para apreender consistentemente a realidade, é necessário não fechar os olhos às contribuições de outras disciplinas. Se o fizermos, faremos deste fenômeno uma caricatura, da mesma forma que o *homo oeconomicus* o é do homem real.

Com a crítica a Weisbrod, estou tentando alcançar três propósitos. O primeiro é de desmistificar um certo tipo de discurso que apregoa certas políticas e decisões públicas em nome de valores tipicamente econômicos ou economicistas, postos como inquestionáveis, como a "eficiência", ou de princípios práticos derivados daqueles valores, muitas vezes designados por expressões comuns igualmente inquestionáveis, como por exemplo "gestão fiscal responsável" e "manutenção da estabilidade da moeda". Estes discursos vêm marcados com o selo do saber econômico, tomado como uma armadura, e normalmente identificam-se com a herança de grandes teóricos, como Walras, Smith e Marshall. Entretanto, ao se analisar tais discursos em profundidade, revelar-se-á opções anteriores no campo da ética e da política. Muitas vezes estas

opções não são reveladas, ficando escondidas no discurso, de forma que um seu receptor não ficará sabendo facilmente que, por trás da "responsabilidade fiscal" está a defesa de uma idéia particular de eficiência, e esta, por sua vez, esconde uma opção pela primazia da eficiência sobre a eqüidade.

O segundo propósito é de reforçar a idéia de que o Terceiro Setor, em especial, é um destes fenômenos onde várias lógicas de ação diferentes se entrecruzam. Esta observação é de Nyssens (2000), e aqui será não somente endossada *a priori*, como também justificada ao longo da exposição. Como conseqüência deste fato, uma abordagem mais sensata do problema deveria congregar os saberes oferecidos por outras ciências, que tratam aquelas outras lógicas de ação em seus domínios, sem esquecer também os conhecimentos de outras vertentes da Economia que não ostentam o *status* hegemônico do *mainstream* neoclássico.

A última finalidade deste trabalho é a de mostrar às pessoas que detém poder de decisão quanto à gestão de organizações do Terceiro Setor que a consulta cega a uma única fonte, como manancial teórico capaz de justificar as decisões tomadas, não necessariamente leva aos melhores resultados. No caso da opção pela teoria de Weisbrod, por exemplo, provavelmente se chegará a uma negativa quanto às possibilidades de parceria entre setor público e organizações do Terceiro Setor. Este ponto de vista não somente não é unânime entre os estudiosos do setor, como freqüentemente se encontra a defesa rasgada do argumento oposto, o de que existem virtudes substanciais em se promover tais parcerias. Talvez o mais destacado destes estudiosos seja Lester Salamon, que destaca o tema e a defesa da parceria entre um e outro setor no próprio título de uma de suas obras, de 1995: "*Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*". A fé cega, ideológica, não é boa conselheira em muitos casos, e isto parece se aplicar também aos estudos sobre o Terceiro Setor.

Antes de iniciar a exposição, é necessário salientar um aspecto importante. Existem várias designações para um conjunto de organizações não-lucrativas, que se pode chamar, dependendo da preferência do autor, pelas expressões Terceiro Setor, setor privado não-lucrativo ou sem fins lucrativos (ou *nonprofits*), Economia Social, organizações não-governamentais (ONGs), setor filantrópico, organizações da sociedade civil, e algumas outros mais. Cada uma destas expressões carrega um sentido definido, e não existe um intercâmbio automático entre uma e outra. Ademais, existe muita controvérsia quanto à expressão a ser utilizada e sua definição, e quanto à opção pela incorporação de uma ou outra organização dentro ou fora daquele conjunto.[3] Isto obriga cada

[3] Particularmente, os sindicatos, os partidos e as organizações religiosas propriamente ditas são quase sempre motivo de discussão.

autor a iniciar qualquer estudo com uma definição de Terceiro Setor ou da expressão equivalente utilizada antes de desenvolver a exposição.

Este trabalho não poderá fugir à regra. Aqui será utilizada preferencialmente a expressão Terceiro Setor (ou, para utilizar a expressão preferida por Weisbrod, a expressão inglesa "*nonprofits*"), com um significado muito próximo à que aquele autor dá em seu trabalho. *Nonprofits*, e aqui, o Terceiro Setor, seriam organizações onde:

> *"(...) (1) ninguém possui o direito à participação em quaisquer lucros ou excedentes de uma organização não-lucrativa* [nonprofit]*;*[4] *(2) organizações não-lucrativas são isentas de impostos na receita corporativa; (3) algumas organizações não-lucrativas recebem uma variedade de outros subsídios - doações a elas são dedutíveis de impostos e elas são isentas de muitas outras formas de taxação em acréscimo aos impostos sobre os lucros corporativos"*[5] (Weisbrod, 1988:14)

Esta definição não será justificada em seus detalhes. A opção por ela é assumida apenas porque é aquela que o autor em estudo emprega. Vale ressaltar, entretanto, que ela têm muitas semelhanças com a classificação fiscal que o IRS[6] utiliza ao definir se uma organização tem ou não direito a isenções fiscais, e seus doadores, a deduções fiscais.

2. O Terceiro Setor de Weisbrod

Como citei na introdução, ao enfocarem o Terceiro Setor do ponto de vista da teoria econômica, vários autores citam os estudos de Burton Weisbrod. Isto é comum, e mesmo os que não compartilham de seus pontos de vista ou assumem posições opostas são como que forçados a citá-lo. Apenas para citar alguns exemplos, isto ocorre com Lester Salamon (no já citado "*Partners in Public Service*", por exemplo, de 1995) e com Estelle James (em "*The Nonprofit Sector in International Perspective*", de 1989, por exemplo). Isto ocorre também em estudos mais recentes. E, por fim, a maioria dos trabalhos que sintetizam o assunto o citam, normalmente associando-o à expressão que resume sua teoria: "*market failure/government failure*". Este é o caso de Nyssens (2000), Falconer (1999), Bonamusa e Villar (1998), e outros. Portanto, ainda que não se concorde com Weisbrod, há de se reconhecer que este autor é uma referência obrigatória.

---

[4] Esta restrição é denominada pelo autor "restrição de não-distribuição" ("*nondistribution constraint*"), e é mencionada algumas vezes ao longo do trabalho. Os membros do governo também sujeitam-se a esta restrição

[5] Ao longo deste trabalho, as traduções dos originais em inglês são de minha responsabilidade. Em casos dúbios ou onde o entendimento pode ficar prejudicado, o original é colocado entre colchetes.

Isto provavelmente se deve ao seu pioneirismo no estudo do Terceiro Setor com o uso de instrumentos da Economia. Óbvio é que o setor filantrópico é tema de interesse há muitos anos, como mostra a referência de uma obra de Amos Warner, datada do século XIX, feita por Salamon (1995:47).[7] Entretanto, naquela época o interesse sobre o assunto era distinto do de hoje; por exemplo, não havia interesse em classificar as organizações em três setores. Weisbrod parece ter sido um dos primeiros a pensar em uma economia com três setores: governo, setor privado com fins lucrativos, e *nonprofits*, o termo mais utilizado nos Estados Unidos para o setor privado não-lucrativo.

Tentando fazer uma síntese da visão expressa pelo autor sobre o Terceiro Setor em "*The Nonprofit Sector*", poder-se-ia elencar as seguintes proposições:

1) existe uma divisão das organizações em três *formas institucionais*:[8] governo (*public sector*, na terminologia do autor), empresas privadas com fins lucrativos (*proprietary sector*) e organizações privadas sem fins lucrativos (*nonprofit sector*). Esta divisão pode ser entendida como uma forma de classificação das organizações

2) a sociedade faz uma escolha sobre qual ou quais das três formas a atenderá melhor a suas demandas, dependendo do serviço ou bem a ser ofertado. Esta escolha é denominada *escolha institucional*. A escolha institucional é um conceito fundamental para entender os argumentos de Weisbrod

3) o critério básico para a escolha institucional é a eficiência, entendida como ter o mínimo custo na geração de produtos equivalentes. Pode haver coexistência de duas ou das três formas institucionais quando os produtos não são exatamente idênticos

4) para bens e serviços privados, o setor mais eficiente é o setor privado com fins lucrativos. Para bens *com qualidades de bens coletivos*, a escolha recairia sobre o governo ou sobre o setor privado sem fins lucrativos. Isto ocorre porque o setor

---

[6] O IRS (*Internal Revenue System)* é o departamento encarregado da arrecadação de impostos nos EUA

[7] Por sinal, ainda que a nomenclatura seja diferente da de hoje - usa-se a expressão *charities* ao invés de *nonprofits* ou Terceiro Setor - o tema do comentário é muito atual. Amos Warner questiona a eficiência do Terceiro Setor: "*As* charities *de uma dada localidade. que deveriam ser sistematicamente dirigidas para a realização de seus propósitos comuns para [obter] resultados úteis, são usualmente um caos, uma colcha de retalhos de sobreviventes, ou produtos de facções políticas, religiosas ou médicas rivais* [contending]*, um composto curioso, em que um forte ingrediente é a ignorância perpetuada pela negligência* [heedlessness]" (Warner, 1894:359 apud Salamon, 1995:47)

[8] As expressões em itálico são citações literais, traduzidas, de expressões utilizadas por Weisbrod (1988)

privado com fins lucrativos teria incentivos a agir oportunisticamente devido a assimetrias de informação – incluindo-se aqui os problemas associados ao incentivo ao comportamento *free-rider*, que poderia minar o financiamento de determinados bens coletivos

5) no caso dos bens coletivos mencionados acima, se a demanda for homogênea, o governo é o setor mais eficiente para o seu atendimento. Se a demanda for heterogênea, ou na medida de sua heterogeneidade, o setor privado não-lucrativo passa a ser mais eficiente. O governo, por responder à maioria política e por não poder beneficiar discricionariamente um segmento especial da população, teria dificuldades em atender a demandas minoritárias, o que o faria incorrer em maiores custos de monitoração

6) o tamanho do setor privado não-lucrativo depende da heterogeneidade da demanda. Demandas mais homogêneas resultarão em um setor privado não-lucrativo comparativamente menor

Estas proposições podem ser uma simplificação demasiada da obra do autor, talvez até mutiladora. Dado o espaço disponível, não é possível proceder-se de outra forma. Entretanto, a forma pela qual o autor apresenta seus argumentos é um tanto quanto prolixa, de forma que parece ser necessário fazer um esforço de síntese para se compreender o núcleo central de sua argumentação. Se isso não for feito, a discussão corre o risco de perder-se em detalhes, deixando o núcleo central da argumentação intacto. Julgo necessário, portanto, destacar este núcleo central. Ao leitor mais interessado, recomendaria a leitura dos originais.

Porém, mesmo estas proposições resumidas já permitem tecer algumas críticas. Mas antes que cheguemos a elas, vale a pena observar que estas proposições são, internamente, bastante consistentes, não se encontrando facilmente contradições internas. Portanto, dificilmente se poderia fazer uma crítica tentando mostrar inconsistências na construção de Weisbrod. É por este motivo que as críticas que lhe são dirigidas são feitas aos pressupostos que utiliza, que muitas vezes assemelham-se a axiomas, considerados justificados em geral por exemplos, mas não provados.

Segundo, a conseqüência direta destas proposições é a de que existe uma forma institucional mais eficiente que as demais no atendimento de cada demanda. Para cada demanda, portanto, haveria um setor a lhe atender com mínimo custo. O autor permite considerar casos onde há coexistência de duas ou três formas institucionais como ofertantes de bens semelhantes, como é o caso do setor de saúde pública. Porém, nestes casos entende que "*há diferenças*

sistemáticas na forma ou qualidade dos produtos ou da forma pela qual eles são distribuídos aos consumidores" (Weisbrod, 1988:40-41). Portanto, não seria diferente de tratá-los como se fossem produtos distintos, ou quase.

Logo, a idéia de uma escolha institucional coloca em segundo plano a possibilidade de cooperação entre organizações de formas distintas. Em especial, a parceria entre governo e Terceiro Setor ficaria comprometida, não havendo justificativas teóricas para se promovê-la. Com efeito, ou um ou outro seria mais eficiente neste caso. Se fosse o governo o mais eficiente, não haveria motivo para uma parceria: o governo por si só poderia promover o atendimento às demandas, sendo esta a opção de menor custo do ponto de vista social. Caso fosse uma organização sem fins lucrativos a mais eficiente, também não haveria motivo para o governo subvencioná-la: a sua eficiência se manifestaria na possibilidade de que os contribuintes, conscientes desta superioridade, fizessem doações a estas organizações, ou adquirissem seus produtos a preços menores.[9]

Ainda mais, a visão do autor é de que existe competição e interdependência entre as três formas. O autor cita casos onde organizações sem fins lucrativos concorrem com empresas privadas, como no caso da não-lucrativa AAA ("*American Automobile Association*"), que competiria com os automóvel-clubes da Mobil Oil Company e Sears (Weisbrod, 1988:84). Este assunto aparece em outros pontos do livro, e o autor parece ter uma preocupação aguçada quanto à possibilidade de que organizações sem fins lucrativos possam concorrer em vantagem com o setor privado lucrativo. Não é a questão da eficiência que estaria em jogo, mas sim o fato de que a classificação de uma organização como não-lucrativa estaria associada, ou deveria estar, a uma escolha da sociedade, exercida pela via da representação política democrática. Portanto, se a AAA é não-lucrativa, isto se deve ao fato de que a sociedade teria julgado que organizações daquele tipo *mereceriam* o *status* de não-lucrativo. O receio do autor parece ser o de que exista concorrência desleal, ou, nas palavras do autor, "excessiva", que prejudique o setor privado lucrativo (Weisbrod, 1988:161). A forma proposta para que isto não ocorra é a definição correta de regras pela sociedade, por intermédio do governo. Ou seja, a regulação.

Enfim, para terminar esta rápida exposição das idéias de Weisbrod, apresento as

---

[9] Weisbrod (1988) entende que existem três formas de financiamento das organizações sem fins lucrativos: as doações, ou CGG (*contributions, gifts and grants*); os receitas de vendas; e os subsídios governamentais. O autor parece identificar estes subsídios com a dedução fiscal com a qual os doadores são favorecidos, e também com as isenções concedidas às próprias organizações não-lucrativas, na forma por exemplo da redução das despesas postais. O autor parece não enfocar as parcerias propriamente ditas, onde exista um financiamento governamental direto. Mais ainda, existiria uma doação indireta, feita sob a forma de trabalho voluntário

recomendações de políticas públicas com as quais o autor encerra sua obra. Estas recomendações visariam alcançar dois objetivos: "*(1) isolar as nonprofits das pressões para desviar-se do papel social que elas podem e devem desempenhar em uma economia mista e moderna, e (2) ajudar a mover a economia para um melhor equilíbrio* [balance] *de responsabilidades institucionais entre empresas privadas, governos e nonprofits"* (Weisbrod, 1988:163). Vale recordar que, à época em que o autor escrevia, a União Soviética ainda existia, ainda que sua economia estivesse muito abalada, e a citação de uma economia mista e moderna pode ser entendida então como uma contraposição a uma economia planificada, estatal e atrasada, descrição que poderia corresponder à decadente economia soviética. De qualquer forma, as sugestões de Weisbrod seriam:[10]

1) *Nonprofits* devem ser encorajadas a fornecer bens coletivos, e não os demais

2) Deve haver bastantes restrições para as *nonprofits* engajarem-se em "atividades de negócios não-relacionados" que estejam fora do espaço de suas atividades subsidiadas, e o escopo de propósitos subsidiados deve ser definido em formas mais limitadas

3) O controle conjunto de organizações sem fins lucrativos e empresas lucrativas deve ser abolido. Não se deve permitir que as organizações sem fins lucrativos tenham subsidiárias com fins lucrativos. Nem se deve permitir que empresas com fins lucrativos tenham subsidiárias sem fins lucrativos

4) Dever-se-ia abdicar da dedutibilidade de impostos como forma primária de encorajamento de contribuições

5) Para anular os efeitos da eliminação da dedutibilidade, créditos fiscais devem ser adotados como contribuições para *nonprofits* aprovadas

6) Subsídios postais para organizações sem fins lucrativos devem ser abolidos e substituídos por subsídios mais abrangentes e menos restritivos

7) O IRS, enquanto principal regulador do setor não-lucrativo, deve ser substituído

8) Um programa estatístico completo deve ser desenvolvido para fornecer dados sobre o setor não-lucrativo - seu tamanho, composição, produtos, atividades arrecadatórias ("*fund-raising activities*"), e interações com a economia de mercado privada

A chave faltante para se entender o porquê de algumas destas recomendações parece ser a

[10] As recomendações que se seguem são traduções livres dos subtítulos que constam em Weisbrod (1988:163-167)

defesa da liberdade de escolha como meio ótimo para se alcançar a eficiência econômica. Esta idéia está presente na Economia desde pelo menos "*A Riqueza das Nações*", de Adam Smith (1789), onde a concorrência acompanhada da liberdade de escolha aparece como o meio mais apropriado pelo qual as nações podem se desenvolver.[11] Entretanto, como se pode notar, este pressuposto não é tão enfatizado como tal pelo autor.[12] Na exposição, isto assemelha-se a algo axiomático, ou seja, algo que não aparece como decorrência da análise, mas como uma hipótese admitida *ex ante*.

Na verdade, o autor parece entender a concorrência como uma condição necessária para a eficiência econômica, a ponto de identificar uma e outra coisa. Por este motivo, talvez o autor tenha julgado não haver motivos para explicitar a livre concorrência e o direito de escolha do consumidor como pressupostos. Estas duas condições estariam embutidas na proposição de que a eficiência é o critério da escolha institucional.

A defesa da concorrência parece, a julgar pela leitura das recomendações, se manifestar em dois tipos de recomendações: (1) preservar as empresas privadas com fins lucrativos de uma concorrência predatória das *nonprofits*, dado que estas disporiam de benefícios fiscais e receitas não diretamente associadas à venda de produtos; (2) evitar que a ação do governo introduza distorções alocativas, na medida em este que pode determinar uma realocação indevida de recursos pelo uso dos instrumentos fiscais (subsídios e taxação). Mais ainda, pareceriam estar presentes na mente do autor os receios de que o Terceiro Setor se desvie de seu papel, passando a especializar-se em papéis secundários, como seria o de fazer levantamento de recursos. Esse receio é mencionado por Salamon (1995), por exemplo.

A menos destes pontos, entretanto, as recomendações são bastante consistentes com as proposições elencadas anteriormente.

3. O Terceiro Setor de outros economistas

[11] O fato de alguns autores entenderem que esta obra de Adam Smith marca a fundação da Economia faz com que afirmar-se que algo está presente na Economia desde "*A Riqueza das Nações*" seja equivalente a afirmar-se que este elemento estaria presente desde seu início. Deve-se lembrar, entretanto, que antes de Smith existiam os fisiocratas, que não viam os fenômenos econômicos com estas mesmas lentes e não enxergavam a concorrência e a escolha individual como elementos relevantes

[12] Ainda assim, o autor deixa escapar estas suas opções anteriores em citações eventuais como estas: "*a competição propicia que o auto-interesse irá prevenir vendedores de tirar vantagem dos consumidores*", ou "*a proteção do consumidor pela competição é uma característica importante da empresa privada*" (Weisbrod, 1988:45)

Relendo as proposições acima, várias questões podem ser levantadas. Aqui não tentarei ser abrangente, dado que o objetivo proposto é o de mostrar que o trabalho de Weisbrod (1988) revela uma certa forma de proceder ao utilizar o saber econômico.

A primeira questão é talvez aquela cuja resposta possa ter conseqüências mais devastadoras. Por que três setores, e não quatro ou cinco? De fato, o chamado "*paradigma tri-setorial*" pode ser justificado pelos argumentos que Weisbrod usa, normalmente, destacando exemplos inquestionáveis, como o da AAA ("*American Automobile Association*") já mencionado anteriormente. O autor não se detém em analisar se sindicatos, igrejas, partidos políticos fariam parte ou não do Terceiro Setor. Com efeito, uma postura mais adequada seria a de entender-se que exista uma gama contínua de organizações, que podem ser caracterizadas por duas dimensões: iniciativa (ou seja, quem atua) e finalidade (ou seja, quem recebe) (Fernandes, 1994; Ramos, 2003). Desta forma, o AAA seria uma entidade de iniciativa privada com finalidades coletivas. Aqui estou diferenciando os conceitos de "finalidade coletiva" e de "finalidade pública": os clubes normalmente se organizam como entidades que fornecem produtos apenas a seus associados, ainda que sua admissão e saída possa ser livre. Diferenciar "coletivo" de "público" significa admitir uma gradação intermediária entre os bens privados, de consumo individual, e os bens públicos, de consumo público. Igrejas, sindicatos, partidos poderiam ser melhor caracterizados se utilizarmos esta idéia de gradação. Também se poderia utilizar esta idéia de gradação quanto ao quesito "iniciativa". Assim, entre os dois extremos "iniciativa privada" e "iniciativa estatal", poderia haver uma série de intermediários, contemplando por exemplo as associações de moradores, os grupos de defesa de interesses, as cooperativas, os sindicatos, etc.

Portanto, a idéia de um Terceiro Setor bem definido só pode ser considerada se for feita uma decisão arbitrária sobre os limites de iniciativa e finalidade que o separam dos governos e das empresas privadas com fins lucrativos. Estes limites parecem não ser muito claros, a ponto de estudiosos referirem-se a eles como linhas borradas (Falconer, 1999). Entretanto, não se pode negar que Weisbrod tenha feito sua opção de classificação, até por necessidade, muito próxima à classificação do IRS estadunidense, como já vimos.

Assim, a expressão Terceiro Setor carrega em si uma fraqueza, que é a de tentar reunir em um conjunto único organizações bastante heterogêneas, fato este que é observado até pelo próprio Weisbrod. De uma forma geral, o que as une é apenas o caráter não-lucrativo e a iniciativa privada. Entretanto, estas duas propriedades são insuficientes para se derivar as propostas que Weisbrod propõe ao final de seu trabalho. Poder-se-ia argumentar, por exemplo, que é importante isolar uma organização religiosa da interferência estatal, na medida em que essa influência

poderia desviá-la de seus propósitos, de seu papel? De forma similar, seria importante tomar precauções para que um partido político não competisse em condições desiguais com empresas lucrativas, de forma a maximizar a eficiência sistêmica da economia? O aparente despropósito de questões como estas mostra, em suma, que o emprego de argumentos genéricos sobre uma realidade heterogênea não parece apropriado.

Se isto por si só já constitui um problema relevante, este é em muito agravado pelo fato de Weisbrod, de uma forma geral, não considerar realidades outras que a dos EUA da década de 1980.[13] Sobre este ponto muito já foi escrito, podendo-se citar James (1989) e Salamon (1995) como trabalhos que levantam a necessidade de se fazer estudos em outros países. Com efeito, Weisbrod parece estar entendendo como dada a classificação das entidades utilizada pelo IRS, o que faz com que seu trabalho não possa, *a priori*, ser aplicado a outras realidades que não a dos EUA. Os dois autores citados, ao contrário, assumem posições distintas quanto ao problema. James parece estender a análise a outros países em trabalhos empíricos, acrescentando porém alguns elementos interessantes, como a caracterização da oferta e não somente a caracterização da demanda. Salamon, ao contrário, inicia um projeto de estudo sobre o Terceiro Setor em escala internacional, o "*Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*", visando chegar a definições comuns para a idéia de Terceiro Setor a partir do estudo das legislações nacionais referentes ao setor, valendo-se do esforço colaborativo de pesquisadores em todo o mundo. Ao mesmo tempo, tenta medir o tamanho deste setor e propor formas de se fazê-lo. Aqui se pode questionar a validade deste esforço. É óbvio que, se tomarmos os países ocidentais, encontraremos com alguma facilidade organizações parecidas com as *nonprofits* estadunidenses, ainda que se possa discutir a forma de classificação adotada por um ou outro país. Porém, como se poderia imaginar um Terceiro Setor em um país muçulmano, onde o governo e a religião se fundem? Existiria espaço para uma iniciativa privada com finalidades públicas em um contexto tão diferente? Estas questões mostram também que dificilmente se poderia aceitar que a categoria "Terceiro Setor" independa da organização social de cada país. O caráter diferenciado do Terceiro Setor em cada país não parece ter sido considerado seriamente por Weisbrod (1988), ainda que trechos isolados de sua obra possam aparentar o oposto.[14] Esta crítica também tem uma

[13] O que não lhe impede de citar exemplos de outros países, como uma comparação das doações do Japão e Estados Unidos (Weisbrod, 1988:27), ou da citação da forma de dedutibilidade fiscal para doações utilizada na Inglaterra (Weisbrod, 1988:29). Ainda assim, em um e outro caso, ele está aplicando conceitos derivados para a realidade dos Estados Unidos a outros países, *como se* estes fossem semelhantes a aquele

[14] Como por exemplo, nesta passagem: "*Cada sociedade faz escolhas a respeito de quais formas de instituições irá depender para alcançar seus objetivos socioeconômicos. A busca por formas mais eficientes de instituições, incluindo a invenção de novos híbridos, não é limitada aos Estados Unidos*"

dimensão metodológica, e por uma questão de clareza de exposição este ponto será abordado mais adiante.

Em defesa de Weisbrod, pode-se contra-argumentar que seu trabalho é na verdade um discurso dirigido aos habitantes dos EUA da década de 1980, e portanto, não teria objetivo de ir mais além. Esta parece ser uma explicação satisfatória para o fato de o autor proceder desta forma.

Outra questão é a ambigüidade do conceito de escolha institucional. Alguns trechos de Weisbrod (1988) parecem evidenciar que o sujeito da escolha institucional é a sociedade. Isto ocorre quando, por exemplo, o autor argumenta que o fato de algumas organizações gozarem de subsídios reflete em última análise uma escolha feita pela sociedade, na medida em que esta entende serem aquelas organizações dignas de incentivo. Esta escolha passaria pelo processo político, pelo que se pode depreender da leitura do texto, e neste sentido, seria um processo de escolha social. Por outro lado, em outros trechos o sujeito da escolha institucional parece ser o indivíduo, ou o contribuinte, como por exemplo quando Weisbrod tece considerações quanto à influência da taxa de subsídio concedida a uma organização sobre a disposição dos contribuintes de lhe aportar doações. Neste caso, a escolha institucional parece assemelhar-se à escolha do consumidor marshalliano, onde o indivíduo exerce a escolha das quantidades ótimas de uma cesta de bens dado um orçamento limitado.

Esta ambigüidade, na verdade, parece refletir uma visão economicista estreita, mas comum, onde o ótimo social é alcançado quando todos os agentes exercem suas opções de escolha de forma a maximizar suas utilidades. Desta forma, sendo a escolha social decorrência da agregação das escolhas individuais, não haveria motivo para enxergar contradição entre ambas. Este ponto de vista é bastante consistente com a idéia de equilíbrio geral da Microeconomia, e o autor parece adotar esta postura. Por outro lado, não isto não pode ser afirmado no exemplo dado: a idéia de que a escolha institucional passa pelo processo político levanta sérias dúvidas quanto à sua efetividade. A idéia de que o sistema político comunica eficientemente as demandas da sociedade, refletindo-as fielmente e produzindo decisões consistentes, parece não ser sustentável. Com efeito, os processos de mudança institucional nem sempre ocorrem sem fricções, como mostra, entre outros, North (1990). Ao contrário, ocorrem muitas vezes casos onde um *lock-in* institucional impede que os anseios da sociedade se traduzam em normas válidas. James (1989) é

(Weisbrod, 1988:5). Posta desta maneira, a citação soaria palatável dependendo do significado que se dá à expressão *novos híbridos*. Entretanto, aqui se encontra uma afirmação um tanto quanto temerária, a de que as sociedades, ou todas as sociedades, fazem a escolha de suas instituições baseado apenas no critério da eficiência

um dos autores que alude a casos deste tipo, quando por exemplo argumenta que escolas religiosas acima de um determinado tamanho podem agir junto às instâncias governamentais - fazendo o que comumente se chama "*lobby*" - para que alguns de seus interesses especiais sejam assegurados, ainda que seus custos sejam maiores que o de outras escolas de menor porte, e esta opção não faça sentido em uma avaliação social mais abrangente.

Uma lacuna maior é a quase omissão da idéia de parceria entre organizações sem fins lucrativos e governo ou empresas privadas. Quase, porque no início de seu trabalho, Weisbrod alude a *formas híbridas* (*sic*), que podem ser parcerias de governo e organizações sem fins lucrativos, como seriam os casos da *Rand Corporation* e do *Urban Institute*. Ambos atuariam como organizações não-governamentais, mas financiados substancialmente pelo governo. Outras formas seriam parcerias entre organizações sem e com fins lucrativos, como por exemplo um hospital organizado por uma *joint-venture* entre a empresa (com fins lucrativos) *National Medical Enterprises* e a *nonprofit Methodist Health Systems*.[15] Entretanto, este assunto não é suficientemente abordado no trabalho. Isto ocorre porque, à primeira vista, entender-se-ia que se um tipo de organização é mais eficiente que os demais, este deveria sobressair, não havendo motivos para se fazer parcerias com os demais. De fato, esta parceria se mostraria em última análise ineficiente, não-ótima. Porém, esta visão não é correta. Ela pressupõe que o financiamento e a provisão são de responsabilidade da mesma organização, ou seja, que são funções orgânicas inseparáveis. Entretanto, quando se separa o financiamento da provisão, pode ocorrer que uma forma institucional seja mais eficiente no financiamento e outra forma seja mais eficiente na provisão. Neste caso, a parceria poderia começar a fazer sentido. É exatamente este o argumento que Salamon (1995) utiliza ao fazer sua crítica à idéia de competitividade entre as três formas institucionais de Weisbrod. Aliás, o próprio título da obra, "*Partners in Public Service*", enfatiza esta perspectiva, como já foi mencionado.

Salamon vai mais além, mostrando que existem falhas não somente do governo, mas também do setor privado não-lucrativo.[16] Estas últimas seriam divididas em quatro grupos: insuficiência, particularismo, paternalismo e amadorismo. Não é meu objetivo aqui descrever com detalhes o que seja cada uma destas categorias, mas apenas para fixar o argumento, valeria descrever a primeira destas falhas, a insuficiência filantrópica. Esta se manifestaria pela incapacidade de gerar recursos financeiros necessários para manter a capacidade de serviço demandada:

---

[15] Ambos os exemplos estão em Weisbrod (1988:2)

[16] Salamon (1995) parece ter preferência pela expressão "setor voluntário". Em sintonia com a terminologia utilizada no restante do trabalho, optarei por utilizar as expressões que já estou usando,

> *"a falha central do sistema voluntário como fornecedor de bens coletivos tem sido sua inabilidade de gerar recursos em uma escala que é tanto adequada como confiável bastante para enfrentar os problemas dos serviços humanos de uma sociedade industrial avançada.*" (Salamon, 1995:45)

É interessante o uso que Salamon faz destas falhas. Argumenta ele que, a cada falha do setor sem fins lucrativos, existe uma "virtude" correspondente do setor governamental. À insuficiência, contrapõe a capacidade fiscal do governo. Com efeito, o poder que o Estado tem de cobrar impostos faz com que ele detenha uma capacidade incomparável de gerar recursos no volume e confiabilidade necessários. Portanto, uma associação entre governo e uma organização filantrópica poderia assegurar à última um fluxo estável de recursos, e à primeira a atenção focalizada a alguma demanda especial.

À luz destas idéias, o que se percebe ao ler Weisbrod (1988) é que ele não foi capaz de ir além de uma visão de competição entre instituições de formas diferentes, norteadas pelo conceito de eficiência. Os casos de parceria parecem ter sido excluídos *a priori* de sua análise, talvez entendendo que, sendo opções alternativas de uma escolha, não haveria razão de ser para aquelas parcerias.

A leitura de James (1989) revela mais alguns pontos escondidos, ainda que a autora assuma uma postura menos crítica ao legado de Weisbrod que Salamon. Destes, talvez o maior seja a omissão da caracterização da oferta destas organizações. De fato, as proposições que sintetizam o pensamento de Weisbrod não falam nada sobre as forças que atuam do lado da oferta, mas considera apenas as razões pelas quais um indivíduo escolhe uma organização em detrimento de outra. James tenta enfrentar este desafio, e a sua contribuição mais original neste campo talvez seja a idéia de que a oferta está estruturada em torno de grupos ideológicos, pessoas que se unem sob a bandeira de determinadas causas, comuns aos seus membros. Entre estas organizações ideológicas estariam "*grupos políticos, sindicatos socialistas, e primeiramente, religiões organizadas. Universalmente através dos países, grupos religiosos são os principais fundadores de instituições de serviço não-lucrativas*".[17] (James, 1989:64) Desta forma, a autora incorpora à sua análise aqueles três casos anômalos mencionados anteriormente: Igrejas, sindicatos e partidos políticos, além de associações de defesa de direitos, de instituições de apoio

---

como "Terceiro Setor", organizações sem fins lucrativos e *nonprofits*

[17] A autora deixa escapar uma generalização temerária, pelo uso do advérbio "universalmente". Entretanto, pode-se afirmar em sua defesa que sua atenção não está voltada exclusivamente para os EUA ou para qualquer outro país em especial. Sua obra "*The Nonprofit Sector in International Perspective*" (1989), uma coleção de estudos sobre o Terceiro Setor em vários países, mostra um interesse especial pela abordagem empírica, a idéia de se estudar a realidade de países variados, e um certo temor de se fazer generalizações

a menores, doentes, minorias, etc.

Por fim, valeria a pena ressaltar a presença de dois conceitos da Economia no trabalho de Weisbrod (1988), que, ainda que não possam estar omitidos de sínteses mais reduzidas como esta, têm papel fundamental na sua estrutura de argumentação. São estes: a assimetria de informação e a heterogeneidade da demanda.

A assimetria informacional é usada para separar as entidades com fins lucrativos e as *nonprofits*. A idéia básica é a de que os consumidores de bens e serviços coletivos podem "desconfiar" das organizações que os ofertam, na medida em que estas detêm informações privilegiadas, difíceis de serem monitoradas pelos consumidores. Um exemplo dado pelo autor é didático e especial, de forma que a concordância do leitor é inevitável:

> "*operadores de clínicas de repouso sabem se os sedativos estão sendo ministrados simplesmente para manter pacientes quietos. Tal informação é muito difícil para consumidores (...) adquirir*" (Weisbrod, 1988:19)

Em casos deste tipo, o fato de uma organização apresentar-se como sem fins lucrativos (ou governo) pode ser interpretado por um consumidor potencial como um atestado de que aquela organização não buscará obter ganhos pelo oportunismo associado a estas assimetrias de informação. Desta forma, se imaginarmos um processo de escolha entre as duas organizações, *coeteris paribus*, a não-lucrativa será preferida. Entretanto, Weisbrod parece associar a idéia de assimetria de informação aos bens coletivos, como se houvesse uma identificação biunívoca entre ambos. Isto não é verdadeiro. Como exemplo, pode-se citar a adulteração de combustível, infelizmente presente em muitos postos de abastecimento de combustível no Brasil deste início do século XXI. A adulteração só é viável quando existe assimetria de informação. Com efeito, se o consumidor pudesse perceber *ex-ante* que o combustível está adulterado, iria optar por abastecer seu veículo em outro posto, a menos que houvesse diferenciação de preço. Vale o mesmo esquema explicativo de Weisbrod, neste caso. Entretanto, não se pode afirmar que o combustível seja um bem coletivo. Portanto, parece ser correto não se identificar bem coletivo com assimetria de informação, ou bem privado com informação perfeita.

A conclusão do autor, portanto, parece estar apoiada em casos particulares, e portanto, não é passível de generalização. Pode-se, entretanto, entendê-la em uma forma mais fraca, que poderia ser enunciada alterando-se a redação da proposição 4 da apresentação inicial para: "para bens privados com informação perfeita, o setor mais eficiente é o setor privado com fins lucrativos. Para bens com qualidades de bens coletivos, *onde existirem assimetrias de informação entre ofertantes e demandantes*, a escolha *pode recair* sobre o governo ou sobre o setor privado

sem fins lucrativos"[18]

Comentário semelhante pode ser feito quanto à heterogeneidade da demanda, que é vista como a condição que define se a oferta será feita por governo, quando a demanda é homogênea, ou pelo setor não-lucrativo, no caso contrário. Novamente, isto é exemplificado por casos didáticos. Um dos que pode ser tomado de sua exposição é o da comparação das doações nos Estados Unidos e Japão:

> *"(...) uma nova evidência mostra um nível notavelmente maior de atividade sem fins lucrativos nos Estados Unidos se comparada com a do Japão, um país de menor diversidade cultural e econômica. Em 1982, contribuições comunitárias* per capita ['Community Chest' contributions] *eram dez vezes maiores nos Estados Unidos que no Japão. Desde que a renda* per capita *nos Estados Unidos é aproximadamente 1,5 vezes maior que a do Japão, alguma diferença seria esperada, mas a questão colocada em uma coluna recente de um jornal japonês - 'Por que a doação per capita japonesa é tão pequena?' - não é provável de ser respondida pelo subtítulo da coluna, 'Os japoneses são pão-duros* [tightfisted]*?' Ao contrário, é mais provável que o maior consenso no Japão, mais homogêneo culturalmente, leva a um maior papel para o governo, para maior* [greater] *satisfação da demanda, e para um menor papel para o setor não-lucrativo.*" (Weisbrod, 1988:27)

Ainda que se possa aceitar que a heterogeneidade da demanda possa desempenhar seu papel, quem poderia creditar apenas a este fator o tamanho relativo do Terceiro Setor? O caso japonês parece ser um exemplo palatável, mas que se poderia dizer, por exemplo, da Irlanda ou dos Países Baixos, países aparentemente mais homogêneos que os Estados Unidos, mas caracterizados como possuidores de setores não-lucrativos maiores pelo *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*?[19]

Portanto, e resumindo, parecem existir muitos problemas na argumentação de Weisbrod (1988). Devem ser reconhecidos os méritos do autor, afinal, ele é um dos pioneiros no estudo do tema, e normalmente o pioneirismo não vem sem riscos. Os conceitos utilizados pelo autor têm sua importância, e não se pode omitir isto. Entretanto, o que se está destacando aqui é que a construção foi feita ignorando outras correntes da Economia. A idéia de uma concorrência virtuosa, por exemplo, pressupõe relevar uma série de trabalhos importantes que mostram os limites da concorrência como instrumento de promoção do bem comum. Weisbrod aceita alguns

[18] As alterações em relação à proposição original estão em itálico

[19] O participação do emprego no Terceiro Setor no emprego total é utilizado aqui como medida de tamanho do Terceiro Setor. Os dados dos Países Baixos (12,4%) e Irlanda (11,5%) superam os dos Estados Unidos (7,8%). A fonte é a pesquisa de Salamon, Anheier e associados, citada por Falconer (1999:93). Aliás, retomando o exemplo japonês, o número dado para o Japão (3,5%) supera o dado

elementos destes trabalhos, como a já citada assimetria de informação, ou talvez os custos de transação, mas nada é dito sobre o ambiente de regras, a capacidade de fazê-las valer, a questão do poder, e tantos outros elementos que poderiam ser destacados.

4. Uma crítica metodológica

Seria a obra de Weisbrod (1988) um exercício de retórica? Seria difícil responder negativamente. Seria, então, sem valor do ponto de vista científico? Paradoxalmente, a resposta negativa é também difícil de ser defendida. Assim, do ponto de vista metodológico, o trabalho de Weisbrod (1988) pode ser visto tanto como um discurso bem elaborado quanto como uma obra conceitual, teórica. Desta forma, poderiam ser aplicadas as observações de vários trabalhos de McCloskey - em especial, McCloskey (1985) - que poderiam ser resumidos pela idéia de que os trabalhos de economistas podem assemelhar-se a um exercício da retórica.

"*The Nonprofit Sector*" pode ser visto como um destes exemplos. Várias evidências indicam isto. Uma delas é o fato de a realidade estadunidense ser focalizada de forma especial, sendo raras as referências à realidade de outros países. Esta observação é bastante coerente com a interpretação de que sua obra era destinada a um público residente nos Estados Unidos na época. Isto pode ser comprovado relendo um trecho do prefácio da obra, quando o autor apresenta o capítulo em que fará suas recomendações de política pública:

> "*(...) é importante que nós pensemos bastante a respeito de nossa atitude com relação ao setor não-lucrativo. Eu espero que minhas sugestões estimulem mais pesquisas e o debate corrente sobre o papel das organizações não-lucrativas na economia estadunidense. Para este fim, eu enderecei este livro para uma larga audiência, para que mesmo leitores com pouco conhecimento em Economia possam seguir os argumentos que eu enuncio no texto. Eu também penso que* 'The Nonprofit Economy' *será de interesse para leitores mais especializados - economistas e outros cientistas sociais (...)*" (Weisbrod, 1988:ix)

Ou seja, o interesse fundamental do autor é o de colocar seus argumentos no debate que provavelmente corria nos Estados Unidos, à época. Isto não deixa de ser uma preocupação legítima. Alguns capítulos de Salamon (1995) também se detém na análise de decisões tomadas durante o governo Reagan. Voltando dois séculos atrás, o próprio David Ricardo produziu uma obra genial, movido em grande parte pelo debate político. Com efeito, não são poucos os casos onde as questões práticas geram brilhantes trabalhos de perfil teórico.

A motivação prática não pode ser entendida, dessa forma, como um sinal de demérito na

---

para o Brasil (2,2%). Dificilmente se poderia afirmar que o Brasil é mais homogêneo que o Japão

obra de qualquer autor. Entretanto, a questão que está por trás não é o julgamento do valor da obra de Weisbrod (1988), mas sim a forma pela qual ele tece seus argumentos, e a relação que isto tem com o próprio processo político, social e econômico da realidade que o cerca. Na verdade, aqui está se entendendo sua obra do ponto de vista funcional, ou seja, como os argumentos dissecados no texto relacionam-se com o contexto que circunda o autor, com suas influências anteriores, e qual ou quais conseqüências o autor espera ter ao publicar sua obra.

E aqui chego a uma observação interessante. Weisbrod assume uma postura liberal do ponto de vista econômico, no sentido de tentar garantir liberdade, ou "espaço", para que as organizações atuem visando alcançar seus objetivos, sejam aquelas não-lucrativas, governamentais ou organizações privadas com fins lucrativos. A análise de suas recomendações permite inferir o caráter sagrado, axiomático, que a concorrência desempenha nos sistemas econômicos, na visão do autor. Desta forma, a obra pode ser entendida como um discurso liberal.

Esta postura não é necessária, no sentido de refletir um eventual consenso típico de "espíritos de época", uma unamidade. Ao contrário, a própria contraposição feita por Salamon (1995) – que, não se pode esquecer, reúne artigos escritos anteriormente, e muitos da década de 1980 – mostra que os pontos de vista de Weisbrod (1988) não eram unânimes na época. Isto de certa forma evidencia a existência de um debate político sobre a questão do Terceiro Setor. A citação negativa feita por Salamon a medidas tomadas na administração Reagan, com respeito à regulamentação das deduções fiscais, reduzindo os incentivos concedidos a doações a entidades não-lucrativas, leva-me a crer que aquelas medidas provavelmente acenderam o debate sobre o tema do Terceiro Setor nos EUA. Entendendo-se desta forma, algumas recomendações de Weisbrod parecem ficar claras, se assumirmos seu posicionamento a favor da concorrência em uma visão liberal. Com efeito, as recomendações de abolição da dedutibilidade de impostos nas doações e dos subsídios postais, para citar duas, refletem uma escolha clara do autor em favor de uma visão de concorrência muito peculiar ao ideário liberal, onde as interferências governamentais sobre a economia são vistas de forma muito negativa.

Portanto, parece ser mais sensato assumir que Weisbrod é um economista liberal às voltas com a defesa de uma não-interferência governamental na competição entre organizações lucrativas e não-lucrativas. Se utilizarmos isso como chave de leitura, "*The Nonprofit Sector*" pode ser entendido como um discurso muito bem fundamentado em defesa daquele argumento, e que utiliza linguagem e argumentos econômicos para justificar as recomendações propostas. Por este motivo, o livro não poderia terminar com uma conclusão, mas sim com as recomendações de políticas públicas, como de fato acontece. E, no rol dos instrumentos utilizados, não faltam

aqueles mais utilizados comumente nos estudos dos economistas: tabelas, dados, estatística, etc.

Weisbrod (1988) ainda apresenta um diferencial, que é o de enumerar diversos exemplos para justificar seus argumentos. Sobre isto, já foi escrito algo ao longo deste trabalho. Porém, aqui irei mais longe. O autor parece utilizar os exemplos por diversas razões. Uma delas poderia ser a escolha de um público-alvo não acostumado a trabalhos de economistas e a necessidade de se fazer entendido de forma fácil por este público. Assim, para mencionar um caso já abordado aqui, é mais eficaz citar o caso da não-lucrativa AAA e dos automóvel-clubes da *Mobil Oil Company*, mostrando que são concorrentes, do que descrever em termos abstratos a possibilidade de concorrência. O leitor estadunidense da época provavelmente vai entender mais facilmente o argumento, e captar o seu sentido pela analogia com a realidade conhecida. Porém, o exemplo não permite a indução, como os cientistas já sabem ao menos desde Hume. Por que a concorrência, e não a cooperação, seria um resultado necessário? Não existiriam outros casos com características diferentes? Não se estaria, dessa forma, levando o leitor a fazer uma generalização indevida? Minha impressão é de que o autor optou por proceder desta forma, de modo a tornar mais popular sua obra, e não se apercebeu do risco de fazer generalizações. Com efeito, se o problema é a ousadia das generalizações, a expressão "Terceiro Setor" deveria ser a primeira a ser revisitada. Este estilo de argumentação parece ser característico de uma série de economistas, incluindo-se aí o próprio Adam Smith, e portanto, o Weisbrod não está inovando neste ponto.

Um segundo aspecto é que os argumentos utilizados, ao mesmo tempo que devem ser de fácil entendimento por um público composto por não-economistas, deve também agradar aos economistas, como mostrou a citação acima. Por este motivo, o texto também deve trazer uma contribuição para os estudiosos da Economia e das Ciências Sociais. Esta é a razão pela qual se encontram no texto menções de artigos de jornais e revistas (como no caso já mencionado das doações no Japão), ao lado de citações de trabalhos de economistas, cientistas sociais, etc., como o próprio Adam Smith,[20] entre outros muito conhecidos, como Amitai Etzioni, Albert Hirschmann, Almen Archian, Harold Demsetz, Oliver Williamson, Kenneth Arrow, George Akerlof e Mancur Olson. A menos dos três últimos, todos estes autores são citados apenas uma vez no livro, incluindo-se aí o próprio Smith, o que poderia sugerir que as referências teóricas não são assim tão densas ou consistentes.[21] Ou seja, ainda que se possa questionar a forma pela qual o

[20] E, para não fugir à regra, a citação de Smith é talvez a mais famosa, e um outro exemplo: "*Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que nós esperamos nosso jantar (...), mas da sua consideração pelo seu auto-interesse*" (Weisbrod, 1988:45)

[21] O conhecido estudo de Richard Titmuss, "*The Gift Relationship*" (1971), por exemplo, é citado no texto, para mostrar que formas não-lucrativas podem ser mais eficientes por não haver incentivos à ação

autor desenvolve seus argumentos para os economistas, seu trabalho acaba por conter saber econômico em algum grau.

Também em consonância com esta visão, não se poderia esperar que Weisbrod utilizasse algum instrumental menos centrado no interesse individual e egoísta dos indivíduos. Por este mesmo motivo, o processo de escolha é tido como individual, ainda que se possam derivar influências externas. O sinal da confiança é uma destas influências. Para citar um dos argumentos do autor onde isto aparece, poderia mencionar a proposição de que as organizações não-lucrativas são mais confiáveis aos consumidores que as suas similares orientadas ao lucro justamente porque as primeiras teriam pouco ou nenhum interesse em agir oportunisticamente, em situações de assimetria de informação, lesando o consumidor. Embora esta influência tenha uma dimensão social, já que ela se aplica não a um consumidor apenas, mas a vários, não se pode negar que a escolha continua a ser exercida de forma individual e auto-interessada, por intermédio de cada um deles.

Da mesma forma, o altruísmo, um dos elementos que poderiam ser tidos como fundamentais no entendimento da forma de operação do Terceiro Setor, é pouco explorado na obra. Esta lacuna é na verdade consistente com a idéia de escolha individual auto-centrada, que, em última análise, é uma decorrência da admissão implícita de uma ética utilitarista. Na falta de motivação em tratar o tema, as oportunidades são desperdiçadas em favor da abordagem de questões que se poderia considerar secundárias, como por exemplo, a influência da dedução fiscal sobre as doações caritativas, ou o efeito dos esforços de *fund-raising* das organizações não-lucrativas sobre a propensão dos doadores a fazer suas doações.[22] Por incrível que pareça, estas duas questões são as que dominam o item "*Que Fatores Influenciam as Doações Caritativas*" (Weisbrod, 1988:92:103). Em meio à discussão, aparece um pequeno parágrafo solitário, destacando o papel das normas sociais, mas referindo-se à forma pela qual aquelas interferem sobre o volume das doações. A preocupação do autor, neste item, é marcadamente quantitativa.

Por fim, vale a pena mencionar que a Econometria, uma das ferramentas preferidas dos economistas, não poderia estar ausente do trabalho de Weisbrod (1988), ainda que seu emprego

---

oportunista de um dos lados - no caso, os doadores de sangue - em contextos de assimetria de informações (Weisbrod, 1988:44). Isto não deixa de ser verdadeiro, mas à discussão do altruísmo como motivador das escolhas não foi dado qualquer destaque

[22] A proposição discutida pelo autor é a influência da "razão de *fund-raising*", entendida como a porcentagem dos recursos totais gasta com o esforço de arrecadação, sobre os níveis das doações. Um dos argumentos postos em discussão apregoa que é irracional para os doadores ajustar o valor de suas doações com base na razão de *fund-raising*. Entretanto, Weisbrod contra-argumenta, citando um estudo econométrico conduzido por ele e por Nestor Dominguez, concluindo que quanto maior a razão de *fund-raising*, menor é o volume de doações. Entretanto, não fecha questão, preferindo

possa ser tido como inadequado ao caso. Um caso interessante é o do efeito da dedução fiscal sobre o volume das doações. O autor conclui que existe um efeito positivo, ou seja, quando as deduções fiscais aumentam em porcentagem, o volume de doações aumenta porque o preço final da doação de uma unidade monetária reduz, tornando-se a doação mais atrativa ao contribuinte. Entretanto, o que nos interessa mais aqui é a magnitude do efeito, ou seja a elasticidade-preço das doações. Esta pode ser entendida como a razão entre a variação porcentual do volume das doações sobre a variação porcentual do preço final das mesmas. Como preços finais maiores das doações devem reduzir seu volume, esta elasticidade é negativa. Citando dezesseis estudos econométricos, Weisbrod (1988) mostra que os resultados variam entre -0,10 e -2,54, com valor médio de -1,24.[23] Por que a gama de valores obtidos teria sido tão ampla? A resposta do autor tateia sobre várias possibilidades:

> *"A gama ampla de estimativas de elasticidade é uma base para alguma preocupação quanto à propriedade* [appropriateness] *dos modelos e dados usados para gerá-las. Enquanto cada estudo incluiu uma variável de alíquota fiscal, os estudos variaram amplamente nas outras variáveis explanatórias e na faixa de renda dos doadores incluídos; eles também diferiram em sua inclusão de características dos doadores - tais como idade, raça, estado civil e educação. Ademais, todos eles ignoraram características das organizações beneficiadas - por exemplo, sua reputação, seu nível de gastos com* fund-raising *e sua eficiência em converter doações em serviços finais mais que em custos administrativos e de* fund-raising*; veremos mais adiante neste capítulo que estes podem ser determinantes importantes da doação, embora não esteja claro se eles influenciam o volume de doações agregado ou apenas a distribuição entre organizações caritativas concorrentes.*" (Weisbrod, 1988:94)

É interessante notar que a causa mais óbvia, a heterogeneidade das organizações, não foi mencionada diretamente como uma possibilidade. Ao contrário, o autor não foge à tarefa de sustentar uma generalização sobre as organizações não-lucrativas, desde que se considerem as suas "características" como variáveis de controle. Entre estas, as três sugestões dadas - a reputação das organizações, seu nível de gastos em *fund-raising*, e sua eficiência em converter doações em serviços finais - parecem não dar conta da tarefa de tratar consistentemente a heterogeneidade das organizações não-lucrativas. Não se pode deixar de ver nestas tentativas a idéia da proposta de construção de um novo paradigma, como na fase da ciência pré-paradigmática de Kuhn (1962:1987). Não é à toa que Salamon (1995), ao propor um enfoque diferente e estruturado como uma alternativa a Weisbrod, cita entre outros o próprio Kuhn:

---

esperar novas pesquisas sobre o assunto (Weisbrod, 1988:97-100)

[23] Ou seja, isto significa que se o preço final das doações aumentar 10%, o volume de doações deve reduzir -12,4% (= -1,24 vezes 10%)

> *"Como Thomas Kuhn colocou em seu livro clássico,* 'The Structure of Scientific Revolutions'*, 'na ausência de um paradigma [ou teoria] ... todos os fatos que poderiam possivelmente pertencer ao desenvolvimento de uma dada ciência tendem a parecer* [are likely to seem] *igualmente relevantes' (Kuhn, 1962:15). Faltando uma teoria válida, fatos cruciais podem portanto ser olhados superficialmente* [overlooked] *ou despercebidos. 'Fatos não falam por si próprios', Stephen Jay Gould observou, 'eles são lidos à luz da teoria' (Gould, 1977)"* (Salamon, 1995:36)

Vale a pena notar, agora de forma mais incisiva, que a análise de alguns destes assuntos deveria contar com o uso de instrumentos existentes em outras disciplinas. Por exemplo, ao se tratar das doações, seria interessante ouvir os antropólogos; ao se falar de escolha, seria conveniente ouvir os psicólogos; ao se falar de influências das organizações, os sociólogos;e ao se falar da evolução do setor não-lucrativo, os historiadores. A abordagem multidisciplinar, como afirma Nyssens (2000), é necessária em casos deste tipo, porque no Terceiro Setor parecem coexistir várias lógicas de ação. Como nem todas pertencem ao campo da Economia, os economistas parecem não conseguir dominá-las por completo. Parafraseando a citação de Salamon, os fatos mais relevantes podem passar despercebidos.

5. Conclusão

Percorrido o itinerário proposto, volto às questões enunciadas no início do trabalho. As ciências, ou mais propriamente o estoque de conhecimento científico, são um ativo - com o perdão da redução a um termo contábil - da humanidade. Na qualidade de ativo, normalmente gera resultados e os fornece aos seus detentores. Entretanto, no caso específico do conhecimento científico, em alguns casos os detentores parecem ter interesse em um tipo específico de resultado ou de questão, de forma que a aplicação do conhecimento passa a ser viesada. Entre estes casos, está o do uso do conhecimento científico como componente de discurso, subordinado ao interesse especial do emissor.

Este parece ser o caso de Burton Weisbrod, ainda que seja necessário e justo reconhecer os seus méritos. Entre estes, figuram claramente a idéia da "demanda diferenciada", gerada pela heterogeneidade das camadas sociais, e a abordagem das questões da assimetria de informações em organizações lucrativas e não-lucrativas. Sobre esta questão, o autor faz de fato uma análise bastante aprofundada, talvez até em excesso. Com isto, articula uma teoria consistente, capaz de dar respostas concretas a questões práticas como a pertinência ou não da parceria entre setor público e organizações não-lucrativas. Entretanto, a profundidade com que trata este aspecto tem

como contrapartida a superficialidade na análise de alguns outros. Para citar dois, poderia mencionar as motivações das ações dos doadores, deixada sem análise, e a natureza das organizações filantrópicas, tratadas como conseqüências de variáveis subjetivas como as preferências individuais ou de elementos contratuais como os custos de transação. Paradoxalmente, o fato de Weisbrod entender como imprópria a parceria entre governo e Terceiro Setor faz com que ele não dedique muito esforço à análise de casos deste tipo, ainda que seja forçado a reconhecer sua existência, ainda que de forma muito discreta. Tudo isto é muito consistente com a idéia de anomalia da explicação kuhniana para o desenvolvimento da ciência. Weisbrod talvez ainda não tivesse se deixado questionar sobre estes casos, e por isso, deve tê-los tratado como de menor importância.

A forma de proceder do autor revela algumas escolhas conscientes e, quem sabe, algumas outras inconscientes. Acima de todas elas, paira a idéia de um indivíduo auto-centrado, egoísta, racional, livre para escolher, mas mal-informado, característico de uma ética utilitarista modificada pela inclusão da informação imperfeita. Entretanto, o senso comum consideraria paradoxal entender um conjunto de organizações que se identifica pela solidariedade, pelo apoio a causas meritórias, pelo altruísmo, pelo dever bem cumprido, etc., à luz deste indivíduo egoísta. Este paradoxo revela em última análise as reais intenções do autor. Reduzindo o Terceiro Setor a um problema de assimetria informacional, as organizações filantrópicas passam a ser mais uma forma interessante de se promover a eficiência econômica, do que uma expressão da solidariedade humana, do respeito à natureza, da promoção do desenvolvimento sustentável, da preocupação com a eqüidade na distribuição da renda, que são os ideais que norteiam aqueles que se mais se dedicam a estas organizações.

Tudo isto poderia levar à conclusão pessimista de que a ciência, e a Economia em especial, pode ser reduzida a um discurso convenientemente elaborado, endógeno ao sistema social, político e econômico. Entretanto, penso o contrário. Considero que, ainda que a ciência possa ser usada como instrumento de convencimento, ela pode também ser usada como meio de desenvolvimento humano, porque também oferece a possibilidade de fazer as pessoas verem o que não imaginam ver, incluindo os outros cientistas. Esta perspectiva está muito associada à idéia de reversão paradigmática kuhniana, à qual nenhum cientista e nenhum não-cientista pode se imaginar imune. Por este motivo, a ciência pode progredir e ajudar a sociedade a fazer o mesmo. Esta é a razão e a medida de meu otimismo.

Referências Bibliográficas

BONAMUSA, Margarita e VILLAR, Rodrigo (1998). "La importancia de la funcion politica en el Tercer Sector". Comunicação apresentada no Primeiro Encontro da Rede de Pesquisas sobre o Terceiro Setor na América Latina e Caribe do ISTR "Repensando o Público na América Latina: as Organizações da Sociedade Civil", Rio de Janeiro.

ETZIONI, Amitai (1988). *The Moral Dimension - Toward a New Economics*. London: The Free Press

FALCONER, Andrés P. (1999). "A Promessa do Terceiro Setor. Um Estudo sobre a Construção do Papel das Organizações Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão". Dissertação de Mestrado, FEA-USP, São Paulo, (mimeo)

FERNANDES, Rubem César (1994). *Privado porém público. O Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará

FRONTANA, Andrés V. (2000). "O Capitalismo no Fim do Século XX: A Regulação da Moeda e das Finanças em um Regime de Acumulação sob Dominância Financeira". Tese de Doutoramento, FEA-USP, São Paulo

GALBRAITH, John K. (1994). *Uma Viagem Pelo Tempo Econômico*. São Paulo: Pioneira

HOBSBAWN, Eric (1997). *Era dos Extremos. O breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras

JAMES, Estelle (1989). *The Nonprofit Sector in International Perspective. Studies in Comparative Culture and Policy*. New York, Oxford: Oxford University Press

KUHN, Thomas S. (1962/1987). *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva

LANDIM, Leilah (1993). "A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão impossível". Tese de Doutoramento, UFRJ, Rio de Janeiro

McCLOSKEY, Donald M. (1985). *The Rhetoric of Economics*. Madison, The University of Wisconsin Press

NORTH, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge

NYSSENS, Marthe (2000). "Les approches économiques du tiers secteur: apports et limites des analyses anglo-saxonnes d´inspiration néo-classique". *Sociologie du Travail,* 42(2000), pp. 551-565

OLSON, Mancur (1965/1971). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press

RAMOS, Luiz C. (2003). "Em Busca das Origens do Terceiro Setor: uma Avaliação Crítica da Literatura Econômica sobre Organizações Não-Lucrativas". Dissertação de Mestrado, FEA-USP, São Paulo, (mimeo)

SALAMON, Lester M. (1995). *Partners in Public Service. Government-NonProfit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press

WEISBROD, Burton *(1988). The Nonprofit Economy.* Cambridge: Harvard University Press