

## AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS - ONGS COMO MODELO DE GESTÃO

Antonio Soares CERVILA\*\*

Simone Faria DRAGONE\*

- **Resumo:** Este artigo faz um estudo sobre o Terceiro Setor, posicionando as Organizações Não-Governamentais - ONGs, que compõem esse setor, não apenas como entidades sem fins lucrativos, dedicadas a seu papel social, mas também como um modelo de gestão a ser observado pelas empresas em geral.
- **Palavras Chave:** Terceiro Setor; ONGs; Gestão.

Estamos vivendo uma época de consolidação de um novo setor social, com capacidade de colaborar ativamente na criação de uma sociedade mais participativa e preocupada com o bem-estar da comunidade. Este novo setor, denominado Terceiro Setor, é genericamente definido, conforme exposto por Martins (1998), como o setor de serviços não orientado para o lucro. É uma esfera composta por organizações não-governamentais, sem fins lucrativos e voltadas à ação social.

---

\*\* Economista, pedagogo e Mestre em Educação pela *Oklahoma State University (OSU) – USA*. Coordenador do Curso de Administração da FACEF.

\* Administradora de Empresas pela FACEF e Pós-Graduada em Gestão Empresarial da FACEF.

Abordando essas organizações, muitos autores verificam que o seu papel na sociedade não se restringe apenas ao social, para o qual elas foram criadas, mas elas ainda atendem a muitos objetivos administrativos das empresas em geral.

As ONGs têm sido sempre experiências importantes e inovadoras. Segundo Gelinek (1982), as ONGs "foram frequentemente pioneiras, ao reconhecerem uma nova necessidade que emergia e à qual responderam com iniciativa e imaginação." Elas são ágeis no reconhecimento de áreas-problema, reagindo de maneira não convencional e independente, e, nas áreas de pesquisa e estudos avaliativos, são igualmente de vital importância.

Drucker (1988) adverte que precisamos aprender que a "não-lucratividade" pode ser, para as sociedades modernas, a saída para a má administração das burocracias do bem-estar social.

No geral, as ONGs têm uma diversidade muito grande de formas e nomes, tais como, organizações não-governamentais, associações comunitárias, organizações religiosas, fundações privadas, entidades assistenciais, entre outras; e, prestam serviços também muito diversificados quanto à extensão e ao público que alcançam.

O termo ONG foi criado na ONU, logo após a II Guerra Mundial, para caracterizar as iniciativas de entidades da sociedade civil comprometidas com a reconstrução da vida social. No Brasil, as primeiras ONGs foram criadas e estruturadas a partir das décadas de 60 e 70, crescendo e se consolidando nos anos 80 e 90. Hoje a participação dessas organizações nos serviços sociais brasileiros é muito expressiva. A ABONG<sup>1</sup> reconhece cerca de 2 mil organizações como enquadradas no perfil definido por essa entidade.

Paz (1997) admite como objetivo fundamental dessas organizações a contribuição para a consolidação de uma sociedade democrática, cidadã, justa, igualitária, que respeite as diferenças, diversidades, e valorize a participação e a solidariedade.

Devido à sua própria natureza, tais organizações tendem a ser formadas a partir de lideranças comunitárias, com base em voluntariado e dedicação. Estas ONGs possuem características comuns, tais como: (1) atender a necessidades sociais, trabalhando para o bem comum; (2) são institucionalizadas e têm personalidade jurídica; (3) são institucionalmente privadas; (4) não são lucrativas e, portanto, não distribuem lucros entre seus membros; (5) são auto-governáveis, não recebem ordens de entidades externas, e têm seus próprios procedimentos; e (6) convocam para trabalhar voluntários tanto em nível administrativo como operacional.

Socialmente, as organizações não-governamentais mantêm um estreito relacionamento com as pessoas na base, representam diferentes preocupações individuais, promovem a comunicação entre grupos e sociedade, mobilizam experiência e técnica, encorajam participação ativa, apresentam e difundem fortemente os direitos e as necessidades das pessoas face a uma estrutura social cada vez mais anônima. Economicamente, elas se mostram muito eficazes, pois, como afirma Drucker (1988), "as instituições sem fins lucrativos, para obter resultados, gastam muito menos do que o governo para fracassar."

Segundo dados de 1994, tabulados por Rubem César Fernandes (1998), a atuação das ONGs no Brasil está dividida da seguinte forma: 40% delas se ocupam de educação e formação; 30% de desenvolvimento e promoção social; 20 % de programas de saúde; e 10% com pesquisa.

Os governos estão se mostrando incompetentes na solução de problemas sociais. O Estado esgotou, segundo Morales (1998), sua capacidade de expandir os investimentos sociais, e o mercado já se mostrou incapaz de regular a produção e distribuição de bens que correspondem a conquistas de direitos sociais. Nesse contexto, as ONGs são apresentadas como uma saída viável para o atendimento das demandas sociais.

O Terceiro Setor vem assumindo responsabilidades crescentes na oferta serviços quando os existentes não são adequados, ou não são acessíveis às pessoas necessitadas, ou quando surgem situações de emergências; dessa forma, atua como um complemento

<sup>1</sup> Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais. - 1998

do governo, provendo um adicional que este e o setor privado seriam incapazes de suprir.

Os neoliberais sustentam que as funções relacionadas com o bem-estar social pertencem à esfera privada, ou seja, à sociedade civil. À medida que as ONGs se propõem tão somente a servir as causas e as necessidades da comunidade, elas se constituem em fator de equilíbrio entre o poder político e o poder econômico.

Dentro de uma perspectiva de mercado, o Terceiro Setor tende a se expandir à proporção em que o Estado se desvincula, como vem demonstrando, da promoção de causas sociais e espera que as ONGs dêem conta da demanda e interesses sociais.

As ONGs que prestam serviços públicos vêm apresentando, na verdade, uma infinidade de alternativas de geração informal de emprego e renda, alternativas essas que atenuam os efeitos sociais do desemprego formal.

Drucker (1988) afirma que, mesmo os voluntários, encaram o trabalho nessas organizações como uma carreira paralela às suas atividades remuneradas e insistem em serem treinados e serem responsáveis por resultados, desempenho e oportunidades para ascender a posições gerenciais, embora não remuneradas; pois vêm no trabalho voluntário um meio de acesso à realização, à eficácia, à auto-satisfação e à cidadania.

No entanto, além da realização pessoal e do espaço para o exercício da cidadania, o Terceiro Setor é hoje, segundo Rifkin (199), na era da informação e da reestruturação produtiva, uma saída para reeducar e absorver parte da mão-de-obra desempregada.

Hoje, nos EUA, este setor vem preenchendo lacunas abertas por uma reestruturação produtiva, amenizando o impacto do desemprego estrutural através do grande número de ONGs.

No Brasil, segundo dados do Ministério do Trabalho, em 1991 o Terceiro Setor já era o terceiro maior segmento na geração de emprego e renda, empregando cerca de 1 milhão de pessoas.

No cenário atual, as ONGs são consideradas organizações com alto nível de excelência, pois se apresentam de forma ética, têm credibilidade, criatividade, imensa capacidade de trabalho, são inovadoras e geradoras de uma nova política e uma nova cultura.

Para alguns autores, entre eles Martins (1998), o Terceiro Setor representa o advento de uma era pós-burocrática, na qual as mazelas do Estado seriam equacionadas com maior racionalidade e legitimidade no seio da própria sociedade.

Confirmando essa premissa, Gelinek (1982) afirma que a estrutura das ONGs são organizadas com menos burocracia, facilitando, assim, o processo de tomada de decisões. "Conseqüentemente é mais fácil captar situações e ajustá-las quando necessário, e, portanto, mais alta sua eficácia."

Segundo Portantiero (1998), as organizações do Terceiro Setor têm suas formas de gestão diversificadas em autogestão, co-gestão e cooperativização; as formas de tomada de decisão multiplicam-se em socializadas, descentralizadas e autonomizadas; e a gerência apresenta-se em variadas formas, como desburocratizada, transparente e participativa.

Verifica-se, conforme apontado por Oliveira Neto (1991), que essas organizações se apresentam sensíveis aos problemas de gerenciamento e administração e à introdução de inovações metodológicas e pedagógicas, e possuem boa capacidade de interlocução com o setor privado, organismos governamentais e agências de cooperação internacional.

No entanto, encontram-se ainda algumas dificuldades no que se refere à administração dessas instituições, o que as impede de alcançar o máximo de seu potencial. Drucker (1988) afirma que, em primeiro lugar, as instituições pequenas e médias precisam gerenciar a si mesmas tão bem quanto as melhores, pois a maioria ainda não se vê como responsável por desempenho e resultados. Em segundo lugar, precisam aprender a captar recursos; algumas ainda procuram obter recursos, proclamando necessidades, mas o público faz doações a fim de encontrar resultados. E, como última dificuldade, o autor cita a atitude dos governos e das burocracias públicas.

Gelinek (1982), apesar de reconhecer a eficácia das ONGs, observa que os padrões organizacionais e administrativos têm de ser humanos, flexíveis e adaptáveis, considerando, ao mesmo tempo, a necessidade de: eficácia, custos reduzidos e procedimentos claros.

Outras premissas que devem ser seguidas, segundo Rafael (1997), são: (1) maior organização, de modo a permitir a obtenção de dados mais confiáveis quanto às ações deflagradas e aos recursos disponíveis para a consecução de suas finalidades filantrópicas; (2) definição mais específica de suas finalidades e maior especialização na área de atuação; (3) profissionalismo na administração; e (4) ampliação das relações internacionais entre entidades filantrópicas, propiciando o intercâmbio de idéias e soluções.

Observa-se, no entanto, que a obtenção de recursos é a maior dificuldade das organizações não-governamentais. De acordo com Oliveira Neto (1991), as ONGs sobrevivem, tradicionalmente, de receitas advindas da cooperação internacional, do fundo público, da captação junto a indivíduos e empresas e da prestação de serviços técnicos.

Paz (1997) enfatiza como a maior fonte de recursos financiadores dos trabalhos das ONGs, as agências internacionais de cooperação não-governamentais dos países europeus, do Canadá e dos Estados Unidos. Segundo a autora, "este relacionamento de parceria e solidariedade com a cooperação internacional faz parte da história das ONGs e de suas possibilidades de existência e crescimento."

Na análise de tendências futuras, encontra-se uma dicotomia de idéias. Na opinião de Drucker, as ONGs devem procurar obter o dinheiro de que necessitam principalmente de pessoas físicas, pois mesmo que haja dinheiro do governo e de empresas, estes suprirão somente uma fração das necessidades.

Contrário a essa teoria, Oliveira Neto (1991) enfatiza que as ONGs devem lutar pela ampliação dos mecanismos de acesso aos fundos públicos, garantindo a regularidade das transferências, evitando a corrosão do valor real pela inflação e aumentando o volume de recursos recebidos. Segundo esse autor, a criação de mecanismos oficiais de financiamento direto e indireto, via organismos multilaterais, abriria novas perspectivas, no entanto, envolveria riscos políticos quanto à perda de autonomia e legitimação das propostas neoliberais. A captação de recursos junto ao público e às empresas constitui grande desafio, pois as contribuições

individuais envolvem a necessidade de gerar uma base social identificada com as propostas da organização, e, no Brasil, esse tipo de experiência se mostra limitada; e a captação junto às empresas tem sido aproveitada pelos segmentos de corte assistencial, sendo que as demais ONGs mantêm baixo nível de interlocução com os setores empresariais. Já a geração de recursos pela prestação de serviços é limitada pela sobrecarga de trabalho que produz.

Dentro dessa preocupação com a obtenção de recursos, os autores são unânimes em apontar a necessidade do crescimento da responsabilidade social dos empresários.

Para Navarro (1999), primeiramente, o empresário necessita entender, que sua empresa é uma comunidade de trabalho e parte essencial da comunidade nacional. Em segundo, tem que cumprir com as obrigações formais estabelecidas pela lei. E, em terceiro, tem que ir mais além, no que se refere à captação e à aplicação no setor social. O empresário tem que ser participativo nos problemas sociais de sua comunidade; e, em tempos de crises, tem que reforçar a estrutura administrativa de sua empresa e evitar, de todas as formas, o aumento do desemprego.

Para alguns autores as empresas não só estão coesas com a obrigatoriedade dos seus investimentos por força de incentivos fiscais, mas também comprometidas com sua própria atividade e com seus próprios recursos. A empresa precisa criar condições para continuar existindo e, para tanto, precisa promover a capacitação e o desenvolvimento para os seus integrantes e para as comunidades em que serve e está inserida.

Várias são as contribuições desse novo setor da economia para as empresas. Primeiramente, podemos citar o fato das organizações não-governamentais ajudarem no equilíbrio social da comunidade, o que torna o ambiente melhor para as empresas se estruturarem e desenvolverem. No entanto, recentes estudos demonstram ser bem maiores essas contribuições. As técnicas gerenciais criadas pelas ONGs, se utilizadas pelo 1º e 2º setores, os tornariam bem mais rentáveis.

Drucker (1988) é o primeiro a considerar que as instituições do Terceiro Setor estão se tornando altamente inovadoras. Para esse

autor, as ONGs são verdadeiras pioneiras, em se falando de motivação e produtividade do pessoal que trabalha com conhecimentos, elaborando políticas e práticas que as empresas terão de aprender no futuro.

Handy (1998) defende a idéia de que o Terceiro Setor se transformará, no futuro, num celeiro de lideranças para as empresas. Poderá ser o local de treinamento empresarial e talvez político.

Além do exemplo administrativo prestado pelas ONGs, o setor privado vem descobrindo que investir em filantropia vem se tornando uma poderosa vantagem competitiva para as corporações e seus executivos. No que se refere à imagem, é visto que atualmente as empresas precisam possuir qualidade, serviços, preços de padrão mundial e marketing; e, além disso, é necessário ainda fazer com que as pessoas gostem da empresa e se identifiquem com a marca.

A filantropia estratégica, ou seja, planejada e bem administrada, faz, segundo Kanitz, com que os consumidores fiquem felizes. De acordo com pesquisas nesse segmento, as empresas que apóiam instituições beneficentes capturam 80% a mais de clientes do que as não apoiadoras, em igualdade de qualidade e preços do produto. As mesmas pesquisas demonstram, surpreendentemente, que 60% dos consumidores se dispõem a trocar de marca para outra um pouco inferior, se o produto ou empresa apóiam entidades beneficentes.

Por outro lado, a filantropia estratégica, onde todos participam, faz com que os funcionários se sintam orgulhosos de trabalhar na empresa, e por conseqüência, acabam por produzir mais, tornando-se mais motivados. Uma pesquisa realizada pela Kanitz e Associados, com 1200 jovens, mostrou que 68% deles optariam por trabalhar em uma empresa que tivesse um projeto social interessante. Conforme explica Kanitz, os funcionários que dedicam parte do tempo de trabalho à ação voluntária apresentam características como humildade e respeito pela opinião de outras pessoas, sendo essa uma característica fundamental para o trabalho em equipe.

Rafael (1997) afirma que se o interesse pela questão social se generalizar entre os executivos, certamente aumentará a prática de

ações sociais honestas e responsáveis, criando uma nova mentalidade empresarial.

No entanto, para que os investimentos no Terceiro Setor tragam todas essas contribuições apresentadas, a filantropia tem que ser feita de forma estratégica. É preciso: (1) ter foco, eleger uma causa e concentrar as energias na mesma; (2) criar um grupo independente para cuidar da área social; (3) conseguir a participação e interesse dos funcionários; (4) estabelecer metas, avaliar e cobrar resultados; e (5) definir um orçamento.

A participação da comunidade, é fundamental para as empresas que quiserem fazer a diferença daqui para a frente.

O papel do Estado, perante as demandas sociais, vem sendo questionado desde os anos 80, provocando transformações no governo e na forma de gerir o social. Com o advento do Terceiro Setor e das novas posições neoliberais, observa-se que a ação estatal sofre mudanças, apresentando o sistema de parcerias como uma nova configuração na área social.

Comumente é afirmado que a descentralização da ação do governo federal reduz os elos burocráticos da cadeia de produção até chegar ao foco, ou seja, ao cidadão e às famílias pobres. Dessa forma, a parceria com as ONGs se torna importante, pois essas têm capacidade de agir de forma espraiada pela sociedade, aumentando a abrangência das ações sociais.

Morales (1998) diz que a maior vantagem encontrada no ato do Estado em financiar as ONGs está na oportunidade de contar com maior eficiência, promover a competitividade e flexibilidade na execução das atividades, propiciando um maior controle social.

No entanto, esse sistema de parcerias apresenta alguns riscos e desafios, citados por Serva (1997), tais como:

a) **Racionalidade:** Existem dois tipos de racionalidade: a instrumental, que sustenta as ações orientadas pelo cálculo, desempenho, rentabilidade e utilidade; e a substantiva, que produz ações fundadas na ética, autonomia, liberdade e solidariedade. Nos organismos governamentais, é predominante a racionalidade instrumental, e nas organizações do Terceiro Setor predomina a racionalidade substantiva. O choque entre

essas duas lógicas de ação é inevitável e a coordenação se torna um desafio para o bom funcionamento da parceria.

- b) **Significado de desenvolvimento:** O Estado utiliza o termo desenvolvimento, freqüentemente, para legitimar as intervenções na sociedade e justificar decisões arbitrárias. A noção de desenvolvimento que provém das idéias de desligamento e de supremacia da economia de mercado sobre o social, a ética e a política, tende a considerar outros tipos de economia como um terceiro setor, concebendo assim a economia desligada do social. Dessa forma, o significado de desenvolvimento se torna um desafio para a relação Estado-ONGs.
- c) **Formas de representação política:** O Estado vê o social emergente como seres marginalizados ou dependentes, não se colocando em situação de diálogo com a sociedade que pretende servir. Dessa forma tem dificuldade em admitir a autonomia da comunidade e dialogar em posição de igualdade com as ONGs, originadas da sociedade civil.
- d) **Gestão:** O Estado aplica a Gestão Racional voltada para a maximização de recursos e alcance de fins desprovidos de julgamento ético. Essa gestão se choca com os valores de solidariedade, liberdade e autonomia presentes nas ONGs.

No entanto, apesar dessas dificuldades, já existem previsões de que, em um futuro próximo, o Estado e Terceiro Setor se unam para suprir as demandas sociais. Serva (1997) aponta três possíveis tipos de parcerias: a parceria pontual, a parceria ampliada dirigida pelo Estado e a parceria ampliada de mutação cultural. Assim sendo, este é e será um segmento, que já está dando, e continuará a dar oportunidades às empresas, aos gestores a todos aqueles que dela dependem.

- **ABSTRACT:** In this article the Non Governmental Organizations - NGOs are analysed not only as non- profit organizations dedicated to foster social goals, but also as a managerial model to be applied to any business activity.
- **KEYWORDS:** Non Governmental Organizations; Third Sector; Managerial model.

### Referências bibliográficas

- DRUCKER, P. F. *Administrando em tempos de grandes mudanças*. São Paulo: Pioneira, 1988.
- GELINEK, I. Papel e responsabilidades das organizações não-governamentais. *Debates Sociais*, Rio de Janeiro, n. 35, p. 47-65, 2 sem/ 1982.
- HANDY, Charles. Fazer o bem compensa? *Revista Exame*, 22/04/98.
- KANITZ, S. *Filantropia estratégica ou doações ao acaso*. Kanitz Associados. Internet.
- MARTINS, H. F. Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor. *Revista de Administração Contemporânea – ANPAD*, v. 2, n. 3, p.109-128. set./dez. 1998.
- MORALES, C. A. Nem privado, nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos. *Revista do Serviço Público*, n. 4, p.117-149. out./dez. 1998.
- NAVARRO, Juan Sánchez. La responsabilidad social del empresario.1999.
- OLIVEIRA NETO, V. de. As ONGs e o fundo público. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 37, p.129-155, 10/12/1991.
- PAZ, R. D.O. O que é ONG? *Serviço Social & Sociedade*, n. 53, mar. 1997.
- RAFAEL, E. J. *Fundações e direito*. São Paulo: Melhoramentos, 1997.
- REVISTA AGITAÇÃO. A contribuição do 3º Setor para o desenvolvimento sustentado, n.25, nov./jan. 1999.
- REVISTA EXAME. Fazer o bem compensa? 22/04/1998.
- RIFKIN, Jeremy. O fim do Emprego, 199 .

- SCORNAVACCA JR., E., BECKER, J.L., CARAVANTES, G.  
Administrando Projetos Sociais. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 32, n. 6, p. 159-177, nov/dez. 1998.
- SERVA, M. O Estado e as ONGs: uma parceria complexa. *Revista Administração Pública*, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v.31, n.6, nov./dez. 1997.