

**PRESERVAR A IDENTIDADE E BUSCAR PADRÕES DE EFICIÊNCIA: QUESTÕES  
COMPLEMENTARES OU CONTRADITÓRIAS NA ATUALIDADE DAS  
ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS?**

**Cristina Amélia Pereira de Carvalho**<sup>1</sup>

Av. Prof. Moraes Rêgo, 1235 - Cidade Universitária

CEP: 50670-901 Recife/PE Brasil

Tel: (81) 2126.7172

E-mail: [cris\\_carvalho@uol.com.br](mailto:cris_carvalho@uol.com.br)

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Centro de Ciências Sociais Aplicadas

Departamento de Ciências Administrativas

CEP: 50670-901 Recife/PE Brasil

**Resumo:**

Este artigo discute a questão posta pelo debate que acontece hoje no seio das organizações não governamentais que formam o Terceiro Setor, entre a preservação da identidade dessas organizações com base em valores como a cooperação e a solidariedade e, a busca de padrões de eficiência e de eficácia que as está levando a assumir práticas importadas das empresas subordinadas aos ditames do mercado. A temática é discutida ao nível das proposições teóricas que a fundamentam, nomeadamente as relativas às novas formas de financiamento das ONGs, aos modelos de gestão que incluem novos elementos como a participação voluntária e, ao marco legal que, ainda que incipiente, já assume um poder de normatização específico sobre as ONGs. Estas questões foram, em parte, verificadas e testadas no universo de ONGs existentes em Alagoas e que são objeto de investigação em curso. Os resultados confirmam a crescente profissionalização e burocratização das referidas organizações num processo complexo de institucionalização do Terceiro Setor e dos novos movimentos sociais.

**Palavras-chave:** Identidade, institucionalização, terceiro setor, organizações não-governamentais, eficiência.

Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais?

## **PRESERVAR A IDENTIDADE E BUSCAR PADRÕES DE EFICIÊNCIA: QUESTÕES COMPLEMENTARES OU CONTRADITÓRIAS NA ATUALIDADE DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS?**

O campo do associativismo e do voluntariado não é um invento social de finais do século XX. As revoluções burguesas de há duzentos anos defendem o direito de reunião e de livre organização autônoma, passos indispensáveis para o florescimento das associações e das atividades de voluntariado. A partir do século XVIII o movimento da Ilustração reivindica o direito à associação, à reunião e ao debate e isso cristaliza-se em vários tipos de associações como as academias e as sociedades científicas e de leitura e as tertúlias.

Em sua análise das sociedades modernas do início deste século, Alexis de Tocqueville considerava a existência e a multiplicação das associações voluntárias indicadores da democracia liberal. Este fortalecimento da sociedade capitalista deu passagem a novos valores e pautas de ação, assim como a reações e mecanismos de defesa dos que se sentem ameaçados (Anheier, 1989). O caminho da reivindicação e a organização autônoma das populações são a nova via para o associativismo. Nascem novas associações como os sindicatos e os grêmios. Nos países submetidos a regimes autoritários as associações acrescentam à reivindicação um forte caráter político de oposição aos governos impopulares.

As entidades sem fins lucrativos, as organizações de voluntariado (que utilizam trabalho voluntário), as organizações não governamentais/ONG ou qualquer outra forma de organização gestada nos Novos Movimentos Sociais/NMS e situada na amálgama que é o Terceiro Setor, convivem sob uma combinação dos elementos políticos, ideológicos, econômicos e sociais que caracterizam um determinado momento histórico de um país que, por definição, será diferente de qualquer outro cenário geográfico e temporal.

Se por um lado é inevitável a relação entre os movimentos sociais e as associações, por outro, enfrentam-se em uma mesma realidade desde diferentes posições. Enquanto os movimentos sociais expandem a ação, clamam pela consciência coletiva e se desenvolvem por proselitismo (Rocher, 1989), as associações que os compõem, estruturam-se e organizam-se para continuar a existir. A relação entre movimentos sociais e associações é paradoxal, segundo Villasante (1994:11) *“porque os movimentos sociais necessitam o suporte das associações como formas organizativas que lhes dêem continuidade, mas, ao mesmo tempo, quanto mais intenso seja o movimento, a associação pode ficar desbordada pela própria participação popular. Os movimentos*

*precisam das associações, mas estas tendem a cristalizar-se em estatutos e servirem de freios dos movimentos”.*

Enquanto a transformação da realidade social é a razão que sustenta o movimento social, a realização de iniciativas e a execução de projetos para a integração social são o que dá sentido à existência das organizações de voluntariado e das ONGs (Ayala, 1994).

Segundo Rodrigues (1998:33) até meados dos anos 90 *“as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos tiveram quase sempre papel marginal, vistas ou como forma de assistencialismo e caridade, associada sobretudo à religião, ou como forma de movimento político, associada a ONGs, ou, ainda, de defesa de interesses corporativos, relacionada a sindicatos e associações”.* Entretanto, a evolução descrita não acontece em simultâneo em todas as regiões do país. Em Alagoas, ainda que esta década seja também cenário da importância adquirida pelo Terceiro Setor e do surgimento de um razoável contingente de ONGs laicas, transformadoras e dedicadas à organização autônoma dos indivíduos, ainda são fortes as influências das perspectivas assistencialistas e caritativas associadas a práticas religiosas.

Podemos procurar entender porque surgem as organizações de voluntariado ou as organizações não governamentais no seio dos NMS, e compreender como evolui o Terceiro Setor desde três grandes eixos teóricos explicativos. Num primeiro conjunto de teorias, as organizações não lucrativas se alçam como um **contraponto à ineficiência do estado** na função de prestadores de serviços a cidadãos exigentes e insatisfeitos. Desta maneira, as atividades desenvolvidas pelas organizações não governamentais representam “nichos de mercado” (Badelt, 1990) frente à ineficiência do poder público, em particular no que respeita à atenção a grupos sociais marginados ou mais indefesos diante da competitiva sociedade contemporânea.

Um segundo conjunto de teorias põe em evidência as **vantagens comparativas** das ONGs (Hansmann, 1986, 1987) ao legitimar a qualidade dos serviços que elas oferecem em particular por o fazerem sem fins lucrativos, o que se converteu em uma garantia em si mesma aos olhos dos potenciais clientes e da sociedade de um modo geral.

O terceiro eixo explicativo destaca **as razões ideológicas** (James, 1990) como elementos motivadores para a ação das organizações não governamentais e das organizações de voluntariado. Neste caso, a ação busca fundamentalmente transmitir os valores da organização à sociedade. Estes valores se concretizam na missão da organização, em seus objetivos oficiais, mas também nos objetivos operativos que se manifestam em suas práticas e estratégias de ação (Carvalho, 1993).

Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais?

As ONGs alçam-se como estruturas cristalizadas desses movimentos e são objetos privilegiados da investigação social. O fato de viver numa sociedade organizacional em que as estruturas formais detêm um grande poder de ordenamento da vida social, supõe que por ela passem as mudanças sociais, mas também as tentativas de estabilização política e social.

Sua influência sobre os diferentes domínios sociais que, se por um lado são de foro privado, por outro atuam na esfera pública (Funes Rivas, 1993), tem particular importância ao localizar-se no campo de potencialidades que caracterizam o Terceiro Setor. Este apoia-se em valores contra-hegemônicos e alternativos, tentando manter-se à margem dos modelos de acumulação dominante que *‘tropeçam com as dificuldades de um sistema que funciona sob outros valores, reiterada e quotidianamente’* (Villasante, 1994:13).

As ONGs parecem ser, à primeira vista e desde o sentido comum, organizações muito simples cuja estrutura de funcionamento interno poderia refletir-se num organograma quase-horizontal. São, em realidade, micro cosmos representativos da complexidade da sociedade em que estão inseridas. O universo composto por associações, organizações não governamentais, sem fins lucrativos e de voluntariado dedicadas a distintos campos de atuação, legalizadas sob diferentes formas jurídicas e diferentes mecanismos de financiamento, com distintas origens e igualmente diversas tendências ideológicas, conforma um quadro heterogêneo e complexo. Ademais, a sua existência não se enquadra num sistema fechado e auto-suficiente. Pelo contrário, as estreitas relações destas organizações com a sociedade são uma de suas características principais das mais apreciadas e defendidas. Nesta rede de relações sociais deve-se sublinhar a crescente importância do estado neste contexto, estabelecida por meio de mecanismos como as parcerias, o financiamento compartilhado, a regulamentação e o ordenamento jurídico.

O campo do Terceiro Setor não é particularmente homogêneo a não ser pelo fato de incluir uma grande variedade de organizações com características distintas como as Associações de Moradores, os Grêmios, as Associações de Pais, as organizações beneficentes e as Organizações Não Governamentais entre outras. Com o intuito de compreender melhor as características comuns e diferenciadas dessas organizações formadoras do chamado Terceiro Setor é que a literatura especializada faz uso de numerosas tipologias que, de acordo com o aspecto que é posto em destaque, categoriza as organizações conforme os propósitos da análise.

Os aspectos de financiamento e controle que outras esferas da sociedade exercem sobre o setor das ONGs, nomeadamente o setor público, são particularmente sensíveis e de profunda influência nos diferentes domínios da atuação dessas organizações. Assim, por exemplo, para a abordagem

economicista norte-americana é útil categorizar as entidades não lucrativas conforme as suas fontes de recursos sejam baseadas em doações e subvenções ou na prestação de serviços. As primeiras seriam **donativas** e as segundas **comerciais** (Hansmann, 1994). Segundo o aspecto do controle, essas entidades podem ser separadas entre aquelas que são controladas pelos seus próprios beneficiários ou doadores, são as **mútuas**, e as que estão livres do controle desse grupo de interesse muito próprio e são comandadas por um conselho diretor estável, são as **empresariais** (Hansmann, 1994).

A divisão das ONGs ou organizações de voluntariado entre as mútuas ou mutualistas e as de heteroajuda ou altruístas é bastante comum onde se incluem as organizações dedicadas à solidariedade internacional, de proteção do meio ambiente e de defesa dos direitos humanos. Entretanto, ainda que esta divisão seja útil, sua capacidade explicativa ainda é insuficiente para pôr a nu diferenças entre as ONGs que repercutem fortemente na sua atuação e na forma que adotam como organização do Terceiro Setor.

Na medida em que consideramos este campo organizacional fortemente sensível ao seu ambiente institucional e à cultura contra-hegemônica que o caracteriza, parece-nos importante agrupar e ordenar as ONGs segundo as diferentes interpretações que os indivíduos e os grupos têm das organizações nas quais desenvolvem suas atividades voluntárias ou laborais assim como segundo o discurso oficial que oferecem e a imagem que delas construiu a sociedade. O resultado, inspirado em Broncano e Gallego (1994) e demonstrado no quadro a seguir, pretende refletir o discurso assumido pelos membros associados (ou objetivos oficiais da organização) e a compreensão que têm os demais das organizações de voluntários.

Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais?

### Tipologia associativa

ASSOCIAÇÕES	Características	Exemplos*
<b>Conservadoras</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Interpretam a realidade desde o que é dado</li><li>• Aceitam os valores dominantes</li></ul>	Fundação Ação Feminina da Associação dos Plantadores de Cana de Alagoas
<b>Moderadas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Interpretação da realidade segundo critérios dúbios</li><li>• Não desejam mudar as estruturas</li></ul>	Associação dos Surdos de Alagoas
<b>Questionadoras</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Denunciam e indicam alternativas</li><li>• Propõem novos valores</li></ul>	Movimento pela Vida
<b>Transformadoras</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Querem transformar a realidade</li><li>• Propõem alternativas ao sistema dominantes</li></ul>	Escola Quilombo dos Palmares

\* Estes exemplos são retirados de uma pesquisa financiada pelo CNPq e ora em curso, sobre as características estruturais e de controle das ONGs do Estado de Alagoas e que já nos permite apresentar estas e outras informações constantes deste artigo.

As organizações **conservadoras** interpretam a realidade desde o que está estabelecido, sem questioná-la e em nenhum momento propõem mudar os valores dominantes. As organizações **moderadas** apresentam posicionamentos não lineares na sua conduta ideológica, prevalecendo a interpretação comportamental para a solução dos problemas da sociedade. Desejam resolver a questão que os mobiliza pela educação, sem propor mudanças na sociedade. No segundo quadrante desta tipologia, estão as organizações **questionadoras** que desenvolvem atitudes proativas, denunciam contradições e propõem a adoção de uma legitimidade alternativa. Por fim, estão as organizações **transformadoras** que desenvolvem uma interpretação própria da realidade que significa uma posição contrária ao paradigma dominante, levando-as a proporem alternativas concretas ao sistema global.

Esta proposta, que privilegia a interpretação que os atores organizacionais têm de suas organizações e a posição destas frente à sociedade, sugere um contínuo desde posições ideológicas mais conservadoras até as mais radicais e transformadoras. As organizações não governamentais aparecem, neste sentido, como atores coletivos capazes de gerar futuras mudanças sociais que fortaleçam a sociedade civil frente ao estado e à economia de mercado, a ética solidária frente à concorrência, a qualidade de vida frente à acumulação, a participação frente à autoridade.

### A participação voluntária nas ONGs

O fenômeno do voluntariado transformou-se, nestes últimos anos, num tema de grande interesse para diferentes campos do saber. Estes abarcam um espectro que vai desde a ética até a sociologia das organizações, passando pela antropologia e a economia. Em países como os Estados

Unidos, a investigação sobre o voluntariado contém um irreprimível enfoque econômico, enquanto sobressai, nas mais recentes investigações alemãs, uma perspectiva sociológica.

A participação voluntária de indivíduos que optam por exercer sua cidadania desse modo, é um dos elementos de caracterização das ONGs. Nos EUA e na Europa a prática do voluntariado está amplamente espalhada entre os cidadãos que participam ativamente nas organizações do Terceiro Setor. No Brasil, ainda que este fenômeno tenha sofrido uma intensa alavancagem nos anos 90, ainda não alcança os índices de ocorrência europeus e norte-americanos<sup>1</sup>.

A participação voluntária do cidadão nas associações e nas organizações não governamentais é um dos elementos para a realização do exercício pleno da cidadania no processo de construção da sociedade civil. Pode-se compreender a participação voluntária como um **ato solidário** no sentido em que representa a decisão de participar ou ajudar de um indivíduo, ou desde um ângulo coletivo nos termos de uma **ação solidária** canalizada através das estruturas organizacionais. Um ato solidário é interpretado como uma resposta pontual e imediata (Domingo Moratala, 1996), enquanto uma ação solidária representa uma resposta de natureza superior, uma forma ordenada de responder. Os movimentos sociais e as organizações de voluntariado são de fato formas estruturais capazes de ordenar a ação solidária coletiva e, desse modo, pôr na pauta de discussão da sociedade valores de solidariedade e cooperação alternativos aos valores predominantes vigentes.

A separação – na análise – entre o ato individual e a ação coletiva, remete-nos à divisão entre a ação voluntária informal, realizada por um ou mais indivíduos mas sem vínculos orgânicos entre eles, e a ação voluntária formalizada que implica a mediação de uma organização formal. Na discussão sobre as estratégias que desempenha o Terceiro Setor, na influência que exerce sobre as políticas públicas, nas relações que mantém com o estado e o mercado, é a análise da ação do coletivo social que pode oferecer subsídios à compreensão dessas questões.

Cada estrutura social estabelece uma forma específica de contrato que une seus membros; assim, a família, o clã, a organização e o estado são estruturas com distintos contratos que as regulam. Segundo Handy (1990) existem três grandes tipos de bases contratuais: 1) **coercitiva**, baseada na autoridade e/ou na força (os exércitos, as prisões e os hospitais psiquiátricos são exemplos desse tipo); 2) **calculista**, onde se espera fundamentalmente uma remuneração como recompensa (é o caso das empresas comerciais) e; 3) **cooperativa**, na qual predominam o voluntariado e o desejo de compartilhar. Nesta última encontram-se as organizações de voluntariado e as ONGs. Nelas, as motivações sociais revelam uma forte relação dos indivíduos com a sua comunidade e as motivações

Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais?

pessoais traduzem-se num compromisso comum que conduz seus membros a compartilhar objetivos e normas carregadas de conteúdo simbólico unificador.

Tipos diferentes de relações entre as organizações de voluntariado e as distintas categorias organizacionais de seus membros – pessoal remunerado, sujeito a um contrato de prestação de serviços e voluntários apoiados num compromisso de colaboração voluntária, guiado por valores como a solidariedade e a cooperação – estão gerando modificações no interior destas organizações. A necessidade de profissionalização e de eficácia para auferir recursos internacionais e públicos nas ONGs acelera a atualidade desta questão.

O fenômeno do voluntariado pode ser aprofundado desde diferentes perspectivas: no nível societário, ao assinalar contribuições na discussão de fenômenos como o desemprego e a repartição do trabalho; no nível organizacional, ao demonstrar possibilidades de gerenciamento eficaz num modelo particular de participação do elemento humano e, no nível individual, nas motivações e incentivos que levam o indivíduo a participar e a resolver seus problemas de isolamento social.

### **O financiamento das organizações não governamentais**

Nos últimos anos foi nitidamente sentida a melhoria da imagem do Brasil no exterior como país emergente e próspero. Se, por um lado, pode ter trazido vantagens na atração de capital estrangeiro, por outro lado se mostrou nefasto para o fluxo de doações de organismos internacionais para as ONGs brasileiras. Diante da prosperidade alardeada do Brasil os vultuosos investimentos nos projetos do Terceiro Setor migraram para a América Central e principalmente para o continente africano.

Não foi o fenômeno da desaceleração dos financiamentos internacionais que desencadeou a entrada de recursos públicos no setor, mas foi por esta razão que estes adquiriram uma maior importância relativa nos orçamentos e na vida financeira das ONGs brasileiras.

As ONGs obtêm seu financiamento de fontes privadas (doações de pessoas ou empresas, cotas de sócios, coletas, venda de produtos ou serviços, etc.), e/ou de fontes públicas (seja no nível municipal, estadual ou através das linhas de financiamento federal). Alvárez de Mon et al (1996) sugere o agrupamento das distintas formas de financiamento das ONGs em quatro blocos definidos pelo **caráter** dos recursos – com custo ou sem custo – e sua **procedência** – privados ou públicos.

#### **Formas de financiamento das ONGs**

	<b>Sem custos</b>	<b>Com custos</b>
<b>PÚBLICOS</b>	Subvenções Isenções	Contratos com a Administração Convênios



<b>PRIVADOS</b>	Doações Patrocínio Mecenato	Venda de serviços Créditos (Rendimentos) Capitalização
-----------------	-----------------------------------	--

Fonte: Álvarez de Mon et al. (1996)

As ONGs que desenvolvem seu trabalho em Alagoas são, em sua quase totalidade, de tipo “sem custos”. Isto acarreta um elevado nível de aleatoriedade tanto em sua obtenção como em sua quantidade. Ao não ser exigida uma contraprestação deixa de existir um compromisso das fontes em termos de prazos e quantias, ao mesmo tempo em que, nas ONGs, falta força para exigir o cumprimento dessas doações. Desse modo, a principal limitação deste tipo de financiamento é a ausência, em geral, de previsibilidade e regularidade das receitas, o que não permite às organizações programar suas ações a longo prazo nem adotar orçamentos para planejar seu trabalho.

Quanto à origem dos recursos, a dependência de uma única fonte representa um aspecto causador de um forte condicionamento e poder de indução sobre as atividades, projetos e programas de interesse para o financiador, podendo, em caso limite, incidir sobre a própria missão da ONG.

As organizações não governamentais que optam por sustentar seu funcionamento exclusivamente ou preferencialmente com base em fundos privados que conseguem arrecadar, passam a dedicar grande parte de seus esforços na produção de serviços ou produtos que possam pôr à venda.

Na Europa, a explosão dos movimentos sociais e da participação cidadã, paralelamente à ampliação das áreas de atuação das ONGs, transformou as simples iniciativas de coleta de fundos privados em campanhas de dimensões estratégicas, para as quais foi imprescindível a construção de uma boa e sólida imagem junto à opinião pública. Do mesmo modo no Brasil onde esse processo aconteceu em proporções um pouco menores, mais do que qualquer outro requisito burocrático, as ONGs buscam inspirar confiança em seu público para reforçar sua credibilidade e destacar sua diferenciação umas das outras. Perseguir o reconhecimento público e traduzir a imagem em reputação parece ser o objetivo desejado.

Não obstante, estão se popularizando no âmbito das organizações não governamentais novas formas de financiamento que as vai ligando cada vez mais às linhas de financiamento públicas. O acesso a esses recursos está ligado a algumas condições que paulatinamente vão dando forma à ação organizacional. A dependência dos recursos públicos representa para as ONGs o risco da influência e até da ingerência em seu caráter, modo de funcionamento e objetivos. Questões como a autonomia, a sub-contratação de serviços e o caráter complementar das ações das ONGs em relação ao estado, está atualmente em pauta de discussão no seio dessas organizações.

Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais?

No caso, entretanto, das ONGs existentes em Alagoas e objeto de investigação já referida, já se verifica a opção da imensa maioria das ONGs pelo financiamento público que as situa no primeiro quadrante e, desta maneira, bastante vulneráveis a interferências dos governos municipais, estadual e federal nas suas linhas de atuação e, a médio prazo, nos seus objetivos.

O financiamento público do Terceiro Setor acarreta problemas de controle e influência na condução das ações das ONGs. Conforme o tipo de financiamento que ocorre, baseado em programas ou linhas de créditos flexíveis a uma certa liberdade de ação ou no financiamento direto de projetos está conduzindo as administrações públicas a criar fórmulas de controle mais rígidas e as ONGs a apresentar propostas politicamente mais passíveis de aceitação aos olhos das políticas governamentais ou, no limite, a atuar como atores convidados e participantes das estratégias políticas dos poderes públicos.

Neste contexto, as novas regulamentações estabelecidas pelas administração públicas parecem indicar uma tendência para uma seleção das ONGs mais adequadas às normas de financiamento e do controle de gestão exigido, tal como o respeito aos critérios de registro contábil entre outros. Esta questão tem justificado as necessidades de profissionalização de inúmeras organizações do setor.

Nos Estados Unidos, país líder em termos de desenvolvimento do Terceiro Setor – ainda que este seja um setor com características diferentes do que aqui consideramos – em 1995, 53% dos recursos das organizações sem fins lucrativos procederam da venda de produtos e/ou da prestação de serviços, enquanto 29% remetiam às subvenções públicas e 17% a doações privadas (Haider, 1997). Na Europa a situação é diferente na medida em que são poucas as organizações que conseguem cobrir pelo menos 50% de seu orçamento a partir de fontes privadas.

Portanto, o que se percebe no caráter do financiamento público é a ação de, sempre que possível, estabelecer limites à ajuda prestada, pressionando para fazer valer seus próprios requisitos sobre a ação a ser desenvolvida, com o intuito de exercer controle sobre os recursos, transformando-os, na prática, de doações em créditos. Por outro lado, a necessidade sentida pelas administrações públicas de obter contraprestação em imagem melhorada e legitimidade diante da opinião pública está, paulatinamente, levando à priorização do financiamento de projetos objetivos – cujo resultado seja facilmente percebido e possa ser inaugurado – e de curta duração – cujos resultados possam ser capitalizados pela gestão que aprovou os recursos.

A reputação das ONGs como grandes conhecedoras das comunidades nas quais estão inseridas, de eficácia na gestão dos recursos e, de maneira geral, a boa imagem que têm ante a opinião pública, são algumas das razões pelas quais as administrações públicas estão optando pela ONGs como

parceiras na intervenção junto às comunidades. As palavras do ex-secretário geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali confirmam e reforçam esta percepção: *“as organizações não governamentais são os novos atores no terreno político (...). Sua participação é garantia de legitimidade política das organizações internacionais”* FCD, 1996:236). Deste modo reforça-se a estreita relação entre a eficácia das ONGs e a legitimidade de seu discurso baseado na cooperação, na ajuda desinteressada e na solidariedade.

### **A gestão das ONGs**

As organizações de voluntariado podem variar freqüentemente entre si, em razão de seus objetivos, suas origens históricas e geográficas, suas formas de financiamento e marco legal ao qual estão subordinadas mas, há um certo consenso em torno de que todas terão que gerir adequadamente seus recursos para conseguir alcançar os objetivos para as quais foram criadas.

A experiência da gestão das empresas privadas e das organizações públicas é a referência cognitiva para a gestão das organizações não governamentais. Estas, igual àquelas, devem definir estratégias e objetivos, medir resultados e atuações para sobreviver e desenvolver padrões legítimos e aceites de eficiência e eficácia. No entanto, a especificidade do setor não lucrativo em aspectos como o financiamento, a definição dos usuários e beneficiários, a articulação entre o pessoal remunerado e os voluntários exige uma adaptação dos conceitos e técnicas de gestão.

A visão romântica da organização horizontal baseada na igualdade e na ausência de hierarquia e autoridade, dá lugar, progressivamente, ao paradigma moderno da competência, da produtividade e da eficiência no mundo do voluntariado e suas organizações. Estes novos valores, trazidos desde o paradigma dominante, conformam o ambiente institucional das ONGs.

Em 1989 Peter Drucker, em uma obra sobre gestão nas organizações do Terceiro Setor, escrevia que as organizações de voluntariado e sem ânimo de lucro haviam sofrido uma mudança significativa em sua concepção da gestão do trabalho: *“vinte anos antes, management era uma palavra feia para os que estavam envolvidos nas organizações sem fins lucrativos. Isso significava negócio e as não lucrativas tinham orgulho de estar livres do pecado da comercialização”* (Drucker, 1989:4).

Mas a realidade modificou-se, tornou-se mais complexa e cresceram as demandas das organizações de voluntariado. Neste sentido, Drucker (1989:4) acrescentou: *“às organizações não lucrativas estão, é evidente, ainda dedicadas a ‘fazer o bem’ . Mas também já verificaram que as boas intenções não podem substituir a gestão e a liderança, a responsabilidade, o*

Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais?

*desempenho e os resultados. Estes requerem a gestão e isso, por sua vez, começa com a missão das organizações”.*

Esta afirmação sintetiza a crença predominante entre os especialistas no tema das organizações sem fins lucrativos: as últimas duas décadas significaram para elas a perda da “ingenuidade” e a adesão a valores como a eficiência, a eficácia e a produtividade antes exclusivos das empresas subordinadas aos ditames do mercado. O debilitamento de seu caráter alternativo vem, deste modo, acompanhado da tendência ao predomínio da lógica empresarial na estruturação das ONGs. A título de ilustração, nos últimos tempos aparecem, nos documentos produzidos e divulgados por ONGs de maior porte e com maior visibilidade, termos como “controle”, “eficácia”, “coordenação”, “planejamento” e “estratégia” que exemplificam esta tendência.

Ainda que não sejam empresas de negócios, as organizações sem fins lucrativos, como manifesta Handy (1990), têm “clientes” aos quais se destinam seus serviços, e devem financiar suas próprias atividades, fato que as obriga a pensar em termos próximos aos costumeiros nas empresas que visam ao lucro. A consequência é a transferência das técnicas das organizações mercantis de caráter privado e das empresas do setor público para as organizações do Terceiro Setor. Este fenômeno tem originado uma maior divisão do trabalho e das tarefas, uma estrutura hierárquica mais concentrada, uso do planejamento estratégico como instrumento de gestão, e uma maior complexidade administrativa e formalização dos processos de gerência.

Dessa forma, a necessidade de serem rentáveis, produtivas e eficientes para poder competir na captação dos recursos dos doadores privados e das administrações públicas, obriga as organizações de voluntariado a iniciar o caminho da profissionalização. O aumento de profissionais, voluntários e associados exige o aperfeiçoamento dos mecanismos de cobrança de mensalidades, de controle, coordenação e planejamento do trabalho e de gestão do trabalho dos membros da organização.

Sujeitas às exigências das subvenções públicas para a execução dos projetos, as ONGs começam, segundo Díez e Yañez (1995:31) *“a funcionar como empresas e intermediários financeiros, o que significa que, ao tempo em que contam com um importante número de voluntários, necessitam de pessoal fixo e especializado que obtenha seus salários dos projetos aprovados”*. A burocratização das ONGs faz aumentar os custos de pessoal, de infra-estrutura e comunicação, junto aos de marketing e arrecadação de fundos.

A complexidade crescente que caracteriza o setor é também responsável pela tendência, assinalada por várias ONGs do Nordeste, de ampliação das redes de organizações nos diversos campos de atuação conduzindo à ampliação das relações interorganizacionais inclusive em nível

internacional. O incremento do financiamento público produz uma complexa rede de linhas de financiamento e suas respectivas normativas específicas, que demanda profissionais especializados e treinados para manejar um sistema contábil e financeiro e que exige o abandono do caráter amador de prestação de contas<sup>ii</sup>. São reforçados e detalhados os sistemas de avaliação dos projetos e programas financiados por recursos públicos. As estruturas administrativas necessitam maior capacidade de gestão para um crescente volume de recursos e atividades.

As mudanças descritas formam parte da conformação de um processo de institucionalização que traz consigo a exigência de uma prestação de serviços cada dia mais qualificada. As ONGs se autoexigem uma capacidade crescente para atender à demanda de projetos por parte dos grupos beneficiados – grupos vulnerados em seus direitos, comunidades afetadas por agressões ao meio ambiente ou setores carentes de ações assistenciais –, à maior oferta de linhas de financiamento público, às fontes de financiamento privado de empresas que a cada dia percebem melhor o filão da imagem social que são para elas as ONGs e, ao contingente de indivíduos que buscam nestas organizações a realização de sua plena cidadania.

O processo de institucionalização a que nos referimos antes, verifica-se igualmente quando, ao se acelerar no Brasil o processo de expansão dos chamados novos movimentos sociais e de sua expressão cristalizada que são as organizações não governamentais entre outras, começam a surgir e a se multiplicarem os cursos, seminários e centros de pesquisa sobre o Terceiro Setor e a teoria e a prática do funcionamento de suas entidades. Nos últimos três anos este fenômeno se acelera numa inequívoca manifestação da importância concedida à formação e ao ensino sobre o setor não governamental e o voluntariado<sup>iii</sup>.

A ampliação em todos os sentidos do ambiente direto das ONGs por meio da multiplicação das parcerias e dos financiadores, gera uma formalização organizacional que as organizações não governamentais estão encarando, divididas. Se por um lado uma parte manifesta o medo de que a passagem para a formalização possa trazer o perigo da burocratização, da centralização, do alheamento e da perda de radicalismo (Offe, 1992), outra parte defende uma transformação gradual em direção a uma atividade política “normal” e institucionalizada. No Nordeste, a convivência com problemas sociais graves e situações de pobreza extremadas favorecem a aceitação e a assimilação pelas ONGs dos padrões de eficiência e a institucionalização de sua ação.

Ao estudar o caso do Partido Verde na Alemanha Ocidental, Offe (1992:327) assinalou igualmente as vantagens da institucionalização ao afirmar que “*o acesso aos canais oficiais institucionalizados de participação e representação política parecia oferecer oportunidades*

Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais?

*incomparavelmente superiores à de qualquer outra forma imaginável de atividade política*". No setor não governamental estudado no estado de Alagoas o debate se divide entre a preservação da pureza de seus valores fundantes alternativos ou uma maior eficácia para atender às gigantescas demandas de uma região onde os níveis de IDH/Índice de Desenvolvimento Humano se assemelham aos de regiões depauperadas da África.

Para as empresas comerciais, as organizações não governamentais e de voluntariado e seu capital de credibilidade e legitimidade representam um novo potencial a explorar. Bancos, companhias de transporte e de seguros, distribuidoras de derivados de petróleo entre outras, esperam recuperar assim uma credibilidade que, se não está perdida, está pelo menos questionada.

O interesse crescente da população por questões éticas, de solidariedade, de preservação do meio ambiente deve-se, segundo Camino Blasco e López Pascual (1996), "*à reprovação por parte da opinião pública de determinados comportamentos empresariais*". A responsabilidade social ou o "investimento ético" que algumas empresas adotam ao sentirem-se pressionadas pela mudança de atitudes dos consumidores, tenta conjugar rentabilidade econômica com o respeito a valores sociais ou não econômicos como é a preservação do meio ambiente. As organizações não governamentais convertem-se nas estruturas que canalizam uma parte dos novos valores que definirão os hábitos de consumo.

O intercâmbio de recursos por uma melhor imagem, com benefícios mútuos, começa a criar possibilidades de cooperação que desembocam, por exemplo, na preocupação com a preservação do meio ambiente e a assistência a comunidades carentes no momento do planejamento da estratégia de produção e da elaboração da estratégia comercial por parte de algumas empresas. É o tema da responsabilidade social que hoje já mobiliza uma parte do empresariado.

No processo de institucionalização cumpre um papel importante a prévia institucionalização das relações entre uma parte das organizações do Terceiro Setor no Brasil e os organismos ou agências internacionais, financiadoras de ações e projetos diversos das ONGs.

A relação entre ONGs e FMI/Banco Mundial, por exemplo, representa o paradigma de até onde chega atualmente o reconhecimento institucional das organizações oriundas dos movimentos sociais pelos poderes instituídos<sup>iv</sup>. Por um lado são ampliados os fóruns permanentes de contato e intercâmbio, neste caso, por meio da criação do *NGO Working Group on The World Bank* e do *NGO-World Bank Committee*, aumentando o envolvimento das ONGs nas atividades do banco. Por outro lado, a participação das ONGs segue mantendo seu caráter de "executora" dos projetos do banco negando-lhes uma função destacada nas fases de identificação e planejamento das intervenções

(Arruda, 1995). Atualmente, os governos, nos seus diversos níveis, tentam consolidar sua influência e controle por meio do aparato institucional cuja função será gerir e dar direção política à ação das organizações não governamentais.

A transformação do contexto onde se inscrevem as organizações não governamentais em um mundo cada vez mais formalizado e regulamentado pelo setor público e mais permeável à economia de mercado traz, entretanto, benefícios para as organizações do Terceiro Setor. Criam-se maiores possibilidades de financiamento, incorporam-se técnicas mais elaboradas de gestão para uma ação mais eficaz. Mas também traz perigos como o incremento do aparato burocrático e as interferências externas em sua ação.

### **O marco legal das ONGs**

Na definição das organizações não governamentais figura, em primeiro plano, sua independência frente aos poderes instituídos, ou seja o estado. No entanto, estas organizações não podem prescindir dos governos para realizar suas ações. Por um lado está o marco legal que determina o modelo jurídico e fiscal pelo qual devem guiar-se, a gestão de pessoal no âmbito legal das garantias sociais. Por outro lado, está o marco das relações internacionais e a política geral do estado brasileiro a respeito, por exemplo, do aporte de recursos por parte de organismos internacionais e as ingerências exteriores nas questões nacionais.

É no conjunto das características ideológicas, políticas, econômicas e sociais que definem o contexto que marca as relações entre o estado e as entidades da sociedade civil, que cada país revela suas experiências históricas e o grau de autonomia e organização social. O grau de controle das administrações públicas sobre as ONGs que, em nossa opinião, parece estar em grande parte determinado pelo peso da regulamentação das atividades e do comportamento do setor, traça o perfil das relações destas com o estado.

A relação institucional entre as administrações públicas e as organizações de voluntariado varia muito segundo o contexto. Entre os países europeus as diferenças são marcantes e vai desde uma patente debilidade no ordenamento jurídico específico nos países da Península Ibérica até à regulamentação específica consolidada existente na Alemanha e nos países escandinavos. No Brasil tal relação está muito aquém deste patamar.

Nos países com maior tradição no fenômeno do voluntariado, as organizações que utilizam trabalho voluntário já conseguiram conquistar um marco legal que contemple suas especificidades e

Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais?

lhes permita enfrentar problemas com o amparo de uma estrutura legal, política, social e econômica adequada.

No início deste ano, o Parlamento aprovou a Lei 9.790/99 que regulamenta de forma mais transparente as relações financeiras entre Estado e as ONGs e flexibiliza o acesso destas aos recursos públicos, desde que aceitem passar a ser consideradas organizações da Sociedade Civil de Interesse Público/Oscip. Entretanto esta, e a Lei 9.608/98 denominada Lei do Voluntariado são, para as ONGs, ainda pálidas tentativas de uma adequada normatização específica que todos, Estado, ONGs e setor privado desejam.



## Conclusões

A expansão da participação dos cidadãos nos movimentos de caráter alternativo e contra-hegemônico, desencadeou no âmbito acadêmico e em particular na análise sociológica, o redescobrimto do conceito de sociedade civil. As causas desse ressurgir podem ser relacionadas, por um lado, à revalorização do papel da sociedade civil como palco da participação cidadã e da organização autônoma, numa sociedade, como a brasileira marcada por um estado paternalista/assistencialista e a omnipresença do mercado e, por outro lado, a apropriação do conceito de sociedade civil pelo liberalismo e o aparato de poder institucionalizado.

As debilidades do paradigma dominante fundado no mercado e o retrocesso do Estado paternalista/assistencialista são as principais alavancas para a expansão do espaço ocupado pela sociedade civil, a difusão de seus valores, a identificação simbólica e as manifestações anti-institucionais produzidas pelos movimentos sociais e suas organizações autônomas.

Os movimentos sociais e, em particular, os Novos Movimentos Sociais canalizam as correntes de expressão que buscam uma transformação parcial do sistema, “parcialidade” manifestada pelos interesses específicos (a preservação do meio ambiente, a igualdade da mulher ou a defesa dos direitos humanos) que defendem e que os mobilizam. Esses movimentos revelam ser os veículos dos novos valores que forjam sua identidade à margem do mercado.

A dimensão organizacional da problemática exposta, é plasmada no Terceiro Setor. Este ressent-se de uma falta de homogeneidade interna. As teorias econômicas e organizacionais dominantes não demonstraram ter suficiente capacidade interpretativa. Mas o rápido crescimento do setor nos últimos tempos e sua significativa presença na sociedade estão atraindo progressivamente novas investigações.

Esse protagonismo deriva, em certo grau, de sua proximidade e estreita interrelação com a sociedade. Mas, a contrapartida dessa relação é a grande permeabilidade do setor e de suas organizações às influências oriundas desde os campos da política e da prática institucionalizada.

A influência do mercado manifesta-se por meio da incorporação de modelos de gestão das empresas com fins lucrativos. A influência do estado, por meio do financiamento e da regulamentação, conformando o que chamamos de ambiente institucional. Tudo isto gera atualmente no Brasil, uma progressiva mudança no contexto em que se movimentam as ONGs, assim como na sua identidade organizacional.

O caráter reivindicativo que marca a identidade da maioria das organizações não governamentais detecta-se nos valores contra-hegemônicos característicos dos novos movimentos

Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais?

sociais, que agora formam o que denominamos de ambiente alternativo. É aqui onde ainda se conserva a capacidade de resistência do setor não governamental à sua progressiva institucionalização. Este panorama marca a atual etapa da vida das ONGs no Brasil.

A independência do governo, ditada como uma característica básica das ONGs está ameaçada pela dependência gerada pelas subvenções públicas e a obediência devida a uma regulamentação cada vez mais cerrada.

Os voluntários, antes membros exclusivos das ONGs, andam agora lado a lado com um número crescente de profissionais remunerados chamados a ocuparem-se das funções especializadas e estratégicas das organizações.

O caráter assembleário de sua gestão, que ainda persiste na maioria das ONGs, está deixando, não obstante, passagem, nas grandes organizações ou nas organizações mais estruturadas, a técnicas de gestão importadas da empresa privada, como o planejamento estratégico, a informatização de procedimentos e a adoção de técnicas de seleção dos novos membros.

A liberdade e autonomia quase totais do setor parecem agora conviver com uma regulamentação e um ordenamento jurídico-legal que gradualmente vão delimitando os marcos em que se podem mover as ONGs.

A defesa de sua identidade independente e contestatória, características fundamentais das organizações dos novos movimentos sociais, alternam, deste modo, com a busca da construção de uma imagem de eficiência ante o público e os elementos-chaves dos poderes instituídos.

O contexto institucional que parece emergir deste painel mantém a força de valores considerados universais como a solidariedade, o voluntariado e a cooperação. No entanto, constata-se o deslocamento de alguns parâmetros em direção a modelos de estruturação e de gestão do trabalho caracterizados pela complexidade e a formalização de processos organizacionais, a dependência de instituições de seu ambiente e a submissão a critérios de eficiência técnica.

### Referencias bibliográficas

- ALVÁREZ DE MON, S., J. M. CAVANNA, J. L. MARTÍNEZ *El Tercer Sector, Consideraciones Económicas y Sociales. Escuchar la voz del beneficiario*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996.
- ANHEIER, H. K. "Private Voluntary Organizations and Development in West Africa: Comparative Perspectives", in E. JAMES (Ed.) *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*. New York: Oxford University Press, 1989.
- ARRUDA, M. "NGOs and the World Bank: Is it Possible to Collaborate Critically", <http://pangea.upc.es/org/intermon/intmon-z.html>, 17/05/1997, 1995.
- AYALA, V. R. "Voluntariado Social, Incorporación Social y Solidaridad: Independencia, Interdependencia y Ambigüedades", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 94, Jan.-Mar.: 141-56, 1994.
- BADEL, C. "Institutional Choice and the Nonprofit Sector", in ANHEIER, H. K. , W. SEIBEL (Eds.) *The Third sector: comparative studies of nonprofit organizations*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1990.
- BANCO MUNDIAL *El Banco Mundial y las Organizaciones No Gubernamentales*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1991a.
- *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991. La Tarea Acuciante de Desarrollo*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1991b.
- BRONCANO, M. C., J. C. GALLEGO "¿Por Dónde Anda Hoy el Asociacionismo en Andalucía?", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 94, Jan.-Mar.: 157-76, 1994.
- CAMINO BLASCO, D., J. LÓPEZ PASCUAL "Un Análisis de la Inversión Ética en España", *Boletín de Estudios Económicos*, Vol.L, 156, Dez.: 519-40, 1996.
- CARVALHO, C. P. "Objetivos Versus Conflito nas Organizações: Um Estudo de Caso" *Anais da ENANPAD*. Brasil: ANPAD, 1993.
- DÍEZ, A., M. YÁÑEZ "ONGs: Cooperación o Solidaridad", *de Sur a Sur - Revista Andaluza de solidaridad, Paz y Cooperación*, 8, Jun.-Set.: 30-1, 1995.
- DOMINGO MORATALLA, A. "Voluntarios? No, Gracias. Clarificación Ética de la Acción Voluntaria", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 104: 27-38, 1996.

Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais?

- DRUCKER, P. "What Business can Learn from Nonprofits", *Harvard Business Review*, jul/ago: 88-93, 1989.
- FCD/FUNDACIÓN DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO *La Cooperación al Desarrollo. Informe 1995*. Madrid: Fundación de Cooperación para el Desarrollo, 1996.
- FUNES RIVAS, M. J. "Las Organizaciones Voluntarias en el Proceso de Construcción de la Sociedad Civil", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 117: 55-69, 1993.
- HAIDER, D. *Panorámica del Sector sin Ánimo de Lucro en USA*. Documento de trabalho (fotocopiado). Primer Encuentro sobre Entidades Sin Ánimo de Lucro. Seminarios del IESE. Madrid, 1997.
- HANDY, C. *Understanding Voluntary Organizations*. London: Penguin Books, 1990.
- HANSMANN, H. "Economic Theories of Nonprofit Organizations", in W. W. POWELL (Ed.) *Between the Public and the Private: the Nonprofit Sector*. New Haven: Yale University Press, 1986.
- "Economic Theories of Nonprofit Organizations", in W. W. POWELL (Ed.) *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987.
- "The Role of Nonprofit Enterprise", in S. M. OSTER *Management of Non-profit Organizations*. Dartmouth: Aldershot, 1994.
- JAMES, E. "Economic Theories of Nonprofit Sector: a Comparative Perspective", in H. K. ANHEIER, W. SEIBEL (Eds.) *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1990.
- OFFE, C. "Reflexiones sobre la Autotransformación Institucional de la Actividad Política de los Movimientos: Modelo Provisional Según Estadios", in R. J. DALTON, M. KUECHLER (compiladores) *Los nuevos movimientos sociales*. València: Edicions Alfons el Magnànim/Generalitat Valenciana, 1992.
- ROCHER, G. *Sociologia Geral: Mudança Social e Acção Histórica* Lisboa: Editorial Presença, 1989.
- RODRIGUES, M. C. P. Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 32(5):25-67, Set./Out., 1998.
- VILLASANTE, T. R. "Los Retos del Asociacionismo", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 94, Jan./Mar.: 09-21, 1994.

## Notas

---

<sup>i</sup> Segundo a Kanitz Associados apenas 7% dos jovens brasileiros atuam como voluntários em alguma ONG ou organização beneficente, contra 62% de jovens norte-americanos.

<sup>ii</sup> Ao detectar o volume já grande de recursos públicos investidos nas ONGs e o caráter ainda amador de prestação de contas o Ministério Público iniciou em Pernambuco por exemplo, ações para forçar a adoção imediata de mecanismos de controle mais adequados assim como da instalação de auditorias para verificar a correta aplicação desses recursos.

<sup>iii</sup> No Brasil são criados o Centro de Estudos do Terceiro Setor da FGV/SP, o Centro de Estudos e Administração do Terceiro Setor da FEA-SP/SP entre outras iniciativas acadêmicas mais conhecidas.

<sup>iv</sup> Em 1991 o banco Mundial sofre uma mudança significativa quanto às políticas que vinha desenvolvendo na última década: é a etapa do *Market Friendly Approach* na que, como refletem seus documentos (Banco Mundial 1991a, 1991b) se começam a valorizar os receptores das subvenções. Este período coincide, não sem razão, com o maior protagonismo concedido às ONGs dos países ricos. Os referidos documentos assinalam, neste sentido, o aumento do trabalho compartilhado entre o Banco Mundial e as ONGs: “o Banco trata atualmente de abrir as suas portas a uma frutífera interação dos governos com as ONGs” (Banco Mundial, 1991a:5) mas assinalando que o principal papel de d<sup>v</sup> itas organizações não governamentais é o de fomentar as políticas públicas.