

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 647

Visitando o “Terceiro Setor” (ou parte dele)

Luiz Carlos Abreu Mendes

Brasília, maio de 1999

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 647

Visitando o “Terceiro Setor” (ou parte dele)

Luiz Carlos Abreu Mendes*

Brasília, maio de 1999

* *Da Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento Institucional do IPEA.*

MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação



Presidente

Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Estáquio J. Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

O IPEA é uma fundação pública, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação do Ministério da Fazenda, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 105 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília – DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar

CEP 70076-900

Fone: (061) 315 5374 – Fax: (061) 315 5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Home Page: <http://www.ipea.gov.br>

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar

CEP 20020-010

Fone: (021) 212 1140 – Fax: (021) 220 5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	AS ORGANIZAÇÕES ESTUDADAS	10
3	FASE/CEDAC/IBASE – UMA VISÃO DE CONJUNTO DAS ORGANIZAÇÕES	15
4	VISÕES DE CONTEXTO E DE FUTURO	22
5	TENDÊNCIAS GERAIS PARA AS ONG	24
6	AS MUDANÇAS CONTEMPORÂNEAS	33
7	MAIS REFLEXÕES SOBRE O TEMA	36
8	CULTURA ORGANIZACIONAL DO TERCEIRO SETOR	41
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

SINOPSE

O tema geral abordado neste texto reporta-se à conformação do chamado terceiro setor, no Brasil, que reúne, como em todo o mundo, organizações privadas, porém sem fins lucrativos, que desenvolvem ações de interesse público. Trata-se, na verdade, de três artigos, escritos em 1997, cujos títulos apontam as reflexões e abordagens de cada um. O primeiro foi para o ENANPAD (encontro promovido pela Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ANPAD), intitulado Estratégias das ONG para a Virada do Milênio: FASE, CEDAC e IBASE redefinem a força motriz e apostam em novas estruturas orgânicas e funcionais. O segundo artigo foi preparado para o Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, e intitulou-se Evolução Sociopolítica das ONG no Brasil: mudanças nas relações do Estado com o terceiro setor. O terceiro artigo foi destinado a um seminário promovido pelo Centro de Estudos do Terceiro Setor, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo/FGV, com o tema Cultura Organizacional no Terceiro Setor.

1 INTRODUÇÃO

Os textos aqui apresentados¹ foram produzidos no período de junho a novembro de 1997 para serem divulgados em diferentes eventos externos, e reúnem reflexões sobre um tema pouco conhecido, o chamado *terceiro setor – não governamental e não-lucrativo* –, no qual se inclui grande diversidade de iniciativas privadas com sentido público, que representam um fenômeno recente, massivo e global. Os estudos então desenvolvidos coincidem com a decisão institucional do IPEA de aprofundar conhecimentos sobre um segmento que ganha força e visibilidade na década de 90 e faz parte, a partir de 1996, da pauta de discussões promovidas pelo governo federal, na tentativa de melhorar sua interlocução com a sociedade civil, em geral, e com o terceiro setor, em particular.

As iniciativas governamentais refletem a perplexidade geral que manifesta a humanidade, no final do século XX, diante das surpreendentes contradições e mudanças estruturais e conjunturais de toda natureza, em ritmos que superam as experiências acumuladas. No contexto das contradições e crises peculiares aos tempos atuais, algumas denominadas *sociedade pós-capitalista, Estado pós-fordista, globalização da economia, paradigma holístico, pós-modernidade, neoliberalismo* e outras ainda sem titulações, definições e conceituações, processa-se uma crise que estabelece o macrocenário em que se desenvolveu o terceiro setor: a crise de identidade do Estado brasileiro, as reformas daí decorrentes e, em particular, a (re)construção da sociedade civil, a partir do reposicionamento de atores e papéis ainda pouco visíveis e pertencentes a um segmento difuso da sociedade brasileira. Selecionou-se, como recorte para a pesquisa empírica que fundamentou as reflexões aqui apresentadas, o conjunto das ONG (organizações não governamentais).

Na América Latina, as ONG surgiram já no final da década de 50 como organizações de natureza político-social criadas por iniciativa de grupos de profissionais e técnicos caracterizados pela militância social, ou de grupos pastorais da Igreja Católica. Esses grupos informais desenvolviam trabalhos de formação e promoção de comunidades de base em setores marginalizados e tinham possibilidades de relacionamento com agências de cooperação européia, de procedência católica, que financiavam suas atividades.

Em período recente da história político-administrativa brasileira, a partir da segunda metade da década de 50, no intervalo entre a ditadura populista de Getúlio

¹ Estes textos foram revistos e atualizados em janeiro de 1999, para efeito desta publicação. A introdução do documento representa um esforço de síntese das *introduções* dos três textos originais, para evitar repetições e dar mais unidade ao conjunto. Ressalta-se, no entanto, o fato de que todos eles partem das mesmas premissas e do mesmo referencial empírico.

Vargas e a ditadura militar, a sociedade civil brasileira começa a reorganizar-se com projetos de associativismo relativamente autônomos e acentuadamente políticos, em que um grande número de associações civis e os sindicatos, formalmente atrelados ao Estado, terão um papel significativo. Nascem, a partir daí, lideradas pela classe média intelectualizada e militante, seguindo uma tendência generalizada pela América Latina, as organizações foco da análise dos textos, que irão se defrontar com o regime de força iniciado com o golpe de Estado em 1964. Na sociedade civil, essas organizações ocupam espaços de atuação local, com projetos de curto alcance, ou pouca visibilidade, e com presença marcante da Igreja. Na verdade, como lembra Caccia Bava (1994, p.97),² “as ONG existem no Brasil há muito tempo. Novo é o nome – organizações não governamentais – que lhes deram o Banco Mundial e as Nações Unidas. Antes eram conhecidas como centros de pesquisa, associações promotoras de educação popular, entidades de assessoria a movimentos sociais.”

A novidade também está no formato que o segmento vem assumindo a partir da década de 80, quando ganha corpo e visibilidade maiores e incorpora instituições e formas organizacionais diferentes. No caso brasileiro, a mídia, em geral, passa a reconhecer as ONG somente a partir da ECO 92, realizada no Rio de Janeiro, diante da repercussão internacional do evento e da capacidade de mobilização dessas organizações que, instaladas no Aterro do Flamengo, denunciavam os modelos vigentes de tratamento dos ecossistemas e apresentavam propostas alternativas concretas para o desenvolvimento auto-sustentado. Algumas dessas propostas careciam de estudos de viabilidade econômico-financeira detalhados e outras se apresentavam carregadas de ideais humanitários que se confundiam com valores político-partidários de esquerda, quase sempre contrários aos interesses governamentais e de grande corporações. No entanto, ainda assim, ou por tudo isso, a mídia registrou os *gritos de alerta* daqueles grupos e o Brasil tomou conhecimento de alternativas pouco conhecidas de cidadania ativa.

A importância e a atualidade do tema, como foi mencionado, é confirmada pelo atual governo federal brasileiro, o qual tem reconhecido, em vários momentos e de formas diversas, as influências do terceiro setor, ao admitir como relevante a necessidade de desenvolver parcerias com organizações e atores do segmento. O governo também percebe, ainda que de forma relutante, por exemplo, que a reforma do Estado passa pelo reconhecimento das ações políticas e sociais dessas organizações, apesar das dificuldades para caracterizá-las e distingui-las nos diferentes subconjuntos em que se apresentam:

- O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), ao apresentar as organizações sociais como parte da estratégia central do Plano Di-

² Caccia Bava é presidente da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), em segundo mandato.

retor do Aparelho do Estado, identifica essa importância já na definição do escopo do projeto:

“(…) a crescente absorção de atividades sociais pelo denominado Terceiro Setor (de serviços não-lucrativos) tem sido uma marca recorrente em processos de reforma do Estado nas democracias contemporâneas. Trata-se de um movimento que é portador de um novo modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade, quer para atenuar disfunções operacionais daquele, quer para maximizar os resultados da ação social em geral. Assim, o propósito central do Projeto de Organizações Sociais é proporcionar um marco institucional de transição de atividades estatais para o Terceiro Setor e, com isso, contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não-estatal. (p.2)

(…) Chamaremos a esse processo de *publicização*. Por meio de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal, o denominado Terceiro Setor, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.” (p.3)

- O Conselho da Comunidade Solidária, em fase mais avançada de articulações e negociações com o segmento, reconhece dificuldades na caracterização do terceiro setor e reforça a necessidade de se conhecer melhor os atores e as organizações que dele fazem parte, para identificar maior abrangência para o segmento em expansão [Conselho da Comunidade Solidária – PR, 1997a, p.3]:

“Na década de 80 foram as ONG que, articulando recursos e experiências na base da sociedade, ganharam alguma visibilidade, enquanto novos espaços de participação cidadã. Hoje percebemos que o conceito de Terceiro Setor é bem mais abrangente. Inclui o amplo espectro das instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e bem-estar social. Compreende também as organizações voltadas para a defesa dos direitos de grupos específicos da população, como mulheres, negros e povos indígenas, ou de proteção ao meio ambiente, promoção do esporte, cultura e lazer. Engloba as experiências de trabalho voluntário, pelas quais cidadãos exprimem sua solidariedade por meio da doação de tempo, trabalho e talento para causas sociais. Mais recentemente, temos observado o fenômeno crescente da filantropia empresarial, pela qual as empresas concretizam sua responsabilidade social e o seu compromisso com melhorias nas comunidades.” (*op. cit.*, 1997a)

- O mesmo documento enfatiza o desconhecimento, por parte do governo federal, das ações desenvolvidas por esses atores, tanto em termos de abrangência e diversificação, quanto na eficiência dos métodos e eficácia dos resultados, em face dos recursos humanos e financeiros mobilizados, em dimensões também desconhecidas, no Brasil. Os dados disponíveis, nesse sentido, são desatualizados e de pe-

quena confiabilidade. De qualquer modo, dados internacionais denunciam o potencial de mobilização do Terceiro Setor.³

“Nos Estados Unidos, cidadãos doaram, em 1991, cerca de 70 bilhões de dólares para organizações e movimentos sem fins lucrativos. No mesmo ano, 94,2 milhões de adultos, ou seja, 52% do total da população acima de 18 anos do País, dedicaram uma média semanal de 4,4 horas de trabalho voluntário para causas sociais e comunitárias, o que corresponde a um total anual de 15,2 bilhões de horas. Estas horas representam o equivalente a 9 milhões de empregados trabalhando em tempo integral. Medido em termos monetários, o valor anual do trabalho voluntário seria da ordem de 176 bilhões de dólares. (*op. cit.*, 1997a)

Na Alemanha e no Japão, 40% dos dias de internação hospitalar se dão em hospitais sem fins lucrativos.

No Japão, mais de 75% de todos os estudantes universitários frequentam instituições sem fins lucrativos.

Nos sete países para os quais se dispõe de dados estatísticos (Estados Unidos, Alemanha, Japão, França, Inglaterra, Itália, Hungria), o Terceiro Setor emprega 11,7 milhões de pessoas a tempo integral e mobiliza recursos da ordem de 601,6 bilhões de dólares.” (*op. cit.*, 1997a)

Diante de números e fatos relevantes, o Conselho do Comunidade Solidária propôs, a partir de 1996, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, três grandes linhas de ação, com desdobramentos significativos em 1997, como condicionantes da melhoria no relacionamento entre o Estado e o terceiro setor:

- 1) mudança do marco legal regulatório;
- 2) produção de conhecimentos e informações sobre o terceiro setor; e
- 3) promoção do trabalho voluntário.

A partir do reconhecimento da importância crescente do tema, algumas questões básicas orientaram os estudos iniciais empreendidos sobre essas organizações, na conformação histórica de suas relações com o Estado e a cultura brasileira:

- ◇ Como e quando surgiram?
- ◇ Que ações desenvolvem?
- ◇ Como processam o alcance e a legitimidade dos resultados dessas ações?
- ◇ Quais os volumes de recursos humanos e financeiros mobilizados?
- ◇ Como se articulam e desenvolvem parcerias?

³ The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, *apud* Conselho do Comunidade Solidária (1997b).

◇ Qual a importância dessas parcerias na efetivação das políticas públicas brasileiras?

◇ O que movimenta os atores e mobiliza as forças propulsoras e inibidoras próprias do segmento a que pertencem?

◇ Como tem evoluído o terceiro setor na América Latina e no Brasil?

◇ Quais as tendências observadas no plano mundial para o setor emergente?

O presente trabalho não pretende responder a todas essas questões, mas sim trazer algumas reflexões preliminares sobre o tema, resultantes de pesquisas bibliográficas e empíricas⁴ junto a entidades representativas do terceiro setor. Foram selecionadas ONG do subconjunto das associadas à ABONG, entre as quais optou-se pelo estudo daquelas de formação *mais antiga* ou de *primeira geração*, que têm em comum trajetórias, ideários e posições específicas na sociedade que as diferenciam de outros subconjuntos formados por ONG que trabalham com questões ambientalistas ou com clientela específicas (mulheres, negros, índios, meninos de rua). Autodenominaram-se, historicamente, *organizações de educação popular e desenvolvimento*.

Pretende-se, dessa forma, ajudar no equacionamento de outras tantas questões e contribuir para uma aproximação ao universo das ONG e do terceiro setor no Brasil, sobre os quais há poucas pesquisas e estudos acumulados.

O primeiro texto, apresentado ao ENANPAD/97,⁵ foi intitulado Estratégias das ONG para a Virada do Milênio: FASE, CEDAC e IBASE redefinem a força motriz e apostam em novas estruturas orgânicas e funcionais. O artigo examina a trajetória das três ONG pesquisadas, nas últimas três décadas, e tem como foco de estudo o exame da passagem de grupos informais de "assessoria a movimentos populares" a "organizações profissionais estruturadas", com ênfase na abordagem da força motriz e dos modelos organizacionais adotados para desenvolver projetos de interesse público. Ao final, examinam-se os ajustes e soluções encontradas por cada uma delas diante das transformações a que se submeteram para se adaptar às exigências dos novos tempos e apresentam-se algumas tendências identificadas genericamente para o segmento.

O segundo artigo, Evolução Sociopolítica das ONGS no Brasil: Mudanças nas Relações do Estado com o Terceiro Setor, foi apresentado no CLAD 97, em painel organizado e coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado,

⁴ A pesquisa empírica foi desenvolvida em 1996 para dar suporte acadêmico à dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados/UnB em maio de 1997, intitulada PARA ONDE VÃO AS ONG? De Assessorias Informais de Apoio a Organizações Profissionais Estruturadas.

⁵ 21º Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), realizado em Rio das Pedras, RJ, de 21 a 24 de setembro de 1997.

cuja área temática era Setor Público Não-Estatal.⁶ O texto trabalha a inserção das mesmas organizações pesquisadas do terceiro setor no contexto sociopolítico brasileiro, e direciona as reflexões para a conformação histórica de suas relações com o Estado. Procura-se caracterizar as discussões substantivas do contexto de atuação das ONG e modo como se processam perante as mudanças contemporâneas no Brasil e no mundo. Ao final, apresentam-se reflexões de alguns estudiosos do tema, no plano nacional e no internacional, acrescidas de outras resultantes das observações verificadas na pesquisa empírica desenvolvida em 1996.

O terceiro texto, intitulado Cultura Organizacional no Terceiro Setor, é resultado de reflexões que reportam aos elementos genéricos de conformação da cultura administrativa, organizacional e gerencial brasileira, e da maneira como, historicamente, modelos e padrões desenvolvidos em outros países marcaram e marcam presença decisiva no desenvolvimento cultural de nosso país. A linha de reflexão busca recuperar a construção e legitimação das teorias, práticas e pesquisas acadêmicas desenvolvidas sobre o tema, pioneiras e recentes, dispersas na literatura, para, posteriormente, relacioná-las ao mundo diversificado do Terceiro Setor e alertar os seus dirigentes quanto ao processo de assimilação e adaptação desses modelos e práticas gerados em contextos e para entidades com lógicas de atuação diferentes [Mendes, 1998, p. 143–171].

2 AS ORGANIZAÇÕES ESTUDADAS

A dificuldade inicial para a caracterização e escolha das ONG é não haver classificação oficial que diferencie e estratifique os diversos segmentos formados por entidades sem fins lucrativos no Brasil. *A priori*, estariam colocadas *em um mesmo saco* (a usar uma expressão de Durão)⁷ escolas de samba, Santas Casas de Misericórdia, terreiros de umbanda, sindicatos, partidos políticos, fundações educacionais, cooperativas, associações assistenciais e as ONG, entre outras. A considerar esse universo, tem-se no Brasil, segundo Caccia Bava,⁸ algo que pode variar entre 100 mil e 500 mil organizações.

Usa-se, como referência, classificação e caracterização baseadas na legislação vigente e em terminologias adotadas por estudiosos do tema como Landim⁹ e Fer-

⁶ O artigo foi apresentado no II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, realizado em Isla Margarita, Venezuela, no período de 15 a 18 de outubro de 1997.

⁷ Diretor executivo da FASE desde 1984.

⁸ Declaração feita em entrevista realizada pelo autor deste texto em 20.5.96.

⁹ Pesquisadora do ISER Instituto de Estudos da Religião, ONG brasileira; autora de vários textos sobre o tema, entre os quais *A Invenção das ONGS: do serviço invisível à profissão sem nome*, sua tese de doutorado defendida na UFRJ, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, em 1993.

nandes,¹⁰ e por instituições associativas de reconhecimento nacional, como o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), e a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), entre outros. Os principais termos para designar as instituições que compõem o universo *sem fins lucrativos* no Brasil são:

- ◇ sociedade civil sem fins lucrativos, ou simplesmente organizações ou entidades sem fins lucrativos;
- ◇ associações;
- ◇ entidades filantrópicas, beneficentes ou de caridade;
- ◇ fundações;
- ◇ organizações não governamentais.

Primeiramente, faremos a caracterização do que é denominado sociedade civil sem fins lucrativos, ou simplesmente organizações ou entidades sem fins lucrativos. Essa expressão só há pouco tempo vem ganhando maior reconhecimento público e é um termo bastante genérico que tem sido usado para designar qualquer um dos outros subconjuntos. Antes de tudo, é um referencial jurídico usado frequentemente em contextos técnicos para qualificar o estatuto legal da organização. Elas são formalmente reconhecidas no Código Civil Brasileiro (Lei nº 3 107, de 1/1/1916), enquanto pessoas jurídicas de direito privado, diferenciadas das sociedades mercantis, pelos fins econômicos.

Quanto às associações, no Brasil, possuem conotação de "sem fins lucrativos" que vai além de sua definição legal: organizações baseadas em um contrato estabelecido livremente entre indivíduos para exercer atividades comuns ou defender interesses comuns. Evocam fundamentalmente organizações voltadas para seus membros e agregam grande variedade de formas organizativas e iniciativas sociais, que vão de clubes recreativos e esportivos a sindicatos, passam por entidades com objetivos culturais e artísticos, associações de moradores, grupos comunitários, núcleos de produção, alguns dos quais não chegam a registrar-se legalmente.

O conjunto de entidades filantrópicas, beneficentes ou de caridade é conformado por organizações voltadas para servir a um público externo e abriga um vasto e diversificado mundo de assistência social (asilos, orfanatos, abrigos para indigentes, etc.), com atuação predominante no atendimento à saúde e à educação. Legalmente, não há diferença entre as entidades filantrópicas e as associações referidas. A distinção, consagrada por alguns autores, leva em consideração os objetivos e ideários das entidades filantrópicas: abnegação, altruísmo, boa vontade, serviço à comunidade. É o campo do assistencialismo. Na prática, as entidades pertencentes ao universo da filantropia (por terem mais claro e frequentemente acentuado o seu

¹⁰ Pesquisador e diretor executivo do ISER, autor de livros e textos sobre o tema, entre os quais *Privado porém Público: o Terceiro Setor na América Latina* (1994).

caráter de interesse público) têm mais facilidades na obtenção de certos benefícios do que as associações destacadas no outro conjunto.

As fundações fazem parte de uma categoria fundamentalmente jurídica, de direito privado e sem finalidade lucrativa (Código Civil), cuja composição interna resulta da destinação, por alguém, de um patrimônio vinculado a um fim específico. No Brasil foram criadas, a partir da década de 70, fundações instituídas pela administração estatal, as quais geraram debates doutrinários intermináveis e reforçaram as ambigüidades entre o público e o privado.

Finalmente, há as organizações não governamentais, categoria selecionada para objeto do estudo. “Não é termo definido em lei, mas uma categoria que vem sendo socialmente construída em tempos recentes, usada para designar um conjunto de entidades com características peculiares constituídas e reconhecidas pelos próprios agentes, pelo senso comum ou pela opinião pública. Sendo entidades civis sem fins lucrativos, as ONG, para efeito legal, podem constituir-se quer como associações quer como fundações (art. 16 do Código Civil). Preferem, no entanto, a primeira forma, a qual não implica a existência de um patrimônio prévio, nem de um instituidor: cerca de 95% das ONG são registradas como associações civis sem fins lucrativos, sendo apenas cinco as fundações, ou seja, 3,4% do universo.” [Landim e Cotrim, 1996, introdução].¹¹

A ABONG vem fazendo, desde a sua criação, gestões junto ao Ministério da Justiça pelo reconhecimento jurídico de sua especificidade, enquanto entidade que atua de modo particular em benefício público – fazendo jus à obtenção de benefícios como o registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ou o recebimento mais fácil do título de utilidade pública. Chegaram a sugerir um conceito de ONG:¹²

“Reconhecer a especificidade das ONG significa ressaltar aquilo que não são – não são empresas lucrativas, não são entidades representativas de seus associados ou de interesses corporativos de quaisquer segmentos da população, não são entidades assistencialistas de perfil tradicional – e, afirmar aquilo que são – servem

¹¹ A pesquisa que originou esses dados (1994) foi feita entre as associadas da ABONG àquela época, em número de 225; foram enviados questionários para 164, das quais 145 responderam em tempo hábil.

¹² Em 1998, por iniciativa do Conselho do Comunidade Solidária, foi encaminhado um projeto de lei ao Congresso Nacional, que se encontra em fase de análise para votação, o qual dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de caráter público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. A lei visa simplificar o mecanismo de reconhecimento institucional das entidades sem fins lucrativos, a fim de potencializar as relações entre o Estado e a sociedade civil, além de estabelecer parâmetros que ajudam a diferenciar entidades de fins mútuos (destinadas a um círculo restrito de sócios) daquelas de fins comunitários (dirigidas à comunidade de modo geral). O conceito apresentado sobre as ONG foi um referencial importante no processo das discussões, mas evidentemente refere-se a somente um dos subconjuntos tratados no projeto de lei.

desinteressadamente à comunidade; realizam um trabalho educacional de promoção da cidadania e defesa dos direitos coletivos; contribuem para o fortalecimento dos movimentos sociais e para a formação de suas lideranças visando a constituição e o pleno exercício de novos direitos sociais e; incentivam e subsidiam a participação popular na formulação e implementação de políticas sociais.”¹³

As ONG pesquisadas para o estudo aqui apresentado pertencem ao subconjunto das associadas à ABONG que, em seus estatutos, define alguns critérios para efeito de quem pode e quem não pode pertencer à associação. Por exemplo, não são consideradas ONG entidades representativas, como sindicatos, associações de moradores, associações profissionais, etc. Isso é explicado no preâmbulo do seu estatuto, quando declaram *autonomia* frente ao Estado, aos partidos políticos, às igrejas e aos movimentos populares. As ONG desse subconjunto se auto-definem por um discurso marcadamente político, como se pode ver pelos critérios de admissão dos associados: a) “compromisso da ONG com a construção de uma sociedade democrática; b) compromisso da ONG com o fortalecimento dos movimentos sociais.” A escolha se deveu à representatividade das ONG do subconjunto, consagrado pelos discursos que produziram o reconhecimento da categoria e pelas sólidas parcerias com entidades internacionais, além de ser o único grupo que funciona com uma estrutura propriamente dita.

Fernandes e Piquet Carneiro (1991, p. 1 a 19), a partir de uma enquete com dirigentes de ONG realizada no Hotel Glória, Rio de Janeiro, em agosto de 1991, ocasião em que foi proposta a criação da ABONG, fornece uma série de dados que ajudam a configurar melhor a categoria ONG, do subconjunto da ABONG, dos quais destacou-se:¹⁴

◇ Tabela 1: *Distribuição Regional*, na qual se verifica grande concentração de ONG em duas regiões – Sudeste, com 44%; e Nordeste, com 31%;

◇ Tabela 2: *Tipo de Serviços Prestados*, em que se registra que 40% das ONG que participaram da enquete disseram ter como atividade principal o serviço de assessoria, sendo que 83,2% a tinham como parte do conjunto de atividades; seguida pelo serviço de pesquisa/documentação em ciências sociais, que 13,7% declararam ter como atividade principal e 42,1%, como parte do conjunto de atividades; educação popular – 12,6%, como atividade principal e 49,5%, como parte do conjunto de atividades; serviço de assessoria técnica, para 10,5%, atividade principal e para 43,2%, parte do conjunto de atividades; e formação de lideranças sindicais, atividade principal de 10,5% das ONG e para 42,1%, parte do conjunto de atividades. Merece destaque, também, os serviços de comunicação, a respeito do qual, embora

¹³ ABONG, agenda da ABONG para o Grupo de Trabalho Ministerial sobre a situação jurídica das ONG, *apud* Landim (1993).

¹⁴ Não há dados gerais atualizados e publicados sobre as ONG associadas à ABONG, nos termos da enquete feita em 1991.

somente 1,1% (uma organização) o declare como atividade principal, 47,4% o têm como parte do conjunto de atividades.

◊ Tabela 3: *Estratificação Orçamentária*, em que se verifica que 77,45% das ONG declararam ter um orçamento, em 1990, inferior a US\$ 500 mil, reduzindo-se um pouco esse percentual (67,79%) no ano de 1991, e com previsão otimista para 1995, quando mais da metade das ONG (54,91%) esperavam ultrapassar o patamar dos US\$ 500 mil. No entanto, somente uma (0,98%) das 102 ONG que responderam a esse item teve, em 1990 e 1991, e com previsão de manter o patamar em 1995, orçamento anual superior a US\$ 3 milhões.

A pesquisa empírica que fundamentou o estudo aqui apresentado foi realizada, também, no Rio de Janeiro, durante o ano de 1996 (abril a setembro), e envolveu as ONG, estudiosos e pesquisadores do terceiro setor. Foram selecionadas três ONG: (i) FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; (ii) CEDAC – Centro de Ação Comunitária; e (iii) IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas.

Selecionar organizações apenas do Rio de Janeiro pode parecer uma limitação empírica significativa, pois as ONG estão distribuídas por todo o Brasil. Certamente é uma limitação, mas há uma justificativa para a escolha, que não é original, pois foi usada por Landim (1993) para explicar os limites espaciais de sua pesquisa empírica para sua tese de doutorado, também restrita ao Rio de Janeiro: “Por motivos a serem pensados, o Rio é uma espécie de ‘capital’ do movimento de articulação entre essas entidades, embora, por exemplo, São Paulo as tenha em número um pouco maior. No entanto, as entidades de São Paulo não apresentam iniciativas tão intensas no sentido de articulações que não sejam temáticas, isto é, que levem à criação de estruturas interinstitucionais. No Rio situa-se a ABONG;¹⁵ no Rio se deu a ECO 92, aconteceu o encontro PNUD, etc. É mais fácil chegar ao Brasil, nesse caso, via Rio de Janeiro.”

- A FASE foi quase uma unanimidade: a *vovó* das ONGS, fundada em 1961, com atuação nacional, tem quatorze núcleos locais distribuídos em nove estados. Apontada, ainda, como a maior do Brasil, dela saiu o primeiro presidente da ABONG. Também dispõe de grande credibilidade no meio.

- O IBASE, com quinze anos de existência, tornou-se familiar ao público, em várias regiões do país, devido à repercussão da campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, cujo diretor geral, Herbert de Souza, o Beti-

¹⁵ A ABONG, quando de sua criação, em agosto de 1991, funcionou no Rio de Janeiro, junto à FASE nacional, de onde saiu seu primeiro presidente, Jorge Eduardo Durão. Hoje, funciona em São Paulo, com escritório independente.

nho,¹⁶ presidente de honra da ABONG, foi presença constante nos principais veículos de comunicação.

- O CEDAC, uma ONG *tamanho médio*, com um passado de articulação nacional e atualmente com ações mais localizadas no estado do Rio de Janeiro, é citada também quase com unanimidade, e tem crédito entre os pares e estudiosos pelos trabalhos comunitários desenvolvidos nos seus dezessete anos de existência.

As ONG selecionadas, de formação *mais antiga* ou de *primeira geração*, têm ainda, em comum, como finalidade principal a educação popular. Formam, assim, um subconjunto de entidades que acionam agentes de gerações, trajetórias, origens, ideários e posições singulares na sociedade que as diferenciam de outros subconjuntos formados por ONG que trabalham com clientelas específicas: mulheres, ecologia, negros, direitos humanos, índios, meninos de rua, portadores do vírus da AIDS, etc.

3 FASE/CEDAC/IBASE – UMA VISÃO DE CONJUNTO DAS ORGANIZAÇÕES

A visão de conjunto das três organizações destaca os elementos estudados para caracterizar o foco do trabalho: a *força motriz* determinante das missões e objetivos institucionais e os *modelos organizacionais* adotados para implementar os programas e atividades daí decorrentes. Subsidiariamente, poderão emergir elementos comuns e essenciais à conformação de um segmento em construção, com particularidades expressivas mas pouco estudadas e para o qual não há teorias, modelos e análises consagradas.

3.1 A Força Motriz das ONG Neste trabalho, usa-se o conceito de força motriz proposto por Tregoe e Zimmerman (1988). Força motriz é um conceito unificador para guiar a formulação da estratégia no mais alto nível empresarial – um mecanismo para o desenvolvimento, especificação e entendimento dos diferentes futuros possíveis para a organização. A força motriz é o gancho central da visão estratégica e o principal determinante da visão futura da empresa. Examinam-se, aqui, os antecedentes históricos das três ONG e de seus dirigentes, as mudanças que marcaram novos rumos institucionais e organizacionais, os processos de planejamento e avaliação adotados e as visões de contexto e de futuro dos seus representantes.

Os antecedentes históricos das ONG pesquisadas apontam afinidades que as aproximam de um mesmo conjunto representativo de organizações, ao mesmo

¹⁶ À época em que o artigo original foi escrito, junho de 1997, Betinho ainda se encontrava à frente do IBASE, tendo falecido em setembro do mesmo ano.

tempo em que destacam singularidades que as tornam únicas. Nesse sentido, por exemplo, todas elas têm de semelhante, em suas origens, a subordinação às histórias de vida dos seus respectivos fundadores e, de diferente, as próprias histórias e perfis desses fundadores, fatores que serão determinantes da abrangência, conteúdos temáticos priorizados e do modo de operar de cada uma delas.

- A FASE, fundada pelo padre Leising (EUA), tem sua origem fortemente influenciada por uma lógica *importada*, que trazia consigo a tradição associativa própria da igreja e da sociedade dos EUA, e revelava o pragmatismo na mobilização de recursos financeiros via comunidades e via empresariado. Desde o início, a capilaridade da igreja e o dinamismo do padre Leising estabeleceram uma dimensão nacional para a FASE. Embora mantendo essa dimensão, a FASE, ao assumir sua independência da igreja, perdeu, primeiramente, a fonte de recursos que provinha das comunidades de base, canalizada pelas dioceses; em um segundo momento, com a saída do padre Leising, perdeu o canal de acesso aos empresários. A garantia e ampliação de recursos financeiros, por parte das agências de cooperação internacional, até o final da década de 80, asseguraram o modelo de sobrevivência até hoje priorizado pela FASE, apesar dos abalos com a pulverização dos recursos e com a paridade da moeda nacional na década de 90.

- O CEDAC, marcado pelas histórias de vida dos seus fundadores, todos eles originários de instituições organizadas e mantidas pela Igreja Católica (a Juventude Operária Católica – JOC), à semelhança da FASE, definiu, em seus primeiros momentos e durante muito tempo, uma dimensão nacional, mas adotou, porém, um modelo organizacional com autonomia total para os associados em outros estados, o que não possibilitou uma identidade a partir de um projeto comum a todos. Essa organização tem garantida historicamente a sobrevivência pelos recursos repassados por agências de cooperação internacional. Sua história é mais recente e coincide com a distensão política brasileira do final da década de 70.

- O IBASE em nenhum momento vincula-se a uma igreja. A exemplo do CEDAC, sua criação foi possível com a anistia política de seus fundadores, que eram perseguidos e exilados pelo regime militar instaurado no Brasil, a partir de 1964. Se o exílio dos fundadores do CEDAC os levou à Europa, aqueles que vieram a fundar o IBASE foram para o Chile e, depois, Canadá, onde vivenciaram a formação de uma ONG. Essa experiência foi trazida para criar uma organização no Brasil, que reuniu fundadores com perfis diferentes e complementares, os quais iriam imprimir ao instituto um ritmo e uma forma de atuação ímpares no mundo das ONG: um sociólogo radical, Betinho, e um tecnólogo da telemática, Carlos Afonso.

As mudanças registradas durante as existências das três organizações apontam uma convergência importante: o final da década de 80 e o início dos anos 90 é marcado por um processo de reflexões e reformulações comum a todas elas, decorrentes de mudanças no contexto nacional e internacional. A partir daí, os cami-

nhos trilhados assinalam peculiaridades na condução das mudanças e destacam formas e expectativas institucionais diferenciadas:

◊ A FASE, independentemente dos ajustes e mudanças anteriores (sua primeira grande mudança ocorreu em 1982, quando as outras duas praticamente iniciavam suas atividades), integra o conjunto de organizações que passa a discutir, no início da década de 90, as mudanças do contexto brasileiro e mundial que irão afetar as propostas institucionais e organizacionais das ONG brasileiras. No campo das discussões coletivas é, por exemplo, uma das promotoras (juntamente com o IBASE e o CEDAC, entre outras) do encontro que aprovou a criação da ABONG em 1991. Com relação às discussões internas, a FASE procurou manter um processo de decisão democrático, com participação de todos os escritórios regionais e locais, a um preço às vezes alto (lentidão nas decisões e maiores custos financeiros). A grande mudança na década de 90, seguindo o estilo particular da FASE, vai ocorrer somente no final de 1994; atravessa o ano de 1995 e atinge a instituição ainda em 1996. Essa mudança decorre de uma avaliação institucional e organizacional externa que é *atropelada* por uma crise financeira, o que provoca um enxugamento que afeta os recursos humanos (55 pessoas foram demitidas), os bens materiais (casas foram vendidas ou alugadas), a programação é revista (programas inteiros foram desativados, e escritórios e equipes, desmobilizados) e, por fim, é redefinida a relação da sede nacional com as equipes regionais e locais, o que tem implicações de conteúdo e forma de atuação. Nesse período, são introduzidas mudanças na formulação dos planos trienais e é criada, em 1996, uma unidade de planejamento para melhorar o processo de acompanhamento e avaliação dos programas e projetos aprovados para o triênio 1996/1998. A FASE consegue sobreviver à crise cambial provocada pelo real, mantendo, porém, a forma predominante de financiamento de suas atividades via consórcio internacional, apesar dos esforços no sentido da diversificação configurados na contratação de uma consultoria para analisar os limites e as possibilidades de novas parcerias internas.

- O CEDAC, ao fazer parte do mesmo coletivo das discussões externas, iniciou o processo de auto-avaliação em 1992, do qual decorreram mudanças de objetivos e público-alvo. Foram, também, revistos os papéis dos sócios e as formas e a abrangência da atuação. O CEDAC desenvolveu, a partir das recomendações da assembléia de avaliação e validação das mudanças, à época, uma oficina de planejamento, para discutir propostas de trabalho de mais longo prazo, e convida a FGV para orientar a reformulação de suas estruturas orgânica e funcional, a fim de torná-las flexíveis e mais eficazes. Como as demais ONG, é atropelada pela crise financeira-cambial de 1995, provocada pelo Plano Real, que, em sua fase inicial, supervalorizou a nova moeda em relação ao dólar, trazendo prejuízos irrecuperáveis para as instituições do terceiro setor, que tinham orçamentos garantidos com recursos externos (em dólar). O CEDAC conseguiu equilibrar-se em 1996, mas não

sem algumas perdas de pessoal e o cancelamento ou adiamento de ações programadas para aquele biênio.

- O IBASE antecipa-se às outras ONG e deflagra o processo de mudanças a partir de 1990. Abandona o atendimento a demandas dispersas; define-se como órgão predominantemente de pesquisa; prioriza os nichos de atuação e redefine o perfil de pessoal a ser contratado para consecução da nova proposta de trabalho. A mudança iniciada em 1990 implica a imediata demissão de pessoal (saem os militantes sem qualificação técnico-profissional), seguida da organização das novas equipes de pesquisadores. Quando essa equipe acreditou estar ajustada ao modelo institucional para o qual foi chamado, processaram-se novas mudanças de reorientação da missão do IBASE, que se redefiniu como ator político, e a pesquisa passou a ser um instrumento subsidiário ao novo papel institucional. Mudanças organizacionais de estrutura e funcionamento acompanham a nova proposta de trabalho, e geram uma crise de identidade interna, inseguranças e conflitos. Mais demissões ocorreram, além de ser implementado um modelo organizacional que dividiu o *monobloco* IBASE em três outras entidades: o IBASE/Núcleo, agregador do conjunto e responsável pela estratégia e pelo projeto político; o IEC, uma ONG criada em 1995 com perspectivas de autofinanciamento, tendo por finalidade tornar-se a agência de comunicação do conjunto; e a AlterCom, empresa de propriedade do IBASE (90%) e do IEC (10%), criada em 1995 (efetivamente implantada em janeiro de 1996) e responsável pela operação do sistema Alternex – provedor de serviços comerciais via Internet. Desta última, é esperado que provenham os recursos para sustentar o Projeto IBASE.¹⁷ Os ajustes necessários à operacionalização das últimas mudanças prosseguiram em 1996, o que inclui a ocupação de um espaço físico inovador – o andar de um prédio, em lugar de casas tradicionalmente usadas pelas ONG. Houve, ainda, remanejamento de pessoal e mais demissões. A nova proposta de trabalho inclui a formação de pequenos núcleos fixos e contratação de número variável de técnicos, por projetos, com terceirização de serviços sempre que se considere mais adequado – menores custos financeiros e melhores profissionais, por exemplo.

¹⁷ A empresa AlterCom foi vendida, em 1998, para um grupo privado, e o IBASE não mantém, atualmente, nenhum vínculo com a organização. As razões e condições da venda nos são desconhecidas no momento.

3.2 Estrutura Orgânica e Funcional das ONG O termo *estrutura orgânica e funcional* será usado para determinar o conjunto de relações de ordem estrutural (modelos, instrumentos e mecanismos formais), para contrapor-los às práticas e informalidades adotadas pelas ONG ao definir processos internos de comando e decisão, hierarquias de responsabilidades, missões institucionais e objetivos programáticos, e ainda as relações externas para desenvolvimento de parcerias de trabalho e captação de recursos financeiros e humanos.

FASE, CEDAC e IBASE têm estatutos e regimentos internos registrados a partir das respectivas criações dos órgãos, por exigência legal. As sucessivas atualizações, porém, não têm sido suficientes para transformar esses documentos legais em instrumentos de referência para o trabalho cotidiano das entidades. O registro formal das mudanças processadas nos últimos anos distancia-se da realidade, até porque a aprovação interna dos instrumentos legais requer a convocação de assembleias gerais previstas naqueles documentos, por vezes de difícil realização, em face da disponibilidade dos membros e das despesas decorrentes. Processos e ritmos das mudanças evidenciam diferenças entre as organizações: mais lentas, no caso da FASE, com a participação dos escritórios regionais e locais; mais conflitantes, no caso do IBASE, em razão do modelo centralizador de implementação adotado para as mudanças ali processadas; e de mais fácil condução no CEDAC, pelo tamanho da instituição e pela dimensão local dos projetos. De qualquer modo, registram-se defasagens que tornam obsoletos os documentos legais e, portanto, de pouca utilidade, além de distanciarem os representantes das instâncias superiores – assembleias gerais e conselhos – do cotidiano organizacional.

Missão institucional, objetivos e estratégias são revistos, como prática regular, quando da elaboração e negociação dos planos e programas institucionais, estes, sim, instrumentos de consulta e referência permanentes para as ONG, em geral (lembra-se que o projeto foi, desde o início, o instrumento de trabalho por excelência das ONG, e a forma encontrada pelas agências de cooperação internacional para acompanhar, ainda que precariamente, o uso dos recursos por elas destinados à América Latina e ao Brasil, em particular). Em termos de planejamento estratégico, o IBASE destaca-se ao aprovar um plano de mais longo prazo (1997/2001), enquanto a FASE tradicionalmente trabalha com planos trienais e o CEDAC programa seus planos de ação para dois anos, com expectativa de ampliá-los para três anos. A questão central, aqui, é a dificuldade crescente de assegurar *recursos institucionais*, com a tendência de financiamentos vinculados a projetos.

Quanto aos registros e controles internos, não há, normalmente, outros instrumentos formais normativos, a não ser os determinados por exigências externas: as prestações de contas acompanham as regras definidas por cada agência patrocinadora, nacional ou internacional; os contratos individuais de trabalho, a folha de pagamento e os recolhimentos previdenciários seguem os trâmites previstos em lei;

na contratação de pessoal, a principal inovação declarada como prática, pelo IBASE, é o contrato de pessoas jurídicas (microempresas) para prestação de serviços, no lugar do contrato de trabalho individual.

As negociações de recursos financeiros com as agências de cooperação internacional passam por revisões significativas na medida em que se admite discussão da interface entre *parceiros*. Nesse contexto, as ONG brasileiras, a partir de suas condições gerais e competências específicas, assumem um novo papel de assessoramento nas discussões das políticas e prioridades locais e prestam serviços na implementação e finalização dos projetos definidos e negociados.

As negociações com organismos governamentais brasileiros passam por outras dificuldades. Em primeiro lugar, as ONG pesquisadas reagem fortemente à idéia de se transformarem em organizações paraestatais, assumindo funções e responsabilidades que atribuem de forma inalienável ao Estado. Em segundo lugar, reclamam da inexistência de políticas públicas governamentais norteadoras das ações sociais mais amplas (no caso de IBASE e FASE) e mais pontuais em que atuam diretamente (casos de FASE e CEDAC). Querem ainda ser reconhecidas como atores políticos e parceiros nas discussões das políticas públicas, valendo-se das experiências acumuladas junto às populações mais carentes, ao longo dos anos.

As negociações com o mundo empresarial dependem, sob o ponto de vista dos representantes das ONG pesquisadas, de encontrarem valores e objetivos comuns que possibilitem equilíbrio de forças, ou seja, negociação do tipo *ganha-ganha*.

FASE e CEDAC são consideradas ONG tradicionais, e as pesquisas realizadas nessas duas ONG apontaram dificuldades de acesso a novas parcerias como fonte alternativa, em face da eventual redução dos recursos internacionais ou da sua pulverização diante da multiplicação de ONG na década de 90. Os estilos e a naturezas das duas entidades impõem, ainda, restrições e cuidados na busca de soluções de risco.

O IBASE, com outra forma de atuação, adepto de um estilo mais agressivo, que se dispõe a correr riscos, num primeiro momento leva vantagem sobre as demais porque apresenta soluções ousadas e criativas. No entanto, o preço pago, internamente, pela ousadia é alto: são muitos os conflitos gerados pela não-compreensão dos conteúdos e ritmos das mudanças impostas. O perigo maior talvez seja o de haver programas e projetos de mudança sem que se gere uma *cultura de mudanças*, em que todos se coloquem na condição de co-responsáveis.

As semelhanças e diferenças entre FASE, CEDAC e IBASE são reforçadas por Jean-Pierre Leroy,¹⁸ que aponta questões fundamentais para melhor compreensão do conjunto, a partir dos destaques de cada organização da amostra selecionada:

¹⁸ Assessor da Área de Meio Ambiente e Desenvolvimento da FASE, participou de avaliação do IBASE e conhece o trabalho do CEDAC; entrevista de 2.9.96, realizada na FASE/RJ.

“O IBASE, o que tem de comum [com a FASE] é que nós queremos atuar, realmente, em mudanças, queremos mudar alguma coisa: a cultura da mudança, a afirmação da importância da sociedade civil.

O CEDAC é uma entidade local. Embora o CEDAC esteja articulado nacionalmente e, por intermédio do CEDAC, tenham-se formado várias entidades no Brasil, mas com uma cultura institucional fraca [no plano nacional]. Não é porque tenha o equivalente ao CEDAC no Piauí ou em Pernambuco, que isso dê ao CEDAC algum poder de mobilização ou de influência muito grande. Eu tenho a tendência de considerar o CEDAC como uma entidade carioca com ação local, que tem uma presença bem enraizada, junto aos setores populares. Isso você não vai ver no IBASE.

A FASE estaria mais próxima do CEDAC do que do IBASE, de certo modo, porque ela, também, tem esse enraizamento. Não a FASE Nacional, mas o conjunto; isso é claro que influencia a gente [da FASE Nacional], porque nós também estamos em função desse enraizamento (...)

O IBASE atua por cima. Teve um momento que o IBASE mudou: ele atendia a demandas. Um belo dia, o IBASE decidiu passar da demanda para se afirmar mais. Então, passou a intervir “por cima”, que eu chamo, a partir das grandes questões, uma agenda que o IBASE define em cima da sua percepção, da sensibilidade que tem das necessidades da sociedade, do diálogo com os colaboradores, de profissionais. Então, é outra forma de atuação, a meu ver, bem diferente.

O CEDAC é mais simples como organização, porque é uma entidade pequena, dizem que faz parte das médias ONG, mas é pequena! Eles, portanto, têm possibilidade de uma democracia maior, de um diálogo maior, até pela origem. Isso é outro ponto de diferença – a origem. As pessoas do CEDAC têm uma trajetória de militância popular. Isso marca o CEDAC: é gente popular! Não é uma entidade intelectual (...) uma entidade popular mesmo, muito diferente do ISER de intelectuais, pesquisadores (...)

O IBASE, em termos de organização, aí sim, é uma grande ONG. Proporcionalmente, eu diria, é maior do que a FASE. A FASE é grande porque tem um monte de programas e projetos [regionais e locais]; porque a FASE Nacional é muito pequena, comparando com o IBASE. Em termos de organização, mais especificamente o IBASE ficou bem mais complexo; é a ONG, talvez, que tenha maior complexidade, maior do que a FASE, de um certo modo.

Outra coisa que eu acho que interessa, ligada à forma de trabalho, é a cultura.

O IBASE trabalha mais por cima, então, é uma entidade que se abre mais a certos setores da sociedade.

A FASE não é tão aberta, não dialoga com todo mundo; porque o fato de ser amarrada com setores populares, etc., faz com que, evidentemente, não fique tão aberta; já tem um marco, uma referência. Isso talvez dificulte o diálogo com outros

setores – o setor empresarial, o setor público – porque estamos longe, efetivamente. Talvez seja, justamente, por nossa amarração, enquanto o IBASE, talvez, esteja mais à vontade com o mundo empresarial, público, mídia, porque não tem amarração, como a gente. É uma hipótese, talvez, que nos distingue, que explica porque é diferente (...)

Não sei se todas as entidades, hoje, apostam do mesmo modo sobre a parceria, porque neste momento, que tem de batalhar por verba, recurso, projeto, eu não sei se não há um distanciamento maior, cada um partindo para o seu projeto.”

4 VISÕES DE CONTEXTO E DE FUTURO

São, porém, as visões de contexto e de futuro apresentadas pelos *onguistas* que melhor consolidam as idéias do conjunto e apontam as peculiaridades de cada uma:

- As três organizações pesquisadas reconhecem o caráter difuso do segmento que representam e pelo menos duas delas – FASE e CEDAC –, como já foi dito, apostam seus futuros na manutenção do sistema de cooperação internacional como principal fonte alimentadora das suas atividades. Outras alternativas são estudadas pelas duas, mas com visível relutância e sem marca de urgência. O IBASE, mais ousado e inovador, mantém-se atrelado ao sistema internacional, colocando-o, porém, na condição de uma das alternativas (um terço do orçamento) e aposta seu futuro em soluções de risco – AlterCom (um terço do orçamento) – e na capacidade de captação de recursos no estabelecimento de parcerias nacionais (um terço do orçamento), a exemplo do já realizado em 1995 e 1996.

- A FASE acredita, em sua visão de futuro, que no contexto nacional há tendência de consolidação e fortalecimento das relações resultantes da sinergia que reúne organizações sociais com intelectuais. Também aposta na importância crescente das dinâmicas regionais e do poder local, ao reunir questões temáticas até hoje tratadas de forma dissociada – meio ambiente e democracia –, espaços nos quais tem reconhecido o seu trabalho, no âmbito em que atua tradicionalmente. A FASE vislumbra, ainda, possibilidades de influenciar no plano internacional, respaldada na *estabilidade* das relações mantidas há mais de 35 anos com agências de cooperação e encorajada por novas formas de interação com essas agências, favorecidas pela ampliação das redes internacionais de ONG. Reconhece, no entanto, as mudanças nas expectativas dos organismos internacionais, em relação a suas parcerias latino-americanas, na medida em que passam a cobrar maior eficácia em projetos com resultados de curto prazo.

- O CEDAC adota, para o futuro, uma postura de manutenção do seu projeto atual que propõe o reconhecimento da entidade em campos cada vez mais especializados de atuação – Projeto de Formação e Assessoria a Iniciativas de Geração de

Trabalho e Renda, por exemplo –, ao utilizar metodologias consagradas (CEFE) e concentrar suas atuações no Estado do Rio de Janeiro. Procura, também, ampliar suas parcerias no âmbito local e *sonha* com a possibilidade de adaptar práticas gerenciais e operacionais modernas e vitoriosas no mundo empresarial – qualidade total – às condições dos trabalhos e atividades desenvolvidos pelas ONG. Adota o planejamento estratégico como instrumento para trabalhar o futuro da organização e introduz o desenho matricial como modelo de estrutura orgânica e funcional.

- O IBASE aposta alto em seu futuro e conquista uma visibilidade que se apóia nas relações com a mídia e na figura do seu principal dirigente, Betinho, o único *onguista* que tem nome próprio.¹⁹ Os planos estratégicos anunciam projeções e articulações ambiciosas, ousadas e intransigentes, voltadas para parcerias com o público e o privado. Mais que isso, lança-se no mercado de serviços de alta tecnologia e disputa espaço e reconhecimento em igualdade de condições com grandes corporações nacionais e internacionais. Aposta na inovação organizacional e propõe-se a pensar uma espécie de *holding* para o Projeto IBASE, ao reunir quatro organizações (na ocasião da pesquisa) – IBASE/Núcleo, IEC, AlterCom e INED²⁰ – e com possibilidades de ampliação. O projeto mais inusitado é transformar o IBASE numa “agência de financiamento brasileira não governamental, a exemplo da NOVIB, na Holanda, que administra a arrecadação e distribuição de recursos e depois presta conta aos provedores.” (Candido Grzybowski, entrevista em 2.9.96)

5 TENDÊNCIAS GERAIS PARA AS ONG

Outras tendências foram manifestadas e/ou percebidas pelo estudo:

- As dificuldades de cooperação com o governo federal permanecerão grandes, devido ao gigantismo do Estado, que ameaça a *identidade* e *autonomia* das ONG, tema sobre o qual o debate vai continuar, somada a outras discussões – legitimidade e representatividade – que são salutares porque aumentam a visibilidade das ONG enquanto atores políticos (que são por natureza) e modelos alternativos de participação.

- Na questão da dimensão institucional, a tendência recente (final da década de 80) foi revista em face das crises já anunciadas, e as novas reflexões caminham para soluções de estruturas de menor porte e maior flexibilidade.

¹⁹ Novamente é preciso lembrar que a morte de Betinho, em setembro de 1997, torna desatualizada a observação. Sabe-se que, a partir desse fato, o IBASE teve dificuldades para rever seus projetos interno e externo, mas não se tem um diagnóstico dos processos desenvolvidos para superar a crise proveniente da morte do seu principal líder.

²⁰ O Instituto Nacional de Estudos a Distância (INED) funciona em Brasília e incorporou-se ao conjunto do IBASE em 1996.

- Ganham força e tendem a continuar as propostas de grandes campanhas – trabalho com a opinião pública, trabalho de pressão – que reforçam o reconhecimento público das ações das ONG.²¹

- Rubens César Fernandes²² aponta uma tendência importante: “O que eu acho é que há uma tendência geral de aproximar a lógica das organizações civis da lógica empresarial (...) Isso significa que elas (as OSC, organizações da sociedade civil, como ele prefere chamar) têm de trabalhar por projetos e, portanto, têm de tentar um esquema de autogestão; pelo menos, o orçamento da instituição está sendo encarado cada vez mais com seriedade; e, se possível, desenvolvendo projetos que gerem recursos para alimentar o trabalho, até recursos lucrativos, não no sentido do patrimônio da pessoa, que não pode, mas no sentido da instituição e do seus bens.”

A visão de conjunto que se procurou dar aqui não pretendeu representar o universo que compõe o que está sendo chamado de terceiro setor, até porque os estudiosos do tema são os primeiros a reconhecer o caráter dispersivo do segmento, pelo menos na forma como hoje se apresenta. Mas não se pode negar que as ONG pesquisadas fazem parte desse segmento e têm representatividade e reconhecimento no conjunto.

5.1 Evolução Sociopolítica das ONG no Brasil: Mudanças nas Relações do Estado com o Terceiro Setor

5.1.1 A Formação do Terceiro Setor (ONG em particular) na América Latina e no Brasil

O termo ONG, que virou moda no Brasil nos últimos cinco ou seis anos, é importado; surgiu pela primeira vez em documentos das Nações Unidas no final da década de 40, e referia-se a um universo extremamente amplo e pouco definido de instituições. Em 1945, a Ata de Constituição das Nações Unidas já

menciona o termo organizações não governamentais, com as quais o Conselho Econômico e Social da ONU poderia estabelecer consultorias. Landim (1993, p. 11 e 13) observa que “como várias outras ‘importações’ que fazem parte habitual da história cultural e política em um contexto nacional como o brasileiro, adaptaram-se e se ‘retraduziram’ em função de relações e dinâmicas sociais locais (...) As ONG expressam uma conjugação *sui-generis* de dinâmicas locais e internacionais.”

O processo de relacionamento e *dependência* mantido com as agências financiadoras internacionais é amplamente reconhecido (e por vezes questionado) pelos dirigentes das ONG brasileiras e existem registros significativos da representatividade dessas relações. Destacaram-se alguns dados (os mais atualizados) que forne-

²¹ A morte de Betinho foi um duro golpe para o segmento, pois a liderança por ele representada não encontrou substituto, o que dificulta o lançamento de grandes campanhas, de âmbito nacional.

²² Entrevista realizada no ISER/RJ, em 3.9.96.

cem a ordem de grandeza dos números [Landim, 1993, p. 13-16; Landim e Cotrim, 1996, introdução]:

- “Entre 1960 e 1980, houve um crescimento de 68% na ajuda externa para o Terceiro Mundo, por meio de agências não-governamentais de países europeus, do Canadá e dos Estados Unidos: passou-se de 2,8 bilhões de dólares para 4,7 bilhões de dólares.
- Uma das razões importantes no aumento foi o crescimento dos subsídios governamentais para NGO (Non-Governmental Organizations): quanto aos países-membros da OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), por exemplo, eles subiram de 778,2 milhões de dólares, em 1973, para 1,5 bilhão, em 1980.
- Com respeito à Comunidade Européia, se, em 1976, dava às ONG européias 4,8 milhões de dólares, em 1982 essa quantia vai a 22,7 milhões.”

A grandeza dos números que tornaram possível a existência das ONG no mundo, em geral, e no Brasil, em particular, faz refletir que o fenômeno nativo ONG tem como um dos condicionantes da sua multiplicação “lógicas que vieram do Norte”. Fernandes relacionou os países que têm colaborado com as ONG brasileiras, a partir das informações fornecidas por dirigentes que participaram de uma reunião no Hotel Glória, em agosto de 1991, e responderam à questão sobre relações com agências de cooperação internacional.

O quadro possibilita visualizar a grande concentração de recursos provenientes da Europa, com destaque para Alemanha e Holanda, com os quais mais da metade das ONG nacionais se relacionam. Os Estados Unidos, segundo depoimentos obtidos na pesquisa de campo desenvolvida para este trabalho (abril a setembro de 1996), têm ampliado, para alguns segmentos, a colaboração com as ONG latino-americanas, com ênfase em projetos de pesquisa e na área ambiental, equilibrando, em geral, a retração de recursos das agências européias, nos últimos anos.

TABELA 1
Número de ONG Brasileiras que Mantêm Relações
com Agências de Cooperação, por País de Origem

Países das Agências de Cooperação	Nº de ONG Brasileiras
Alemanha	57
Holanda	53
EUA	42
Inglaterra	31
Canadá	28
Suíça	20
França	17
Irlanda	14
Bélgica	10
Itália	10
Suécia	9
Áustria	7
Dinamarca/Espanha	4
Portugal/Finlândia	3
Noruega	2
Luxemburgo/Escócia	1

Fonte: Fernandes e Piquet Carneiro, 1991, tabelas e gráficos, p.11/ Nº de Questionários = 95.

De qualquer modo, as ONG (ou as organizações que se tornaram ONG) surgem, no Brasil, durante o regime militar, confundem-se com oposição política e acompanham o padrão da sociedade brasileira, em que a gestação de uma nova sociedade civil decorre da convivência com o autoritarismo e a modernização do país. As ONG estabeleceram-se e consolidaram-se à medida em que se legitimaram num amplo e diversificado campo de associações civis, sobretudo a partir dos anos 70, com crescimento em progressão geométrica nas décadas de 80 e 90. Landim (1993) fornece dados, no período que vai de 1961 a fevereiro de 1994, quanto às datas de fundação dessas organizações (tabela 2):

TABELA 2
Número de ONG segundo a Data de Fundação de Fato e Legal

Data de Fund.	(Base = 143 ONG)	
	De Fato (%)	Legal (%)
1961 – 1969	7.1	4.9
1970 – 1979	20.0	16.8
1980 – 1984	18.6	18.9
1985 – 1989	38.6	44.1
1990 – 1994(fev.)	15.7	15.4
Total	100.0	100.0

Fonte: Landim (1993, p. 11).

Na condição de atuarem em contraposição ao autoritarismo do regime militar, evitavam qualquer relação com o Estado, e, sem condições de parcerias com o empresariado, com o qual reinava desconfiança recíproca, as ONG nasciam e subsistiam com aporte financeiro das agências internacionais. Eventualmente apoiadas em situações locais de mobilizações voluntárias, não chegavam a explorar as potencialidades do mercado, nem mesmo como veículo de comunicação, até porque, àquela época, era inapropriado *fazer nome*. Assim, os resultados de seus trabalhos (publicações, audiovisuais, assessorias) não eram usados como *produto* a ser veiculado por uma estratégia de *marketing*, mantendo-se o estigma da clandestinidade. Ainda que mobilizassem recursos consideráveis, não se tem notícia de qualquer dirigente de ONG, no Brasil, que tenha ficado rico, o que lhes deu credibilidade crescente junto aos patrocinadores internacionais. Isso explica, em parte, o volume e a forma como se deram os movimentos e surgiram as organizações de assessoramento popular, que vieram a se transformar em ONG no final da década de 80, com espaço na mídia nacional e internacional, a partir da ECO 92.

A grande variedade de patrocinadores fez que as ONG latino-americanas, em geral, e as brasileiras, em particular, se acostumassem ao relacionamento com múltiplos parceiros internacionais, o que permanece até hoje, num clima de competitividade velada. Esse tipo de parceria acabou por definir formas e conteúdos de atuação das ONG, que se traduziram no uso de um instrumento inovador para a época: o *projeto*. Os financiamentos se faziam (e continuam) de dois modos: (i) financiamento institucional, em que o recurso é repassado à entidade que o distribui de acordo com suas prioridades e conveniências; (ii) financiamento por projeto, que *amarra* previamente a utilização dos recursos em relação a objetivos, metas e prazos, traduzindo um orçamento que, de um lado, quantifica o valor dos meios necessários para a obtenção dos fins desejados, e, de outro, permite prestação de contas confiável.

A adoção do projeto como instrumento de trabalho é importante, na medida em que caracteriza uma forma de organização a que se submeteram os ativistas latino-americanos, desde o início das suas operações, ao assimilarem, em consequência, uma boa dose de lógica programática. Fernandes e Piquet Carneiro (1991, p. 22) destacam a peculiaridade e registram sua atualidade: "As ONG aprenderam a linguagem dos 'projetos,' e fazem dele seu principal instrumento de reprodução institucional. Absorveram, portanto, o *vírus* pragmático que define as ações em termos de objetivos singulares e cronogramas controláveis. Resistem a este enquadramento, mas não podem fugir a ele, e tendem a fazer da necessidade virtude. O apelo (recente) ao 'profissionalismo' é um passo nesse sentido. A sintonia aberta para as novas palavras chaves dos anos 90 é um indício de que a cultura pragmática ganha cidadania nos meios 'onguistas.' Hoje, a legislação trabalhista brasileira cria alguns problemas quanto à contratação de pessoas para trabalhos por tempo determinado (projetos), sempre que se torna necessário renová-lo, porque o projeto foi ampliado para atender a uma outra clientela ou o seu prazo foi dilatado

temporalmente. Neste momento, o grupo constituído para discutir o marco legal (Conselho da Comunidade Solidária) que regulamenta essa questão, entre outras, propõe uma revisão da legislação a fim de contemplar formas mais adequadas às peculiaridades do Terceiro Setor.²³

Fernandes (1994) acrescenta outras informações históricas interessantes: “O caráter ‘não-governamental’ das agências financiadoras foi decisivo para as circunstâncias.” Os financiamentos, se feitos por governos estrangeiros, teriam de passar pelo governo brasileiro, mas agências não governamentais puderam se relacionar diretamente com os grupos civis, sem grandes exigências de formalidades, desde que não fossem expressamente proibidos por lei. “Ocorre, inclusive, que em situações extraordinárias, agências não-governamentais de atuação internacional estabelecem relacionamentos sigilosos, como, por exemplo, para a defesa dos direitos dos presos políticos em regimes ditatoriais.” “Esse tipo de relação, que *driblava* o controle estatal, acabou por viabilizar os movimentos e as micro organizações de apoio, tanto em termos financeiros, quanto conceitual e institucional. “É dessa relação que surgiram as ONG. As agências de cooperação internacional necessitavam de parceiros locais que fossem capazes de formular projetos, acompanhar a sua execução e prestar contas. Necessitavam de contrapartes com personalidade jurídica, um mínimo de estrutura administrativa e uma afinidade de propósitos. Não tinham como chegar direta e regularmente aos movimentos sociais, pois estes, justamente, careciam de estabilidade institucional.” Junto com os recursos financeiros vieram conceitos e valores políticos e religiosos, palavras de ordem e toda a simbologia de um socialismo efervescente.

Guarino (1995) estabelece um paralelo entre a revolução cubana e as práticas dos chamados grupos de educação popular em toda a América Latina ao colocar o triunfo daquela revolução como um reforço ao discurso e às ações dos setores sociais e políticos ditos *progressistas*, que viam nas mudanças das estruturas desiguais a solução para os problemas sociais latino-americanos. Para ele, “*muchas ONGD [Organizaciones Non-Gubernamentales de Desarrollo] nacen entonces con la ilusión de un cambio posible en América Latina, una transformación de la sociedad a partir de los sectores populares; nacen con un objetivo de transformación social: apoyar a los movimientos sociales en su esfuerzo de constituir sociedades mas productivas, democráticas y equitativas.*”

No Brasil, a compreensão do contexto em que se desenvolveu o segmento sem fins lucrativos, ao qual pertencem as organizações reconhecidas pela denominação de ONG, reporta a fatores históricos que inibiram ou favoreceram o amadurecimento da sociedade brasileira, nos quais se identificam especificidades da cultura política desenvolvida por intermédio das variações estabelecidas com o advento da

²³ Recentemente, foi aprovada nova lei federal sobre o assunto.

modernidade e da cidadania.²⁴ O tema, mais do que nunca, está colocado na ordem do dia em uma sociedade que convive com a democratização institucional e política crescente e com a também crescente marginalidade de grandes contingentes da população. Traz-se, ainda, para a arena das discussões atuais o debate das transformações no cenário mundial: a crise do papel do Estado, a proposta hegemônica do neoliberalismo, o *apartheid* social em escala planetária, o desemprego, a violência, a preservação ambiental, entre outros.

5.1.2 As Discussões Substantivas do Contexto de Atuação das ONG

“Pode-se levantar a hipótese de que ONG é expressão que tende a criar, ou reforçar, determinadas marcas no universo em crescimento e diversificação de entidades civis brasileiras, evocando o sentido da ação pautada por valores da *cidadania*, do *associativismo* e do *individualismo modernos*, da *autonomia*, da *democracia*. *Questões envolvidas na idéia de sociedade civil* [Landim, 1993, p. 94] (grifos do autor).

Chega-se às discussões mais substantivas do contexto de atuação das ONG:

Que Estado e que sociedade civil?

Que cidadania, com qual participação, em que democracia?

Que público, que privado e que autonomia?

Apesar da tentação de mergulhar fundo nessa discussão ao se examinarem as diferentes leituras de um mesmo fenômeno, registra-se, desde já, a insuficiência de fôlego para se debater a importância adquirida por todos esses temas no equacionamento das crises mais modernas. De qualquer modo, delinea-se o macro-cenário em que se desenvolvem as ações finalísticas dos atores pesquisados, contrapondo a visão própria das ONG à interpretação de outros autores *de fora* do contexto analisado.

Para o Brasil, o Estado é ponto de partida inevitável, pelo seu caráter historicamente patrimonialista e autoritário, com forte presença na sociedade. Aqui, não foi a sociedade que deu forma ao Estado, mas vice-versa, este se organizou na frente e saiu conformando grupos e espaços mais ou menos representativos do social e do político, do econômico e do comercial, do público e do privado.

Mais recentemente, a estatização exacerbada no regime militar de 1964 deu-se em contraposição a Marx, ao negar e expurgar o socialismo e o comunismo. Do outro lado se posicionaram as ONG que, segundo Caccia Bava e Pontes (1995), “tinham como seu principal motivo de existência o *empowerment* dos setores soci-

²⁴ O quadro histórico e conjuntural do papel desempenhado por associações laicas e religiosas, desde os tempos coloniais, é aprofundado por Landim, entre outros autores, em estudo no qual delimita o segmento *sem fins lucrativos* no Brasil e historia suas origens e relações de poder desenvolvidas. A propósito, ver Landim (1993).

ais excluídos ou discriminados: auxiliar na sua organização, sistematizar suas reivindicações, estabelecer os contatos que permitiam aos movimentos conquistar o apoio de outros setores da sociedade e o espaço público para suas demandas. Um trabalho que fazia na linha de enfrentamento com o Estado autoritário e que gerou uma cultura de compreensão do Estado como um adversário permanente a ser desafiado.”

Há uma variedade de leituras e interpretações que permitem destacar subconjuntos da sociedade civil, de acordo com o foco do estudo. Alguns conceitos foram introduzidos recentemente e trazem novos elementos para a discussão das dinâmicas sociais contemporâneas. Scherer-Warren (1994, p. 7), por exemplo, introduz um conceito que admite que “a sociedade civil parte de um Terceiro Setor, em contraste com o Estado e o mercado, e refere-se genericamente a uma esfera de ação, a entidades não-governamentais (independentes da burocracia estatal) e sem fins lucrativos (independentes dos interesses do mercado). A própria noção de ONG propende a ser compreendida como parte desse setor.”

Essa tendência é reforçada por Alan Wolfe, que considera o terceiro setor como a própria sociedade civil, à qual denomina de setor social, noção que apresentou no 1º Encontro Internacional de ONG e o Sistema de Agências das Nações Unidas, realizado no Rio de Janeiro, em 1991, e que vai ao encontro das idéias de vários dirigentes de ONG brasileiras.

A partir dessa perspectiva de inserção no contexto sociopolítico, as ONG latino-americanas em geral e as brasileiras, em particular, elegeram, nos anos 70, como palavras de ordem: direitos humanos e educação popular (explicadas pela conjuntura da época). A década de 90 traz novidades significativas que são apontadas por dirigentes de ONG [Fernandes e Piquet Carneiro, 1991, p. 20 e tabela 54: mudaram as palavras de ordem para ecologia (47%), democratização (43%), sociedade civil (34%), internacionalização (28%), desenvolvimento (24%) e diversidade cultural (20%). Nesse espaço de debate, os temas trabalhados pelo segmento pesquisado para este trabalho, apesar de diversificados, conferem certa hierarquia a alguns deles: cidadania, participação, autonomia, cooperação internacional, exclusão, neoliberalismo, globalização, fronteiras entre o público e o privado, poder local, descentralização, além de outros menos freqüentes na literatura especializada.

Todos esses termos estão intimamente relacionados e desenvolvem-se de forma construtiva ou perversa, com atores que estão presentes simultaneamente em vários deles ou fortemente dependentes. Uma das possibilidades de relacioná-los entre si é tomar, como ponto de partida, a referência indicada por Fernandes (1994, p. 20-21), que propõe, ao invés do pensamento dicotômico dividido entre interesses particulares e públicos, a recuperação da tríade, como terceira possibilidade, colocada “como uma entre as quatro combinações resultantes da conjunção entre o ‘público’ e o ‘privado’.”

Agentes		Fins		Setor
privados	para	privados	=	mercado
públicos	para	públicos	=	Estado
privados	para	públicos	=	terceiro setor
públicos	para	privados	=	(corrupção)

O conceito implica a expansão da idéia corrente sobre a esfera pública, ao entender que a vida pública não é feita apenas de atos de governo, mas também de manifestações da sociedade civil, quer sejam por iniciativas institucionais privadas, quer sejam por ações individuais ou coletivas de cidadania, o que inevitavelmente conduz a uma nova forma de conceber a ação do Estado no tratamento do público e do privado. Parafraseando Hirschman (1982, p. 143), “a separação entre público e privado, enquanto traço característico e problema, até mesmo desgraça, da sociedade moderna é apenas uma dentre várias divisões semelhantes.” Nesse sentido, a questão reporta, no caso brasileiro, à relação de conivência e cooptação entre o privado e o público, ou seja, decisões privadas que resultam em vantagens públicas e vice-versa.

Diante das leituras e interpretações teóricas, que não são alheias aos dirigentes das ONG brasileiras e, principalmente, em face do contexto nacional, esses dirigentes parecem entender que está aberto e legitimado o espaço para suas reivindicações e intervenções, além de garantida uma leitura e interpretação próprias dos fatos. Resultam daí posturas e palavras de ordem que são reforçadas por outros estudiosos do tema, que dão tratamento aos termos que alimentam o segmento.

Maciel (1986, introdução), por exemplo, afirma que a cidadania plena só pode ser resultado de um processo de conquista, que pressupõe um grau cada vez maior de organização e conscientização da sociedade civil. Em suma, o que se coloca como meta é a cidadania conquistada em uma superação histórica da *cidadania regulada*. Da mesma opinião é Demo (1988, p. 18), ao relacionar participação e democracia, confundidos como meio e fim de um mesmo processo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é, em essência, auto-promoção e existe enquanto conquista processual; não existe participação suficiente, nem acabada; participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir.

Ainda sobre a categoria cidadania, que ocupa posição de destaque entre os representantes de ONG, com participação e democracia, entre as “palavras de ordem” mais atuais, Franco (1995) arrisca uma (re)definição conceitual, ao conceber a cidadania a partir da leitura que faz das *sociedades de profunda exclusão social nas periferias do mundo*:

“Ela não se opõe à idéia clássica de cidadania como defesa de direitos individuais e coletivos.

Ela não dispensa a luta coletiva para ‘arrancar’ do Estado mais direitos para este ou aquele setor, camada, categoria ou classe social.

Ela assume o combate pela conquista de direitos, inclusive pelos direitos de ter direitos e de construir novos direitos.

Mas ela não se centra na idéia de que existe um grupo social *chave* na sociedade, cuja realização dos supostos interesses históricos particulares garantiria ao final a conquista de direitos para todos. Nem a idéia de que a conquista da cidadania possa ser obtida a partir da luta por interesses imediatos, travada por cada grupo social *per se* (...)

Quer dizer, só haverá emancipação dos excluídos com a participação dos incluídos nessa emancipação (...)

Não se trata de auto-emancipação mas de comum-emancipação (...)

A auto-emancipação, em uma sociedade de exclusão, é função da comum-emancipação.”

O conceito pressupõe a participação e a solidariedade como elementos de construção de uma sociedade menos flagelada pelo que Fiori (1995) chama de *dissenso perdido*. Fiori retoma em seu livro a importância do Estado. Critica o neoliberalismo, outra “palavra de ordem” da atualidade, e sugere, para superar a crise social brasileira, “o desenho de uma estratégia que supõe o realinhamento dos velhos compromissos entre o Estado, os capitais privados e os trabalhadores.” Propõe, também, uma reforma de maior profundidade do que a dos anos 30:

“(...) reforma que, aliás, já se iniciou com a redemocratização das instituições políticas e sindicais, mas que ainda enfrentará muitas dificuldades, sobretudo porque, diferentemente do pensamento neoliberal, este Estado deveria ser forte sem ser extenso e autoritário como foi o Estado desenvolvimentista (...) um Estado (...) compatível com o avanço da cidadania social e política das populações até hoje marginalizadas. O autor segue didaticamente analisando “as lições que vêm do mundo” e conclui: já não se trata de optar entre Estado ou não-Estado, ou mesmo entre Estado máximo ou mínimo, e sim de como redesenhar um Estado forte num contexto econômico internacional que o fragiliza. E são duas apenas as certezas de que dispomos:

(a) apesar das transformações materiais e ideológicas, ainda não apareceu nenhum substituto adequado e eficiente para ocupar o lugar do Estado nacional e responder ao desafio legal;

(b) em sentido estrito, não há uma mudança nas funções fundamentais do Estado nacional que segue responsável pela moeda, pelos contratos e pela ordem, tanto quanto pela proteção social e pelo crescimento do investimento e do emprego. O que efetivamente está em questão, portanto, não são as macrofunções do Estado,

mas seus novos objetivos e instrumentos. Ou seja: suas estratégias para o cumprimento das velhas funções dentro das novas condições econômicas e políticas internacionais.”

Esse é o contexto de dúvidas, mais que de certezas, de desencontros históricos e referenciais divergentes, de conformações ambíguas e relações contraditórias no qual atuam as ONG, sejam elas pequenas, médias ou grandes, ao procurarem intervir e mudar o *status quo*. Muitos questionam sua legitimidade como agente e representante da sociedade civil, uma vez que “não podem falar ou agir em nome de terceiros, fazem-no somente em nome próprio” [Fernandes, 1994, p. 67]. Essa posição lhes dá, por um lado, relativa independência do complexo jogo político implicado nos sistemas representativos para legitimar as suas decisões, mas, por outro, impõe restrições institucionais, legais e de legitimação.

6 AS MUDANÇAS CONTEMPORÂNEAS

A pesquisa empírica apontou uma convergência importante entre as organizações pesquisadas: o final da década de 80, início dos anos 90, marca um processo de reflexões e reformulações comum a todas elas, decorrentes de mudanças conjunturais e estruturais no contexto nacional e internacional.

Embora tenham sido identificadas, em cada uma das ONG investigadas, peculiaridades na condução das mudanças que destacam formas e expectativas institucionais diferenciadas, serão aqui apresentados, além das diferenças, os elementos comuns que marcam as tendências para o conjunto.

6.1 Mudanças e Tendências de Caráter mais Geral As mudanças e ajustes refletem, na forma e no ritmo, a visão dos dirigentes de cada uma das ONGS pesquisadas, em relação ao contexto social em que atuam e ao futuro do segmento de que fazem parte. Refletem, ainda, as culturas organizacionais desenvolvidas em cada uma das ONG, fortemente influenciadas pelo estilo pessoal dos respectivos dirigentes. Mais importante, essas mudanças mostram a diversidade de opções e caminhos alternativos encontrados pelas organizações, em face das mudanças processadas no ambiente comum em que atuam e dos recursos institucionais de cada uma.

Assinala-se, ainda, uma crise financeiro-cambial, comum às ONG investigadas, provocada pela paridade da moeda brasileira com o dólar, quando do advento do Plano Real, em 1994. Essa crise provocou reflexões fundamentais relativas às dimensões institucionais e organizacionais, reverteu tendências de crescimento da década de 80 e encaminhou soluções para estruturas de menor porte e maior flexibilidade.

Missão institucional, objetivos e estratégias têm sido revistos, como prática regular, quando da elaboração e negociação dos planos e programas institucionais com as agências de cooperação internacional ou quando da negociação com novos patrocinadores nacionais – governamentais ou empresariais. Há clara tendência de se trabalhar segundo planos estratégicos cada vez mais longos.

6.2 Mudanças e Tendências com Relação às Parcerias Internacionais

Uma questão apontada por todas as ONG é a dificuldade crescente de assegurar “recursos institucionais” (basicamente usados para manutenção e sobre os quais a organização tem liberdade na alocação), com a tendência de financiamentos vinculados a projetos (*amarrados* quanto a finalidade, temporalidade e resultados). Essa nova postura coincide com mudanças processadas nas agências internacionais, que passaram a cobrar resultados de mais curto prazo e estudos de custo/benefício relativos às ações desenvolvidas pelas ONG brasileiras.

- Paralelamente, as negociações com agências de cooperação internacional passam por revisões não apenas de forma e controle de resultados, mas também de conteúdos, na medida em que se admite uma discussão que ganha novos contornos, ao examinar as interfaces possíveis entre parceiros. Nessa interface, as ONG brasileiras assumem papel de assessoramento nas discussões das políticas e prioridades locais, e de prestadoras de serviços na implementação e finalização dos projetos definidos e negociados, a partir das condições gerais e competências específicas de cada uma.

6.3 Mudanças nas Relações com a Sociedade Civil

A década de 90 também assinala maior visibilidade para as organizações que se tornaram ONG, o que significa dizer que abandonaram progressivamente a condição de assessorias informais de apoio a movimentos populares, passando a organizações profissionais estruturadas. Com isso, provocaram cobranças da sociedade civil, que passou a levantar questões relativas à eficácia de suas ações, frente ao crescimento da violência urbana e da exclusão social.

Há a tendência de prestação de serviços especializados e diretos, apesar da resistência e relutância por parte de algumas, que tendem a discussões e atuações mais genéricas. Essa questão depende principalmente de soluções quanto ao repasse de verbas públicas para questões sociais, a fundo perdido, o que depende da vontade política de rever questões legais que hoje dificultam ou até inviabilizam parcerias governo/ONG. Nesse sentido, recorda-se a iniciativa governamental, já mencionada, via Conselho do Comunidade Solidária, que propõe a revisão do marco legal regulatório das relações governo/sociedade civil, com destaque para as organizações representativas do terceiro setor, no qual estão inseridas as ONG.

6.4 Mudanças e Tendências nas Relações com Organismos Governamentais

As negociações com organismos governamentais brasileiros passam por outras dificuldades. Embora haja tendência em ampliar o diálogo com instituições públicas estatais, esta se condiciona, porém, ao tratamento adequado de uma questão que se considera central: a lógica de atuação e percepção de contexto e de futuro das ONG é diferente da lógica governamental. Isso provoca desdobramentos significativos: em primeiro lugar, as ONG reagem fortemente à idéia de se transformarem em organizações *paraestatais*, ao assumirem funções e responsabilidades que atribuem de forma inalienável ao Estado. Nesse sentido, Fernandes e Piquet Carneiro (1991, p. 23) apontam caminhos e delimitam o espaço de atuação das ONG:

“Seria tolo imaginar as ONG como solução substitutiva para qualquer uma das redes institucionais com as quais se comunicam – não farão as vezes da universidade, dos partidos, dos sindicatos e associações, dos clubes recreativos, das igrejas. Não são uma alternativa para as grandes estruturas tradicionais. Seu interesse está, justamente, no fato de que parecem introduzir uma pequena novidade no quadro das muitas instituições cujo sentido está na prestação de serviços sem fins lucrativos.”

Em segundo lugar, as ONG querem ser reconhecidas não somente como prestadoras de serviços complementares ao Estado, mas como atores políticos e parceiros na formulação das políticas sociais, valendo-se das experiências acumuladas junto às populações mais carentes ao longo dos anos. O governo federal brasileiro não considera legítimas as reivindicações e prefere, notadamente na área econômica, tratar as ONG como entidades que trazem *prejuízos* ao Tesouro Nacional, em razão dos privilégios conquistados com isenções de impostos e outros.

Constatou-se, ainda, que a cooperação com a área governamental se dá mais facilmente em instâncias municipais e estaduais, com as quais as ONG têm conseguido desenvolver trabalhos em parcerias com os chamados *governos progressistas*. O governo federal, além das dificuldades já mencionadas, representa, por seu gigantismo, uma *ameaça* à identidade e autonomia das ONG.

No contexto das discussões Estado/sociedade civil, a polêmica a respeito da identidade e autonomia deve continuar, somada a outras discussões – legitimidade e representatividade – que são salutares porque aumentam a visibilidade das ONG enquanto atores políticos (que são por natureza) e modelos alternativos de participação.

6.5 Tendências nas Negociações com o Mundo Empresarial Brasileiro

As negociações com o mundo empresarial brasileiro são ainda vistas com muitas reservas por ambas as partes e dependem, do ponto de vista dos representantes das ONG, de

se encontrarem valores e objetivos comuns que possibilitem equilíbrio de forças – uma negociação do tipo ganha-ganha.

7 MAIS REFLEXÕES SOBRE O TEMA

Estudiosos e políticos têm opinado sobre a formação, dinâmica e eficácia do terceiro setor em geral, o que certamente ajuda a compreender o fenômeno, pois traz o assunto para a pauta das discussões contemporâneas e atesta, assim, a atualidade e vitalidade do tema. É claro (e felizmente) que não há unanimidade quanto ao papel e à importância do setor emergente, até pela dificuldade em caracterizá-lo e dimensioná-lo. Algumas posições serão aqui destacadas como elementos de reflexão:

- Tarso Genro (1996),²⁵ ao examinar a questão do surgimento do terceiro setor, procurou explicar e legitimar as iniciativas das organizações e movimentos representativos do segmento, a partir da crise do Estado brasileiro:

“A crise do Estado estimulou o surgimento de novas formas de organização pública, por meio das quais as demandas não aceitas ou não respondidas pelos governos estruturam-se num imenso circuito de representação pública que transcende os partidos democráticos e de esquerda e criam formas autônomas de poder e influência ao lado dos velhos sindicatos acuados pelo desemprego ‘estrutural’, pela nova horizontalidade do processo produtivo e pela reorganização das classes e frações de classe, num mundo cada vez mais integrado e interdependente.

O surgimento de novas formas de dominação e exclusão também produziram, espontaneamente ou não, novas formas de autonomia e de “inclusão” alternativa – ao lado ou contra o Estado – com a enunciação de um novo espaço público não-dependente do Estado – uma esfera pública não-estatal – auto-organizada ou simplesmente organizada paralelamente ao Estado, mas que se obriga reiteradamente a remeter ao Estado, para interferir na vida pública ou sustentar seus interesses diretos.”

- Neder, em duas ocasiões, ressalta a importância das ONG na reconstrução da sociedade civil brasileira e até reconhece o potencial do setor como agente de “inclusão social e política”, mas questiona essa potencialidade da ótica das soluções econômicas:

“A partir de 1988 multiplicam as referências na produção acadêmica, mídia impressa e eletrônica, sobre um conjunto de ações conduzidas por organizações não-governamentais (ONG) enquanto indícios concretos de um processo de reconstrução da sociedade civil no Brasil. O surgimento destas entidades é parte de uma

²⁵ Tarso Genro é prefeito de Porto Alegre/RS e autor de *Utopia Possível*, entre outros textos.

democracia recém-conquistada no país, sem eficácia, porém, para instaurar mecanismos que impeçam o aumento da pobreza e da violência. Esta (aparente) disjuntiva entre *democracia política* e *crise social* provocaria o fracasso na redução da pobreza e, logo, na superação da exclusão social” [Neder, 1996].

“Identificar no Terceiro Setor um potencial de inclusão social e política no quadro da cidadania parece correto como tendência internacional. Interpretação totalmente diversa e equivocada é tomar as entidades da sociedade civil como responsáveis pela inclusão econômica do excluído. Essa é tarefa para o sistema político, junto com agências governamentais e empresariado” [Neder, 1995, introdução].

- Costa-Filho (1995), em relatório de 1995 para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), retoma a questão da exclusão social e propõe uma reflexão sobre as possibilidades de uma nova lógica de promoção do desenvolvimento social que reconheça e valorize as novas formas organizacionais e de atuação social emergentes (leia-se terceiro setor):

“En el presente documento, esta búsqueda de ‘políticas de nueva generación’ sale de su cauce convencional y senderea por una área ya de mucho tránsito, pero no por los lados donde se puede promover el progreso social masivo.

Se trata de explorar qué papel pueden tener en la promoción del desarrollo social los entes y las relaciones sociales que ni son “gobierno” ni son “iniciativa privada con fines lucrativos.” De inicio se sostiene que estos entes y relaciones deben ser comprendidos en un nuevo contexto histórico; que son esenciales para la integración social y, que el binomio Gobierno-Empresa Privada expresa mal la malla de la sociedad contemporánea. Si situa, asimismo, el papel del empleo en la exclusión social. A continuación, se examina la composición de aquel intersticio social y se plantea que hay condiciones para ensayarse allí una nueva lógica de promoción del desarrollo (...)

Una convicción horada las (...) partes: la de que saltos de cantidad, de dinámica y de calidad en el desarrollo social serán tanto más difíciles cuanto estos entes y relaciones permanezcan al margen de los principales procesos de decisiones públicas.”

- Kurz (1995), sociólogo e ensaísta alemão, chama atenção para outros aspectos importantes ao examinar as condições de o fenômeno vir a ser um *novo paradigma de reprodução social*:

“No limiar do século 21, o sistema híbrido composto pelo Estado e mercado parece conduzir às raias do absurdo. De fato, se este sistema não é mais eficaz em integrar socialmente milhões de pessoas em todo o mundo, ele está condenado a deixar de ser a forma predominante de sociedade. (...) Nos últimos 10 ou 20 anos, o mundo viu crescer a importância de um espaço social difuso entre o Estado e o mercado. Não me refiro aqui à ‘economia informal’, que muitas vezes não passa de

um mercado ilegal e brutalizado. Ao contrário, o Terceiro Setor é composto da união de inúmeros agrupamentos voluntários, destinados a conter a miséria social e barrar a destruição ecológica. No campo prático, eles avançam no terreno abandonado pelo mercado e pelo Estado em virtude da baixa rentabilidade ou da falta de recursos financeiros. A questão decisiva é saber se o Terceiro Setor tem condições de ser um novo paradigma de reprodução social. (...) Se não houver mais nenhum surto de crescimento econômico, como muitos ainda esperam, o Terceiro Setor precisará formular sua própria perspectiva de desenvolvimento para o século 21, em vez de ser um mero sintoma passageiro da crise.”

- Uma opinião certamente importante, não somente pelo valor acadêmico, mas pela importância política de reconhecimento da questão, é da antropóloga Ruth Cardoso (1995, p. 193-200), atual primeira-dama do país. Ela reconhece e questiona o alcance do fenômeno:

“A avaliação pessimista da atuação dos grupos populares pode ser desmentida pelos dados, que mostram tanto a expansão da literatura produzida por eles, quanto o grande aumento de ONG que os assessoram, a extensão e vitalidade da rede que os une e, principalmente, a ampliação dos órgãos colegiados com participação popular nas administrações municipais. (...) Os movimentos sociais são fruto deste mundo contemporâneo e pensam a política com temporalidades diferentes e com um pragmatismo distinto daquele que move, por exemplo, os partidos. (...) Essas dificuldades têm criado impasses políticos, mas também têm obrigado tanto os partidos quanto a administração pública a redefinir critérios e a reconhecê-los como interlocutores. Se não estivermos preocupados em medir o impacto imediato dos movimentos, como querem seus críticos, poderemos reconhecer que contribuem para a renovação da cultura política, colocando em circulação significados novos para signos já conhecidos. Mas, qual o alcance deste processo?”

- As reflexões e questionamentos não param por aí. Há os que tentam mediações e articulações, como é o caso de Augusto de Franco, e encontram dificuldades que apontam idiosincrasias e fragilidades interorganizacionais e intra-setoriais, que induzem novos elementos analíticos:

“O que são as ONG? ‘Pequenos castelos’ ou organizações democráticas? Entidades centralizadas por indivíduos (ou ‘dinastias’) ou estruturadas de modo descentralizado? Instituições privadas que perseguem (dissimuladamente) objetivos privados ou instâncias originalmente privadas mas que trabalham em prol de objetivos públicos? Organizações que competem entre si (sobretudo pelo acesso a fontes externas de recursos financeiros) ou grupos de cidadãos cuja atuação, impulsionada pela solidariedade, se exerce através da colaboração e da parceria?” [Franco, 1994].

- A mídia sensacionalista também se faz presente e parece, por vezes, embarcar nas questões mais desfavoráveis ao segmento, levantando dúvidas que certamente

não refletem análises de maior profundidade, e nem examinam as questões substantivas do contexto onde se desenvolve o fenômeno.²⁶ Somente para citar um exemplo:

“Você já tem a sua própria ONG? Não tem uma organização sem fins lucrativos, mas com personalidade jurídica própria? Nem sequer uma consultoria privada? Não?! Então você não está com nada. Hoje um profissional que não disponha de um desses engenhos legais do último quarto de século é um desorientado, um pobre coitado, uma pessoa sem imaginação, sem sentido de oportunidade, sem visão estratégica, sem noção dos tempos e das épocas. (...) Não se iluda, colega. Não seja tolo. O grande negócio dos anos 90 são as ONG”.

A pesquisa empírica associada a essas reflexões apresentadas por outros estudiosos do tema possibilitou novas (ou antigas?) reflexões que, se não elucidam a maioria das dúvidas, talvez apontem caminhos para melhor equacionamento das questões levantadas:

- Em primeiro lugar, evidencia-se grande desconhecimento da dinâmica própria do segmento em formação, em relação tanto ao passado quanto ao presente. A ignorância dá-se por parte dos governos, nas três instâncias, pelo empresariado e, também, pelos dirigentes das próprias organizações que fazem parte do Terceiro Setor. Nesse sentido, já se mencionaram iniciativas governamentais para reduzir a distância entre as respectivas práticas e expectativas, no tratamento das questões de interesse público, por meio de consultas a organizações do terceiro setor, via Conselho do Comunidade Solidária e outras, que poderão ajudar a qualificar melhor os aspectos difusos e dispersos do segmento. A reação dos atores consultados tem demonstrado o interesse e a importância dados à iniciativa.

- A desinformação permite, ainda, que qualquer um, por intermédio de informes parciais e muitas vezes tendenciosos, declare qualquer coisa ou quaisquer números sobre recursos financeiros e humanos disponibilizados para o setor, sem a menor censura de especialistas (se é que existem), ou sem qualquer referência comparativa a dinâmicas praticadas por outros países que têm histórias e problemas econômico-político-sociais assemelhados.

- Sabe-se, no entanto que há riscos em toda avaliação que precisam ser considerados. Por exemplo, lembra-nos Rodrigues (1977, p. 45) que “não podemos nos deixar embalar pelo chamado ‘mito da pura virtude’ de que normalmente se reveste esse setor; apesar da pureza dos fins, a natureza humana é propensa ao erro e não se tem como fugir a essa realidade.” Mais adiante, no mesmo artigo, a autora chama atenção, provavelmente dos dirigentes do próprio setor, para os riscos da reprodução de uma estrutura burocratizada e hierárquica, com todos os vícios de

²⁶ Cerqueira diz que Ong é coisa de vagabundo , O Globo, 31 de janeiro de 1996; Revelada indústria de entidades fantasmas , Estado de São Paulo, 22.11.94; Juiz denuncia máfia das ONG, Jornal da Tarde, 22.8.94; Enriquecer nos anos 90 , O Globo, 15 de janeiro de 1996.

uma estrutura pública. Destaca, por fim, elementos que têm afirmado uma identidade com essas organizações ou, pelo menos, reconhecido como presente na maioria delas: “a flexibilidade de ação, a estratégia participativa e a constante interação com a população-alvo.”

- Chama atenção o fato de que, com honrosas exceções, boa parte dos comentários feitos, sejam eles analíticos ou meramente informativos, reproduzem visões parciais, às vezes essencialmente econômicas, desconsideram aspectos antropológicos e sociológicos essenciais ao tratamento da questão, e vice-versa. Reproduzem, ainda, visões essencialmente políticas, no sentido de *bandeiras partidárias* e ficam, muitas vezes, no discurso ideológico, sem indicar mecanismos e instrumentos de viabilização.

- Há esforços consideráveis de atualização e profissionalização dos grupos atuantes nas ONG, sobretudo na década de 90, na tentativa de adaptarem-se ao novo quadro de visibilidade e cobranças internas e externas. É possível, no entanto, que anos de lutas locais e *antigoverno* tenham deixado marcas que dificultem relações mais producentes com as atuais instituições governamentais, além de induzir a posturas, antes progressistas, hoje, talvez, pouco pragmáticas, mesmo que apoiadas em propósitos éticos e bem intencionados. A recíproca também é verdadeira: os governantes têm dificuldade de perceber e acreditar no potencial realizador do terceiro setor, ainda que os mais sensíveis reconheçam a riqueza de valores. Alguns só conseguem visualizar os seus representantes como atores políticos, na contramão da história, confundido-os com estruturas sindicais e partidárias obsoletas.

Essa é uma amostra das reflexões que têm sido feitas sobre o tema organizações sem fins lucrativos, organizações não-governamentais, terceiro setor, associando-o, direta ou indiretamente, a outras temáticas atuais e polêmicas: tamanho e capacidade do Estado, democracia, participação e complementariedade, fronteiras entre o Estado e a sociedade, entre o público e o privado, cidadania ativa e sociedade civil, governabilidade e governança, descentralização, parcerias e cooptação, modelos de desenvolvimento. Tudo isso compreendido no espaço-tempo de um final de século que é também de milênio, no qual se discutem, questionam-se e, certamente, confundem-se conceitos e práticas de modernidade, modernização e modernismo.

8 CULTURA ORGANIZACIONAL NO TERCEIRO SETOR

8.1 Abordagem Temática A compreensão de qualquer cultura passa, necessariamente, pela identificação dos seus elementos de conformação espacial e temporal, sendo aí examinadas as influências endógenas e exógenas e o perfil dos atores que lideraram e lideram os processos de formação e revisão de cada cultura. Não se pretende, aqui, dada a brevidade deste documento,

desenvolver uma nova teoria ou criticar outras já existentes sobre *cultura organizacional*, foco das reflexões desenvolvidas neste trabalho, mas apenas levantar algumas questões sobre as práticas adotadas, no Brasil, na formação de acadêmicos e empresários nacionais, quando da moldagem da cultura organizacional/empresarial brasileira. Examina-se, prioritariamente, de que maneira isso afetou e afeta a formação da cultura de organizações sem fins lucrativos, de natureza jurídica privada, que desenvolvem atividades "com fins públicos" e são formadoras de um ou de vários subconjuntos, os quais vêm formando um segmento reconhecido genericamente pela denominação de terceiro setor.

Pretende-se, neste trabalho, abordar a construção dos diferentes modelos administrativos, organizacionais e gerenciais consagrados nos países que assumiram a hegemonia do conhecimento científico e tecnológico do século XX, assim como também considerar a forma como isso foi incorporado à cultura brasileira, em geral, e ao conjunto específico de organizações do terceiro setor, segundo o recorte definido na pesquisa empírica realizada no Rio de Janeiro, em 1996.

Considera-se, nessa abordagem, a inexistência de teorias, modelos e mecanismos administrativos, organizacionais e gerenciais específicos para organizações sem fins lucrativos, em geral, e para as ONG, em particular. Registra-se, ainda, que o fato dessas organizações terem suas existências marcadas por lógicas de construção recente não invalida uma inserção histórica mais remota, não para estabelecer referenciais teóricos e conceituais gerados para um contexto de lógicas diferentes, mas para resgatar o que os legitimou e tirar daí lições que ajudarão a compreender as culturas orgânicas e funcionais construídas pelas ONG, a partir do perfil dos seus dirigentes e das leituras que fazem das próprias missões e de seus papéis no presente e no futuro.

Assim, a linha de reflexão, aqui seguida, busca recuperar a construção e legitimação das teorias e práticas administrativas, organizacionais e gerenciais pioneiras e recentes, dispersas na literatura e nas pesquisas acadêmicas especializadas, para relacioná-las à realidade pesquisada.

➤ *Cenários do Passado, Presente e Futuro Projetam e Legitimam Abordagens Administrativas, Organizacionais e Gerenciais*

Uma rápida contextualização histórica ajudará a situar os estágios em que se colocam e colocaram as ONG brasileiras, nas três décadas em que evoluíram de grupos informais a serviço dos movimentos populares a organizações profissionais estruturadas. Adota-se a estratificação usada por Pereira (1995, p. 10-11), na qual o autor divide o cenário histórico de evolução das abordagens da Administração, baseando-se na estratificação adotada por Toffler (1980) das quais interessam a este trabalho a 2^a e 3^a Revoluções Industriais, que ocorreram, respectivamente, de 1870 a 1950 e de 1950 a 1970, e a Revolução da Informação, a partir de 1970. Es-

sas revoluções deram origem a quatro períodos diferentes com relação à ênfase das teorias e práticas administrativas, organizacionais e gerenciais:

Era da Produção em Massa (1920-1949);

Era da Eficiência (1950-1969);

Era da Qualidade (1970-1989);

Era da Competitividade (a partir de 1990);

Era da Globalização e do Capital Humano (ano 2000).²⁷

(a) As duas primeiras eras (Produção em Massa e Eficiência) correspondem às abordagens tradicionais da administração: a administração científica, a escola de relações humanas, a teoria burocrática, o estruturalismo, a escola neo-clássica, a teoria comportamental, a escola sistêmica e a teoria da contingência, além de outras abordagens derivativas.

(b) As duas eras seguintes (Qualidade e Competitividade) correspondem às novas abordagens da administração:

administração japonesa;

administração participativa;

administração empreendedora;

administração holística; e

administração virtual.

A Era da Globalização e do Capital Humano, que Pereira projeta para o ano 2000, acredita-se já ter começado. É contemporânea dos processos, técnicas e mecanismos em formação de um novo paradigma que tenta agregar conceitos tão variados e dispersos quanto flexibilidade, parceria, resiliência, responsabilidade coletiva, razão com intuição, 'rede', quarteirização, *benchmarking*, *empowerment*, *downsizing*, *housekeeping*, *entrepreneur*, *intrapreneur*, *kaisen*, *kanban*, *jidoka*, *re-engenharia*, *partnership*, *breakthrough*, *shojinka*, entre outros modismos e processos de mudança radical (PRM).

➤ *A Era da Produção em Massa Legitima as Abordagens Clássicas da Administração*

A Segunda Revolução Industrial, em fase avançada no final do século XIX, fez emergir o fenômeno empresarial com a adoção de modelos de gestão que agregavam princípios organizacionais e de comando, tais como a divisão do trabalho es-

²⁷ A Era da Globalização e do Capital Humano não é conceituada no documento de defesa da tese de doutorado de Pereira, mas é citada pelo autor em entrevista que tem o mesmo título da tese, publicada posteriormente pela revista RAE Light, v.2, n.4, p. 35-40, São Paulo, FGV/EAESP, jul. ago. de 1995.

pecializado, apontada por Adam Smith, ou a necessidade de hierarquizar as decisões e manter a subordinação a um só *chefe*, aprendidos da Igreja Católica e das instituições militares. À falta de modelos mais estruturados, tudo o mais era improvisação e ficava por conta dos estilos pessoais dos inventores-empresendedores que assumiram naturalmente a tarefa de organizar a produção em larga escala.

Apesar da hegemonia britânica, que durou mais de dois séculos, e da expansão industrial simultânea em vários países, foi nos Estados Unidos que se criaram, mais rapidamente, as condições para o desenvolvimento do modelo padronizado de produção em larga escala, o que viria a exigir novas formas de administração e controle. Pereira (*op.cit.*, p.26) aponta problemas típicos da época, no plano empresarial e governamental, decorrentes da relação oferta/demanda e das deficiências organizacionais, que irão explicar as medidas governamentais e legitimar os modelos administrativos adotados no início do século XX:

(a) O excesso de produção em relação à capacidade de distribuir, comercializar e consumir levou as empresas a remediarem o problema por meio de fusões e consolidações, ou então de acordos de preços entre os industriais, o que obrigou o governo a promulgar a Lei Antitruste Sherman, de 1890.

(b) A deficiência da organização das fábricas levou muitos industriais a contratarem capatazes para supervisionar os trabalhadores, o que provocou agravamento das relações de trabalho, devido às atitudes arbitrárias e autoritárias desses capatazes, gerando-se crescentes dificuldades na coordenação da produção dentro da fábrica.

(c) A urbanização acelerada, provocada pela rápida industrialização, fez aumentar a demanda de serviços sociais, para a qual o governo não estava preparado, pois, da mesma forma, a administração pública também era incipiente.

Os três problemas conjugados iriam provocar uma queda no potencial de produtividade nas duas primeiras décadas deste século, o que justifica plenamente as preocupações de Taylor com a racionalização do trabalho e suas conseqüentes proposições que, se não tiveram aceitação e divulgação imediata (seu mais famoso livro, *Principles of Scientific Management*, foi editado em 1911), consagraram-se, em seguida, no esforço de guerra desenvolvido pelos Estados Unidos durante a Primeira Guerra Mundial. A mobilização na época da guerra implicou o uso de planejamento em larga escala, assim como completa racionalização dos processos de trabalho, apesar da resistência do trabalhador à produção em linha de montagem e dos temores capitalistas do controle centralizado pelo Estado. Como lembra Harvey (1994), “era difícil para capitalistas e trabalhadores, recusar racionalizações que melhorassem a eficiência numa época de total esforço de guerra.”

Enquanto isso, na França, Henri Fayol, ao que tudo indica sem conhecer o trabalho de Taylor, focalizava os aspectos funcionais da organização, desenvolvendo o que veio a ser chamado de escola de anatomia e fisiologia da administração. Os

seus estudos, complementares aos de Taylor, constituíram, em conjunto com aqueles, os fundamentos e princípios da administração clássica.

Tem-se, nessa primeira abordagem, um conjunto de valores e práticas que se apoiavam na premissa do *homo economicus*, baseada na racionalidade e no modo de pensar cartesiano-newtoniano, expoentes do paradigma a que Vergara (1995, p.2) e outros autores denominam mecanicista, tornando o homem uma “extensão da máquina”. Apesar de todas as críticas posteriores, tanto à abordagem anatômica de Fayol quanto à administração científica de Taylor, foram as proposições deste último que tornaram possível a criação, por exemplo, da “linha de montagem” da Ford, símbolo de efetividade da administração científica – o *fordismo* – e levaram os Estados Unidos a consolidar e liderar, internacionalmente, um mercado emergente, enquanto a Europa se preparava para a Segunda Guerra Mundial.

Foi essa, também, a história e o modelo de *sucesso* exportado pelos Estados Unidos para o mundo inteiro, no papel de *heróis da Segunda Guerra*, que gerou, em contraposição, a organização estatal socialista/comunista do bloco soviético. Empresários, governos e sociedades civis, ocidentais e orientais, tiveram que fazer opção entre os dois modelos.

Com menor repercussão e contrariando a corrente de pensamentos e princípios dos adeptos de Taylor e Ford, surgiu, porém (e conseguiu muitos seguidores nos Estados Unidos ainda no período conhecido como da abordagem clássica da administração) uma segunda proposta, que veio a ser conhecida como a escola de relações humanas, com origem nos resultados das famosas experiências conduzidas por Elton Mayo na indústria Western Electric, de Hawthorne, entre 1927 e 1932. Mayo pela primeira vez admitiu a existência e importância da organização informal, que levava os trabalhadores a buscarem a cooperação e o relacionamento com outras pessoas no trabalho, gerando compromissos e fidelidades que estabeleciam resultados não previstos pelos manuais. A colaboração daí resultante parecia reduzir os conflitos sociais e explicar melhor a satisfação desses trabalhadores. A nova corrente concluiu que a administração devia ser humanizada, adotando a premissa do *homo social*, sem negar, entretanto, a necessidade de racionalização do trabalho. Apontava, também, limitações dos teóricos anteriores, sem contestar-lhes os fundamentos.

A Era da Produção em Massa predominou até o final da década de 40 e seu apogeu foi nos Estados Unidos, no período entre-guerras, apesar de alguns impedimentos à disseminação do fordismo devidos, principalmente, às reações dos sindicatos e aos modos e mecanismos de intervenção do Estado. Esse período foi caracterizado por elementos típicos da chamada “forma clássica de administrar”, que marcam e diferenciam a *segunda onda*, de Toffler: a padronização, a especialização, a sincronização, a concentração, a maximização e a centralização.

Embaladas pelo crescimento e sucesso financeiro, as megaempresas consolidaram o modelo de configuração organizacional baseado nesses elementos valorativos, que resultou na expansão da burocracia. Esse contexto produziu algumas das maiores, mais rígidas e mais poderosas organizações burocráticas que o mundo já vira.

➤ *A Era da Eficiência Legítima o Modelo Burocrático de Administração*

É chegado o momento de legitimação de uma nova abordagem no pensamento administrativo – o modelo burocrático de administração –, que teve como precursor o alemão Max Weber, na década de 40. Weber preocupou-se com o aparecimento da forma burocrática de administração em todas as grandes organizações e com o advento do capitalismo, examinado no contexto político daquele período vivido pela Europa, em geral, e pela Alemanha, em particular. Relacionou, assim, ambos os acontecimentos com fatores como economia monetária, aparecimento do Estado-Nação centralizado, a ética protestante (principalmente a seita calvinista) e o suprimento de mão-de-obra. Weber não definiu a burocracia, mas preferiu enumerar as suas características, propondo, pela sua formação, a sociologia da burocracia.

Toffler arbitra essa mudança na forma de pensar e organizar das grandes corporações, a fim de caracterizar a passagem da Era da Produção em Massa para a Era da Eficiência, que Motta (1986, p.13) chama de transição da teoria da administração para a teoria das organizações. Isto é, a tentativa de estudar o sistema social em que a administração se exerce, com vistas à sua maior eficiência, face às determinações estruturais e comportamentais.

De qualquer modo, a busca da eficiência, proposta por Weber, deu origem à teoria burocrática e acabou por estabelecer a premissa de que o comportamento humano é orientado pela racionalidade e, por isso, é previsível, no sentido da maior eficiência da organização. Os princípios e mecanismos da nova abordagem, até porque haviam sido pensados para aumentar a eficiência do Estado, foram ampla e exaustivamente usados pelo serviço público e, também, pelas mega-empresas que tinham em comum com as organizações públicas o tamanho e a dispersão geográfica.

Na prática, porém, a teoria apresenta dificuldades insuperáveis, na medida em que se verifica supervalorização dos meios, que adquirem valor positivo próprio e se transformam de meios em objetivos, além de despersonalizar o relacionamento, que passaria a se dar entre cargos e não entre pessoas. Por essas e outras razões, notadamente no que diz respeito às dificuldades no atendimento ao cliente, o qual vai se tornando cada vez mais exigente e não é valorizado pelo burocrata, a aplicação dos princípios burocráticos leva à exaustão dos modelos gerenciais desenvolvidos na passagem da sociedade industrial para a sociedade da eficiência.

A teoria estruturalista é um desdobramento da teoria burocrática e avança os primeiros passos sobre a integração da organização com o ambiente, ao propor a análise intra-organizacional e interorganizacional. Essa teoria também recebeu influências da escola de relações humanas, admitindo e estudando a organização formal e informal.

A escola neoclássica retomou as idéias da escola clássica, atualizou e realizou os postulados desta última em uma nova perspectiva, face às mudanças do período.

A teoria comportamental, a partir da herança deixada pela escola das relações humanas, adaptou os conceitos de comportamento social para análise do comportamento organizacional. Daí deriva o movimento denominado desenvolvimento organizacional.

A teoria de sistemas ampliou o enfoque da análise e caracterizou a organização como sistema aberto em complexa interação com o ambiente externo.

A teoria contingencial inovou ao deslocar o enfoque de dentro para fora da organização: a ênfase é dada ao ambiente e às demandas ambientais, condicionantes da dinâmica organizacional interna.

➤ *E o Brasil com isso?*

A tecnologia da informação e o conseqüente processo de globalização, indubitavelmente, aceleraram as influências exógenas ao Brasil, haja vista a crise atual iniciada na Ásia e que se refletiu fortemente no país, cujas conseqüências estão, ainda, longe de serem equacionadas e controladas. A leitura que se faz é que mudou o ritmo, mais acelerado, recentemente, mas não a importância nem o vigor dessas influências na formação da cultura brasileira deste século, no que diz respeito aos modelos econômico, político, social, administrativo e de organização do trabalho.

Vale aqui lembrar que o Brasil seguiu uma tendência geral e não fugiu à regra das influências dos modelos administrativos, organizacionais e de gestão vindos dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos. Nesse sentido, é importante refletir sobre o fato de que os modelos, porque não foram gerados aqui, também não foram vividos em sua plenitude, ou superados, quando de seu esgotamento. Não tiveram, assim, nascimento nem morte naturais.

Pena (1985, p.23 e 26) resgata, com muita propriedade, as motivações e o contexto brasileiro que legitimaram a adoção dos modelos importados:

“As primeiras décadas da industrialização brasileira presenciaram iniciativas empresariais destinadas a controlar a vida social de seus trabalhadores – uma forma preliminar do seu controle político; o início do século XX, por sua vez, assistiu a emergência de uma nova ordem de questões, que se tornaria sistemática: a sucessi-

va ênfase, na fala empresarial, da necessidade de organizar o trabalho, dando-lhe racionalidade.”

Segundo a autora, o debate ganhou corpo a partir de 1904, com a fundação do Centro Industrial do Brasil, e teve como personagem inicial e central o empresário. A partir de 1930, entra em cena o Estado, deixando de lado o operariado, mesmo porque, nas condições em que se montava o cenário da industrialização no Brasil, ele tinha muito pouco a acrescentar ao enredo. Nesse sentido, Pena argumenta que:

“... aqui não se conheceu a forma manufatureira de organização do processo de trabalho; o padrão industrial emergente era o da grande indústria e os empresários não enfrentavam nenhum operariado que dispusesse anteriormente de controle significativo sobre o processo de produção. Não existem no país registros de substanciais oposições operárias à introdução de tecnologias novas ou de novos métodos de gerência (...) os protestos operários tendiam a se concentrar nos seus direitos materiais, salários e jornada de trabalho, e a legitimidade de gerentes em gerir, de maneira geral, permanece até hoje inquestionada” (*op.cit.*, p.26 e 27).

A institucionalização dos programas de formação do empresariado, com notória influência dos estudos de Taylor e Fayol, dá-se com a criação do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), em 1931, que mantinha uma programação regular de cursos, destinados primeiramente aos empresários de São Paulo e Rio de Janeiro, onde se distribuíam as poucas indústrias nacionais. As metodologias utilizadas no treinamento empresarial, segundo Serva (1992, p. 128-144), “eram em sua totalidade, importadas, sendo a sua importação viabilizada pelas estreitas relações mantidas com organismos externos.”

A tese de Pena (1985), no seu texto mencionado, era que os empresários, na busca da identidade da classe industrial em uma sociedade ainda dominada pela aristocracia rural (da *cana-de-açúcar*, no Nordeste, e do *café*, no Sudeste), encontravam, no modelo taylorista, uma linguagem comum a todos. Assim, a introdução de ideologias gerenciais, no Brasil do início do século até a década de 30, era muito mais um mecanismo de conscientização e legitimidade de uma classe em ascensão do que um instrumento de racionalização da produção.

Na esfera governamental, o Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, criou o Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, com o objetivo de promover a eficiência do aparelho administrativo do Estado e comandar a reforma administrativa realizada nos anos de 1939 e 1940. Posteriormente, antes mesmo do término da Segunda Guerra e como seqüência aos atos de modernização do país, foi criada, no final de 1944, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), mediante o Decreto-Lei nº 6 693. O primeiro projeto de criação de uma escola de administração pública no Brasil surgiu sob auspícios internacionais, por proposta do delegado brasileiro junto à ONU, e resultou na criação, em 15 de abril de 1952, da Escola Bra-

sileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/FGV). Na mesma época, a Fundação Getúlio Vargas iniciou uma série de estudos visando à criação de uma escola de administração de empresas em São Paulo – a EAESP –, que foi inaugurada em 5 de maio de 1954, e atende à vocação própria dos dois estados.

A criação das duas escolas reforçou a tendência à importação de teorias, modelos e ideologias gerenciais, considerando-se o processo inicial de formação dos acadêmicos brasileiros que vieram a constituir o quadro de docentes daquelas instituições. Fischer (*apud* Serva, 1992, p. 133) confirma a influência estrangeira na formação dos acadêmicos e técnicos:

“Mediante acordos e convênios com universidades americanas, notadamente a Universidade do Estado de Michigan e a Universidade do Sul da Califórnia, foram implantados os cursos, com professores americanos elaborando os currículos, ementas, materiais didáticos, determinando métodos e técnicas de ensino, instalando as bibliotecas com os respectivos acervos (em sua maioria, de bibliografia importada). Os primeiros docentes brasileiros receberam treinamento formal nessas universidades.”

Assim, o Brasil inicia, na década de 50, o estudo regular e formal das abordagens administrativas, organizacionais e gerenciais, consagradas e contestadas nos países do Primeiro Mundo, sem críticas e sem adaptações à realidade brasileira. Segundo palavras de Serva, a modernização valorizou o *modus vivendi* daquelas nações, trazendo junto o *modus operandi*. A lógica do processo é que se as metodologias administrativas “foram elaboradas nos países avançados e são praticadas nas suas organizações, logo devemos aplicá-las imediatamente, sob pena de aprofundarmos o anacronismo de nossas organizações, institucionalizando o atraso de nosso país” [Serva, 1992, p. 136].

➤ *Abordagens Administrativas, Organizacionais e Gerenciais nas Eras da Qualidade e da Competitividade*

A emergência da sociedade do conhecimento, associada a outras mudanças de contexto, provoca o surgimento de duas novas eras com características próprias e inovadoras, em que se desenvolvem ou se renovam teorias e práticas administrativas:

- A Era da Qualidade (décadas de 70 e 80); e
- A Era da Competitividade (com intensidade crescente, a partir da década de 80).

➤ *A Era da Qualidade Legítima o Modelo de Administração Japonês*

Superadas as eras da Produção em Massa e da Eficiência e com o esgotamento dos modelos organizacionais e gerenciais legitimados por cada uma delas, a huma-

nidade, ou parte dela, evoluiu para outro patamar de exigências que reclama novos padrões de eficácia, deslocando mais uma vez o foco das atenções dos empresários. Surge a Era da Qualidade, na qual o cliente é o rei. Esse novo momento significará, na verdade, que não basta mais oferecer um produto ou serviço padronizado (Era da Produção em Massa) a baixo custo operacional (Era da Eficiência); mais do que isso, o cliente quer o atendimento das suas necessidades, o que significa *qualidade* de produtos e serviços, que evolui, rapidamente, para *qualidade personalizada*.

As décadas de 50 e 60 prepararam as empresas japonesas para a difusão de um novo conceito que iria revolucionar os padrões e procedimentos organizacionais e de gestão e, ainda, levar à colocação, no mercado internacional, de produtos de alta tecnologia, com uma excelência de qualidade sem precedentes, a custos menores que os praticados pelos concorrentes. Os paradigmas vigentes são questionados e surge nova forma de considerar a natureza das relações produtor/cliente.

É, porém, a partir da década de 80 que estudiosos do mundo inteiro começam a ensaiar argumentos e explicações para o fenômeno. Cascione (1992, introdução) e Kang (1990), por exemplo, explicam a construção e o sucesso do modelo japonês da qualidade a partir das condições estabelecidas pelo trauma do pós-guerra e a disciplina shintoísta-budista, às quais acrescentam o condicionamento histórico à mudança lenta, preservando a cultura, além dos princípios do confucionismo que enfatizam o conhecimento aplicado e o esforço de trabalho, valorizando-os mais que a erudição e a criatividade. O princípio budista que propõe o refinamento na direção do esclarecimento reforça a procura pelo melhoramento permanente (*kai-zen*), o que ajuda a compreender o fato de os japoneses buscarem sempre novos instrumentos e ferramentas rumo à perfeição. Valeram-se, para isso, de estatísticos, matemáticos e engenheiros estadunidenses que participaram da missão de ajuda ao Japão, no início da década de 50.

“Assim, reunindo as condições culturais com os princípios e ferramentas dos estudiosos norte-americanos, foi possível aos japoneses estreitar as faixas de tolerância aos erros e defeitos, incorporar alta tecnologia e romper os padrões internacionais de qualidade. Superaram, então, gigantes como a Philips, ‘dona’ da indústria eletrônica, os suíços, ‘donos’ da indústria dos relógios e os alemães, ‘donos’ da indústria de aparelhos óticos. E não pararam aí, como se sabe. Decidiram aplicar os métodos de controle de qualidade, a disciplina e o estilo gerencial, na produção de automóveis, e derrubaram o último dos tabus, derrotando tecnológica e comercialmente os gigantes de Detroit” [Mendes, 1994].

A perplexidade parece ter tomado conta dos teóricos e pesquisadores da administração estadunidenses e europeus, durante toda a década de 70 e boa parte da de 80. Nos Estados Unidos, o primeiro sinal de reconhecimento de que havia algo novo acontecendo, capaz de desestabilizar mercados até então por eles dominados, foi a pesquisa realizada por Ouchi, a partir de 1973, e publicada em 1981 em livro

que, também, virou *best-seller*: *Theory Z – How American Business can meet the Japanese Challenge*. Ouchi (1982, p. 11) anunciava, em seu livro, conclusões surpreendentes, que chamavam atenção para questões típicas da cultura organizacional:

“O segredo do sucesso japonês não é a tecnologia, mas um modo especial de administrar as pessoas – um estilo que se baseia em uma sólida filosofia empresarial, uma cultura de empresa distinta, desenvolvimento a longo prazo e decisão consensual.”

O autor destaca aspectos delicados da cultura japonesa para explicar os índices de desempenho alcançados por suas empresas:

“Produtividade, confiança e sutileza não são elementos isolados. A confiança e a sutileza não só proporcionam maior produtividade através de coordenação mais efetiva, como também se encontram inextricavelmente ligadas entre si” [*op. cit.*, p.8].

Tentou, ainda, por todos os meios, nesse e no seu livro seguinte, *A Sociedade M*, estabelecer princípios e mecanismos de adaptação ao modelo gerencial japonês para que as empresas dos EUA, sem perderem suas identidades, atingissem os índices de produtividade com qualidade dos orientais. Afinal, os métodos estatísticos de controle de qualidade haviam sido desenvolvidos nos Estados Unidos, por técnicos de lá!²⁸

O que Fez o Brasil com a Novidade?

No Brasil, a *novidade* chega em 1984, por intermédio do Ministério da Indústria e do Comércio (MIC). Nesse ano, a Secretaria de Tecnologia Industrial/STI do MIC lançou o projeto Criação, Elaboração e Divulgação de Curso Padrão em Qualidade e Produtividade, no âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT), financiado pelo governo brasileiro e pelo Banco Mundial.

A recuperação dessa história é importante como elemento de análise, porque dá conta, em período muito recente, da maneira peculiar como o Brasil assimila os modismos, o papel do governo, dos empresários, e da classe trabalhadora.

Em 1985, ocorreu, em Belo Horizonte, a I Semana da Qualidade e Produtividade Industrial, patrocinada pela Federação e Centro das Indústrias do Estado de Minas Gerais. Paralelamente ao PADCT, foi criado o Programa da Qualidade e Produtividade (PROQP), mas nenhum dos dois chegou a representar marco de mudanças para qualquer segmento da economia nacional. No período 1986/1987, conseguiu-se conceber e dar partida ao Projeto de Especialização em Gestão da Quali-

²⁸ O final da década de 90 veio mostrar que toda a tecnologia e inovação gerencial não foi capaz de livrar o Japão da crise mais recente, atribuída à falência do sistema bancário de financiamento da construção civil, associada a outros desajustes estruturais e conjunturais do país.

dade (PEGQ), com a finalidade de apoiar o desenvolvimento, a difusão e implantação de metodologias, sistemas e técnicas de gestão da qualidade, a partir da análise e avaliação de projetos propostos por empresas interessadas.

“Até 1990, pouca gente soube dos programas. A imprensa não se ocupou em divulgar a iniciativa, o governo parecia não acreditar na eficácia das propostas, as empresas sofriam as conseqüências de vários planos econômicos, o Brasil reagia convulsivamente a cada crise e se praticava a ‘anti-qualidade total’” [Mendes, 1994, p.22].

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), em substituição ao PROQP, foi lançado em junho de 1990, juntamente com o Programa de Competitividade Industrial (PCI) e o Programa de Capacitação Tecnológica (PDCT). Foram os instrumentos estratégicos de implementação da Política Industrial e de Comércio do Exterior (PICE), do governo Collor.

Em 07 de novembro de 1990, é divulgado oficialmente o PBQP, com discurso de Fernando Collor de Melo, então presidente da República. Vale a pena rever alguns pontos:

“Estamos construindo um Brasil Novo a partir de profundas transformações na definição das prioridades nacionais (...) É este o espírito com que está sendo implantada a Política Industrial e de Comércio Exterior que propiciará a modernização da indústria nacional. É este o espírito com que estamos lançando hoje o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade. (...) A operacionalização do Programa será conduzida prioritariamente pela iniciativa privada (...) Caberá ao Governo o papel de catalisador, mobilizador e articulador. (...)”

A educação é fator fundamental para o sucesso dos programas de capacitação tecnológica (...) A revolução educacional no Brasil é urgente, e nós vamos fazê-la. (...) Quero que todos os Órgãos da Administração Pública e, em particular, as empresas estatais, se engajem no PBQP (...) determinei que 1991 será o ano da qualidade e produtividade no âmbito do Governo Federal. No meu Governo, todos os anos, todos os meses e todos os dias devem ter a qualidade e produtividade como meta prioritária. Mas já em 1991, vamos dar um salto definitivo, inaugurando um movimento irreversível, na direção da modernidade.”

Inaugura-se o Brasil total da qualidade total, com a instituição do Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade (Decreto nº 99 676, de 7.11.90), diretamente vinculado à Presidência da República e constituído por representantes do Ministério da Justiça, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e da Secretaria de Ciência e Tecnologia, e três empresários com relevante contribuição em prol da qualidade e produtividade. A estrutura matricial do Comitê de Orientação e Coordenação, coerente com a concepção estratégica do PBQP, parece ser a maior fragilidade do programa, pela concepção elitista e pelo caráter tecnocrático. Matos (1994, p. 52) analisa o PBQP como instrumento de política pública e comenta:

“A ausência do trabalhador e de suas associações legais de representação no Comitê de Orientação e Coordenação do Programa ratificam a já antiga inclinação brasileira de esquecer o trabalhador e de vê-lo como o parceiro incômodo e subalterno nas grandes decisões sobre a vida das organizações e da sociedade em geral.”

A omissão foi revista quando da reunião anual de avaliação do programa no final de 1993, tendo sido incluída, no documento Orientações Estratégicas 1994, a recomendação:

“ (...) Trabalhadores

Consolidar a participação dos trabalhadores no PBQP e PADCT através de suas representações, enfatizando sua sensibilização, a distribuição dos ganhos de produtividade, a qualidade de vida no trabalho e a negociação relativa à implantação de programas de qualidade, produtividade e inovação tecnológica no local de trabalho com participação sindical.”

Por exigência dos empresários, foi criado um Subcomitê da Qualidade para o Setor Público, no PBQP, como contrapartida do governo no esforço coletivo de buscar a modernidade para o país.

Outro instrumento de incentivo à Política Industrial e de Comércio Exterior foi a instituição do Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ), organizado e avaliado por uma fundação, que tem o nome do prêmio, a qual realizou seu primeiro processo de premiação em 1992, ano em que foi premiada a IBM Sumaré na categoria *Indústrias*, não havendo vencedores nas demais categorias. Em 1993, venceu a Xerox do Brasil e novamente não houve vencedores nas outras categorias. Em 1994, foi vencedor o Citybank Segmento Pessoa Física, na categoria *prestadoras de serviço*; em 1995, foi premiada a SERASA, também prestadora de serviços (consultoria a bancos); em 1996, a ALCOA do Brasil; em 1997, pela primeira vez são premiadas três organizações: Citibank Corporate Banking, na categoria *prestadoras de serviço*; a COPEL – Companhia Petroquímica do Sul e a WEG Motores Ltda., ambas na categoria *manufaturas*; também, pela primeira vez, concorreram oito organizações públicas, mas nenhuma delas atingiu o número mínimo de pontos exigidos para a premiação; na categoria *médias empresas* ficou como finalista, mas não atingiu os pontos necessários para a premiação, a PROMON Engenharia de Telecomunicações.

A primeira versão do PNQ copiou integralmente os critérios adotados pelo prêmio estadunidense *Malcolm Baldrige National Quality Award*, edição 1991, modelo preferido a outros existentes, por estabelecer critérios de avaliação com base nos referenciais de excelência da gestão da qualidade total, sem contudo prescrever metodologias específicas à implementação (caso do Prêmio Deming, precursor japonês criado em 1951).

Durante o ciclo de 1993, o processo foi enriquecido com mecanismos usados pela European Foundation for Quality Management (EFQM), administradora do prêmio europeu; em 1994, foram incorporados subsídios do Swedish Institute for Quality (SIQ) e do Mouvement Français pour la Qualité (MFQ), que administram respectivamente os prêmios sueco e francês.

Em 1994, foram acrescentados tópicos das normas NBR ISO 9004, com a preocupação de manter uma terminologia coerente com a NBR ISO 8402 e outras normas ISO; alguns prêmios sul-americanos forneceram subsídios adicionais.

Em 1995, foram feitas alterações significativas, acompanhando as principais tendências de evolução da gestão da qualidade total, e foi estabelecido contato com o National Quality Institute (NQI), que administra o prêmio canadense. Em 1996, os critérios do prêmio Malcolm Baldrige não sofreram alterações relevantes.

Para 1996, a revisão do prêmio brasileiro concentrou-se no alinhamento com a evolução do prêmio Malcolm Baldrige, e na melhoria da legibilidade dos critérios [Fundação Prêmio Nacional da Qualidade, 1996].

Instrumento de modernidade ou de modernização, a qualidade passou a ser *palavra de ordem* no Brasil durante o governo Collor, principalmente no meio empresarial, mas também com grande mobilização e resistências ainda maiores no serviço público. O governo Itamar retraiu as iniciativas desenvolvidas pelo governo federal, embora não tenha extinto o PBQP. No governo Fernando Henrique o programa se divide, cabendo ao MARE coordenar as iniciativas voltadas para o setor público, e ao MICT, a coordenação das ações de estímulo à qualidade e produtividade do setor produtivo empresarial.²⁹

➤ *A Era da Competitividade Legítima Modelos Múltiplos de Administração e Gerência*

Da mesma forma que as eras da Produção em Massa e da Eficiência chegaram juntas ao Brasil, por volta da década de 50, com a criação das escolas de Administração e a industrialização do país, as eras da Qualidade e da Competitividade, com atraso menor, também vieram juntas, como, aliás, para o mundo todo, que só percebeu o *diferencial da qualidade*, estabelecido pelos japoneses, quando a competitividade se tornou desigual.

A competitividade, vista da ótica das empresas e das nações, busca a conquista dos mercados e a hegemonia tecnológica em substituição à disputa pela supremacia das armas e pelas fronteiras territoriais de ontem, no momento em que se assiste à formação do *Estado Pós-Capitalista*, baseado em sociedades do conhecimento,

²⁹ Em 1999, com a nova reestruturação administrativa, as competências que eram do MARE, extinto, foram repassadas ao Ministério do Planejamento e Gestão.

causa/efeito de mudanças comportamentais que revalorizam o ser humano, reformulam estratégias econômicas, redesenham políticas públicas e refazem paradigmas. As novas bases referenciais não eliminam valores e comportamentos de paradigmas e eras mais *antigas*, dado que o ritmo de mudanças é muito desigual entre nações e povos.

Tudo indica, porém, que nenhum paradigma ou corpo teórico isolado dá conta, hoje, do conjunto de problemas que conformam uma dada realidade social, seja ela do Primeiro ou do Terceiro Mundo, o que exige um certo grau de pluralismo e liberdade teórica e de tolerância epistemológica. Assim é que, nas últimas duas décadas, a ciência da administração tem-se reformulado a todo instante e vê-se enriquecida por novos conceitos e abordagens que admitem uma diversidade de mecanismos, princípios e práticas organizacionais e de gestão, cada uma com identidade própria, mais complementares que excludentes entre si. Abre-se, aqui, espaço para se examinar a legitimação de duas novas abordagens administrativas e de gestão, entre outras, que talvez nem sejam tão novas enquanto princípios e manifestações, mas certamente o são enquanto modelo de realização organizacional: administração participativa e administração holística.

➤ *Administração Participativa*

A administração participativa não tem origem histórica definida e seu arcabouço conceitual é disperso. Além disso, são raras as organizações que colocam em prática a filosofia da gestão participativa, daí a dificuldade de se identificarem e analisarem tais práticas, que refletem muito mais um estilo do que um conjunto de mecanismos e instrumentos de gestão. Alguns autores, recentemente, têm feito reflexões quanto a esse estilo gerencial, entre os quais Motta (1994, p. 48-49), que reconhece o interesse crescente por formas participativas de gerência, “em função não só da busca de formas mais democráticas de administrar, em consonância com a evolução social, mas também da tentativa de aumentar a eficácia na gerência do poder e do conflito num mundo organizacional cada vez mais complexo.” O autor chama atenção para outros fatores relacionados à origem e aos motivos para a criação de formas participativas, intensamente tratadas na teoria gerencial, mas que não podem ser explicados somente por razões internas da moderna organização do trabalho: “fundamentam-se, também, na organização social, econômica e política existente, que compõe a ambiência da vida empresarial.”

Motta examina, no mesmo texto, as formas de participação, e considera que participação, em um sentido amplo e teórico do termo, compreende todas as formas e meios pelos quais os membros de uma organização, como indivíduos ou coletividade, podem influenciar os destinos dessa organização. Como formas de participação, aponta dois caminhos: a participação direta, quando o indivíduo age em seu próprio nome, assume ou influencia decisões na sua área de atuação; e, a parti-

cipação indireta, ou seja, a representação da coletividade dos empregados ou classe profissional.

A grande aplicabilidade, porém, da administração participativa, parece estar na participação social da gestão pública, a partir de diferentes significados atribuídos ao próprio conceito e às suas modalidades de operacionalização, nas quais certamente estão inseridas as organizações do terceiro setor. As possibilidades de aplicação do recurso de participação popular são tão amplas e variadas que têm despertado a atenção de acadêmicos e políticos ansiosos por compreender o fenômeno ou experimentá-lo como instrumento de governo.

Nesse sentido, Guimarães da Silva e Rivière d'Arc (1996, p. 44-70) apontam essa diversidade de formas e objetivos, e citam como exemplo as ações empreendidas prioritariamente em termos de "justiça social (como nas prefeituras petistas ou populares de São Paulo, Porto Alegre ou Recife, em certos períodos recentes), de *marketing* econômico-cultural (como em Salvador ou Fortaleza nos anos 90) ou sócio-ecológicos (como em Curitiba)." Assinalam que tal diversidade de situações tende a orientar a reflexão mais na direção de uma explicação de suas especificidades do que no sentido de uma modelização. O Comunidade Solidária, em conjunto com o IBAM e o IPEA, vem publicando, desde 1996, uma série de "experiências inovadoras" que envolvem manifestações de solidariedade e de participação, em vários estados e municípios brasileiros, reunindo organismos governamentais e não governamentais, mecanismos institucionalizados ou informais.

Academicamente, no Brasil, é considerado insuficiente o acúmulo teórico anterior a essas experiências nacionais muito recentes, o que reforça a necessidade de reflexão e revisão permanente da conceituação de participação popular, bem como a necessidade de outros conceitos, tais como parceria, qualidade de vida e do meio ambiente, desenvolvimento e poder local, modos de vida, cultura urbana e cultura rural, etnicidade, etc.

Silva e d'Arc, em seu texto, ainda lembram o que disse o representante de uma ONG, presente a um encontro para discussão do tema: participação não é somente objeto de pesquisa; é objeto do desejo e da necessidade de muitos.

➤ *Administração Holística*

No caos em que estamos sobrevivendo neste fim de século, vozes se erguem para apontar novos caminhos (e às vezes bem antigos, mas esquecidos) que nos permitem sair de situações difíceis, muitas delas aparentemente irreversíveis, como é o caso da destruição de ecossistemas inteiros e do desaparecimento de espécies animais e vegetais. A visão e a abordagem holística se inscrevem nesse brado de alarme, embora com a serenidade do pensador e a prudência do sábio [Weil, 1991, apresentação].

A origem do termo holismo se deve a Ian Christian Smuts, filósofo, político, estadista, advogado e general sul-africano, que em 1926 lançou, em Londres, o livro *Holism and Evolution*, no qual tenta definir a natureza da evolução, as suas fases principais e um novo fator ou princípio subjacente a essa evolução e a todo o universo, o qual denomina holismo. Do grego, holismo significa totalidade, coordenação de todas as partes, regulação central, força ou princípio que tudo conecta, auto-organização.

Apropriado pela ciência da administração, o conceito desencadeou um verdadeiro movimento, característico de uma fase pré-paradigmática. Vergara (1995, p. 2 a 6, síntese) distingue três grandes paradigmas na história da administração e no plano organizacional: o mecanicista, o orgânico e o holístico. Identifica o paradigma mecanicista com um modo de pensar cartesiano-newtoniano que, segundo a autora, influenciaram e ainda influenciam “os nossos modos de ver o mundo, de buscar o conhecimento, de fazer ciência, de desenvolver tecnologias, técnicas, procedimentos, de tomar decisões e até nos nossos modos cotidianos de relacionamento interpessoal.” Essa forma peculiar e determinística de ver o universo se, de um lado, permitiu os avanços tecnológicos de que hoje desfrutamos, de outro acabou por provocar um mundo fragmentado. (...) “Esse paradigma vê o mundo como uma grande máquina, logo, tudo o que nele existe, coisas ou pessoas, são peças dessa engrenagem. É esse paradigma que justifica as formas tayloristas, fordistas e burocráticas de gestão.”

O paradigma orgânico é percebido por Vergara como um avanço em relação ao mecanicista e o mundo passa a ser visto como *um grande organismo que pensa, pulsa, sente, age*. É esse paradigma que, segundo a autora, “alerta para o lado humano das organizações e legitima a forma sistêmica de administração.” A percepção de que, nas organizações, há uma correlação de processos técnicos e humanos, que interagem com o ambiente externo no qual a organização opera, abre espaços para a percepção da necessidade de viabilização de mecanismos que possam facilitar a interação entre as partes. Embora admitindo esse avanço, o paradigma orgânico, segundo a autora, ainda se alimenta na fé materialista construída pela ciência e pelo modo de pensar do paradigma anterior: “problemas incômodos, como o da consciência, por exemplo, ficam de fora.”

O paradigma holístico é apresentado a partir das influências marcantes de cientistas como Einstein, com a sua teoria da relatividade, Niels Bohr e Heisenberg, com a física quântica, e vários outros, que tornaram a visão de mundo menos determinística e tornaram possível justificar *a valorização do ser humano, da informação, de maneiras diferentes de pensar, de outras formas, além da razão, de se ter acesso ao conhecimento (como a intuição, por exemplo), da flexibilidade, da inovação, do questionamento, da capacidade de auto-organização, da capacidade de aprender e de aprender a aprender; procura justificar, sobretudo, a busca da qualidade de vida.*

Ribeiro (1989) vê na administração holística a solução que faltava e que poderá nos lançar em um novo patamar gerencial tão diferente que ele o considera uma mutação, e não uma evolução. Para esse autor, surge uma nova organização que acompanha a complexidade das mudanças atuais, reunindo *criatividade e eficácia*, características essenciais do novo modelo, que exige condições aparentemente antagônicas: “a criatividade necessita de liberdade para que possa fazer valer a intuição. A eficácia necessita de ordem para potencializar a inteligência. Como se isso já não bastasse, é preciso lembrar que a liberdade exige descentralização, e a ordem, pelo contrário, se baseia na centralização.”

Pereira relata em sua tese (*op. cit.*, p.158) que uma das primeiras experiências registradas do uso de abordagem holística para solução de problemas organizacionais foi na Suécia, em uma das unidades de produção da Volvo, na década de 60. Identificados como incompatíveis o alto nível socioeconômico-cultural do país, de um lado, e, do outro, o trabalho rotineiro da linha de montagem dos automóveis, “a solução ‘holística’ da Volvo foi a criação de uma tecnologia de produção que exigiu, inclusive, a construção de uma nova fábrica: surgia a ‘célula de produção’”. Como forma de organização, “cada célula tem uma equipe de funcionários autogerenciável;” a organização da empresa em um conjunto de células torna a sua estrutura *policelular*.

Do ponto de vista do gestor, é Vergara que alerta para os muitos desafios da nova abordagem que incluem, segundo ela:

“A prática do auto-desenvolvimento, o resgate da sensação e da emoção como características inalienáveis do homem, a capacidade de mexer com a cabeça das pessoas, a capacidade de superar os próprios medos e instigar as pessoas para que também superem os seus, o risco de ouvir inconsistências, pontos-de-vista contrários e até bobagens, a habilidade de aprender a negociar. (...) Os desafios incluem [ainda] o desenvolvimento de qualidades como a iniciativa, o engajamento, a atitude cinérgica, a ousadia, a visualização do sucesso.”

A autora finaliza suas reflexões no texto assinalando:

“O gestor do terceiro milênio convivendo com as noções e valores da Administração Holística é aquele capaz de pensar globalmente e agir localmente, aquele hábil no uso da experiência cotidiana e na expansão da consciência, aquele capaz de manter as conquistas históricas da razão e de liberar, atualizar o que tem sido, historicamente, descuidado: a intuição.

As possibilidades para o gestor do terceiro milênio são muitas. Os limites também. Mas possibilidades e limites, certamente, estão relacionados ao padrão de ética que imprimimos à nossa vida pessoal e coletiva. É este padrão que, transcendendo os limites do aqui e agora, serve de referência para os eventos contingenciais com os quais cotidianamente lidamos” [Vergara, 1995, p.6].

➤ *E o Terceiro Setor com Isso?*

No Brasil, a conformação do terceiro setor, segmento ONG, como já foi mencionado, se dá a partir da influência de lógicas importadas – agências de cooperação internacional – predominantemente européias e canadenses e, à época, quase todas atreladas a *ordens religiosas* que passaram a assumir no pós-guerra, ao lado e independente dos governos de seus respectivos países, o papel de guardiãs dos direitos humanos e encontraram, na América Latina dos golpes militares, o campo ideal para ampliar e consolidar suas influências. Essa lógica trazia, além de valores religiosos, forte componente ético, no qual predominava o sentimento de solidariedade e de respeito ao ser humano, segundo as noções e princípios aceitos pelas gerações da segunda metade do século XX.

No contexto de denúncias aos desrespeitos praticados pela revolução de 1964, em relação aos direitos humanos, surgiu a necessidade de organizar e formar pessoas e grupos para enfrentar as condições adversas locais e regionais. No entanto, naquele período, não havia espaço para qualquer preocupação com modelos organizacionais, administrativos e gerenciais. As condições políticas é que determinavam as possibilidades e os métodos de intervenção e estabeleceram os parâmetros para formação de uma cultura organizacional e institucional ímpares.

As ONG filiadas à ABONG, por exemplo, reproduzem, ainda hoje, o espírito predominante. Em seus estatutos, assumem valores marcadamente políticos, como se pode ver pelos critérios de admissão dos associados: (i) compromisso da ONG com a construção de uma sociedade democrática; (ii) compromisso da ONG com o fortalecimento dos movimentos sociais. Nesse sentido, não é possível analisá-las sob qualquer aspecto sem fazer incursões no seu passado e percebê-las, de um lado, no contexto de uma sociedade enfraquecida pelos ciclos de autoritarismo e, de outro, examinando o que viabilizou as relações com agentes patrocinadores internacionais, para, então, compreender suas incertezas e contradições presentes, nas quais se destacam as fragilidades organizacionais e gerenciais.

A redemocratização do continente sul-americano, na década de 80, associada a novas dinâmicas de relações internacionais, simbolicamente representadas pela queda do muro de Berlim e pelo desmoronamento do bloco soviético, provocaram mudanças significativas nas organizações que vieram a conformar esse subconjunto do terceiro setor: as antigas, de natureza política, associadas às questões dos direitos humanos, ampliaram suas expectativas de participação, agregaram novas formas de atuação, reviram estratégias e metas de médio e longo prazos. Além disso, outros atores e formas organizacionais surgiram, sob a forma de filantropia empresarial e de instituições prestadoras de serviços nas áreas de saúde, educação e bem-estar social, o que envolveu experiências de trabalhos voluntários pelos quais cidadãos exprimem sua solidariedade e, ainda outras, voltadas para a defesa de direitos de grupos específicos da população, representados por minorias discriminadas.

As mudanças paradigmáticas, porém, são mais amplas e trazem novas exigências e posturas nas relações com as agências de cooperação internacional, com as instituições governamentais nas três instâncias, com o mundo empresarial e com a sociedade, em geral. Começam a surgir preocupações com termos e conceitos até então desconhecidos ou não priorizados pelos dirigentes dessas organizações: eficiência administrativa, eficácia dos resultados, custo/benefício, estudo de impactos, cálculos de viabilidade financeira, mudanças de marco legal, só para citar alguns, que passaram a incorporar o dia-a-dia dessas organizações. Aqui se retomam as questões relativas ao tema central do texto: a cultura das organizações do terceiro setor, examinadas a partir das experiências mais estudadas e conhecidas das organizações privadas e estatais.

Que lições se deixou de aprender quando da assimilação e adoção dos modelos administrativos, organizacionais e gerenciais gerados extra-realidade brasileira?

Espera-se, com isso, poder alertar os dirigentes dessas instituições emergentes para não cometerem os mesmos equívocos dos administradores do primeiro e segundo setores que procuraram, quase sempre, com raras e louváveis exceções, aprender a lição pronta e final sem cuidar de compreender os processos que geraram os sucessos e insucessos de cada um dos modelos consagrados e legitimados por outras realidades. É de sabedoria, e não de conhecimentos, que se está falando. É para o aprender a aprender que se chama atenção.

Apesar da grande variedade de modelos, mecanismos e abordagens disponíveis, é sabido e declarado que estes não foram criados para organizações com a lógica de atuação do terceiro setor. Um dos *cardeais* da ciência da administração”, Drucker (1994, prefácio) alerta para esse fato:

“Somente uma pequena parcela daquilo que está à disposição das instituições sem fins lucrativos, para ajudá-las em questões de liderança e gerência, foi concebida especificamente para elas (...) Pouca atenção é dada às características distintas das instituições sem fins lucrativos, ou às suas necessidades específicas: à sua missão que tanto as distingue das empresas e do governo; ao que vêm a ser ‘resultados’ no trabalho sem fins lucrativos; às estratégias necessárias à comercialização dos seus serviços e à obtenção do dinheiro necessário para a execução da sua tarefa; ou ao desafio da introdução de inovações e mudanças em instituições que dependem de voluntários e, portanto, não podem exigir.”³⁰

A pesquisa empírica, realizada em 1996, revelou que o novo contexto nacional e internacional provocou reações nas organizações investigadas, ainda que as carências orgânicas e funcionais identificadas nem sempre tenham tido soluções com encaminhamentos satisfatórios. A partir de 1985, por exemplo, começaram a

³⁰ As organizações pesquisadas, a que se faz referência neste trabalho, contam com quadro de pessoal profissional, contratado e remunerado de acordo com a legislação em vigor, sendo o trabalho de voluntários, apenas eventual, o que as diferencia do modelo estadunidense.

montar relatórios de atividades que, no início, eram prestações de contas, e passaram, gradativamente, a incorporar informações mais qualitativas das ações desenvolvidas. A dificuldade maior talvez esteja na formação do quadro de pessoal das ONG, pelo menos naquelas de primeira geração, que foram estudadas, nas quais não se identificaram pessoas com vocação e preparo para fazer o elo entre as competentes visões possíveis de futuro e a correspondente dinâmica organizacional, resguardadas as peculiaridades do segmento.

Outra mudança, tipicamente reativa, diz respeito às agências de cooperação internacional que alteraram seus quadros de pessoal e abandonaram a prioridade do perfil militante em favor do perfil profissional especializado, o que foi prontamente assumido pelas ONG brasileiras. Essa preocupação, porém, atingiu, primeiramente, as áreas-fim, e só recentemente, e mesmo assim em proporções diferenciadas nas ONG pesquisadas, é que as áreas de apoio passaram a fazer parte da pauta de discussões permanentes. Isso se deve, em parte, à pulverização dos recursos internacionais, frente ao crescimento acelerado de organizações sem fins lucrativos, no Brasil, nas décadas de 80 e 90, condições que foram agravadas pela crise cambial (já mencionada) provocada pelo Plano Real, em 1994.

Nesse contexto, tornou-se prioritária a discussão da sobrevivência dessas organizações, o que alertou para a necessidade de se reverem as relações com agências governamentais, com organizações do setor privado e com a própria sociedade civil. Assim, a visibilidade maior das instituições do terceiro setor trouxe consigo uma nova ênfase às mesmas perguntas válidas desde sempre:

A que servem essas organizações?

A quem servem?

Como servem?

Quanto servem?

As respostas remetem à essência das organizações do setor emergente, o que não deve e não pode ser esquecido na definição e eleição de modelos e mecanismos administrativos, organizacionais e gerenciais. Mais que nunca é preciso (re)conhecer o que mobiliza os atores e movimenta as forças propulsoras e inibidoras próprias do segmento a que pertencem para, então, propor dinâmicas, técnicas e instrumentos administrativos e gerenciais adequados à cultura dessas organizações. Não vale querer simplesmente mudá-las para se adequarem às organizações assemelhadas estadunidense ou européias. Mais inapropriado, ainda, seria “aprender” os modelos válidos para o setor privado ou para o setor público.

A pesquisa desenvolvida junto às ONG chamou atenção, ainda, para outro elemento a ser considerado quando da discussão em relação à propriedade e adequação de modelos organizacionais e gerenciais a serem recomendados a instituições do terceiro setor: a importância da compreensão e do comprometimento de todos os que participam de cada organização, quanto ao modelo a ser adotado. O melhor

modelo é sempre o que todos compreendem e, por isso, trabalham a favor. Na verdade, não haverá melhor modelo, mas tantos quanto forem as realidades de cada subconjunto de organizações, ou mesmo de cada organização.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os textos apresentados têm a exata pretensão de representar uma visita ao terceiro setor, ou a parte dele, como se registra no título, com o objetivo de levantar questões e provocar debates sobre tema pouco discutido, porque pouco conhecido. Geralmente, as informações produzidas circulam entre os "iniciados" – participantes do circuito – ou entre estudiosos e pesquisadores que se interessam pelo assunto. Percebe-se, porém, conforme a literatura a respeito, que gradativamente ampliam-se as discussões, incluindo a participação de instituições e autoridades governamentais nas três esferas, em todos os níveis hierárquicos. O debate também está sendo incorporado pelos empresários, ainda que timidamente, e vem agregando, em número cada vez maior e mais representativo, lideranças políticas, além das adesões significativas da sociedade civil, em geral, a exemplo das grandes campanhas desenvolvidas contra injustiças sociais ou a favor de melhores condições de vida.

Procurou-se chamar atenção para alguns pontos considerados os mais críticos, nesse momento de reflexão, para a compreensão do segmento:

1) Há uma dinâmica de atuação diferente que orienta e mobiliza as organizações do terceiro setor, desde as motivações na fase de concepção até a definição dos campos ou áreas de atuação e, principalmente, quanto à forma de processar suas ações. Os resultados, nem sempre de fácil mensuração, têm sido censurados ou questionados exatamente porque não estão explicitados em modelos estatísticos e nem fazem parte dos documentos oficiais.

2) Há clara sinalização, por parte das organizações do terceiro setor, notadamente as que trabalham em defesa de direitos humanos e interesses difusos da sociedade, de que a fase da denúncia anônima e aleatória tem seus dias contados. Hoje, essas entidades sabem que, mesmo em nome de valores legítimos e baseados em novos conceitos de desenvolvimento, precisam vincular suas reivindicações e denúncias a propostas concretas de solução. Mais que isso, as organizações têm consciência de que se faz necessário, ainda, estabelecer canais de participação e articulação, entre os que sofrem os problemas e os que podem resolvê-los, de modo a viabilizar a efetivação de melhorias. Essa questão tem sido colocada em discussão também pelos organismos de cooperação internacional.

3) Há grande confusão quanto ao papel desempenhado pelas organizações do terceiro setor na formulação, execução, fiscalização e no controle das políticas pú-

blicas de desenvolvimento social, quer sejam de iniciativa governamental ou de organizações da sociedade civil, quer realizadas autonomamente, quer em parceria com governos e empresas. A confusão é resultado da dificuldade em caracterizar e qualificar os inúmeros subconjuntos conformadores do terceiro setor, o que está associado a outra questão mais complexa – a discussão do fim público das organizações do terceiro setor e do próprio Estado.

4) É preciso lembrar, finalmente, que as organizações do terceiro setor brasileiro não são e nem serão instituições iguais às organizações de tipologia assemelhada, geradas em outras sociedades com histórias, valores e expectativas diferentes, porque não querem ser e porque não saberiam sê-lo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. MARE. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, Secretaria da Reforma do Estado, 31/10/1997, caderno 2. Edição revisada.
- BRASIL. MARE. Organizações sociais. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, Secretaria da Reforma do Estado, v.21, 25.06.1997.
- CACCIA BAVA, Silvio e PONTES, Lucia. As ONGs e as políticas públicas na construção do Estado. *Jornal da ABONG*, São Paulo, ABONG, out. 1995.
- CACCIA BAVA, Sílvio. As ONGs e as políticas públicas na construção do Estado democrático. *RSP*, Brasília, ENAP, ano 45, v.118, n.3, p.97-100, 1994.
- CARDOSO, Ruth C. L. *Mudança sociocultural e participação política nos anos 80*. In: SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda (orgs.) *Lições da década de 80*.– São Paulo: EDUSP, 1995.
- CASCIONE, Marcelo F. *O conceito da qualidade e sua evolução*.– Brasília: ENAP, ago/1992. Texto distribuído no Curso Gestão pela Qualidade no Setor Público.
- CONSELHO DO COMUNIDADE SOLIDÁRIA–PR. *Marco legal do terceiro setor, sexta rodada de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária, documento-base*. 2ª ed.– Brasília: 1997b.
- CONSELHO DO COMUNIDADE SOLIDÁRIA–PR. *O Conselho da Comunidade Solidária e a construção de novas relações entre Estado e sociedade no Brasil: o Governo e o Terceiro Setor*. Documento de referência para a XV Reunião do Conselho, Brasília, Granja do Torto, 30 de junho de 1997a.
- COSTA-FILHO, Alfredo. *Un desarrollo social con nueva escala: nota sobre el espacio entre el gobierno y la empresa privada*. Coloquios de Alto Nivel Sobre “Una Nueva Generación De Políticas De Desarrollo”– Brasília: PNUD/RR-BRASIL. Original em Español, septiembre, 1995.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista*.– São Paulo: CORTEZ, 1988.
- DRUCKER, Peter F. *Administração de organizações sem fins lucrativos: princípios e práticas*. 3ª ed.– São Paulo: PIONEIRA, 1994.
- FERNANDES, Rubem César e PIQUET CARNEIRO, Leandro. *ONGs anos 90: a opinião dos dirigentes brasileiros*.– Rio de Janeiro: ISER, 1991. (Textos de Pesquisa)
- FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público ¾ o terceiro setor na América Latina*.– Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FIORI, José Luis. *Em busca do dissenso perdido ¾ ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*.– Rio de Janeiro: Insight, 1995.
-

- FRANCO, Augusto de. *Uma nova concepção de cidadania*.— Brasília: 1995.
- FRANCO, Augusto de. *Redefinindo ONG*.— Belo Horizonte, 1994.
- FRANCO, Augusto de. *Relação Estado-Sociedade civil*. Notas para uma Exposição seguida de debates.— Brasília: jun. 1997.
- FUNDAÇÃO PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE, 1996. *Critérios de excelência: o estado da arte da gestão da qualidade total*.— São Paulo: 1996.
- GENRO, Tarso. O Novo Espaço Público — 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista. *Folha de São Paulo. Caderno mais!. Ponto Crítico*, p.3-5, 09/06/1996.
- GUARINO, Pablo. Los dilemas de las ONGs en América Latina. In: *Construindo nossa agenda comum*.— São Paulo: ABONG, 1995.
- GUIMARÃES DA SILVA, Paulo e RIVIÈRE d'ARC, Hélène. Participação social: instrumento de gestão pública? Instrumentos para um debate sobre a gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90? *RAP*, v.30, n.2, p.44-70, mar./abr. 1996.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 4ª ed. — São Paulo: Loyola, 1994.
- HIRSCHMAN, Albert O. *De consumidor a cidadão ¾ atividades privadas e participação na vida pública*.— São Paulo: Brasiliense, 1982.
- KANG, T. W. *Coréia: o novo Japão?*.— São Paulo: Maltese, 1990.
- KURZ, Robert. Para além de Estado e mercado. *Folha de São Paulo. Caderno Mais!*, p.5-14, 03/12/1995. Traduzido por José Marcos Macedo.
- LANDIM, Leilah. *A invenção das ONGs ¾ do serviço invisível à profissão sem nome*.— Rio de Janeiro: UFRJ, 1993. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional.
- LANDIM, Leihla. *As Organizações Não-Governamentais no Brasil*.— Rio de Janeiro: ISER, 1988.
- LANDIM, Leilah e COTRIM, Leticia. *ONGs: um perfil*.— São Paulo: ABONG/ISER, 1996.
- LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*.— Rio de Janeiro: ISER, jun. 1993. (Série Textos de Pesquisa)
- MACIEL, Maria Lúcia. Estado, cidadania e movimentos sociais. Introdução. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, UnB, jun. 1986.
- MATOS, Paulo Emílio. O programa brasileiro de qualidade e produtividade e a questão da decisão pública em uma sociedade paradoxal. *Política e Administração*, Rio de Janeiro, v.2, n°1, p.50-54, jan./mar. 1994.
-

-
- MENDES, Luiz Carlos A. Cultura organizacional no terceiro setor. *In: Terceiro setor – reflexões sobre o marco legal*. Coordenador por Luis Carlos Merege e organizado por Maria Nazaré Lins Barbosa.– Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- MENDES, Luiz Carlos A. *O Brasil total da qualidade total*.– Brasília: UnB, 1994. Não publicado. Trabalho apresentado ao Mestrado em Administração, disciplina Teoria Geral das Organizações.
- MENDES, Luiz Carlos A. *Para onde vão as ONGs? De Assessorias Informais de Apoio a Organizações Formais Estruturadas*. Dissertação de Mestrado, Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, maio de 1997.
- MENEZES, José Eugênio de Oliveira. *ONGs ¾ as organizações não-governamentais e seus sistemas de simbologia política*.– São Paulo: PUCSP, 1995. Dissertação de Mestrado.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*.– São Paulo: ATLAS, 1996.
- MOTTA, Fernando C. P. *Teoria das organizações: evolução e crítica*.– São Paulo: PIONEIRA, 1986.
- MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. 4ª ed.– Rio de Janeiro: RECORD, 1994.
- NAÇÕES UNIDAS/Office of Public Information/Non-Governmental Organization Section. *Information for NGO Representatives*.– New York.
- NEDER, Ricardo T. *Organizações não-governamentais na (re)construção da sociedade civil no Brasil (dinâmicas, sujeitos e vinculações entre público e privado nos anos 90)*.– São Paulo: CNPQ/EAESP/FGV, nov./1995. (Relatório de Pesquisa)
- NEDER, Ricardo T. Sociedade civil e terceiro setor. *Folha de São Paulo*, Opinião, p.1-3, 4/10/1996.
- OUCHI, William G. *Teoria Z*.– São Paulo: Fundo Educativo Brasileiro, 1982.
- PENA, Maria Valéria J. A introdução de ideologias gerenciais no Brasil. *RAE*, Rio de Janeiro, FGV, v.25, n.3, p.23-30, jul./set. 1985.
- PEREIRA, Heitor José. *Os novos modelos de gestão: análise e algumas práticas em empresas brasileiras*.– São Paulo: FGV/EAESP, 1995. Tese de Doutorado.
- RIBEIRO, Carlos Reinaldo Mendes. *A empresa holística*. 2ª ed.– São Paulo: EDITARE, 1989.
- RODRIGUES, Maria Cecília Prates. Terceiro setor: para que serve? *Conjuntura Econômica*, São Paulo, FGV, p.41-45, jan. 1997.
-

- RUBEN, Guilherme; SERVA, Maurício e CASTRO, Marco Luiz de. Resíduos e complementariedade das relações entre a teoria da administração e a antropologia. *RAP*, Rio de Janeiro, FGV, v.30, n.3, p.68-80, mai./jun. 1996.
- SALES, Tereza. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *RBCS*, São Paulo, ANPOCS, ano 9, n.25,p.26-37, jun. 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*.— Rio de Janeiro: CAMPUS, 1979.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Organizações não-governamentais na América Latina — seu papel na construção civil. *Perspectiva*, São Paulo, Fundação SEADE, v.8, n.3, p.6-14, jul./set. 1994.
- SERVA, Maurício. A importação de metodologias administrativas no Brasil: uma análise semiológica. *RAP*, Rio de Janeiro, FGV/EBAP, v.26, n.4, p.128-144, out./dez 1992.
- SERVA, Maurício. *Racionalidade e organizações: o fenômeno das organizações substantivas*.— São Paulo: EAESP/FGV, 1996. Tese de Doutorado. Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*.— São Paulo: EDUSP, 1977.
- TOFFLER, Alvin. *A terceira onda*.— Rio de Janeiro: RECORD, 1980.
- TREGOE, Benjamin B. e ZIMMERMAN, John W. *A estratégia da alta gerência*. 2ª ed.— Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.
- VERGARA, Sylvia Constant. O gestor do terceiro milênio. In: *II Missão Técnica na Área de Recursos Humanos*, organizado pela ABRH-DF.— Rio de Janeiro: mai. 1995.
- WEIL, Pierre. *O novo paradigma holístico: ciência, filosofia, arte e mística*. Organizado por BRANDÃO, Dênis M. S. e CREMA, Roberto.— São Paulo: SUMMUS, 1991.
-