

---

# Desafios da parceria governo e terceiro setor

---

**Rosa Maria Fischer**  
**Andrés Pablo Falconer**

## AINDA O DESAFIO CONCEITUAL

Recebido em dezembro/97

O segmento político-econômico-institucional que agrega as organizações sem fins lucrativos, denominado genericamente de Terceiro Setor, sempre esteve localizado em uma zona nebulosa, de baixa precisão conceitual e pouca importância prática, tanto na ótica das teorias econômicas quanto na das teorias organizacionais. O ensino e a pesquisa em Administração, particularmente preocupados em descreverem as características e prescreverem os procedimentos próprios das organizações empresariais capitalistas e das burocracias dos órgãos públicos, nunca dedicaram especial atenção às miríades de formações organizacionais que proliferavam na periferia de ação desses sujeitos principais: sindicatos, associações, fundações, clubes, partidos, não eram objeto de estudos específicos, nem mereceram tratamento especial para suas necessidades de gestão.

No âmbito das Ciências Sociais o interesse em desvendar os aspectos organizativos dos movimentos que logravam agregar e mobilizar as pessoas em torno de objetivos comuns e reivindicações sociais e políticas provocou a emergência mais freqüente de estudos e pesquisas, mas sem configurar o conjunto de entidades analisadas como componente de um mesmo setor. Além disso, os estudos sociológicos tendiam a recuar diante da necessidade de analisar as características de gestão organizacional dessas entidades, referindo-as apenas superficialmente, seja pela falta de conhecimento e instrumental teórico-conceitual apropriado, seja por postura preconceituosa de desvalorização desses aspectos.

Essa obscuridade que cercou os conhecimentos científico e técnico sobre essas organizações no Brasil não foi impedimento para sua proliferação. Pelo contrário, nos últimos 15 anos assistiu-se ao incremento quantitativo do universo das entidades sem fins lucrativos no país, acompanhado da ampliação dos tipos de organização que se habilitaram a classificarem-se nessa categoria.

Esse crescimento tornou ainda mais complexa a questão de como definir e caracterizar essas organizações. No mesmo e diversificado leque de entidades podem ser encontradas empresas de grande porte e alta

---

*Rosa Maria Fischer*, Professora Associada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado e doutorado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP e livre-docência pela FEA/USP, é Supervisora de projetos de pesquisa, consultoria, treinamento e desenvolvimento da Fundação Instituto de Administração da FEA/USP e sócia da Fischer & Dutra Gestão Organizacional.  
Fax: 884-9564  
E-mail: rosa@fischerdutra.com.br

*Andrés Pablo Falconer*, graduado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH/USP) e graduado e mestrando em Administração de Empresas pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), é técnico e pesquisador da Fundação Instituto de Administração da FEA/USP, trabalhando em pesquisas e projetos relacionados ao Terceiro Setor e à Administração Pública. Atualmente participa do *International Philanthropy Fellows Program* da *Johns Hopkins University*.

rentabilidade, que adotaram a forma jurídica legal de fundações apenas como meio formal lícito de protegerem-se das exigências fiscais e tributárias, ao lado de associações comunitárias empenhadas em defender interesses sociais ou prestar serviços públicos, que optaram por decisão semelhante pela necessidade de legalizar um movimento informal que assumiu maiores proporções.

Dessa forma, o Terceiro Setor foi se ampliando sem que esse termo, usado para designá-lo, seja suficientemente explicativo da diversidade de elementos componentes do universo que abrange. Por isso, muitas vezes é confundido, por sinonímia, com a nomenclatura econômica e considerado uma extensão do setor de serviços, denominado de terciário no modelo clássico de categorização das formas de produção na economia capitalista. Outras vezes, compete com os demais setores emergentes, como ocorre com o chamado **setor da informação** que também expandiu muito sua área de atividades nos últimos 15 anos, com o crescimento dos negócios de informática, e passou a reivindicar uma denominação específica.

Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, essa questão sobre a falta de precisão conceitual do nome que define o conjunto dessas organizações não é uma polêmica vazia e de interesse exclusivamente acadêmico. Observando o comportamento das próprias entidades verifica-se a não-existência de identificação com o termo e de manifestação clara e unânime de pertencer ao Terceiro Setor. Algumas organizações, principalmente aquelas com fortes raízes ideológicas de cunho político ou religioso, preferem ressaltar sua identidade própria, como se temessem que a agregação com as outras provocasse uma espécie de diluição dos valores e preceitos norteadores de sua atuação. Outras, como as entidades representativas, parecem hesitar entre dois tipos de identificação: aquele que justifica sua origem, isto é, o segmento ou o grupo social que representa; e aquele que lhe oferece a guarida de pertencer a um setor mais diversificado, porém mais amplo e visível.

A trajetória histórica da formação do Terceiro Setor também influencia a questão de como defini-lo: as referências mais antigas na literatura sobre essas organizações dizem respeito às entidades dedicadas às atividades filantrópicas e de associativismo comunitário e voluntário, as quais aparecem, de forma freqüente e típica, no modo de vida norte-americano. Essa tradição, expressa nos valores dos *founding fathers* do ideário político dos Estados Unidos, reflete uma concepção do relacionamento entre Estado e sociedade civil em que o primeiro não centraliza em si todas as responsabilidades e os papéis necessários ao desenvolvimento social, porque diferentes atores, sob diversos modos de formatação de grupos de interesses, assumem algumas funções que, na ótica destes, fortalecem as características democráticas do modelo do governo (Putman, 1993).

A manutenção da capacidade de atrair tanto a cooperação individual das pessoas quanto a contribuição expressiva das empresas permanece, até hoje, como um dos traços mais característicos do funcionamento e do crescimento do Terceiro Setor norte-americano. Isso adquiriu vulto e importância suficientes para gerar estudos e pesquisas, como o trabalho pioneiro de Drucker (1994) que constatou ter sido o setor não-lucrativo o que mais cresceu na economia norte-americana nos últimos 20 anos, ressaltando o destacado papel dessas entidades na movimentação de recursos, na geração de empregos e na prestação de serviços. Merecem destaque, também, as iniciativas de pesquisa comparada lideradas por Salamon & Anheier (1993) e a criação de associações internacionais (como a *The International Society for Third-Sector Research* (ISTR), a *Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action* (ARNOVA) ou a *The Foundation Center*) que promovem treinamento, orientação às organizações sem fins lucrativos, congressos e publicações especializados nessa temática.

***O Terceiro Setor foi se ampliando sem que esse termo, usado para designá-lo, seja suficientemente explicativo da diversidade de elementos componentes do universo que abrange.***

Evidentemente, como analisa Smulovitz (1997), essa credibilidade que justifica o crescimento do Terceiro Setor norte-americano não se baseia somente em valores tradicionais da cultura do país, mas também, principalmente, na confiança de que essas organizações são capazes de gerar os resultados para os quais foram criadas e são mantidas, assim como na convicção de que podem fiscalizar sua atuação, avaliar seu desempenho e recorrer às instituições de controle e justiça do Estado, caso ocorra qualquer indício de atuação irresponsável.

Esses alicerces em que a tradição liberal é fortalecida pela eficiência dos mecanismos institucionais parecem assegurar o cenário de crescimento e aperfeiçoamento contínuo que muitos estudiosos indicam para as organizações do Terceiro Setor. Nesse cenário, o aumento quantitativo previsto é tão significativo que Rifkin (1996), em sua desalentadora análise sobre as perspectivas do desemprego estrutural no mundo, acena com as organizações do Ter-

ceiro Setor como um dos raros segmentos que continuarão ampliando sua demanda de trabalhadores de diferentes níveis e perfis.

Da mesma forma, esse setor é avaliado com otimismo por analistas da crise do Estado que tendem a identificar nas organizações sem fins lucrativos a via eficaz para eliminar a ineficiência da burocracia estatal e assegurar a eficácia dos serviços públicos.

Quando se faz análise semelhante dos determinantes históricos de formação do Terceiro Setor no Brasil, começam a se destacar alguns aspectos que talvez permitam compreender a dificuldade de operacionalizar sua definição. Na mesma medida, talvez permitam questionar se as características atuais e as tendências dos cenários futuros podem ser assemelhadas àquelas identificadas no caso norte-americano.

Na realidade brasileira, e talvez possa-se dizer na latino-americana como um todo, as organizações do Terceiro Setor, à semelhança das norte-americanas, atuam nessa faixa difusa que está igualmente distante do setor público e do setor privado, embora exercendo atividades que poderiam estar catalogadas entre os deveres do Estado (Educação, Saúde Pública, Assistência Social) e, simultaneamente, funções que, em teoria, deveriam ser de responsabilidade de agentes sociais e econômicos específicos (geração de emprego e renda, formação e desenvolvimento profissional). Devido às características do desenvolvimento social e econômico do país, ao longo de sua história recente, esses papéis e funções mesclaram-se, não permitindo que, na prática, houvesse critérios claros para delimitar o público e o privado<sup>(1)</sup>. Tampouco evidenciaram-se traços da cultura e do comportamento político e social do brasileiro que permitissem uma comparação com a tendência de associativismo própria do cidadão norte-americano, ainda que não se deva minimizar a existência de entidades filantrópicas no Brasil, há muitos anos atuantes e, reconhecidamente, eficientes<sup>(2)</sup>.

O Terceiro Setor começa a se esboçar, no país, como um conjunto organizacional diferenciado no bojo do processo de redemocratização, consolidando o trabalho de inúmeros grupos formais e informais que atuavam em diversos tipos de trabalho, desde a mobilização civil para assegurar direitos e/ou para canalizar reivindicações até atividades estruturadas de atendimento a necessidades específicas dos vários segmentos carentes da população.

Pode-se afirmar que por essas características das organizações do Terceiro Setor serem, em sua maioria, remanescentes dos movimentos sociais que atuaram na resistência ao governo totalitário e das entidades que substituíram ou complementaram o papel do Estado, no esforço de estabelecer algum grau de equidade social, colocaram uma **marca de nascimento** no Terceiro Setor brasileiro.

Para o bem e para o mal, seguindo múltiplas tendências ideológicas, ele já nasceu com um componente de **politização** que, praticamente, substituiu o componente filantrópico do setor nos Estados Unidos.

Essa característica pode ser observada quando se analisa a adoção do termo Organização Não-Governamental (ONG) pelas entidades brasileiras. Esse termo foi adotado mais por influência dos financiadores internacionais do que por uma tendência espontânea das organizações. Atualmente, muitas entidades não aceitam essa denominação por considerá-la restritiva ou mesmo por ela omitir princípios e valores que lhes são mais caros do ponto de vista ideológico, ou que, na sua opinião, expressam com mais clareza sua missão institucional.

Entretanto, como a maioria dos financiadores procurava ligar sua imagem e seu nome ao esforço de erradicar os sistemas de governo totalitários e intolerantes, a expressão **não-governamental** era uma garantia de que as organizações que operavam os projetos comungavam a mesma fé democrática das organizações que recolhiam as contribuições e distribuíam os recursos que davam suporte à ação.

De uma simples **senha** compartilhada, o termo ONG passou a ser uma espécie de logomarca que, se de um lado assegurava legitimidade junto a certos financiadores, de outro, poderia radicalizar um conflito eventualmente sutil ou até mesmo inexistente entre órgãos da máquina administrativa do Estado e essas entidades. Muitas organizações sem fins lucrativos, vocacionadas para atividades de assistência social e desenvolvimento comunitário, originaram-se de agregações religiosas ou mesmo sem essa característica, mas certamente não nasceram de esforço coletivo de oposição ao Estado ou ao regime político. Da mesma forma que buscavam recursos financeiros em diferentes fontes, como as contribuições individuais de simpatizantes e as doações empresariais, também procuravam legitimar-se junto aos financiadores internacionais e, simultaneamente, junto aos órgãos governamentais que distribuíam parte das verbas orçamentárias para esses **prestadores de serviços**.

Como apontaram diversos analistas (Fischer & Fischer, 1994), o termo ONG não é suficiente para caracterizar as organizações que compõem o Terceiro Setor no Brasil, por vários motivos. Primeiramente, porque não se define uma organização por aquilo que ela não é; vale dizer que sua caracterização como não-pertencente à esfera governamental não serve para posicioná-la em algum outro espaço da vida social e política.

Em segundo lugar, porque apesar de algumas entidades serem, efetivamente, remanescentes de movimentos populares que se caracterizavam, nos anos 70 e 80, por denunciar e resistir à repressão do governo, a própria dinâmica histórica levou-as a reformular suas diretrizes de

ação que, hoje, sejam elas quais forem, provavelmente ficarão muito reduzidas se forem explicadas apenas pelo seu caráter de oposição ao governo.

Por último, e talvez seja este o mais importante dos motivos, porque a análise de atuação dessas organizações no Brasil, principalmente a partir do início da década de 90, indica que as entidades do Terceiro Setor, longe de colocarem-se em confrontação, buscam com maior frequência estabelecer relações de complementaridade e parceria com o governo. Parece que as organizações voltadas para a ação direta encontraram nos recursos financeiros do Estado a resposta para a escassez apresentada pelos financiadores internacionais. Estes vêm mudando seu foco de interesse para outras regiões do mundo em que se apresentam problemas de desigualdades sociais e desequilíbrio político, como forma de reformulação de seus procedimentos de concessão de recursos e controle de resultados.

***Tem-se, assim, uma forma de  
gestão pública que incorpora  
e revaloriza as organizações  
do Terceiro Setor, reconhecendo  
sua competência e sua  
legitimidade no contexto  
local.***

As organizações sem fins lucrativos vinculadas a grupos empresariais nunca estiveram interessadas em identificarem-se com órgãos governamentais, que não gozam de boa imagem pública, mas consideram muito contraproducente caracterizarem-se como oponentes ou conflituadas com qualquer governo, a qualquer tempo.

Finalmente, para o próprio governo, em seu esforço de resgate dos princípios democráticos, era e é essencial ampliar o número e as formas de articulações possíveis. A chamada **crise do Estado** que afetou tanto os países pobres como os desenvolvidos, desde o final da década de 80, reformulou o conceito de *welfare state* nos países desenvolvidos e colocou obstáculos intransponíveis para a manutenção de um estado-provedor nos países pobres.

Em sua condição de **país em desenvolvimento**, caracterizado por fortes contradições econômicas e sociais, o Brasil tem encaminhado sua redemocratização priorizando a estabilidade da moeda e a modernização econômica, visando assegurar as condições mínimas de inserção no cenário de competitividade globalizada. Para os

desequilíbrios sociais, herdados de longa história de concentração de renda ou emergentes no novo quadro de relações econômicas, o governo tem muito pouco a oferecer: alguns programas de abrangência nacional focados na geração de renda e na formação profissional e as verbas, cada vez mais restritas, para algumas áreas básicas como Saúde, Educação e Ação Social.

A inovação, se é que pode ser assim catalogada, está mais na forma: as ações governamentais estão abrindo espaço para a atuação de entidades não-governamentais, por meio de propostas descentralizadoras que municipalizam atividades e serviços subordinados a órgãos federais e estaduais e que recomendam a participação comunitária nas decisões e o emprego de organizações sem fins lucrativos na operacionalização.

Trata-se, sem dúvida, de uma proposta de gestão mais adequada às características de tamanho, diversidade e complexidade da realidade brasileira, bem como de uma postura de governo que resgata os direitos democráticos da comunidade de gerir os serviços públicos conforme suas próprias necessidades. Tem-se, assim, uma forma de gestão pública que incorpora e revaloriza as organizações do Terceiro Setor, reconhecendo sua competência e sua legitimidade no contexto local.

No entanto, apesar de esse raciocínio ser tão lógico e consistente enquanto proposta política, não funciona com tanta simplicidade e eficiência quando se parte para a implementação prática. Parcela dessa dificuldade repousa na indefinição do que é o Terceiro Setor e de como são as organizações que podem ser consideradas como componentes do mesmo. Em decorrência dessa imprecisão inicial, os procedimentos de implementação são indefinidos e podem ser deformados por causa de interesses e conjunturas locais sem que se consiga o resultado almejado de aumentar a eficácia dos serviços públicos, assegurando a participação social efetiva e otimizando a utilização dos recursos para atender necessidades específicas e prioritárias de cada comunidade.

### **AGORA O DESAFIO DA COMPETÊNCIA**

A referência à intenção de estimular a parceria com ONGs está no discurso político das autoridades brasileiras e na prática de alguns programas nacionais e alguns governos estaduais que reconhecem o insucesso do Estado como promotor das políticas de desenvolvimento social e a necessidade de estimular a participação da sociedade civil nessa empreitada. Osborne & Gaebler (1992) foram pioneiros, em sua obra, ao apontarem essa tendência de transformação do modelo burocrático de governo, ao mesmo tempo em que, no Brasil, alguns governos locais já se lançavam à experiência prática para tentar, com essa parceria, debelar os problemas crônicos da miséria total.

Ao desenvolver trabalhos de pesquisa-ação, visando apoiar com subsídios técnicos essas reformulações, pode-se constatar várias questões cujas respostas ou soluções são premissas essenciais para viabilizar essa parceria. Independentemente de existirem casos de sucesso, como Tandler (1997) conclui em sua análise de quatro programas estruturantes do plano de desenvolvimento sustentável do estado do Ceará, implementados nas gestões Jereissatti e Gomes, o conjunto de observações realizadas ressalta a existência de inúmeros **buracos negros** na proposta de reformulação da relação Estado e sociedade civil para elaborar e implementar as políticas sociais.

Essas pesquisas desenvolvidas desde 1994<sup>(3)</sup>, preponderantemente nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, permitem elaborar uma agenda de temas cujo aperfeiçoamento é necessário para definir o papel das organizações do Terceiro Setor e as condições de assegurar a efetividade das parcerias recomendadas.

- Desconcentrar, descentralizar, municipalizar? De qual movimento se fala, o que se objetiva com os mesmos e quais são os restritores à sua realização? Neste primeiro conjunto de questões procura-se sintetizar uma das maiores dificuldades da proposta democrática e inovadora de aproximar da própria comunidade a ação e a decisão da gestão pública.

A proposta, aparentemente simples, esbarra com dificuldades práticas quando se observa que a descentralização foi concebida apenas enquanto novo modelo de redistribuição tributária, estando pouco definida enquanto modelo de gestão que englobe os aspectos técnicos, administrativos e gerenciais. Tal fato vem contribuindo para deformar os objetivos pretendidos, pois os recursos que chegam aos municípios e regiões podem ser distribuídos segundo critérios pessoais e político-partidários, reeditando as velhas fórmulas **coronelistas**, sem a existência de mecanismos de avaliação e controle que evitem essa distorção.

Por hipótese, o modelo de descentralização e municipalização dos serviços públicos em áreas como Saúde, Educação e Ação Social assegura-se desse controle, mediante a obrigação de formação de conselhos locais específicos, com responsabilidade de planejamento e acompanhamento das ações. Na prática, esses conselhos podem ser o espaço de exercício hegemônico de um grupo político ou constituir-se em um espaço de disputas entre agrupamentos partidários. Como não são claros os critérios de composição desses conselhos, não são avaliadas e nem prescritas as características de perfil das competências que seriam desejáveis nos seus componentes. Atributos de natureza gerencial, como a capacidade de fazer orçamentos, avaliar resultados e planejar metas, praticamente não

são contemplados, prevalecendo a escolha por motivações pessoais e pela rede de relacionamentos sociais e políticos.

Outro dilema que se coloca é se o processo de descentralização dos serviços será um simples movimento de descontração de atividades, buscando abranger regiões não-atendidas, mas mantendo a centralidade de decisões e planejamento de ação, ou se cada município ou região receberá também, junto com verbas e equipamentos físicos, a autonomia de gestão daquela atividade pública. É bastante comum que o movimento seja iniciado sem haver clareza de intenções, como também é comum que em determinadas atividades o governo estadual não tenha interesse — por motivos políticos e/ou técnicos — de promover a descentralização, optando por uma solução desconcentradora, enquanto em outras atividades decida pela total municipalização, mas obtenha reações negativas, geralmente porque o governo municipal considera não ter condições de assumir a responsabilidade.

Nesse campo de conflito de interesses as organizações do Terceiro Setor podem ser usadas como **moeda de troca**, assumindo papéis que excedem sua capacidade de trabalho, ou podem aproveitar-se da confusão reinante para utilizar os recursos em finalidades indevidas.

Na pesquisa Formação Profissional na Amazônia Legal (1996) foram observados alguns casos de municípios perdidos na imensidão amazônica em que a forma peculiar de distribuição dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do governo federal, em projetos de geração de emprego e renda, levava o beneficiário a ser contemplado com apenas 45% do valor a que efetivamente tinha direito. A diferença ficava contabilizada em recibos de aquisição de implementos agrícolas e ferramentas de trabalho, situação que aquelas pequenas comunidades de lavradores, extrativistas e pescadores artesanais eram obrigadas a aceitar para ter acesso ao programa.

Na pesquisa-ação que apoiou a remodelação da Secretaria de Educação do Estado do Ceará, por sua vez, foram observados inúmeros casos de escolas de primeiro grau municipalizadas, nas quais foram superadas as condições precárias de infra-estrutura e equipamento, obtendo-se a participação da comunidade na solução dos problemas, tanto sob a forma de arrecadação de recursos como de **mutirões** de trabalho. Os Conselhos Escolares e as Associações Comunitárias exerciam papéis fundamentais, organizando variados tipos de eventos e estimulando a participação da população. Para tanto, agregavam-se entre si e mantinham com a Secretaria Municipal e com o órgão regional de Secretaria Estadual relações de ajuda mútua.

- Quem é quem no universo das ONGs? Como estabelecer um **contrato de gestão** focado em resultados? Como trabalhar com indicadores de desempenho?

O segundo conjunto de questões que se coloca remete à precisão conceitual discutida na primeira parte deste artigo. A proliferação de organizações, principalmente daquelas vocacionadas para atividades que obtinham facilidades de financiamento — como são os casos da preservação ecológico-ambiental nos estados amazônicos e da saúde materna e infantil nos estados nordestinos —, torna quase impeditivo realizar o mapeamento de quantas são, o que fazem e quais os resultados que obtêm com suas ações.

Em pesquisa-ação realizada junto a entidades voltadas para a preservação da vida e da cultura dos povos indígenas em Roraima (Fischer & Fischer, 1994 e Fischer & Dutra, 1993) observou-se a existência de quase 50 organizações formalmente constituídas, apenas na capital do estado, disputando entre si os **direitos** de atenderem as necessidades dos povos da floresta<sup>(4)</sup>. Mantinham postura concorrencial, tanto na relação com seus **clientes** quanto na disputa junto aos financiadores, nacionais e internacionais, e nas relações com a mídia, em que buscavam legitimar seu trabalho.

Obrigadas a articularem-se com órgãos governamentais, visto ser a entrada em território indígena fiscalizada pela FUNAI e os povos da floresta estarem protegidos pelo Ministério da Justiça, essas organizações tendiam a estar, permanentemente, em conflito com os agentes públicos. Exemplo muito ilustrativo era a impossibilidade de, nas reuniões do Distrito Sanitário Local, conseguirem definir consensualmente as metas prioritárias de trabalho para o atendimento das necessidades de saúde das comunidades indígenas, embora todas as ONGs participantes tivessem um **projeto Saúde** como carro-chefe de suas atividades e que justificava a maior parte, quando não a totalidade, dos recursos obtidos dos financiadores.

Se o mapeamento já não é esforço pequeno para identificar essas organizações, a definição de critérios para monitoramento de suas atividades e avaliação de resultados é tarefa quase impossível. As entidades com vinculações ideológicas — políticas ou religiosas — sentem-se ultrajadas apenas com a menção da necessidade de avaliar seu desempenho, mesmo quando se sugere o uso de instrumentais simples e transparentes. O argumento da negativa procura descaracterizar a entidade como uma organização semelhante a qualquer outra e que é gerida e tem problemas de gestão, como qualquer outra, evidenciando o aspecto de **obra social**, de trabalho baseado em ideais e sacrifícios pessoais, para o qual os conceitos e instrumentos de Administração são não apenas secundários, mas também, em tais casos, uma afronta repulsiva.

As entidades vinculadas a financiadoras internacionais só aceitam os parâmetros estabelecidos por estas, mesmo quando complementam seu *fund raising* com doações, contribuições e apoios governamentais regulares. Nesse ponto, os financiadores estrangeiros permitiram o estabe-

lecimento de certas práticas de gestão extremamente liberais no passado, das quais eles próprios procuram redimir-se, atualmente, começando a adotar critérios mais exigentes, como a contrapartida financeira da própria entidade, a obrigatoriedade de registros contábeis mais rígidos, a redução do período de financiamento e a apresentação de retorno quantificável na aplicação dos recursos. Algumas instituições internacionais passaram a adotar, nos últimos cinco anos, a prática de submeter as organizações financiadas a avaliação periódica de equipes técnicas independentes e de auditorias financeiras profissionais. Essas mudanças recentes, acompanhadas de significativas reduções dos montantes financiados e da exigência de que as organizações passem à auto-sustentação depois de um período de suporte, traumatizam as entidades habituadas com as políticas *laissez-faire* do passado. Entretanto, observa-se ainda forte resistência para adaptarem-se aos mecanismos e critérios próprios de modelos de Administração racionais.

A pesquisa-ação Exclusão Social na Amazônia Legal (1996) contou com a participação direta de quase 400 organizações voltadas para atividades de apoio aos segmentos marginalizados da população. Foi fundamental, na fase de concepção do desenho da pesquisa, que a equipe técnica aceitasse a pressão dos pesquisadores participantes para a não-utilização dos dados coletados junto às entidades para análises que permitissem qualquer tipo de avaliação de desempenho. Ficou claro na ocasião que, embora reconhecendo a necessidade e a utilidade da pesquisa para seu próprio aperfeiçoamento, as organizações não permitiriam sua realização se ela pudesse expor suas fragilidades ou questionar sua eficiência.

Essa atitude, até compreensível considerando-se que a maioria das organizações desse tipo depende de credibilidade intrínseca para continuar existindo, acaba criando um impasse quando devem ser definidos os parâmetros para formar as parcerias, em diferentes atividades e nas mais diversas regiões do país. Algumas atividades, como Saúde e Educação, implicam o uso de procedimentos técnicos sofisticados, materiais e equipamentos de alto custo e profissionais capacitados. Como aceitar que a gestão de organizações executoras dessas atividades possa não acompanhar o mesmo padrão de exigência? Outras atividades, como as diversas ações de apoio social a segmentos excluídos, devem ser realizadas para reverter o problema, para promover a inclusão social, exigindo, portanto, o profissionalismo multidisciplinar e o gerenciamento focado em resultados, ao contrário da postura **assistencialista** que parece minorar os sintomas aparentes, mas apenas intensifica e reproduz a patologia.

Parece evidente que somente o estabelecimento de uma relação de parceria negociada entre Estado e organiza-

ções do Terceiro Setor, na qual vigorem critérios e indicadores aceitos formalmente e monitorados por ambos os lados, permitirá frutificar essa proposta de reformulação dos papéis e das relações entre ambos. Há aqui responsabilidade a ser assumida pelo governo, pelas entidades sem fins lucrativos e pelos estudiosos e pesquisadores dessa área do conhecimento, porque, assim como em outros campos, a elaboração de indicadores é tarefa de alta complexidade técnica, enquanto sua aceitação para utilização cotidiana nos modelos de gestão depende da confiabilidade em sua precisão e fidedignidade.

• Sustentabilidade e auto-sustentação: o maior desafio.

Esta questão não se sustenta, como as demais, na análise de experiências e dados de pesquisa, mas na reflexão prospectiva sobre o tema deste artigo. É preciso perguntar-se:

- Quanto a parceria Estado-sociedade civil é o caminho para o desenvolvimento social mais adequado à realidade histórica e ao momento institucional vivido no país? ou
- Quanto ela tem sido apenas um refrão do discurso político usado para evitar um enfrentamento mais agressivo dos problemas estruturais que impedem esse desenvolvimento?

A proposta do desenvolvimento sustentável só se realiza através da superação desses problemas estruturais, mas boa parte dela depende da capacidade de organização e de mobilização da sociedade em torno da elaboração e da implementação de políticas sociais focadas na equidade.

A vitalidade da sociedade civil pode ser estimada quando se observa que suas organizações tendem a crescer e a desenvolver-se; no entanto, ao mesmo tempo, verifica-se haver restritores ao desenvolvimento do Terceiro Setor. A necessidade de as organizações superarem suas deficiências de gestão, a pressão para buscarem sua auto-sustentação financeira, a escassez de fontes de apoio técnico e a composição difusa e diversificada são alguns dos fatores que colocam em risco a possibilidade do setor assumir seu papel de parceiro para alcançar os objetivos ambiciosos do desenvolvimento sustentável.

O Estado, por sua vez, nem sempre tem respondido com a necessária eficiência à construção dessa parceria. A redução de recursos orçamentários em áreas vitais para o desenvolvimento, a ação restrita a macro-programas que verticalizam as ações e acabam por obstaculizar a descentralização administrativa e o pequeno investimento no aperfeiçoamento dos procedimentos de parceria e no desenvolvimento dos parceiros são alguns dos fatores que merecem análise e tratamento imediatos, se a proposta é para valer. ♦

NOTAS

- (1) Os autores que analisam as origens dessas organizações, como Landim (1993) e Fernandes (1994), entre outros, ressaltam a forte influência do contexto político-social na configuração das entidades que conformam o Terceiro Setor no Brasil.
- (2) Stephen Kanitz criou o Projeto Bem Eficiente, prêmio concedido anualmente às 50 melhores entidades sociais operadoras de atividades beneficentes.
- (3) Pesquisas de autoria da Coordenadora Geral e do Coordenador de Equipe de projetos realiza-

dos por intermédio da Fundação Instituto de Administração da FEA/USP para PNUD/SUDAM (Exclusão social na Amazônia Legal, 1996; e Formação profissional na Amazônia Legal, 1996) e para o governo do estado do Ceará (Modelagem da gestão da Secretaria de Educação, 1996-1997).

- (4) Na mesma ocasião, a revista *Veja* veiculou um número cuja matéria de capa anunciava a existência de mais de cinco mil ONGs no Brasil.

RESUMO

Neste artigo pretende-se discutir, a partir da dificuldade de caracterização do amplo universo das organizações não-lucrativas e do crescimento observado no número e na diversidade dessas instituições no Brasil, importantes desafios a serem enfrentados por entidades do chamado **Terceiro Setor**, como a sua inserção no novo modelo de Estado proposto pelo atual governo, as condições de aprimoramento e avaliação de gestão e a necessidade de auto-sustentabilidade.

**Palavras-chave:** organizações não-lucrativas, Terceiro Setor, modelo de gestão, descentralização, inclusão social.

ABSTRACT

This article seeks, starting from the difficulty in characterizing the wide universe of nonprofit organizations and the observed growth in number and diversity of these institutions in Brazil, discussing important challenges to be faced by entities of the called Third Sector, as: their insert in the new model of State proposed by the current government, conditions of improvement and evaluation of their management and the necessity of auto-sustainability.

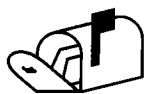
**Uniterms:** nonprofit organizations, Third Sector, management models, decentralization, social inclusion.

REFERÊNCIAS  
BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. SUDAM. *Exclusão social na Amazônia Legal*. Belém, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Formação profissional na Amazônia Legal*. Belém, 1996.
- DRUCKER, P.F. *Administração de organizações sem fins lucrativos*. São Paulo, Pioneira, 1994.
- FERNANDES, R.C. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. São Paulo, Relume-Dumara, 1994.
- FISCHER & DUTRA. Relatório de pesquisa para a CCPY. São Paulo, 1993.
- FISCHER, R.M. & FISCHER, A.L. O dilema das ONGs. ENCONTRO ANUAL DA ANPAD. *Anais*, 1994.
- LANDIM, L. Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil. *Cadernos do Iser*, Rio de Janeiro, 1993.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. M.H. Comunicações, Brasília, 1992.
- PUTMAN, R. *Making democracy work civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993.
- RIFKIN, J. *O fim dos empregos*. São Paulo, Makron Books, 1996.
- SALAMON, L.M. & ANHEIER, H.K. Measuring the nonprofit sector cross-nationally: a comparative methodology. *Voluntas*, v.4, n.4, p.530-554, 1993.
- SMULOVITZ, C. A pesquisa sobre o terceiro setor: o Sul também existe. *ISTR – INFORME*, out. 1997.
- TENDLER, J. *Good government in the tropics*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997.

**DIRETRIZES AOS COLABORADORES**

Os autores interessados podem requisitar uma cópia das Diretrizes aos Colaboradores da Rausp por carta, telefone, fax ou correio eletrônico.



por carta

Secretaria Editorial  
Revista de Administração  
Caixa Postal 11.498  
05422-970 - São Paulo - SP



por telefone

(011) 818-5922 ou 814-5500



por fax

(011) 814-0439



por e-mail

[rausp@edu.usp.br](mailto:rausp@edu.usp.br)

A Rausp encoraja os autores interessados a requisitarem as diretrizes antes de enviarem seus trabalhos.

Na Internet: <http://www.usp.br/fea/adm/rausp/p1.htm>

