

**Eloisa Helena de Souza Cabral**

Doutoranda da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## **Gestão social no terceiro setor: Avaliação de processos e missão institucional**

### **1. Introdução**

A designação Terceiro Setor engloba um conjunto de organizações privadas, baseadas no trabalho associativo e voluntário, cuja orientação é determinada por valores expressos em uma missão e com atuação voltada ao atendimento de necessidades ou reivindicações sociais. Estas organizações relacionam-se com o Estado através de uma regulamentação própria, pois respondem por iniciativas privadas em áreas nas quais o Estado atua através de políticas públicas. A sociedade civil apresenta estas iniciativas para a abordagem de questões relativas à solidariedade, ao papel da comunidade e das empresas e à responsabilização social por problemas, econômicos, culturais, educacionais, de meio ambiente, saúde e de assistência. Neste sentido, as suas missões abordam e interpretam demandas sociais que serão atingidas por suas ações.

No Brasil, estas organizações estiveram sempre presentes, porém, seu crescimento numérico e a determinação de sua importância ocorrem concomitantemente com o agravamento da incerteza em relação às concepções do desenvolvimento socioeconômico e cultural. As desigualdades sociais, que elas abordam em suas ações, vêm acompanhadas por um conjunto de problemas sociais pertinentes ao nosso desenvolvimento recente e à capacidade de cobertura de bem estar social proporcionado pelo Estado com relação a setores afastados do mercado de trabalho. Entre eles, a fragmentação de identidades culturais, a degradação de recursos naturais, o ressurgimento de questões étnicas, a perda de raízes históricas e todas as decorrências da crise do emprego e da exclusão social.

O Terceiro Setor atua na prestação de serviços e na abordagem de problemas sociais de natureza eminentemente pública e que dizem respeito a interesses sociais e concepções do desenvolvimento. Por outro lado, enquanto iniciativa privada, representa interesses determinados dos grupos instituidores que projetam sua ação através da proposição da missão. É, portanto, no reino da política enquanto arena de discussão crítica e exposição das concepções e objetivos da sociedade que se quer construir, que se apresenta a identidade das organizações do Terceiro Setor e suas conseqüentes articulações. Para as organizações do Terceiro Setor, a gestão encaminha demandas sociais em um espaço público e aproxima o cidadão, cooperativa e solidariamente, dos caminhos políticos da resolução de suas demandas.

O estudo da gestão dessas organizações permite acompanhar a natureza das forças a que estão sujeitas e examinar as contradições da sociedade contemporânea que se realizam neste ambiente. A gestão enquanto fenômeno organizativo e diretivo das instituições, do capital e do trabalho, caracteriza-se, em primeiro lugar, por sua difusão sistemática e independência formal enquanto conjunto de métodos, técnicas e reflexões, responsável pelo ordenamento e implantação de sua estrutura na burocracia moderna de acordo com as finalidades pretendidas por seus agentes. Em segundo lugar, como modo de sintonia de todo o processo operativo peculiar a uma organização apresenta-se como instrumento interlocutor das especificidades da demanda em relação à generalidade dos propósitos, recolocando no espaço determinado pelos objetivos públicos da organização, os seus públicos constituintes — instituidores, funcionários, voluntários, doadores e público-alvo — no caso do Terceiro Setor. Enquanto foco deste debate, a gestão se desenvolve e, compreendida como processo inerente às organizações em busca de sua realização, reflete a instabilidade de um momento, seja por força do dinamismo ininterrupto dos componentes internos, seja por força das relações externas das organizações com a sociedade. O estudo da gestão, nesse sentido, apresenta um desdobramento da história, das transformações econômicas, sociais e políticas, de necessidades de indivíduos em sociedade que precisam ser satisfeitas por meio de esforços coletivos organizados.

As investigações contemporâneas apontam para uma refundação democrática do Terceiro Setor e, neste movimento, a gestão deve incorporar a lógica dos direitos fundamentais do cidadão. O Terceiro Setor configura-se como público não estatal, agregando como atributos coordenados e convergentes a representatividade de interesses coletivos, democratização, qualidade e efetividade dos serviços, visibilidade social, universalidade, cultura pública, autonomia e controle social (Wanderley, 2000a).

A fim de compreender como essas organizações são geridas, concepções implícitas devem ser explicitadas e a abordagem adotada pelos gestores do Terceiro Setor precisa ser compreendida e documentada para proporcionar um corpo de conhecimento que possa ser ensinado e compartilhado entre pessoas. Nesse sentido, é admissível supor que a análise do processo de gestão, principalmente no que se refere ao seu controle, contribua para esclarecer aos setores sociais contribuintes ou beneficiários dos serviços dessas organizações os seus objetivos e finalidade.

Estas notas apresentam os resultados de um estudo do processo de gestão de organizações sociais no qual se procura identificar como é avaliado o cumprimento da missão e estão organizadas da seguinte forma: na seção 2 apresentamos a metodologia da pesquisa empírica; na seção 3 apontamos como alguns autores procuraram propor alternativas de gestão que validassem as peculiaridades do Terceiro Setor; na seção 4, abordamos o conceito de gestão social como a evolução necessária dos instrumentos disponíveis para a garantia do caráter de público não estatal que se confere aos propósitos destas organizações; as questões referentes à reforma do Estado e à concepção sociológica do Terceiro Setor como um elemento dialógico desta reforma são tratados na seção 5; nas seções seguintes apresentamos os resultados da pesquisa empírica justapondo depoimentos, com medidas quantitativas da pertinência de afirmações de gestores, enfatizando o problema sugerido pelo confronto entre a fragilidade dos mecanismos de controle social e a relevância do cumprimento da missão. Finalmente, na seção 11 apresentamos nossas conclusões.

## **2. Metodologia**

Assumimos como premissa desta pesquisa que as organizações do Terceiro Setor se estruturam sob forte presença de sua missão, que expressa a compreensão da questão social, representatividade dos instituidores e comunica à sociedade os valores políticos que a organização quer garantir através do seu trabalho. Portanto, seu cumprimento deve orientar todo o processo de gestão e materializar-se nas avaliações que a instituição realiza.

A opção pelo método de estudo de casos (Yin, 1990; Young, 1960) decorre de sua sintonia com a pesquisa qualitativa, propiciando o levantamento de novas questões a partir de fenômenos atuais analisados em seu contexto próprio, estabelecendo comparações, característica essa que dá origem aos estudos de casos múltiplos. Assim, procedemos à realização de entrevistas (Gil, 1994), tendo como respondentes principais os gestores das

organizações. Como instrumento auxiliar das entrevistas elaborámos um conjunto de afirmações concernentes à missão e ao processo de gestão, para que o gestor apontasse a intensidade e pertinência das afirmações, em uma escala decrescente de 5 pontos. Essas afirmações foram construídas a partir de informações e observações colhidas durante a realização das entrevistas. Esse instrumento é de natureza complementar à entrevista, pois apresenta a intensidade como uma medida objetiva direta dos pontos mais relevantes para a nossa investigação. Não temos como objetivo a elaboração de um modelo de gestão para as organizações do Terceiro Setor. Assim como não é apropriada a transposição imediata de modelos da empresa lucrativa para a não lucrativa, não se recomenda a mesma transposição de outras realidades que já contam com outra tradição e acúmulo de conhecimentos.

O estudo foi composto de uma amostra de 13 organizações, localizadas na cidade de São Paulo e sua região metropolitana, que desenvolvem projetos próprios de prestação de serviços sociais de interesse público nas áreas de educação e assistência social. Optámos por organizações estruturadas no sentido da existência de um quadro de pessoas responsáveis pelo desempenho de funções com rotinas padronizadas e que contemplassem a presença do trabalho voluntário como uma de suas atividades e finalidades.

### **3. Administração e terceiro setor**

O estudo da natureza das organizações permite tratá-las como uma questão do exercício da divisão do trabalho e do poder; esse tipo de abordagem política é encontrado em Maquiavel, Hegel, Marx, Gramsci, Bobbio, entre outros. Permite também uma abordagem sociológica em que o conceito de burocracia, bem como as contribuições de Comte, Durkheim, Weber, Merton são tidas como fundamentais. É possível também analisá-las segundo a óptica dos indivíduos e grupos sociais que as compõem e de seus interesses. Finalmente, e aqui reside nosso interesse, podemos examiná-las, investigando o conjunto das técnicas de conduzi-las para realizar metas e objetivos, ou seja, o processo de gestão que se materializa nas funções de planejamento, organização, direção e controle e descreve a capacidade da organização de realizar seus propósitos.

É vasta a literatura nas ciências sociais que analisa o desenvolvimento do conceito de gestão, relacionando-o com a elaboração de teorias de administração. Neste sentido pronunciam-se, entre outros, George (1972), Megginson *et al.* (1998), Park (1997), Bateman e Scott (1998), Aktouf (1996) e Lodi (1981), apresentando os resultados de pesquisadores como

Taylor, Fayol, Ford, Mayo entre outros, como contribuições teóricas constitutivas de escolas de pensamento que refletem a Administração como um conjunto relativamente fixo de regras e preceitos estabelecidos, produzido pela análise de um ou outro aspecto do ambiente interno considerado, àquele momento histórico, mais fundamental para o sucesso do empreendimento.

Assim, Taylor, Fayol e Ford representariam a Escola Clássica ou Administração Científica, caracterizada por adotar métodos racionais e padronizados para tratar a divisão de tarefas, com enfoque na produção e gerência; Elton Mayo, Mary Parker Follet e Oliver Sheldon, representam a Escola de Relações Humanas, trazendo a contribuição da psicologia industrial para focar o ajustamento do trabalhador ao processo produtivo; Bertalanfy, Johnson, Kast, Chandler, Lawrence, Lorsch, Woodward e Rosenzweig, representam a Teoria Sistêmica e Contingencial, que prioriza a análise das inter-relações funcionais entre o ambiente e a organização, recusando qualquer absolutismo nos princípios organizacionais clássicos e privilegiando o ajuste entre organização, ambiente e tecnologia. O reconhecimento da insuficiência dos paradigmas subjacentes às formas clássicas para conduzir o processo de gestão é apontado por Drucker (1998a, 1998b) e Pereira (1995).

Reencontramos aqui o impacto das transformações sociais sobre as técnicas de gestão e os métodos de organização do trabalho e dos recursos nas empresas. No Terceiro Setor este impacto é observado, como atesta o depoimento: *“Na década de 80, sob forte impacto de redução de recursos internacionais e aumento da demanda pelos nossos serviços, fomos obrigados a uma reestruturação interna, com cortes no quadro de pessoal, redução de carga horária de trabalho. Nesse momento tivemos que pensar em modalidades de captação de recursos e a implementação desta ação foi feita com muita dificuldade, pois, não havia no mercado profissionais específicos para o terceiro setor”*.

#### **4. Gestão social e terceiro setor**

Os objetivos afetos a uma Organização do Terceiro Setor são problemas sociais, já abordados pelo Estado e para os quais um grupo de indivíduos indica uma iniciativa de origem privada. Sucintamente, trata-se do encaminhamento de demandas sociais em um espaço público. O termo gestão social tem sido apresentado para indicar a ação gerencial dos programas com finalidade social e para ressaltar a influência dos processos sociais na gestão.

Tenório (1998: 7) conceitua gestão social como “*o conjunto de processos sociais no qual a ação gerencial se desenvolve por meio de uma ação negociada entre seus atores, perdendo o caráter burocrático em função da relação direta entre o processo administrativo e a múltipla participação social e política*”. Abordando o trabalho como instrumento de emancipação do homem, Serva (1993, 1997), investiga a natureza das organizações do Terceiro Setor a partir do conceito de *racionalidade substantiva* como o “*atributo que reside na psique do ser humano e o conduz na direção da auto realização, levando em conta o alcance da satisfação social*” Serva (1997: 19). A ética e o debate racional sobre os valores das ações são os instrumentos preponderantes desse exame, que encontra naquelas organizações o modelo de *organizações substantivas*, as quais, diferentemente das organizações produtivas, que favorecem a *razão instrumental* centrada no mercado, favorecem uma concepção substantiva dos valores, da motivação e da política.

A análise contemporânea das questões relativas ao impacto das mudanças geopolíticas na gestão, conduzida por Mintzberg (1996a, 1996b) identificou a prevalência de um equilíbrio de ações entre as áreas pública, privada e do Terceiro Setor. Esse equilíbrio foi rompido com o fim da guerra fria, o início do processo de globalização e a crise do estado do bem estar social, provocando o fortalecimento dos setores privados em detrimento do setor público.

Mintzberg reconhece que daí resulta o enfraquecimento do indivíduo como cidadão e sujeito ativo da sociedade civil em sua relação com o Estado, dirigido para outras demandas que não as sociais. O crescimento do Terceiro Setor seria uma resposta organizada à sujeição do indivíduo, que figurativamente, se limita a desempenhar papéis em relação às organizações privadas, apenas como cliente ou consumidor. Sua indignação conceitual é sintetizada em:

*Eu não sou um mero consumidor do meu governo, à semelhança de um indivíduo que adquire bens de consumo no comércio... quando recebo serviços profissionais, posso ser rotulado como cliente, mas tenho direitos como cidadão e responsabilidades objetivas como sujeito... Assim, consumidor, cliente, cidadão e sujeito, são os quatro chapéus que usamos em sociedade (Mintzberg, 1996: 77).*

Ao lado da evidência de que o indivíduo não controla as organizações do setor público e do setor privado, enquanto que as organizações do Terceiro Setor favorecem mecanismos de participação e controle cooperativos, o autor reconhece três mitos da gerência que são contestados quando tratamos de atividades sociais, onde as dimensões de cidadão e de

sujeito comparecem. São eles: o mito de que as funções gerenciais particulares possam ser isoladas e obedeçam apenas a uma autoridade; o mito de que a performance possa ser propriamente avaliada apenas por mensurações quantitativas; e o mito de que a gestão possa ser entregue a profissionais cuja única responsabilidade seja gerir a performance e obter resultados. Se mesmo na empresa privada estes paradigmas foram contestados pela realidade, não há porque insistir neles para a administração de situações específicas como as apresentadas na gestão das atividades sociais.

É nas organizações do Terceiro Setor que Mintzberg vai buscar o modelo de gestão mais apropriado para gerir as políticas públicas. O *modelo de controle normativo* parte da necessidade de assegurar a capacidade de intervenção adequada do Estado na área social, onde o indivíduo comparece como cliente de um serviço, cidadão com direitos e sujeito responsável na sociedade civil. O controle, fundamental para o desenvolvimento, é considerado um ato normativo baseado em valores e crenças.

A gestão, nesse modelo, deve considerar os seguintes elementos: os participantes são selecionados segundo valores e atitudes, vindo a constituir um sistema social baseado no relacionamento de seus integrantes; a direção é legitimada por princípios e visões a serem atingidas e não por metas imediatas; a organização compartilha responsabilidades e não distribuição de poder.

Seguindo este raciocínio podemos sugerir que o conhecimento acumulado na gestão dos setores mercantil e público pode se beneficiar com um diálogo sobre as capacidades das organizações do Terceiro Setor, de resolver conflitos, agregar pessoas sob objetivos comuns, desenvolver programas que consideram a cidadania e o bem público e assim recuperar o equilíbrio sustentado entre os setores da sociedade civil.

A recuperação do ingrediente político para a gestão no setor público é apontada por Nogueira (1998) como resultado dos aspectos complexos da modernidade aliados à exclusão social, à fragmentação do Estado e à incerteza quanto a cenários futuros do desenvolvimento social. O autor aponta que ao mesmo tempo em que dispomos hoje de inovações tecnológicas, modificações socioculturais, e padrões de educação e trabalho, promissores quanto ao seu reflexo para a melhoria das condições de vida para os indivíduos, ao gestor público é demandado, para a utilização social desses insumos, *“uma nova perspectiva: estratégica, cooperativa, democrática, participativa, solidária. Não depende tanto de tecnologias gerenciais ou de sofisticados planos reformadores, mas de inteligência, vale dizer, de pessoas capazes de operar na tênue fronteira entre técnica e política”* (Nogueira, 1998: 187).

Esses atributos, requisitados ao gestor público para tratar da questão social são os ingredientes reconhecidos nos empreendimentos sociais das organizações do Terceiro Setor. Para investigar a modernização do Estado visando o desenvolvimento social, Kliksberg (1998: 45) aborda a necessidade de garantir a realização de missões organizacionais de alta complexidade, demandada pela realidade social. Ressaltando a gestão como *meio de aglutinação de esforços*, característico das organizações, que a vida em sociedade desenvolve para atingir seus objetivos, Kliksberg atenta para as profundas mudanças sociais, tecnológicas e políticas que demandaram uma agenda de compromissos com a manutenção da democracia, a competitividade decorrente da globalização e a grave situação de massas sociais excluídas de acesso ao bem estar. Primeiramente reconhece a necessária *“melhoria da coordenação da área social enquanto campo onde nenhum ator institucional, por si só, consegue atingir metas de fundo”* (1998: 59).

Em segundo lugar, aponta a *“gestão estratégica como o processo para lidar com a complexidade e incerteza* (1997: 82), em função da rapidez das transformações e da multiplicidade de aspectos a serem considerados, solicitando do gestor uma visão sobre as *tendências dominantes no presente*. Em terceiro, surge a questão de a quem referir a qualidade dos serviços prestados, pois os vários públicos integrantes das organizações possuem posições contraditórias sobre a qualidade de um serviço, expressando posições corporativas dependentes da sua relação institucional com aquele serviço. Por conclusão, indica que os gestores sociais devem referir-se às expectativas dos usuários finais para a verificação da qualidade.

Como quarta demanda aparecem os objetivos políticos maiores relacionados à democratização e progresso da sociedade em termos de desenvolvimento humano, que solicitam dos gestores a abertura à participação dos cidadãos, a submissão ao controle do interesse social e, finalmente, à orientação da gestão na direção dos objetivos últimos da sociedade, o bem-estar humano na vida em sociedade.

O ingrediente intuitivo neste processo foi proposto por Kotter (1982), que verificou que os gestores bem sucedidos desprezavam a simplificação dos casos pedagógicos e os instrumentos formais apresentados nos cursos e desenvolviam uma habilidade especial de captação de informações através do diálogo e da rede de contatos. Kliksberg (1997: 93) se baseia nessa análise para indicar que o atendimento a essas quatro demandas solicita que a gestão deve prioritariamente *“criar condições para que os recursos humanos da organização respondam com criatividade e autonomia a objetivos gerais que correspondem a objetivos*

*desses próprios grupos*”, constituindo redes organizacionais internas, protagonistas da implementação das decisões e garantia da revalorização dos recursos humanos.

A análise de Kliksberg indica que, ao lado destas mudanças, a construção da rede interna de relações possibilita instituir um sistema de controle dinâmico no qual as funções convencionais da gestão surgem *menos sistematizadas, mais informais, mais reativas, construindo uma agenda de decisões num clima* menos burocrático e fiador da realização dos interesses dos atores envolvidos.

## **5. Reforma do estado e do terceiro setor**

Se de um lado o conceito de gestão social articula uma postura para a organização de esforços visando ações sobre a questão social, tradicionalmente abordada pelo Estado, uma concepção nova e original do Estado neste limiar de século vai ser encontrada em Boaventura de Sousa Santos. Esta concepção é determinada por uma ótica que prioriza a própria construção contemporânea do Estado, espaço de configuração dos conflitos de interesses corporativos e de luta política pela *democraticidade que não está garantida*, como condição imediata, *pele regime democrático*. O autor encontra no conceito de comunidade um novo pólo de inserção dialógica com o Estado. Este pólo antepõe-se às relações mercantis e centraliza o papel civilizatório do Estado, sugerindo uma reformulação ativa do próprio Estado e do Terceiro Setor. As transformações do setor mercantil, ou se quisermos, a refundação mercantil, é uma realidade em curso nos processos econômicos globalizados e está apontada pelos observadores como o desenvolvimento capitalista na atualidade. A constatação de Santos (1999: 38) é que,

*está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não-estatais, nacionais, locais e globais. Esta nova organização política não tem centro e a coordenação do Estado funciona como imaginação do centro. Se é certo que o Estado perde o controle da regulação social, ganha o controle da meta-regulação, ou seja da selecção, coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não estatais que, por subcontratação política, adquirem concessões de poder estatal. Enquanto sujeito político, o Estado passa a caracterizar-se mais pela sua emergência*

*do que pela sua coerência. Daí o ser adequado concebê-lo como novíssimo movimento social.*

Esta concepção de movimento enseja que as expectativas dos setores democráticos e populares compareçam nas suas articulações; um novo diálogo entre o Estado e os setores que representem o princípio de comunidade deve se apresentar, e é neste diálogo que o autor solicita um comparecimento do Terceiro Setor como componente emergente do *espaço público não estatal*. Nesta direção Santos (1999) aponta a conformação de uma congruência necessária, uma *obrigação política*, que recomponha valores da comunidade frente à *pujança mercantil*, antepondo as tarefas de *refundação democrática do Estado e do Terceiro Setor* com o objetivo de abordar os impasses que a intersecção destes setores sociais impõem e que respondam, por exemplo, às perguntas do autor relativas a *eficiência em relação à equidade e democracia, independência dos funcionários frente à avaliação de seu desempenho pelos consumidores e neutralizar diferenças de poder entre consumidores* (1999: 44).

A propositura de Santos (1999: 47) quanto a refundação do Terceiro Setor reconhece quatro debates principais: para o primeiro importa estimar a *genuinidade de seus objetivos* em sua relação com o Estado e o mercado; o segundo pede que se debruce sobre a organização interna considerando a *democraticidade e responsabilização*; o terceiro debate trata da tarefa de estabelecer a *coerência mínima entre o universalismo e a escala da organização*; e o quarto denuncia a eventualidade de experiências *promiscuas de desresponsabilização perante seus respectivos constituintes, cidadãos no caso do Estado, membros ou comunidades no caso do Terceiro Setor*.

Especificamente no que concerne à gestão das organizações do Terceiro Setor os temas apontados por Santos, levam-nos a examinar os seguintes aspectos.

A busca de genuinidade de objetivos enseja que examinemos o lugar das organizações sociais como organizações instituídas a partir da elaboração de sua missão. Em seguida, suas relações com o Estado e o mercado ficam determinadas pelo processo de instituição e desenvolvimento desta missão.

O exame da democraticidade e responsabilização, portanto, da organização interna das organizações do Terceiro Setor, leva-nos a conferir os procedimentos internos, a participação e a responsabilidade dos públicos que a constituem — instituidores, funcionários, voluntários, doadores e público-alvo. A responsabilização — *accountability* — enquanto propriedade que pessoas ou grupos assumem com a execução hábil e qualificada das ações necessárias para o cumprimento da missão e pelas conseqüências previsíveis da ação ou

omissão do processo decisório envolve o compartilhamento das informações, a responsabilização pela gestão e, principalmente, a promoção da inclusão e do pluralismo na relação com as comunidades. No aspecto estrito da gestão, este debate articula a declaração da missão e o seu consistente cumprimento com relação aos públicos constituintes, dando ao controle nas formas e mediações estabelecidas por e para estes públicos, uma posição privilegiada no acervo das funções da gestão.

A coerência entre a escala, ou a capacidade de ação, da organização e o universalismo proposto na missão e suportado pela responsabilização conduz as organizações à construção dos critérios que permitam executar propriamente as ações contratadas na extensão requisitada pelos públicos constituintes. Os limitantes naturais da vida das organizações impõem mais uma vez o requisito do controle e da avaliação sistemática dos processos para a potencialização imposta pela obrigatoriedade do cumprimento da missão.

Finalmente, o Estado e o mercado contratam com as organizações do Terceiro Setor a realização de ações e instituem, portanto, o diálogo político que congrega a compatibilidade da missão, a existência dos meios e as necessidades dos públicos constituintes. A interlocução que responsabiliza uns, desresponsabiliza outros e pretende suprir as necessidades de muitos é o processo complexo que se transforma de acordo com os ambientes econômicos, políticos e sociais e que representa a vida cotidiana destas organizações. Neste sentido, ganham representatividade política as ações e o desempenho das organizações do Terceiro Setor e são expostos os resultados dos três debates anteriores.

## **6. Desafios da gestão social**

Como os depoentes se expressaram, está em curso um movimento de adequação da gestão e seus requisitos nas organizações do Terceiro Setor. Vários autores, investigando suas peculiaridades, identificaram nos instrumentos de gestão uma relação prioritária com a declaração da missão organizacional. Smith *et al.* (1994) e Brickenhoff (1994) reconhecem na missão o instrumento que unifica o processo de gestão e concordam com o caráter operacional da missão, refletindo a abordagem estratégica imanente no planejamento das ações das organizações. De acordo com Wolf (1990: 8), “*o primeiro desafio, para uma organização não lucrativa, é o de articular a declaração inequívoca de sua missão de prestação de um serviço público*”. Considerando nossa definição de missão, como a expressão de uma iniciativa de um grupo de indivíduos que interpretam um determinado problema social, propondo-se a encaminhá-lo e para tal instituem uma organização do Terceiro Setor, essa

afirmação reconhece a natureza da missão como uma construção social dirigida a uma finalidade pública.

Devemos enfatizar esse aspecto, com a observação de Drucker (1997) a respeito da declaração da missão como um instrumento operacional que define a direção do empreendimento social pretendido, seus instituidores e os beneficiários. Podemos concordar, ainda, com Drucker (1997) e Salamon (1999), que as demandas sociais, às quais estas organizações oferecem propostas de trabalho, sugerem peculiaridades da gestão que dêem conta do impacto dos desafios contemporâneos.

Salamon (1999) aponta que a gestão das atividades sociais *baseadas na missão* enfrenta um primeiro desafio de legitimar-se como *instrumento de promoção da filantropia, principalmente em países do terceiro mundo, garantindo uma condição de legalidade, transparência contábil e disponibilização de informações* aos seus instituidores e colaboradores. Um segundo desafio trata de habilitar administradores capazes de *compreender e aperfeiçoar* os instrumentos de gestão nas especificidades da reconceitu o da assistência como política pública, em decorrência da diminuição da prestação de serviços estatais, do movimento de *accountability* e da incorporação dos aspectos políticos próprios dessas organizações.

O terceiro desafio diz respeito a gerir em uma situação de dificuldades financeiras e de escassez de recursos públicos e aumento da demanda. Finalmente, o quarto desafio aponta para a gestão da *cooperação com o Estado* na realização de políticas públicas e para a gestão do relacionamento com *instituidores empresariais privados que apresentam uma agenda de novas relações e influência*.

Posteriormente Salamon (2002) agrega um quinto desafio que é a necessidade que se impõem às organizações de perseguirem fielmente a sua missão. Isto decorre das expectativas sociais levantadas pela identificação do conjunto das ações das organizações do Terceiro Social com um atributo de *justiça* e de superação das desigualdades sociais.

Wolf (1990: 8) apresenta algumas condições básicas da gestão das organizações do Terceiro Setor, quando reconhece a missão como uma reconstrução social e indica que em razão *“das missões fundamentarem-se no conceito de um serviço público, devemos procurar no setor público modelos que demonstrem como as declarações de missão são articuladas e testadas.”* Esta observação referenda o diálogo que estabelecemos com as investigações de Nogueira (1998) e Kliksberg (1997; 1998), e justifica que reconheçamos os aspectos qualitativos e políticos presentes naquelas abordagens, para a compreensão da integração do processo de gestão em decorrência de sua raiz na expressão social da declaração da missão.

Os atributos de participação da comunidade de instituidores, funcionários e beneficiários, de valorização da cidadania, de cooperação interinstitucional e da dimensão política dos programas para a valorização do ser humano, permitem construir uma abordagem do caráter social da gestão. A eficácia deste processo, definida por Demo (1999: 55) como “*a realização adequada do compromisso político, histórico da instituição*” requer a observação do atributo de controle qualitativo demandado por Kliksberg e priorizado por Wolf (1990: 8) como o “*desafio que não é apenas o de apresentar uma declaração que defina o que a organização é e o que ela se propõe a fazer, mas de apresentar essas posições de um modo que a organização possa avaliar o seu sucesso e acompanhar o desenvolvimento da missão através do tempo*”.

Porém, a interlocução com os estudos da gestão pública requer a atenção de verificar que as agências públicas são obrigadas a servir indistintamente ao cidadão na relação de direitos civis, sociais e políticos. Existe aí um critério de equidade fundamental da democracia. Diferentemente, as organizações do Terceiro Setor reportam-se às suas missões para instituir critérios de elegibilidade que garantem por sua vez a operacionalidade dos programas, dirigidos a beneficiários bem determinados. E a valorização da cidadania reside no benefício social do programa e não na sua extensividade ou abrangência populacional.

Essa característica universal da cobertura social do setor público permite que medidas quantitativas indiquem os parâmetros gerais próprios para a sua avaliação e para induzir mecanismos de controle que guardam também uma universalidade. Para o Terceiro Setor, é a missão que representa os interesses dos públicos constituintes, e medidas quantitativas podem apresentar desvios em razão da localidade e da escala do desenvolvimento da ação. A missão sugere critérios qualitativos mais perspicazes, embora exigindo maior esforço de elaboração e monitoramento.

Em estudo recente (Hespanha *et al.* 2000) apontavam que a “*excessiva profissionalização dos agentes públicos e a rigidez da sua gestão administrativa*” tutelavam, de certa medida, as organizações, conduzindo-as à perda de flexibilidade e autonomia. Estas, por sua vez, caracterizadas por sua *debilidade administrativa*, apresentavam dificuldade em assumir *a sua parte nas responsabilidades sociais*. Este processo de dependência de processos gerados por outra lógica, no caso a comandada pela universalidade e suporte financeiro do Estado, conduz ao comprometimento da missão no sentido de antepor preceitos externos ao desenvolvimento das ações baseadas na missão. É evidente que as organizações do Terceiro Setor devam aceitar e cumprir regras de financiamento e relacionamento estipuladas por financiadores e parceiros. Porém, a presença de um sistema de avaliação dos processos focado

no cumprimento da missão, possibilitará o diálogo entre as exigências a serem apresentadas e a qualidade social dos processos que representam os interesses dos públicos constituintes expressos na missão.

Abordamos até aqui as características conceituais que a natureza das organizações do Terceiro Setor impõe ao processo de sua gestão. Instituídas a partir da iniciativa privada de um grupo que aborda a questão social através da propositura de uma missão, passam a articular os seus públicos constituintes visando a reprodução de bens públicos. Para sua localização da sociedade mostrou-se necessário o exame dos debates sobre a refundação do Estado e os vínculos com as transformações contemporâneas das forças produtivas. Estes debates apontam as questões da responsabilização dos públicos constituintes, da instituição de critérios de elegibilidade e escala, e do diálogo político com os agentes do Estado e do mercado, como as questões que exigem respostas do Terceiro Setor. No centro deste debate e de suas conseqüências está o desenvolvimento da gestão social destas organizações, no que concerne à sua capacidade de expressar resultados de sua missão conseguidos em processos originais de trabalho, que as localizem na sociedade e as legitimem perante o Estado e o mercado.

Examinaremos a seguir as funções do processo de gestão — planejamento, direção, organização e controle — partindo da observação empírica e de manifestações colhidas nas entrevistas com gestores das organizações integrantes deste estudo.

## **7. Planejamento do processo de gestão**

Arantes (1998: 138) indica que “*o planejamento é, entre as funções gerenciais, a que tem primazia*”, apontando aí a antecedência causal do planejamento quando indica diretrizes para a direção, controle e a forma organizacional. O planejamento fornece as informações e as estimativas que permitem à organização ordenar os recursos com maior eficácia. À direção o planejamento mostra qual é a melhor combinação de fatores, forças, recursos e relações necessárias para liderar e motivar colaboradores. Ao controle, o planejamento indica sua própria realimentação, conduzindo a um planejamento eficaz ou comprometido pela sua execução. À organização, propõe o desenho mais favorável para a obtenção dos resultados desejados (Oliveira, 1987), (Bateman e Snell, 1998), (Megginson *et al.* 1998) e (Certo e Peter, 1997).

A prática de realização do planejamento estratégico baseado na missão é apontada por um gestor na afirmação: “*em 1996 realizamos uma revisão de nossas práticas concluindo*

*este processo pela sistematização de nossas ações. Juntamente, definimos a missão considerando este universo de atendimento”.*

Quando solicitamos que os gestores validassem a afirmação: *é realizado um planejamento estratégico plurianual na organização*, a concordância de oito das treze organizações pesquisadas indica a difusão desta modalidade de operacionalização do planejamento. Instituições que se apresentaram com um processo de gestão mais profissionalizado, afirmam claramente que *“o processo de planejamento é orientado pela missão, revisado anualmente pelo conselho de administração, que traça os objetivos e metas de curto, médio e longo prazo. O planejamento, na prática, envolve todas as áreas de trabalho, quando os gestores, que reconhecem a missão da instituição, mas não contemplam todos os seus problemas, fazem a ligação das suas demandas com as metas propostas”.*

Para as organizações do Terceiro Setor Meregé (1997) qualifica o planejamento estratégico como *“o processo através do qual a organização se mobiliza para construir o futuro”*, ressaltando sua importância, principalmente, para a profissionalização da organização, parcerias, credibilidade, auto-avaliação e união de esforços internos para o desenvolvimento. O depoimento, *“nós desenvolvemos uma estratégia para cumprir a missão, a partir de um amplo processo de reestruturação, onde consideramos a cultura interna da organização e procuramos envolver todos os funcionários e responsáveis por áreas, estabelecendo um projeto de maior abrangência frente à necessidade dos beneficiários e de longo prazo para possibilitar o concurso de parcerias com o setor público e com outras instituições de nossa região”*, reproduz a compreensão prática dos ingredientes apontados na literatura e indica a substancialidade deste processo de elaboração do planejamento para as organizações fundadas na missão.

As organizações aplicam o princípio de definir a missão por meio de uma utilidade ou finalidade, e não por meio da apresentação de um produto ou serviço. Este aspecto é identificado na afirmação: *“a missão de uma organização social é a transformação da realidade social, é a inclusão dos que não foram incluídos, criando as condições necessárias para que o maior número possível de cidadãos tenham acesso a bens e serviços, de acordo com a capacidade da organização e sua missão. O cuidado que devemos ter é de não contrariar a missão, ou seja, a própria razão de ser da organização”.*

Para as organizações do Terceiro Setor, a missão tem um sentido mais amplo e duradouro do que para aquelas dos setores públicos ou privados, justamente porque foram criadas para cumprir esta missão. Ela, como construção do grupo social instituidor, está mais

relacionada às crenças comuns e às razões pelas quais a organização existe, fazendo com que os envolvidos no trabalho reconheçam estes princípios na natureza da organização.

Quando valores humanitários servem de guia para a ação e de justificativa para a existência das organizações, a distinção elaborada por Hudson (1999) entre missão e visão é muito pertinente: a visão expressa a noção que a organização deseja alcançar, possuindo o conhecimento de que o almejado, por si só, é improvável que aconteça. As organizações do Terceiro Setor constroem visões ideais que comportam suas crenças e preceitos; isto é um forte ingrediente motivacional para as pessoas que se envolvem em seu campo de trabalho. A visão, porém, não é uma alternativa para a formulação de estratégias, carecendo apoiar-se em análises realistas e viáveis do ambiente e das oportunidades.

A análise de intensidade apresenta o conjunto de crenças como um atributo fortemente evidenciado na missão, indicando a operacionalidade desta última e a característica de valor do primeiro. Onze dos treze gestores pronunciaram-se pela veracidade da afirmação — *existe um conjunto de crenças e valores compartilhados pelos membros e que norteia a organização*. Os gestores reconhecem também a presença da missão institucional como elemento articulador, como demonstra o gráfico 1 e se expressam “*nossa missão é ser uma casa, um lar, dando conforto em um primeiro momento e uma perspectiva de vida, uma visão de futuro, depois. Cultivando a auto-estima o auto-respeito, a crença no sonho, sempre. Somos uma instituição de amparo à criança. O órfão brasileiro é aquela pessoinha que não tem nada, ninguém. É relegado e abandonado sob todos os aspectos e pela sociedade. Quando sobrevive, começa sua marginalização*”.

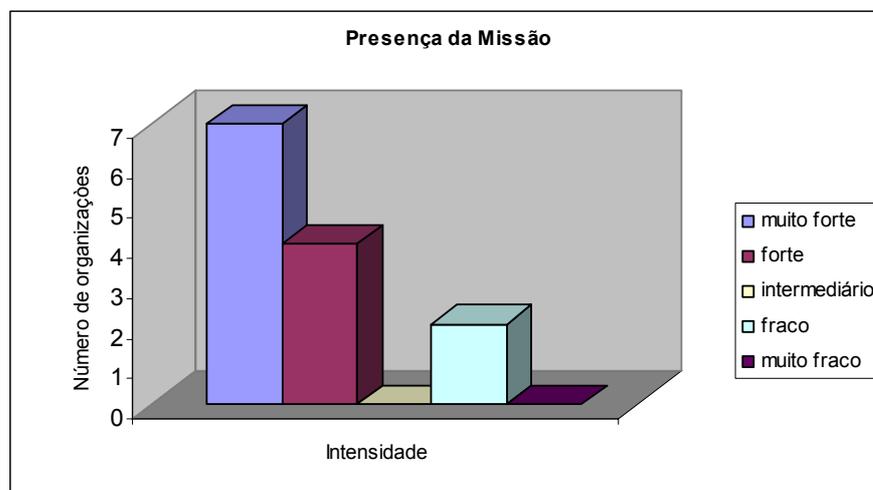


Gráfico 1

A prática da beneficência e a da filantropia está presente nas origens dessas instituições, e podem ser entendidas por meio do significado de visão. Isto lhes permite elaborar missões realistas, contornando possíveis diferenças de visão entre os públicos constituintes, garantidos que estão em sua unidade possibilitada pela visão unificadora do grupo instituidor e que não precisa expressar-se publicamente. Assim, a visão ocupa-se com a causa final da organização no sentido daqueles que a fundaram e a missão preocupa-se com o motivo, ou, se quisermos, a causa eficiente pela qual a organização existe envolvendo os públicos constituintes.

Os objetivos determinados pela consideração da missão orientam a organização na obtenção dos resultados importantes para seu sucesso. São afirmações mais localizadas nas áreas de atuação da organização e indicam programas para que a missão seja concretizada, constituindo-se uma ferramenta para concentrar a atenção das pessoas em metas específicas que toda a organização deseja atingir em determinado período de tempo. Diz um depoente: *“Nosso plano de trabalho é garantir que as crianças sejam tratadas como em um lar. Se tivéssemos que fazer o nosso marketing o objetivo seria deixar estas crianças felizes... e nossa técnica de avaliação de resultados seria o saldo financeiro no final do mês e a quantidade de sorrisos que recebemos quando abrimos o portão, garantindo que estou fazendo algo que me faça bem e depois faça bem aos outros, exatamente nessa ordem. Este é um exercício extremamente egoísta”*.

A concatenação entre objetivos, metas, resultados e processos remete-nos ao conceito de estratégia compreendido como o equilíbrio de habilidades e recursos, materiais e humanos, face às oportunidades e limites. Assim se expressa um entrevistado: *“eu atribuo o bom resultado no setor de prestação de serviços ao compromisso com a missão, com a causa, e também à possibilidade de participar do processo de planejamento. Sem dúvida, o processo de planejamento é participativo o que garante que qualquer chefe ou funcionário tenha uma dimensão do todo da organização, do trabalho da equipe e das linhas de ação”* Estas *“linhas de ação”* representam as estratégias que garantem a ligação das finalidades da organização com as finalidades do trabalho rotineiro interno.

Segundo Hudson (1999), devem ser criadas estratégias especiais para o Terceiro Setor, porque as organizações precisam reagir a mudanças mais rápidas em seu ambiente externo e necessitam de meios mais explícitos para estabelecer novos objetivos e realocar recursos; além disso, precisam demonstrar aos financiadores o que será feito com seu dinheiro. A literatura aponta estratégias evidentes, como aquelas que procuram incorporar voluntários,

captar recursos financeiros, realizar programas de baixo custo a partir da integração com recursos públicos e comunitários.

Porém, quando um gestor se expressa, *“o nosso objetivo é trabalhar com deficientes. Para conseguirmos de fato o atendimento à nossa missão, nas nossas condições de trabalho comunitário e voluntário, tivemos que desenvolver uma metodologia inovadora buscando sermos diferentes de outras instituições na área, mais conhecidos e atrativos para profissionais voluntários. Assim, para atender o nosso beneficiário, integrando-o à sociedade, o nosso foco passou a ser não somente a deficiência, mas também a arte, mostrando à sociedade o que o deficiente pode fazer”*, ele apresenta a sistematização de uma estratégia bastante elaborada, condizente com a sua natureza institucional.

Assim, a estratégia deve ser vista como um processo dinâmico, que muda por influência do ambiente e das pessoas que dele fazem parte, realimentando a organização com idéias novas e refletindo as relações de poder existentes na organização. No dizer de um gestor, *“as transformações foram ocorrendo como consequência do planejamento estabelecido, cuja flexibilidade permitia alteração de linhas de ação (estratégias) sempre que a realidade apontava indicadores de mudança”*.

Encontramos, também, estratégias adaptadas da empresa privada, principalmente na área de captação de recursos. É o que afirma o depoimento: *“com o crescimento da demanda e a necessidade de diversificar os instrumentos de captação de recursos, criamos um sistema de cotas para o patrocínio de um mesmo programa, atribuindo as vantagens fiscais às empresas participantes de maneira cooperativa”*.

Em sua maioria as organizações pesquisadas atestaram que o processo de planejamento conseguiu ser um instrumento útil para a gestão e neste sentido as estratégias foram corretas para a garantia dos objetivos e capazes de flexibilizarem-se para ajustes.

Porém, é importante ressaltar que três gestores em treze não reconheceram a capacidade do planejamento de indicar (*linhas*) estratégias no processo de gestão, e quatro não referiram práticas de gestão coerentes com as estratégias. A consideração destes contingentes, e daquele representado pelas três instituições em treze que não realizam do planejamento estratégico plurianual de intensidade minimamente intermediária, impõem que verifiquemos sua origem.

Para a investigação da implementação do planejamento estratégico no processo de gestão, solicitamos aos gestores que avaliassem a intensidade com que é realizado um levantamento sobre os pontos fortes e fracos da instituição. Este procedimento, uma característica necessária do processo de elaboração do planejamento estratégico, referido em

toda a literatura como a fundamental contribuição desta técnica para avaliar o ambiente interno, é garantido por apenas cinco organizações. Isto indica que mesmo assumindo, majoritariamente, desenvolver a função planejamento através da realização do planejamento estratégico, nem sempre sua tecnicidade é observada completamente.

Mintzberg (1990: 182), já apontava a necessidade de reconsideração de algumas premissas do planejamento estratégico, considerando que esse processo depende de uma avaliação dos pontos fortes e fracos da organização que pode se tornar um processo de *concepção de uma organização ideal*; da declaração explícita de estratégias que pode produzir um efeito de inflexibilidade; e do distanciamento entre formulação e implementação. O entrevistado que apontou o “engavetamento” do plano, também afirmou que este “*plano foi realizado por um consultor externo que não participou de sua implantação*”. Assim, o planejamento deve se constituir em um processo de *aprendizado sobre a natureza da organização e não pela promoção de uma reflexão independente da ação*.

Allison e Kaye (1997), Brinckerhoff (1994), Smith e Bucklin (1994), Herman (1994), Wolf (1990), O’Connell (1993), quando tratam de aspectos da gestão do Terceiro Setor, apresentam roteiros, alguns automatizados, para apoiar as organizações na elaboração do seu planejamento estratégico. A determinação de recursos e a identificação de prazos e responsabilidades são, constantemente, apontadas como exigências do processo de planejamento e como instrumentos necessários que garantem a operacionalidade da declaração da missão. Depoimentos como “*temos um planejamento de atividades, por área, anual, mas não temos rotinas padronizadas para estabelecer tarefas e responsabilidades de cada um*”, ou “*nossa demanda rotativa e mutável dificulta a operacionalização das linhas do planejamento*” e, “*não temos um planejamento por escrito, porque fazemos isso na informalidade, definindo metas pela nossa vivência com a comunidade*”, levaram-nos a confirmar a deficiência de tecnicidade do processo de planejamento, com fraca conexão entre estratégias, disponibilização de recursos e identificação de responsáveis e sistemas de realimentação.

Duas dificuldades típicas destas organizações devem ser superadas. A primeira diz respeito à necessária acumulação de dados e informações sistemáticas para a garantia de uma análise que afaste a idealização, identifique a operacionalidade dos serviços a que elas se propõem e priorize o aprendizado no processo. Esta dificuldade apresenta conexão com o pensamento de Mintzberg. A segunda aponta para a necessidade de desenvolvimento de instrumentos que habilitem o exercício da função controle e também, permite conexão com as recomendações de Kliksberg sobre a gestão social aplicada às organizações do Terceiro Setor.

Com relação ao primeiro aspecto, um gestor entrevistado mostrou-se consciente da necessidade, ao afirmar: “*recebemos voluntários com formação na área de levantamento de dados, que realizam análise socioeconômica dos beneficiários para a elaboração de critérios de atendimento*”. Também outros afirmam: “*estamos estabelecendo um programa de avaliação de rendimento de nossos alunos e desenvolvemos programa de organização de dados financeiros e sociais*”.

Herzlinger (1977) reconheceu que o gerenciamento de dados de informação e o sistema de controle das organizações do Terceiro Setor deixam a desejar, indicando que os órgãos financiadores das organizações só recentemente apresentaram critérios de concessão de fundos, e que a baixa profissionalização do setor aliada a uma administração de programas isolados contribuía para essa situação.

Podemos, em conclusão, afirmar que o planejamento se caracteriza por uma natural aproximação ao planejamento estratégico. Esta forma de planejar é conhecida nessas organizações, em decorrência do seu atributo de missão e indica diretrizes para a gestão. A proximidade do problema social representante do ambiente externo induz a realização de um planejamento estratégico cuja completa formulação, nos termos da literatura especializada, é deficitária, principalmente nos aspectos operacionais relativos à disponibilização de recursos e identificação de responsabilidades. A melhoria desse processo requer a consolidação de um sistema de informações e a implantação de instrumentos da função de controle.

## **8. Organização do processo de gestão**

Quando indivíduos buscam criar um ambiente humano e material em que reine determinada ordem, podemos entender que esse processo de ordenação, que envolveu planejamento em sua origem, recebeu várias denominações, e que a mais comum é a de organização. Assim, Fayol (1978) definiu por organização a montagem de uma estrutura humana e material para realizar um empreendimento. Essa estrutura era vista como relativamente estável, pouco flexível, com processo decisório centralizado e mudanças direcionadas para acertar ou adequar as estruturas a alguma condição nova.

O estudo da estrutura formal da organização teve em Max Weber (1971) um de seus mais influentes pesquisadores, quando desenvolveu o conceito de um tipo ideal para explicar as organizações formais ou burocráticas, consideradas por ele como sinônimos. Weber descreve o alicerce formal-legal em que elas se assentam e o processo de autoridade ou dominação que garante a obediência necessária à existência da organização.

Os estudos de Weber receberam críticas de Amitai Etzioni (1980), para quem as organizações são unidades sociais, com objetivos específicos, não se encaixando em um modelo universal. Devido a seus objetivos, as organizações desenvolvem estruturas de controle e cada organização é definida pelo tipo de poder exercido sobre as pessoas. As organizações utilitárias compram e geram obediência interesseira, as coercitivas punem e alienam e as normativas doutrinam e envolvem moralmente. Blau e Scott (1970) oferecem um modelo alternativo de caracterização das organizações respondendo à questão: quem se beneficia com sua existência? Com base nessa questão, verifica quatro tipos de organização: aquelas cujos beneficiários são seus próprios membros, sindicalizados, mutuários ou associados; aquelas de natureza comercial cujos beneficiários são seus proprietários por meio da acumulação de capital; aquelas cujos beneficiários são seus clientes, como universidades, agências sociais e hospitais; e, finalmente, as de benefício público, criadas por iniciativa do Estado, como o poder judiciário, a polícia e o fisco. Chester Barnard (1938) concebe a organização como um sistema cooperativo e a administração como um sistema de inter-relações culturais e a analisa como um sistema de atividades conscientemente coordenadas, necessárias ao indivíduo para superar suas limitações biológicas, físicas e sociais, sendo o indivíduo o fator estratégico que deve ser induzido a cooperar.

O reconhecimento das características organizacionais destas organizações é apontado por Parker (1999), como decorrência da evidência alcançada pelas ONGs no processo de globalização do tratamento de problemas sociais e políticos. Segundo a autora, essas organizações desenvolveram *estratégias* para consolidar *recursos menos tangíveis* do que aqueles normalmente agregados pelas empresas privadas, e criaram estruturas organizacionais que se apropriaram da revolução do conhecimento e da tecnologia, agregaram valores humanos aos seus processos organizacionais e desenvolveram “*estruturas externas de parcerias e internas menos verticalizadas*”.

Arantes (1998) introduz o conceito de *empresa válida*, que identifica a organização, e daí faz decorrer seu processo de gestão, com base nas utilidades necessárias à sociedade e disponibilizadas pela organização, permitindo introduzir a responsabilidade interna e externa e os elementos do desenvolvimento social como atributos fundamentais para o sucesso e a permanência do empreendimento empresarial. Essa conceituação foi utilizada por Costa Santos (1999) para abordar as organizações do Terceiro Setor, e impõe-lhes uma interação ativa e responsável com o ambiente externo e um conjunto de compromissos internos e responsabilidade com a sociedade.

Os gestores reconhecem a necessidade de vincular a estrutura organizacional à missão que a valida, *“a estrutura formal da organização segue os moldes normais e clássicos. O superintendente é o elemento de ligação de todas as unidades com a diretoria. Temos uma supervisora pedagógica e uma coordenadora que acompanham o trabalho das unidades. Existe ainda a supervisão de desenvolvimento para obras de manutenção e implantação de novas unidades. A estrutura está adequada ao cumprimento da missão”*.

Drucker (1997: 85) afirma que essas organizações, com base na necessidade de incentivar o trabalho voluntário e agregar pessoas à sua missão, desenvolvem um processo de confiança interna mútua, que solidifica seu “como fazer”, ou a tecnologia própria que lhe é peculiar. Machado (1991: 80) percebe essa mesma “lógica da confiança” nas organizações educacionais. São ilustrativas, deste aspecto, as observações, *“A técnica está condicionada ao desempenho humano. Faço questão de ir à casa dos funcionários, pois eles pertencem à mesma comunidade que eu atendo e apresentam os mesmos problemas que tentamos resolver”* e *“entre nossos funcionários remunerados, temos vários ex-clientes da instituição”*.

Ainda mais diretamente, mostrando a capacidade do ambiente organizacional orientado pela missão em dar respostas ao problema social, manifesta-se um gestor: *“vários funcionários não possuíam documentos de identificação pessoal ou profissional. Para trabalhar aqui, providenciamos estes documentos e explicamos aos funcionários o significado dos descontos trabalhistas e das responsabilidades sociais. Transformamos estes indivíduos em cidadãos”*.

Em uma das organizações visitadas, a estrutura organizacional está representada por *“círculos que propiciam uma melhor interação no trabalho”*. Esta iniciativa é apontada por Merege (1998) como viabilizadora de *“decisões por consenso onde é reforçada a idéia de democracia interna, pois, as metas programáticas baseiam-se na consideração da organização como um todo”*.

Com relação ao trabalho voluntário, os gestores reconhecem sua importância, observando, *“desde o início de nossa organização o voluntário é um membro ativo”*, relatando, com uniformidade a presença de voluntários nas instituições. Quando solicitados para avaliar a importância deste elemento, nove dos treze gestores a avaliam positivamente. Porém, quando inquiridos da capacidade da organização manter este trabalho voluntário, afirmações como *“voluntário por voluntário não aceitamos, exijo um projeto e que ele saiba o que fazer, como e quando. Se simplesmente quisermos voluntários, aparecem vários e muitos. Quero poder cobrar dele o que ele está fazendo com a minha comunidade”*, permitem

confirmar o dado quantitativo que aponta também nove gestores apresentando dificuldades no relacionamento cooperativo entre funcionário e voluntariado.

A questão do voluntariado deve ser entendida no sentido de os instituidores estarem naturalmente movidos pela realização de um trabalho voluntário, mas a agregação de outros indivíduos indica um processo mais complexo. Verifiquemos esta observação: *“a organização não possui um corpo de voluntários atuantes, além da diretoria. No início tínhamos a ilusão quanto ao trabalho voluntário e tomamos varias iniciativas para sua estruturação. Porém, é difícil organizar a demanda crescente de serviços perenes, com a inconsistência da presença do voluntário”*.

A questão das relações externas da organização foi abordada, verificando se o ambiente externo estimula o trabalho integrado com similares. Sintomaticamente, este foi único quesito do levantamento exploratório que não mereceu, uma única, indicação “muito forte”. Embora a maioria das organizações indique que o ambiente externo estimula este trabalho, sendo que quatro não apontam receptividade.

Os depoimentos indicam que este é um processo em desenvolvimento, pois, a integração se inicia com o *“atendimento a questões emergenciais de troca de serviços e sempre que possível o trabalho integrado regional”*. Outro depoente afirma que, *“embora haja uma troca de serviços isto ainda é muito incipiente em razão das questões internas de cada organização. Como a avaliação e o controle são o ato falho do processo, para todas as organizações é cômodo retroagir na troca de serviços e ficar, cada uma fechada em seu mundo”*. Combinamos estas observações, solicitando aos gestores que avaliassem as condições internas para o estabelecimento de cooperação com congêneres. Cinco em treze organizações encontram barreiras organizacionais internas.

Kliksberg (1997), em decorrência de sua análise do processo de gestão social, apresenta os modelos organizacionais tradicionais como prisioneiros de uma dicotomia planejamento/implantação, que induz soluções simplistas e inflexíveis para as formas de organização possíveis. Essas ponderações aproximam-se das observações de Mintzberg (1990), que apontavam para a formalidade excessiva da aplicação de estratégias que não consideravam o *processo de conhecimento imanente* produzido na organização. A hipótese e o trabalho empírico de Hespanha *et al.* (2000: 331) corroboram esta visão em um contexto mais amplo, e acrescentam a necessidade de sua superação, solicitando o estabelecimento de uma:

*nova modalidade de intervenção reguladora do Estado [que] distinguir-se-á pela socialização do debate sobre as questões centrais das políticas sociais... combinando normas de competência técnica e de qualidade com o primado da orientação para os cidadãos em risco e pela promoção da auto-suficiência das organizações da sociedade civil e da inovação socioeconômica, dobrando as resistências dos notáveis e evitando a burocratização das ajudas.*

Kliksberg apresenta argumentos para a superação desta questão. Primeiramente, a aceitação e o enfrentamento da disputa de poder interno nas organizações com a flexibilização e compartilhamento das estruturas organizacionais e em segundo lugar, o reconhecimento da capacidade da função controle para além da dicotomia planejamento-ação.

Concluindo essas observações do desenvolvimento da função organização, podemos afirmar que as condições básicas de organização estão atendidas e que essas organizações apresentam-se suficientemente estruturadas em decorrência da natureza dos programas sociais que desenvolvem. Existe um movimento de resposta organizacional às demandas sociais, de atenção às transformações da sociedade com relação à participação e ao voluntariado. A flexibilidade e informalidade, sem o desvio de propósitos fundamentais, é atendida por essas organizações.

## **9. Direção no processo de gestão**

O planejamento das ações e a organização do trabalho, por meio da distribuição das tarefas e responsabilidades, embora sejam essenciais ao desempenho organizacional, não garantem que o trabalho seja devidamente realizado. Para assegurar sua execução, é necessário estimular pessoas a realizar suas tarefas, fazendo com que assumam as responsabilidades que lhes foram atribuídas de acordo com os objetivos a serem perseguidos. A direção é a função gerencial que procura garantir a execução das ações na organização.

Fayol (1978) entendeu por comando a manutenção do pessoal em atividade em toda a empresa. Outros estudos buscaram identificar funções, papéis e escolhas gerenciais, entre eles, destacamos Chester Barnard, McGregor, Maslow e Rosemary Stewart e Drucker, para os quais a função gerencial tem como figura central do processo administrativo o gestor, aquele que planeja, organiza, controla e coordena o trabalho dos subordinados. Estes pesquisadores desenvolveram abordagens motivacionais encontrando nas noções de liderança, desafio,

produtividade, incorporação de conhecimento e outras vindas da psicologia, as capacidades que importam para a direção.

As finalidades de natureza pública das organizações do Terceiro Setor impõem-lhes a constituição de um conselho que Hudson (1999) aponta como o elemento responsável por governar a instituição, garantir a presença da missão e o desempenho. A ação administrativa é realizada pelo gestor e sua equipe técnica, na prática os responsáveis pelos procedimentos necessários à obtenção dos resultados pretendidos pelo conselho.

O Referencial Europeu do Empresário Social a ser publicado no âmbito do Programa Leonardo Da Vinci da Universidade Cooperativa Européia (2002) validou competências do gestor a partir de uma pesquisa empírica entre iniciativas sociais em França, Portugal, Itália e Bélgica. Estas competências apontam principalmente para qualidades ligadas à capacidade de colaboração, consulta, fluência de informação e controle, com o objetivo de suprir necessidades de gestão de equipe, negociação de viabilidade e alternatividade de meios, enfoque para mudanças sociais e políticas públicas, legitimidade junto aos estatutos sociais e prospecção de oportunidades políticas, comerciais e técnicas. Competências semelhantes são validadas pelos gestores entrevistados.

Com relação às demandas por participação, trabalho em equipe e capacidade, colaboração e participação dos conselhos na direção das organizações pesquisadas, os depoimentos apontam *“a estrutura que temos na realidade é um conselho de administração, reunindo a superintendência e as gerências. Ela é adequada e serve para operacionalizar a missão”*, e ainda, *“as decisões importantes são sempre tomadas em reunião do conselho e este também acompanha o desenvolvimento de atividades como aquisição de imóveis, construção e doações de vulto. A diretoria é presente na instituição e os projetos são acompanhados pela direção geral juntamente com os responsáveis por setor”*. Este comportamento era esperado em razão da descrição que fizemos da origem destas organizações a partir de um grupo instituidor, naturalmente responsável por ações e prestação de serviços diretos a beneficiários. Numericamente, nove gestores consideram forte ou muito forte a participação dos seus conselhos.

Os atributos constantemente referidos nos depoimentos são a liderança do gestor e dos responsáveis e a sua autonomia. A condição de liderança, apontada por oitenta por dez dos gestores como requisito forte ou muito forte no processo de gestão, é qualificada como: *“a direção precisa ter uma visão geral da organização, comunicando-se com fluência com os seus liderados. Tem que ser um líder e acreditar na instituição, para realizar a missão da organização. Em resumo, deve motivar pessoas.*

Também na linha as observações de Salamon e Drucker, a respeito do desafio da profissionalização da gestão no setor, nossa investigação apurou depoimentos que atestam que este atributo é um processo de várias etapas, agudizado atualmente em função do aumento da demanda por serviços sociais. O gestor aponta, lucidamente, as relações entre missão, demanda e profissionalização: *“antes eu trabalhava com a pobreza. Hoje, trabalho com a miséria e esta não tem muita perspectiva. Como resultado, as necessidades são crescentes, a consciência da sociedade em relação à problemática social mudou e a instituição deve mudar seu perfil, organizando-se e profissionalizando-se para cumprir a missão a que se propôs. Há necessidade de adequação de nossas ações, inclusive sob o ponto de vista do mercado, pois estamos nos encaminhando para uma ação competitiva por espaços e recursos financeiros”*.

Este discurso aponta a percepção destas organizações com relação às mudanças qualitativas da sociedade, e indica a procura pela profissionalização como valor tecnológico.

Para que o gestor, no desenvolvimento da função de direção, tome decisões, a literatura aponta a importância de instrumentos que o capacitem a avaliar, prever e acompanhar as atividades sob sua responsabilidade. Já verificamos que as funções de planejamento e organização apontam deficiências, que voltamos a encontrar nos instrumentos de gestão à disposição do gestor. Uma manifestação neste sentido é, por exemplo, *“trabalhamos muito em equipe, porém, não sabemos o que significa gestão participativa, pois, não temos clareza dos indicadores para avaliar o resultado deste trabalho”*, onde o gestor verifica a ligação entre o atributo requisitado, a estratégia implantada e a insuficiência dos mecanismos que permitam reorganizar ou incentivar a atividade.

Outra ligação importante entre a função organização e os instrumentos disponíveis de gestão é apontada pelo gestor quando afirma: *“a estrutura descentralizada é mais adequada ao cumprimento de nossa missão. Porém, necessitamos de instrumentos que permitam o acompanhamento das ações descentralizadas e sua comunicação”*.

A análise de intensidade mostrou que apenas cinco gestores em treze reconhecem que o ambiente organizacional promove a qualidade, enquanto oito apontaram deficiências. De acordo com os depoimentos, é justamente a insuficiência dos instrumentos de avaliação e controle que compromete este ponto.

As observações de Kliksberg (1997) sobre o processo de gestão social indicam que a função de direção apresenta, principalmente em países em desenvolvimento, alguns *dilemas* que retratam as características dos problemas postos ao gestor na escolha dos instrumentos e perfil de sua atuação.

O primeiro desses dilemas diz respeito ao *aspecto genérico e complexo dos programas sociais*, que buscam *consenso político* e perseguem missões. O segundo indica a necessidade de privilegiar o *conteúdo em relação ao estilo* da gerência e o terceiro, refere-se à complexidade e *sofisticação dos instrumentos de avaliação e controle* necessários em um seguimento de atividades que não está tecnologicamente preparado.

Acrescentamos a estes o dilema diário e imediato que trata da necessidade de implantação de critérios de elegibilidade para atendimento à crescente demanda em programas destinados a uma comunidade, que não possuem os requisitos de universalidade das políticas públicas. Tomemos, por exemplo, este depoimento: *“em função do agravamento das questões sociais, principalmente do desemprego, a demanda que recebemos é muito superior à nossa capacidade. Este é um problema com o qual me defronto diariamente, pois a abertura de novas vagas de atendimento, incentiva o fluxo de solicitações. Como isto é decorrência de um problema social, logo vem a família em situação precária. Nossa solução é criar uma fila de espera. Porém, neste sentido, nos perguntamos: Como estamos realizando nossa missão?”*

Em uma outra organização o gestor pode adequar suas atividades e pondera, *“criamos vários padrões de atendimento, para normalizar o fluxo crescente de demanda. Aqui não temos fila de espera, que é uma constante no setor. Para nós, a demanda é a missão”*.

Nesta situação cotidiana o gestor se defronta com a necessidade de legitimar sua missão, através da validação dos seus objetivos e da capacidade de suas estratégias corresponderem ao desempenho esperado pela missão no desenvolvimento e crescimento de suas atividades.

Kliksberg (1997) indica que a competência do gestor decidir nesses dilemas impõe uma nova visão da função de direção que priorize a articulação com a realidade dos problemas sociais e o seu encaminhamento através da negociação, internamente na instituição; o comprometimento com a missão dirigida operacionalmente na forma de resultados esperados pelos instituidores e necessários aos beneficiários; e a absorção de inovações tecnológicas que flexibilizem a organização e garantam a acessibilidade ao gerenciamento estratégico.

As questões do aumento da demanda e do surgimento de critérios de elegibilidade impõem, por si só, o crescimento dessas organizações e parece-nos, por tudo que dissemos, uma das questões centrais do crescimento do Terceiro Setor, proporcionando um exemplo do sentido da expressão utilizada por inúmeros pesquisadores, de *gerir a complexidade*.

A crise da demanda nas organizações do Terceiro Setor indicando o dilema que apontamos para o crescimento, a legitimidade e o cumprimento da missão, tem como alternativa de um lado a constituição de redes de instituições e de outro, complementarmente, a posição política de garantia da manutenção pelo Estado de políticas públicas universais.

Concluindo as observações sobre o desenvolvimento da função direção, podemos indicar que as organizações pesquisadas possuem instrumentos básicos compatíveis com os programas desenvolvidos. São receptivas à profissionalização de seus quadros e absorção de habilidades inovadoras. Apresentam deficiência nos instrumentos disponíveis ao gestor para avaliação de resultados.

### **10. Controle no processo de gestão**

A função de controle permite se deter sobre a realização da missão, a satisfação do beneficiário, o cumprimento das metas estabelecidas, o atendimento à demanda e à qualidade. Fayol (1978) definiu a função controle como o cuidado para que tudo se realize de acordo com os planos e as ordens, enquanto de acordo com Gomes e Salas (1999: 24), “*o controle da gestão refere-se ao processo que resulta da inter-relação de um conjunto de elementos internos (formais e informais) e externos à organização que... promova a atuação de pessoas e responda aos desafios do contexto social guardando coerência com as diretrizes*”. Estes refinamentos requerem que ela não seja exclusivamente *competência da gerência*, mas responsabilidade de toda a organização; que não seja realizada *a posteriori*, mas *permanentemente*; que não se limite a tecnicidades, mas *observe a cultura organizacional*; e que não centre apenas no resultado, mas seja um *instrumento de aperfeiçoamento*. Em meados do século passado encontramos pesquisadores como Urwick, Davis, Glover e Maze, Rowland, Dent, Goetz e Holden *et al.*, que analisaram aspectos motivacionais e dos objetivos da empresa, apresentando o controle como um instrumento de responsabilização, ainda que principalmente financeiro e quantitativo. Dos anos 70 destaca-se uma visão psicossocial do controle, em que o processo de participação é referência. Argyris, Hofstede, Lawler e Rhode apresentam sistemas de controle cuja principal característica é reconhecer os conflitos internos e assumir que o indivíduo procura maximizar resultados, porém dentro de níveis e aspirações que lhes são próprios, nem sempre coerentes com os objetivos institucionais.

A sociologia e a antropologia participam do debate reforçando o ingrediente da cultura e da cultura organizacional, tratando o controle como *símbolo e metáfora cultural*. Assim, os sistemas de controle apresentam-se contemplando a interação política dos diversos interesses

na organização. Margaret Mead e Lévi-Strauss são precursores desse movimento que ganha corpo nos anos 80 com Dermer e Lucas, Schein, Birnber e Snodgrass, entre outros.

Se nas organizações empresariais lucro e prejuízo existem concretamente, e o lucro será usado como medida de desempenho, no Terceiro Setor, o desempenho precisa ser definido antes dos recursos, uma vez que os recursos disponíveis devem ser concentrados onde estão os resultados. Estes, por sua vez, devem ser os que promovem a missão. Procurar resultados fáceis e almejar desempenhar todos os objetivos são atitudes que comprometem o desempenho das organizações do Terceiro Setor. Nelas, o desempenho precisa ser planejado e controlado, e isso começa com a missão, pois ela define os resultados pretendidos. Recuperando as observações de um depoente quando apresentamos a importância da missão, encontramos a declaração da missão articulando o plano de trabalho, dando-lhe consistência e indicando um conjunto de valores, crenças e objetivos do grupo instituidor, construído a partir da reflexão sobre a sociedade e seus problemas. A verificação de sua realização implica na existência de instrumentos de avaliação do desenvolvimento das ações, que apontem a ligação entre estas ações e os valores expressos na missão, enquanto formulação do grupo instituidor, requisitada pela sociedade.

Encontram-se nessas afirmações as concepções de instrumentos de avaliação de atributos tangíveis ou mesmo quantificáveis, como a frequência ou número de atendimentos efetuados, associadas a concepções de sensibilidade a controle de atributos intangíveis, como auto-estima, realização e valorização pessoal.

Novamente encontramos uma peculiaridade apontada na literatura por Drucker (1997: 79), *“as instituições sem fins lucrativos tendem a não dar prioridade ao desempenho... não basta dizer: atendemos a uma necessidade. A instituição deve criar um desejo.”* Este fato é confirmado por Hudson (1999: 157), quando reforça que *“a tarefa mais desafiadora é medir o desempenho geral pois as pessoas tendem a discordar sobre o que medir... a organização precisa saber quais serviços são necessários oferecer ao beneficiário para justificar seus esforços para si e para os financiadores”*.

Podemos medir resultados em uma escola mantida pela comunidade, por meio do número de alunos matriculados, e isto não oferece maiores obstáculos e, possivelmente, as metas serão sempre atingidas. Resultados nessas organizações, porém, não podem limitar-se ao contexto interno delas; ganha força, então, buscar os resultados no número de alunos dessa escola que estão ingressando no ensino superior, por exemplo, ou estão obtendo colocação no mercado de trabalho.

Nesse sentido, se expressa um gestor: “*tenho uma medida de frequência como indicador do cumprimento de metas, porém a minha missão requer uma meta mais sutil: até que ponto as crianças incorporam novos hábitos de alimentação, higiene e melhor formação*”?

Controlar resultados nessas organizações é estabelecer ligações com o exterior, com a sociedade e com seus públicos constituinte. Daí que os resultados têm que ser controlados e revertidos em resultados qualitativos para a sociedade. Nesse ponto, é importante atentarmos para a complexidade da questão do controle. De um lado, os mecanismos tradicionais de controle e acompanhamento da realização dos objetivos da organização referem-se a um controle que podemos chamar interno. A medida dos resultados sociais da ação das organizações do Terceiro Setor impõe outra natureza de controle, à qual se refere Thierry (2002: 231), como “*os critérios de eficácia redistributiva da economia social*”, ou conjunto de resultados sociais que agrega ganhos indiretos providos pela solidariedade, e por ações efetivas que desoneram o setor público de ações que eventualmente recairiam sobre ele. É neste sentido a contribuição de Souza Neto (1993), que chama a atenção para a importância da apreensão política do resultado dessas ações por parte de seus beneficiários.

É um desafio apresentado pela natureza do Terceiro Setor a implementação de indicadores sociais que se refiram à economia social. Iniciativas interdisciplinares de pesquisadores brasileiros trabalham nessa direção. Valarelli (1999) discute as características de indicadores sociais, referindo-se aos financiadores e ao impacto das ações na sociedade; Lustosa (1999) aborda a efetividade como “*expressão do desempenho de uma empresa em função da relação entre os resultados alcançados e os objetivos propostos*”, e critério de avaliação da gestão, sugerindo que, para os projetos sociais, a eficiência econômica não é um indicador absoluto e que, de outro modo, é a relação custo-efeito social produzido que devemos perseguir, maximizando-a.

A evolução dos conceitos de controle apresentou o conceito de *accountability* como o instrumento de efetivação do controle, determinando inequivocamente a presença da missão como um ingrediente completamente entendido e perfeitamente contemplado no processo de gestão e fiador da responsabilidade social da organização. A Conferência *Think Thank on Accountability and Nonprofit Organizations* realizada em 1995 pelo Mandel Center for Nonprofit Organization, patrocinada por um conjunto representativo de associações, entidades e personalidades internacionais na área, definiu como *accountable* a organização que declarar sua missão articulando necessidade dos beneficiários e seus programas; compartilhar informações sobre a sua administração, finanças e operações consistentes com sua missão;

responsabilizar-se pela gestão e cumprimento da missão com relação aos seus instituidores e ao interesse público. Para Coelho (1998), *accountable* é a propriedade de ser responsável pelas conseqüências previsíveis da ação ou omissão, do resultado do processo decisório.

Para a operacionalização desse atributo, o mesmo manifesto indica que a organização *accountable* é responsável por, no cumprimento da missão, manter a sua relevância num ambiente em transformação; no acompanhamento do interesse público, promover a inclusão e o pluralismo na relação das comunidades com a sociedade; no desenvolvimento do processo de gestão, manter a efetividade agregando voluntários, gerando recursos e remunerando os funcionários convenientemente e, na garantia da qualidade, buscar excelência e avaliar resultados e processos de modo orgânico.

O movimento por *accountability* nas organizações do Terceiro Setor enseja a superação de uma *visão tradicional de controle externo*, favorecendo um *diálogo interno por accountability*, transformador da prática organizacional que garantiria a instituidores e beneficiários o alcance dos objetivos institucionais.

Encontramos evidências diretas, apresentadas ao longo desse projeto e verificadas na literatura, de que é deficiente o desenvolvimento da função de controle nas organizações pesquisadas. Na medida de intensidade os gestores afirmam, majoritariamente, que não existe um sistema de controle dos objetivos.

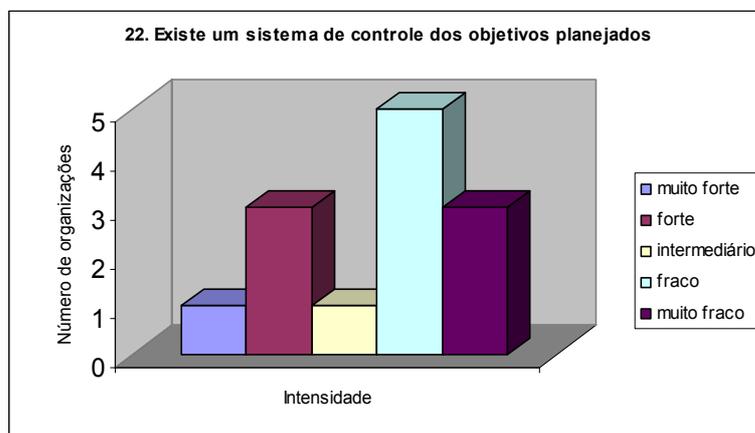


Gráfico 2

Verificamos nesta questão a expressão da ausência de um sistema de controle que permita a avaliação do alcance dos objetivos propostos na missão. É preciso examinar, portanto, sobre qual evidencia se estabelece a verificação dos resultados do trabalho.

Os depoimentos dos gestores e a literatura atestam que a missão é um instrumento de interpretação da questão social e os programas e serviços prestados são estratégias para o

atendimento de necessidades detectadas pela compreensão da missão. Quando um gestor afirma: *“o nosso usuário está satisfeito com o serviço, pois ele não falta, e nós estamos cumprindo a nossa missão, que indica que devemos atender uma determinada necessidade da clientela”*, está sugerindo que a necessidade do beneficiário está interpretada na missão e atendida nos serviços oferecidos.

Isto não é um pressuposto de supremacia da organização com relação às necessidades do beneficiário, mas uma característica do serviço que se fundamenta na compreensão de um grupo social sobre um problema daquela comunidade. *“A nossa missão indica que devemos trabalhar com a mãe para que ela se sinta cidadã e capaz, não só produtora”*. Este gestor está interpretando uma necessidade da comunidade através dos pressupostos assumidos na sua missão. Quando continua, *“nosso sistema de medição é avaliar a qualidade dessa satisfação, do filho e da mãe, fora da instituição”*, está relacionando a satisfação pessoal com a satisfação de uma necessidade, no caso o sentimento de inclusão social e de valorização da auto-estima. Os pontos levantados corroboram o resultado da medida de intensidade que indica que o controle não se realiza sobre a satisfação do usuário para oito dos entrevistados.

Neste sentido a satisfação do beneficiário dos serviços é decorrente do cumprimento da missão, podendo ser corroborada pelo depoimento, *“realizamos anualmente avaliações com usuários, funcionários e responsáveis por atividades, não valorizando apenas a satisfação do usuário”*, ou ainda, *“trabalhamos muito pouco a questão de medir o nível de satisfação do nosso beneficiário”*. As respostas ao instrumento de intensidade indicaram que sete das treze instituições concordam que o controle é feito sobre as necessidades dos beneficiários.

Explorando melhor este quesito e solicitando que avaliem se o controle se estabelece sobre o atendimento à missão, a resposta é afirmativa para dez das treze organizações (Gráfico 3).

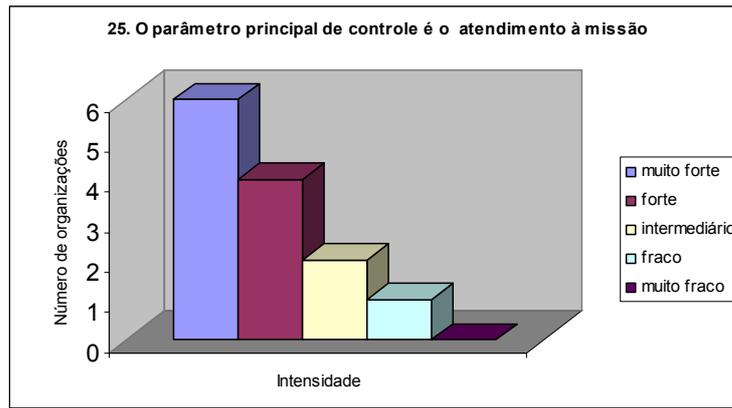


Gráfico 3

Como último quesito do instrumento de intensidade, solicitamos aos gestores que avaliassem se o processo de gestão considerava o sistema de controle. A resposta pela negativa assumida por sete das organizações apresenta uma contradição com a afirmação de dez dos treze gestores de que a missão influencia positivamente o processo de decisão. Ora, a missão de fato influencia de acordo com todos os depoimentos que obtivemos. Somos então levados a concluir que a gestão carece então de instrumentos efetivos de controle que a conectem com a missão. O que está determinado é que a missão permeia, como pressuposto, a organização e sua gestão, mas não estão necessariamente construídos elementos que permitam a avaliação dos processos que se interligam no seu cumprimento.

A formação universitária e a experiência dos gestores garantem seu conhecimento das funções tradicionais da gestão, e solicitamos a eles que as hierarquizassem por importância, ou indicassem que todas eram igualmente importantes. Nenhum respondente optou pela igualdade. A função controle é, singularmente, apresentada como a menos importante, enquanto as outras são referidas de modo equilibrado.

Os depoimentos corroboram a importância subsidiária da função controle da gestão. *“A questão do controle é muito difícil. Tenho receio de interferir nas atividades dos funcionários e na satisfação dos beneficiários”*. Quando inquiridos sobre a presença e regularidade dos mecanismos de controle, outro entrevistado observa, *“não há um controle ou uma avaliação globais da instituição. Vamos iniciar uma supervisão estratégica focada nos programas e no Conselho Diretivo, visando implantar um sistema ativo, participativo, contínuo e educativo dos programas e de sua articulação com a missão da organização.”*

Um terceiro gestor observa, *“todos os projetos prevêem uma avaliação, porém não temos clareza dos indicadores. Isso é acompanhado, mas não temos isso controlado”*. Neste mesmo sentido, outro gestor aponta a necessidade de um sistema de controle, porém admite

que estas iniciativas são ainda incipientes, ao afirmar que, “*não temos indicadores que nos permitam uma revisão de estratégias, metodologias e dinâmica de trabalho... pretendemos ainda iniciar um projeto de avaliação da missão e a elaboração de critérios que nos permitam avaliar o desempenho da organização*”.

Podemos, portanto, considerar que o desenvolvimento da função controle nas organizações pesquisadas apresenta-se insuficiente não produzindo uma interação construtiva com as demais funções da gestão. Face ao conjunto dos dados se estabelece uma lacuna ou contradição nos instrumentos de gestão disponíveis. Para os respondentes, ao mesmo tempo em que a função de controle é apresentada como a menos desenvolvida, ou quase inexistente, eles sugerem que ela seja o elemento que avalia o atendimento à missão, ou seja, o instrumento que tem por objetivo avaliar a base conceitual fundamental da própria existência destas organizações. Os depoimentos corroboram esta situação, não apresentando elementos que permitam concluir por uma sistemática implantada de procedimentos de controle. A missão é reconhecidamente importante, porém o controle da gestão, sobre o qual se afirma basear-se a avaliação do atendimento à missão, não está implantado como um instrumento que propicie a garantia deste cumprimento. Porém, os depoimentos sugerem que se reconhece intuitivamente a relação entre controle, missão e os públicos constituintes como fundamental. Sugerem ainda que o controle deve desenvolver a apreensão dos valores intangíveis, da originalidade das ações e do conteúdo dos processos, não se limitando a uma mera construção de escalas sobre resultados finais.

Consideramos este reconhecimento um atestado do esforço dos gestores destas organizações e um elemento de compreensão das características peculiares de sua gestão. Seu desenvolvimento em instrumentos qualificados de gestão e capazes de desempenhar um papel articulador e construtivo no debate da localização e expressão das organizações do Terceiro Setor é o tema que abordaremos em outra oportunidade.

## **11. Conclusão**

A declaração de uma missão nas organizações no Terceiro Setor manifesta o entendimento privado de cidadãos sobre a realidade da questão social. Estes cidadãos apresentam-se, neste sentido, no exercício público de sua afirmação perante a sociedade civil. A organização social transcende a abordagem episódica dos problemas do desenvolvimento social, como mera patrocinadora de ações, para se apresentar como interlocutora no diálogo político da refundação do Estado contemporâneo, na medida em que é uma iniciativa que se

publiciza na transformação da missão em um conjunto de ações organizadas por indivíduos que assumiram uma representatividade pública. Ela realiza este papel agregando os componentes humanos, seus públicos constituintes, que nela representados expõem suas necessidades, interesses e expectativas. A organização é, assim, um exercício humano de representações interdependentes na trajetória da construção da vida social. A operação política deste fluxo de vontades e realizações é concatenada pela gestão social que garante o diálogo entre os públicos constituintes e introduz a normatização e metodologia capazes de conferir efetividade aos propósitos. O espaço construído pelas relações destas iniciativas entre si, com seus públicos, com o Estado e com a sociedade configura-se como um espaço público não-estatal, que representa os interesses agora coletivos.

A abordagem empírica que seguimos permitiu-nos elucidar o paradoxo existente, no atual estágio de desenvolvimento da gestão destas organizações no Brasil, entre a importância constitutiva da missão e a ausência dos instrumentos de controle social que a comprovassem. Este vácuo decorre da precariedade da construção do espaço público não-estatal em uma sociedade profundamente desigual, pois, a implementação da gestão social é um instrumento poderoso na explicitação dos interesses, necessidades e perspectivas dos elementos deste diálogo e na superação da desigualdade social.

As peculiaridades exemplares destas organizações, principalmente sua eficiência e capacidade de operar em condições severas de financiamento e com expectativas altas de realização, sugerem que o estabelecimento de mecanismos de controle deva basear-se na avaliação qualitativa do cumprimento da missão nos processos da gestão. Os ingredientes intuitivos desta sistemática estão presentes nos gestores analisados. Sua conformação como um corpo consistente de procedimentos é a tarefa à qual nos dedicamos futuramente.

## **Bibliografia**

- Allison, Michael; Kaye, Jude (1997), *Strategic Planning for Nonprofit Organizations*. New York: John Wiley.
- Arantes, Nélio (1998), *Sistemas de gestão empresarial*. São Paulo: Atlas.
- Aktouf, Omar (1996), *Administração entre a tradição e a renovação*. São Paulo: Atlas.
- Barnard, Chester (1938), *The Functions of the Executive*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University.
- Bateman, Thomas S.; Scott, A. Snell (1998), *Administração: construindo vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas.
- Bernoux, Philippe (1985), *La sociologie des organisations*. Paris: Éditions du Seuil.
- Blau, Peter M.; Scott, Richard W. (1970), *Organizações formais*. São Paulo: Atlas.
- Braverman, Harry (1987), *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro: LTC.
- Brinckerhoff, Peter C. (1994), *Mission-Based Management*. New York: John Wiley.
- Brujne, Paul de; Herman, Jacques; Schoutheete, Marc de (1991), *Dinâmica de pesquisa em ciências sociais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 5ª edição.
- Certo, Samuel C.; Peter, J. Paul (1993), *Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia*. São Paulo: Makron Books.
- Coelho, Simone de Castro Tavares (1998), *Terceiro setor: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos*. Tese(Doutoramento) FFLCH. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- “Conference Think Thank on Accountability and Nonprofit Organizations, 1995”. [www.mandelcenter.org](http://www.mandelcenter.org). acessado em agosto de 2000.
- Costa Santos, Rubens da (1999), *Reflexões sobre as organizações da sociedade civil*. São Paulo: FEA/USP e EAESP/FGV, Apostila.
- Demo, Pedro(1999), *Avaliação qualitativa*. São Paulo: Autores Associados, 6ª edição.

Drucker, Peter Ferdinand (1997), *Administração de organizações sem fins lucrativos: princípios e práticas*. São Paulo: Pioneira.

Drucker, Peter Ferdinand (1998a), *Introdução à administração*. São Paulo: Pioneira.

Drucker, Peter Ferdinand (1998b), *Management's New Paradigms*. Forbes Global Business & Finance, Oct 5.

Etzioni, Amitai (1980), *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 6ª edição.

Fayol, Henri (1978), *Administração industrial e geral*. São Paulo: Atlas.

Fernandes, Ruben César (1994), *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Fernandes, Ruben César (1997), “O que é o terceiro setor?”, in Evelyn Berg Iosche, *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo: Gife, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Ferreira, Sílvia Maria Dias (2000), *O papel das organizações do terceiro sector na reforma das políticas de protecção social*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Coimbra.

George, Claude S. (1972), *The History of Management Thought*. New Jersey: Prentice Hall.

Gil, Antonio Carlos (1994), *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.

Godoy, Arilda Schimidt (1995), “Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades”. *ERA*, São Paulo: FGV, 35(2), 58-63.

Gomes, Josir Simeone; Salas, Joan M. Amat (1999), *Controle de gestão*. São Paulo: Atlas.

Herman, Robert D. (1994), *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Manangement*. San Francisco: Jossey-Bass.

Herzlinger, Regina (1977), “Why Data Systems in Nonprofit Organizations Fail”, *Harvard Business Review*.

Hespanha, Pedro *et al.* (2000), *Entre o Estado e o mercado*. Coimbra: Quarteto.

- Hespanha, Pedro; Carapinheiro, Graça (orgs.) (2002), *Risco social e incerteza*. Porto: Afrontamento.
- Hudson, Mike (1999), *Administrando organizações do terceiro setor*. São Paulo: Makron Books.
- Kliksberg, Bernardo(1997), *O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. São Paulo: Fundap.
- Kliksberg, Bernardo (1998), *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez.
- Koteen, Jack (1997), *Strategic Manegement in Public and Nonprofit Organizations*. Westport: Praeger.
- Kotter, John P. (1982), “What Effective General Managers Really do”, *Harvard Business Review*.
- Lodi, João Bosco (1981), *História da administração*. São Paulo: Pioneira, 7ª edição.
- Loiola, Elizabeth; Moura, Suzana (1997), “Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais”, in Tânia Fischer (org.), *Gestão contemporânea*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Lustosa, Paulo Henrique (1999), “Efetividade como critério de avaliação da gestão do terceiro setor”, *Comunicação apresentada no I Seminário sobre gestão organizacional do terceiro setor*. Unisinos (RS).
- Machado, Maria Helena (1991), “A sociedade e as organizações”, *Revista de Administração Pública*, 25(3), 74-84.
- Megginson, Leon C.; Mosley, Donald C.; Pietri, Paul H. (1998), *Administração: conceitos e práticas*. São Paulo: Harbra, 4ª edição.
- Menescal, Andréa Koury (1996), “História e gênese das organizações não governamentais”, in Hebe Signorini Gonçalves (org.), *Organizações não governamentais: soluções ou problemas?* São Paulo: Estação Liberdade.

- Merege, Luís Carlos (1997), *Papel do terceiro setor na construção de uma nova sociedade*. Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas, Policopiado.
- Merege, Luís Carlos (1998), *Associação comunitária Monte Azul*. Planejamento Estratégico. São Paulo.
- Merege, Luiz Carlos; Barbosa, Maria N. L. (1998), *3º Setor: reflexões sobre o marco legal*. Rio de Janeiro: FGV.
- Mintzberg, Henry (1990), “The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management”, *Strategic Management Journal*, 11, 171-195.
- Mintzberg, Henry (1996), “Managing Government Governing Management”, *Harvard Business Review*.
- Mintzberg, Henry (1996), “Musings on Management”, *Harvard Business Review*.
- Motta, Paulo Roberto (1999), *Gestão contemporânea: ciência e arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record.
- Nogueira, Marco Aurélio (1998), *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra.
- O’Connell, Brian (1993), *The Board Members Book*. New York: The Foundation Center.
- Oliveira, Djalma de Pinho Rebouças de (1987), *Planejamento estratégico*. São Paulo: Atlas.
- Oliveira, Sílvio Luiz de (1999), *Sociologia das organizações: uma análise do homem e das empresas no ambiente competitivo*. São Paulo: Pioneira.
- Oliveira, Valdemar N. (1991), *As ONGs e o fundo público*. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, 37.
- Park, Kil Hyang (coord.) (1997), *Introdução ao estudo da administração*. São Paulo: Pioneira.

- Parker, Bárbara (1999), “Evolução e revolução: da internacionalização à globalização”, in Stewart Clegg; Cynthia Hardy; Walter Nord. *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas.
- Pereira, Heitor José (1995), *Os novos modelos de gestão. Análise e algumas práticas em empresas brasileiras*, Tese (doutoramento) EAESP. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Portugal, Sílvia (1995), “As redes informais de apoio à maternidade”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42, 155-178.
- Salamon, Lester; Anheier, Helmut K. (1992), “In Search of the Nonprofit Sector. I: The Question of Definitions”, *Voluntas* 3/2, Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, Lester; Gridon, Benjamim; Kramer, Ralph (1992), *Government and Third Sector*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Salamon, Lester (1994), “The Rise of the Nonprofit Sector”, *Foreign Affairs*, 73 (4).
- Salamon, Lester (1998), “A emergência do terceiro setor: uma revolução associativa global”, *Revista de Administração*, 33 (1).
- Salamon, Lester (1999), *America's Nonprofit Sector. A Primer*. New York: Foundation Center.
- Salamon, Lester (2002), *Lester propõe um novo desafio às organizações sem fins lucrativos*. [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br), Acessado em 27 de Setembro de 2002.
- Santos, Boaventura de Sousa (1999), “A reinvenção solidária e participativa do Estado”, *Oficina do CES*, 134.
- Serva, Maurício (1993), “O fenômeno das organizações substantivas”, ERA-EAESP/FGV, São Paulo, 33 (2), 36-43.
- Serva, Maurício (1997), “A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa”, RAE-EAESP/FGV, São Paulo, 37 (2).
- Skloot, Edward (1988), *The Nonprofit Entrepreneur*. San Francisco: The Foundation Center.

- Smith, Buchlin & Associates (1994), *The Complete Guide to Nonprofit Management*. New York: John Willey.
- Souza Neto, João Clemente de (1993), *De menor a cidadão*. São Paulo: Nuestra América.
- Taylor, Frederick Winslow (1980), *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 7ª edição.
- Tenório, Fernando (1998), *Gestão social: metodologia e casos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Tenório, Fernando (1998a), “Gestão social: uma perspectiva conceitual”. *RAP*, Rio de Janeiro: 32 (5), 7-23.
- Tenório, Fernando (org.) (1997), *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Thierry, Jeantet (2002), *A economia social europeia*. Lisboa: Poseidon.
- Universidade Cooperativa Européia (2002), *Referencial europeu do empresário social*. Programa Leonardo da Vinci, F/01/B/P/PP – 11806 (policopiado)
- Valarelli, Leandro Lamas (1999), *Indicadores de resultados para projetos sociais*. [www.rits.org.br/gestão](http://www.rits.org.br/gestão).
- Wanderley, Luiz Eduardo (2000), *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ.
- Wanderley, Luiz Eduardo (1991), “Democracia, cultura e desenvolvimento de comunidade”, *Serviço social e sociedade*, 36.
- Wanderley, Luiz Eduardo (1999), “Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o mercado”. *Gestão social, uma questão em debate*. São Paulo: Educ.
- Wanderley, Luiz Eduardo (2000a), “Espaço público e educação”, in Nora Krawczyk (org.), *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI*. São Paulo: Autores Associados.

- Wanderley, Luiz Eduardo (1999), “Desafios da autonomia e democracia na PUC-SP”, *Revista PUC-Viva*, 4.
- Wanderley, Luiz Eduardo (1999), “Universidade em perspectiva”, *Revista PUC-Viva*, 5.
- Wanderley, Luiz Eduardo (1998), “O ensino público não estatal: uma inovação?”, *Ciência e Cultura*, 40 (4).
- Warren, Ilse Scherer (1987), *O caráter dos novos movimentos sociais*, in Ilse Scherer Warren, Paulo J. Krischke (org.). São Paulo: Brasiliense.
- Warren, Ilse Scherer (1996), *Rede de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola.
- Warren, Ilse Scherer (1999), *Cidadania sem fronteiras*. São Paulo: Hucitec.
- Weber, Max (1971), *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- Weber, Max (1992), *Metodologia das ciências sociais*. São Paulo: Cortez.
- Weisbrod, Burton A. (1998), *To Profit or not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolf, Thomas(1990), *Managing a Nonprofit Organization*. New York: Fireside.
- Wuthnow, Robert (1991), *Between States and Markets: The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Yin, Robert K (1990), *Case Study Research: Design and Methods*. Londres: Sage.
- Young, Pauline V. (1960), *Métodos científicos de investigación social*. México, IIS – Universidad Nacional.

Perfil das Organizações Integrantes da Amostra

Ano Base : 2002

Organização	Missão	Fundação	Serviços	Funcionários	Voluntários	Beneficiários	Segmento
Avape	Cidadania aos portadores de deficiências	1982	educacional profissional social	2.589	32	7.800	criança adolescente família
Arca	Cidadania aos portadores deficiências	1963	social educacional	5	7	25	criança família
Cruz de Malta	Integração social Cidadania	1957	social educacional médico odontológico	79	200	15.000	criança jovem família
Casa do Sol	Dar um lar às crianças	1994	educacional social assistência	9	4	50	criança
Casa Menor S.Amaro	Integração Social Cidadania	1989	educacional social assistência	20	23	870	criança adolescente
Centro Social Primavera	Integração social Cidadania		educacional social assistência	32	31	780	criança jovem família
Criança Feliz	Integração social Cidadania	1991	educacional social assistência	5	3	50	criança adolescente
Fé Alegria	Cidadania e formação educadores	1987	educacional social comunitária	380	120	32000	criança jovem família
Maria Carolina	Integração social Cidadania	1990	educacional social	10	5	30	criança adolescente
Obra do berço	Integração social Cidadania	1938	educacional social assistência	101	66	1695	criança jovem família
Promove	Cidadania portadores deficiências	1992	educacional profissional social	92	39	7235	criança jovem família
Rodrigo Mendes	Desenvolvimento artístico portadores deficiências	1994	educacional profissional social	10	15	200	criança adolescente adulto
Sociedade pela família	Integração social Cidadania	1956	educacional social	61	57	1233	criança jovem família