



Gestão de organizações da sociedade civil

Organização

Luciano Antônio Prates Junqueira
Roberto Sanches Padula

TIKI
books

Gestão de organizações da sociedade civil

Organização
Luciano Antonio Prates Junqueira
Roberto Sanches Padula

Gestão de organizações da sociedade civil

Plano de Incentivo a Pesquis
PIPEq
PUC-SP

TIKI
books

Coordenação editorial *Maísa Kawata* | Tikinet
Capa e projeto gráfico *Maurício Marcelo* | Tikinet
Diagramação *Julia Ahmed* | Tikinet
Imagens de capa *©W. Hermusche. Acrílico sobre tela.*
Reprodução cedida pelo artista
Preparação *Luan Maitan* | Tikinet
Revisão *Gelvandro Monteiro* | Tikinet

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação - CIP

J957

Junqueira, Luciano Antônio Prates, Org.; Padula, Roberto Sanches, Org.

Gestão de organizações da sociedade civil / Organização de Luciano Antônio Prates Junqueira e Roberto Sanches Padula. - São Paulo: Tiki Books: PUC-SP/PIPEq, 2019.

288 p.

ISBN 978-85-66241-15-0

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Gestão Social. 4. Terceiro Setor. 5. Organizações da Sociedade Civil. 6. Redes Sociais. I. Título. II. A rede de gestão das políticas sociais. III. Planejamento: participativo e estratégico. IV. Fundamentos da organização da vida social e política no Brasil: relações Estado e sociedade e o papel das organizações da sociedade civil. V. Direito do Terceiro Setor e Compliance: os desafios atuais da conformidade nas Organizações da Sociedade Civil. VI. Fontes e estratégias de captação de recursos. VII. A influência do reposicionamento institucional e da marca para aumento da visibilidade e mobilização de recursos nas Organizações da Sociedade Civil. VIII. Gestão financeira e orçamentária no terceiro setor: debates e perspectivas atuais. IX. Gestão de Pessoas em Organizações da Sociedade Civil. X. Elaboração e implementação projetos sociais: desafios e perspectivas. XI. Avaliação de Projetos Sociais: ênfase no aprimoramento e no impacto social. XII. Responsabilidade Social, ética e filantropia estratégica. XIII. Gerenciamento dos conflitos, negociação e mediação. XIV. Relações entre sociedade civil e Estado: A participação social nas Conferências Nacionais de Cultura. XV. Inovação social: uma forma de mudança social. XVI. Utilização do método PBL em disciplina de Simulação Aplicada à Administração. XVII. Junqueira, Luciano Antônio Prates, Organizador. XVIII. Padula, Roberto Sanches, Organizador.

CDU 364

CDD 360

Catalogação elaborada por Regina Simão Paulino - CRB 6/1154

TIKI
books

Rua Santanésia, 528, 1º andar - Vila Pirajussara

CEP: 05580-050 - São Paulo - SP

Tel.: (11) 2361-1808/1809

www.tikinet.com.br

Sumário

A rede de gestão das políticas sociais.....	7
<i>Luciano A. Prates Junqueira</i>	
Planejamento: participativo e estratégico.....	17
<i>Maria Amelia Jundurian Corá</i>	
Fundamentos da organização da vida social e política no Brasil: relações Estado e sociedade e o papel das organizações da sociedade civil.....	35
<i>Pedro Aguerre</i>	
<i>Compliance</i> no terceiro setor: os desafios atuais de conformidade nas Organizações da Sociedade Civil.....	67
<i>Laís de Figueirêdo Lopes, Paula Raccanello Storto e Stella Reicher</i>	
Fontes e estratégias de captação de recursos.....	99
<i>Michel Freller</i>	
A influência do reposicionamento institucional e da marca para aumento da visibilidade e mobilização de recursos nas organizações da sociedade civil.....	129
<i>Luanda Aparecida Bonadio, Monica Kondziolková</i>	
Gestão financeira e orçamentária no Terceiro Setor: debates e perspectivas atuais.....	145
<i>José Alberto Tozzi</i>	
Gestão de pessoas em organizações da sociedade civil.....	167
<i>Maria de Fátima D. C. Alexandre</i>	

Elaboração e implementação de projetos sociais: desafios e perspectivas.....	193
<i>Erika Costa da Silva</i>	
Avaliação de projetos sociais: ênfase no aprimoramento e no impacto social	203
<i>Alice Dianezi Gambardella</i>	
Responsabilidade social, ética e filantropia estratégica.....	219
<i>Elisabete Adami Pereira dos Santos</i>	
Gerenciamento dos conflitos, negociação e mediação.....	237
<i>Myrt Thânia de Souza Cruz</i>	
Relações entre sociedade civil e Estado: a participação social nas conferências nacionais de cultura.....	251
<i>Inti Anny Queiroz</i>	
Inovação social: uma forma de mudança social.....	269
<i>Roberto Sanches Padula e Crisomar Lobo de Souza</i>	

A rede de gestão das políticas sociais

Luciano A. Prates Junqueira¹

Vivemos em um mundo onde as palavras são crise, mudanças e caos. Tudo está em crise: economia, educação e valores. A questão é saber o que está em crise, se são as coisas mesmas ou as maneiras pelas quais as entendemos.

Na ciência clássica, o conhecimento e seu modo de produção associados põem a ênfase na objetividade dos problemas e emergem da interação do sujeito com o mundo e sua constituição, dependendo dos valores dos diversos pontos de vista. A objetividade continua, para muitos atores sociais, sendo um valor, mas o novo é que as velhas receitas para resolver os problemas não são panaceias para todos os males. Por isso temos de procurar outras saídas, temos de lidar com as incertezas, as certezas absolutas perderam consistência. As mudanças exigem uma nova forma de trabalhar a relação homem-natureza.

No bojo dessa transformação é que surge a nova metáfora, a do universo como rede, como um conjunto de relações, e os indivíduos - como nós - dessa rede. E isso tem consequências para os diversos

¹ Sociólogo, professor-titular da FEA/PUC-SP e coordenador do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS/PUC-SP).

saberes que elaboram diferentemente essa concepção. Isso, para as teorias organizacionais, tem um significado especial em função das mudanças das ideias sobre organização social.

A concepção mecânica, com interações rígidas próprias da metáfora piramidal da organização característica do taylorismo, cede lugar a outras formas de conceber o social, as redes e as organizações não hierárquicas. A metáfora da rede passa a penetrar não só as organizações, como também a sociedade. Apesar de a maioria das pessoas continuar pensando como indivíduos isolados e não como parte de redes de interações, sejam familiares, de trabalho, políticas etc., as ciências começaram a dar conta da multidimensionalidade que se abre quando pensamos nas metáforas mecânicas para o pensamento complexo, que toma conta das interações dinâmicas e das transformações que elas geram. Conforme Najmanovich (1995, p. 71),

A diversidade é a marca da época, o reconhecimento das diferenças e da alteridade, da interação que torna possível o encontro. A metáfora da rede, especialmente dos fluxos variáveis com deslocamento dos pontos de encontro e renovação das pautas de conexão, tem se mostrado apta para pensar e construir novas formas de convivência que permitam gerar novos mundos.

Nessa perspectiva, a rede surge para gerar novos projetos, articulando pessoas, organizações e municípios para otimizar recursos e oferecer uma vida com qualidade para os seus cidadãos, para seus municípios (JUNQUEIRA, 1998b).

1. A rede, uma linguagem de vínculos

A noção da rede, que traz consigo a ideia de conexão das pessoas ou de instituições, não é um artefato em si, as redes não são uma realidade em si, mas formas de dar melhor resposta aos problemas da população.

No universo em rede a certeza é menos importante que a criatividade e a predição, menos que a compreensão. E para que haja relações

é necessário que haja semelhanças e diferenças. E isso remete à ideia de autonomia, ao sistema aberto e complexo que só se viabiliza mediante ligação flexível com o contexto.

Assim, o termo rede, em sua multiplicidade, nos remete tanto a uma dimensão conceitual como a um sentido instrumental. Nesse sentido, ele é uma proposta de ação como um modo de funcionamento do social, um modo espontâneo de organização em oposição a uma dimensão formal e instituída. Assim, a rede, em muitos casos, em vez de ser um processo rígido e estereotipado, cede lugar a outros que são criativos e inventivos (SAIDÓN, 1995, p. 203).

A rede surge da percepção conjunta dos problemas comuns e da possibilidade de resolvê-los não apenas no âmbito de um município, da cidade, mas na articulação entre atores sociais envolvidos com os problemas sociais e sua solução.

Quando vemos o mundo pelo olhar das redes, ele aparece com uma variedade de cenários que emergem das diversas maneiras de como cada membro se sente chamado para participar. Nesse sentido, pensar na perspectiva de rede significa guardar as identidades de cada membro, fugindo das relações estereotipadas e fixas entre organizações e pessoas.

Por isso que dizemos que a linguagem da rede é uma linguagem de vínculos, de relações que se estabelecem entre os diversos atores sociais que a constituem mediados por objetivos comuns construídos coletivamente.

Nessa perspectiva, a rede é uma construção social que depende da sensibilização dos diversos atores para o objetivo comum, que se viabiliza através da parceria. Esse processo de parceria estabelece relações interpessoais e interinstitucionais, preservando as diferenças e as especificidades de cada componente, que contribui da sua maneira na construção de uma política que preserve os princípios da cidadania, da liberdade e de justiça.

Na rede, como uma construção coletiva, interagem organizações, a sociedade civil, lideranças, voluntários para otimizar e ampliar resultados para o conjunto da população. É uma estratégia que nos habilita a relacionar produções sociais e a subjetividade.

Nesse sentido, pensar em rede como uma possibilidade de facilitar as ligações reconstrutivas do tecido social não pode estar guiado por uma atitude voluntarista, que requer um pensamento único, mas pela complexidade, que tenha em conta a produção da subjetividade social nos mais diversos acontecimentos. A rede comporta materiais de diversas origens, mas sua produtividade e sua criatividade se encontram mais na consistência que vai adquirindo ao longo de seus próprios processos de transformação que na definição ou na adscrição a uma determinada escola de pensamento. (SAIDÓN, 1995, p. 207)

A lógica da rede desarticula a ideia de pirâmide, ou formas hierárquicas de organização, pois as redes são formas de articulação multicêntricas. Nesse sentido que na Administração as redes ganham força como modelo organizacional. Essa ideia constitui o ponto de partida das grandes corporações ou organizações que lidam com produtos relativamente uniformes em lugares totalmente heterogêneos. A partir daí começa a gerar novas formas de vínculos para que as pessoas passem a fazer coisas parecidas.

2. As redes e a construção de uma nova realidade social

Pensar em rede favorece, no contexto da mudança social, a necessidade de reconstruir a sociedade civil, uma vez que ela cresce e se desenvolve quando seus integrantes assumem o papel de sujeitos. Como sujeitos tornam-se responsáveis nas diferentes redes em que atuam como produtores ativos na construção do bem-estar dos diversos segmentos sociais e da sociedade.

A noção de rede remete também à ideia de intervenção em um sistema social. No entanto, é bom lembrar que essa intervenção não determina o sistema, mas faz parte dele, contribui para construir sua história. Cada participante do sistema é um sujeito real, que tem sua identidade, mas que não é dono do sistema. Há vários participantes com diferentes tradições e culturas que dão a sua marca e sua contribuição, mas que não são únicos. Daí o esforço de gerar uma linguagem e práticas comuns para organizar e mobilizar os diferentes atores

para um objetivo comum, para a construção de uma nova realidade social resultante das relações que se estabelecem, criando novas práticas sociais.

A complexidade aumenta na medida em que a sociedade vai evoluindo e, conseqüentemente, tornando o conhecimento mais multifacetado e complexo. Esse movimento de complexificação é acompanhado pelo surgimento de “problemas novos, imprevistos, e por fenômenos que escapam à nossa compreensão e controle” (GENELOT, 1992, p. 26).

Essa ausência de controle aumenta a imprevisibilidade e a incerteza que crescem em função da complexidade, fazendo com que se busque novos modelos de gestão. Nesse contexto a ideia de rede surge com o privilegiamento da interdependência de atores e de instituições como uma maneira de superar os limites da ação através da integração do conhecimento e das práticas.

A rede de organizações estabelece acordos de cooperação e de alianças e reciprocidade. Essas novas práticas de cooperação constituem um meio de encontrar saídas para intervir na realidade social complexa.

Assim, como vimos, a rede não é um objetivo em si mesmo, mas “parte de uma metodologia para a ação que permita manter, ampliar ou criar alternativas desejáveis para os membros de uma organização social” (PACKMANN, 1995, p. 301). A rede é um convite para o participante se ver como sujeito, responsável pela construção do novo. Ela é a construção de um espaço de organização dos sujeitos “enquanto encarna um projeto utópico, não como meta futura, mas como uma realidade presente” (PACKMANN, 1995, p. 302).

Nessa perspectiva de construção do social que deve ser entendida a rede na construção dos municípios, das cidades saudáveis. Isso permite entender a complexidade da realidade social e, através da integração das políticas sociais, buscar soluções que respondam não às necessidades da população, mas aos direitos dos cidadãos a uma vida de qualidade.

Apesar da importância que a rede passa a assumir no conteúdo das mudanças sociais, esse conceito não é novo. É uma releitura da parceria, das alianças que privilegiam a autonomia, a importância da contribuição de cada sujeito para a construção do coletivo, do bem-estar da sociedade. Isso deve acarretar mudanças, pois com o respeito

ao outro, a sua individualidade, surge a modelagem de novas práticas e valores, que valoriza a linguagem dos vínculos na construção de uma vida com qualidade.

Assim, a rede é complementar à dimensão intersetorial das políticas sociais, pois ela também só se viabiliza por meio da interação de pessoas, instituições, famílias, municípios e estados mobilizados em função de uma ideia abraçada coletivamente. A eficácia da gestão das políticas sociais depende tanto da intersetorialidade como da formação de redes, para otimizar os recursos na construção de uma cidade ou de um município saudável.

3. Rede e intersetorialidade: dois conceitos que se articulam na gestão das políticas sociais

Aqui é interessante visualizar como o conceito de rede se articula com o de intersetorialidade. A intersetorialidade é uma articulação de saberes, de experiências dos diversos setores - saúde, educação, assistência social, esportes e cultura - para conseguir melhores resultados de bem-estar da população, uma melhor qualidade de vida. Isso é saúde, porque saúde não é apenas a doença (JUNQUEIRA, 1998a, p. 14). Então a intersetorialidade é um processo que visa articular os setores, porque uma única política não resolve os problemas sociais.

Nessa perspectiva que é importante a intersetorialidade, inclusive para construir e dar suporte à rede, como a interação de pessoas, de instituições, de famílias, de municípios mobilizados em torno de uma ideia construída e apropriada coletivamente. É uma causa compartilhada, para construção do novo.

Nesse sentido, essa apresentação tem como proposta formular ideias e pressupostos que poderão de alguma maneira informar o curso de Gestão de Projetos Sociais para o Terceiro Setor. É uma concepção múltipla e criativa para formar futuros gestores das organizações da Sociedade Civil. A gestão não é algo estanque, mas múltiplo, intersectorial, que integra diversos saberes. É nessa perspectiva que os artigos que compõem esta coletânea pretendem apresentar um novo olhar da

realidade social. Não é um único olhar, mas um olhar que contempla a complexidade, a diversidade sem o risco de homogeneizar.

Os objetivos e metas que informam este curso foram formulados em função desse novo olhar, de oferecer serviços à população, mediado pela rede.

A rede preserva as diferenças. Isso é importante, porque quando se fala em algo abraçado coletivamente, em objetivo comum, pode-se correr o risco de homogeneizar. Não se trata disso, pois é fundamental que cada um preserve sua identidade. Que cada instituição, cada participante deste curso preserve as suas diferentes contribuições e não se homogeneíze. Cada um tem sua maneira própria de se integrar nesse processo e de contribuir para a construção de um saber novo, que informe um novo mundo, uma nova maneira de gerir as organizações sociais. Por isso a rede, construída por alunos e professores, não é uma reunião aleatória de instituições e pessoas, mas sua mobilização em torno de um objetivo construído coletivamente.

Cada participante tem uma maneira de ver o mundo, de lidar com ele. Assim, a realidade não é internalizada da mesma maneira por cada pessoa, há interesses que permeiam sua visão e das instituições das quais participam. Por isso cada pessoa ou instituição tem de estar consciente do seu papel e de seus interesses, mas tendo presente que as relações e as interações sociais surgidas neste novo ambiente tem uma direção, que em princípio são mais abrangentes porque buscam uma nova maneira de entender a realidade social.

Esse processo mobiliza pessoas e instituições para construir uma rede que foi sendo tecida, as pessoas foram se envolvendo e se entrelaçando, mas também revelando as diferenças que foram concorrendo no processo de interação. Tecer a rede significa que, progressivamente, as pessoas foram se integrando e agregando outros parceiros que compartilham do mesmo propósito e da decisão de realizá-la. Estamos sempre lidando com a dimensão da decisão, pois para integrar a construção de um projeto se exigem decisão e compromisso com a nova proposta e com os seus parceiros.

Há várias questões que podem ser objeto da rede, mas o momento é de aprendizado, de articulação para adquirir uma postura construída coletivamente. A construção da rede é um processo que se renova

a cada dia e possui avanços e recuos, mas sua construção depende daqueles que acreditam na ideia da força e da sua capacidade de mobilização dos outros parceiros.

Essa é uma visão otimista da rede, da sua capacidade de mobilizar, de articular recursos, pessoas e políticas sociais para a construção de um projeto social que atenda a população dos municípios ou segmentos deles. Isso não significa que não ocorra intermediação do poder de cada governo, das associações que se articulam. Ninguém busca o novo se não houver interesses capazes de mobilizar os diversos atores sociais. A rede aqui descrita é um projeto em construção, uma visão idealizada de aprendizagem, que se renova em cada ação. Se não vivermos de utopias, como construiremos o novo? Construimos o novo hoje, numa visão de futuro. O projeto é uma idealização, sua concretização vai se dando no tempo, mediante o embate de forças e interesses que se atualizam no decorrer de sua implantação. Planejamos o futuro, mas sua concretização não se dá da mesma maneira que o concebemos.

Referências

- DABAS, E.; NAJMANOVICH, D. *Redes: el language de los vinculos*. Buenos Aires: Paidós, 1995. p. 208-214.
- GENELOT, D. *Manager dans in complexité: reflexions à l'usage de dirigeants*. Paris: INSEP Editions, 1992.
- JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersectorialidade na construção de um novo modelo de Gestão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 11-22, 1998a.
- JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralización, intersectorialidad y rede em la gestión de la ciudad. *Revista del CLAD - Reforma Y Democracia*, Caracas, n. 12, p. 89-106, 1998b.
- NAJMANOVICH, D. El lenguaje de los vínculos. De la independencia absoluta a la autonomia relativa. In: DABAS E.; NAJMANOVICH, D. *Redes: el language de los vinculos*. Buenos Aires: Paidós, 1995. p. 33-76.

- PAKMAN, M. Redes: una metáfora para práctica de intervención social.
In: DABAS E.; NAJMANOVICH, D. Redes: el language de los vinculos.
Buenos Aires: Paidós, 1995. p. 294-302.
- SAIDÓN, O. Las redes: pensar de otro modo. *In: DABAS E.; NAJMANOVICH, D.*
Redes: el language de los vinculos. Buenos Aires: Paidós, 1995.
p. 203-207.

Planejamento: participativo e estratégico¹

Maria Amelia Jundurian Corá²

Resumo

Este artigo busca provocar o debate do planejamento participativo nas organizações da sociedade civil, produzindo iniciativas que visam à gestão social. Ele foi elaborado para apoiar estudantes e gestores de organizações da sociedade civil, daí a preocupação em ter uma linguagem de fácil compreensão. O texto é composto das seguintes partes: Terceiro Setor e gestão social; planejamento na gestão social, fases do planejamento: diagnóstico, plano de ação, implementação, comunicação e monitoramento. Finalizando com um caso, questões e filmes sugeridos.

Palavras chave: Planejamento, Estratégico, Participação, Parceria.

-
- 1 Este artigo teve sua primeira versão publicada em 2012 na revista *Pensamento & Realidade*, sendo atualizado e reelaborado após novas vivências acumuladas pela autora nos anos subsequentes.
 - 2 Formada em Administração, mestre em Administração e doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora do curso de Administração da Universidade Federal de Alagoas campus Arapiraca, e pesquisadora do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS/PUC-SP).

Introdução

As organizações da sociedade civil (OSCs), hoje, encontram-se em um momento bastante complexo, tanto pela necessidade de sustentabilidade econômica quanto pela necessidade de garantir diferenciais junto aos beneficiários e parceiros, além de reconhecimento pelos resultados almejados e alcançados.

Nos últimos anos, o que se observou foi o amadurecimento administrativo das OSCs, em que os processos operacionais passaram a fazer parte do cotidiano das organizações, sendo muitas vezes realizados por equipes especializadas, principalmente a fim de garantir os processos de prestação de contas dos convênios e parcerias com órgãos públicos.

Porém, no nível de tomada de decisão gerencial, observa-se ainda um amadorismo nas OSCs de pequeno e médio porte, sendo que o trabalho gerencial basicamente refere-se a “apagar incêndios”, ou seja, resolver problemas quando estes já estão acontecendo.

O conviver contextualizado em ambiente turbulento requer novas formas de pensar e agir. Planejar com sucesso em condição de permanente mudança de cenário implica aprendizado coletivo e envolvimento em processo que seja realizado por pessoas, visando a pessoas e com pessoas. (BARCELLOS, ANDRADE; NOBREGA FILHO, 2005, p. 322)

A proposta deste artigo é proporcionar uma reflexão sobre a importância do planejamento para as organizações da sociedade civil, sobretudo em tempos em que há redução de recursos financeiros e precarização das condições sociais, culturais e ambientais percebidas pela população. Daí a importância do planejamento ser participativo, pois todos os envolvidos (gestores, trabalhadores, beneficiados e financiadores) devem ser ouvidos e devem contribuir para sua elaboração, bem como o planejamento deve ser estratégico, deve conseguir construir cenários de curto, médio e longo prazo que permitam orquestrar as possibilidades de decisões a serem tomadas a fim de garantir o cumprimento da missão institucional e o alcance da visão da organização.

Neste sentido, planejar busca auxiliar os gestores das organizações nas tomadas de decisão, mesmo tendo a consciência de que nos ambientes complexos o planejamento deve ser sempre consultado e adequado, pois as transformações socioeconômicas são contínuas.

1. Planejar como ferramenta de gestão

Planejar é uma atividade inerente da gestão, muito presente atualmente, em que o ritmo das mudanças atinge velocidade vertiginosa. Independentemente da natureza das organizações, planejar faz parte da dinâmica do trabalho, sendo que quanto mais bem estruturado o planejamento, melhor a organização lida com os riscos e dificuldades do cotidiano da gestão.

Planejamento é uma ferramenta que auxilia a construção de um trabalho futuro com vistas ao alcance de objetivos determinados. Para isso, é necessário ter conhecimento da situação atual (diagnóstico) do território e do serviço, construção dos objetivos e das ações necessárias para alcançá-los, considerando os recursos e tempo necessários, além da definição dos indicadores que serão utilizados para o monitoramento e avaliação do serviço.

Por conseguinte, o planejamento é uma forma de se pensar a ação de forma integrada a fim de que o trabalho seja contemplado da melhor maneira possível com os recursos existentes.

O planejamento determina e revela o propósito organizacional em termos de valores, missão, objetivos, estratégias, metas e ações, com foco em priorizar a alocação de recursos, delimitando os domínios de atuação da instituição e engajando todos os níveis da organização para a consecução dos fins maiores.

O planejamento auxilia na tomada de decisão para as ações de ordem preventiva, proativa e protetiva, já que o planejamento deve ser feito nos níveis estratégico, gerencial e operacional.

Os principais benefícios da realização de planejamento:

- agiliza decisões;
- melhora a comunicação;
- aumenta a capacidade gerencial para tomar decisões;

- promove uma consciência coletiva;
- proporciona uma visão de conjunto;
- acrescenta maior delegação de tarefas;
- possibilita direção única para todos;
- melhora o relacionamento da organização com seus ambientes interno e externo.

Como afirma Drucker (1986, p. 32), o planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes. Para a elaboração de um planejamento estratégico, torna-se necessária a realização de um diagnóstico interno da organização, analisando se ela está sendo criada a partir de um momento de reflexão para o alinhamento daquilo que a sustentará.

Assim, sugere-se as seguintes etapas para a realização de um planejamento:

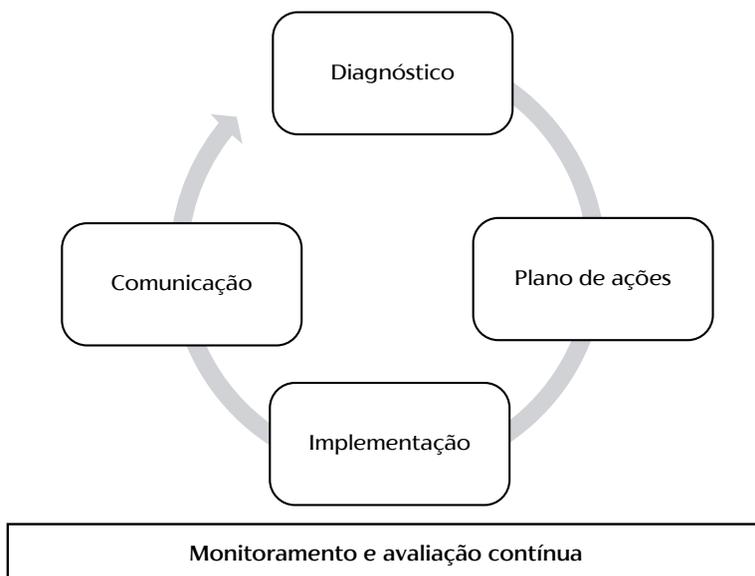


Figura 1. Etapas para a elaboração do planejamento.

Fonte: Elaboração própria.

No tocante ao planejamento ser participativo, não se dá apenas por ser um espaço de troca entre pessoas, mas constitui-se, segundo Gandin (2001), para responder às necessidades do “planejamento social” dos órgãos governamentais, instituições (partidos políticos, sindicatos, igrejas, escolas, OSCs etc.), movimentos e grupos que tenham sido criados para contribuir com a construção da sociedade ou que tenham escolhido isto no decorrer de sua existência.

Gandin (2001) ainda compreende o participativo em três níveis: colaborativo, nível de decisão e construção em conjunto. O nível colaborativo não pode ser chamado verdadeiramente de participação, pois a “autoridade” chama as pessoas a trazerem sua contribuição para o alcance do que esta mesma “autoridade” decidiu como proposta. As pessoas devem participar com seu trabalho, com seu apoio ou, pelo menos, com o seu silêncio, para que as decisões da “autoridade” tenham bons resultados.

O nível de decisão vai além da colaboração e tem uma aparência democrática mais acentuada. O “chefe” leva questões a alguns grupos para uma decisão coletiva. Em geral, são decididos aspectos menores, desconectados da proposta mais ampla, e a decisão se realiza como escolha entre alternativas já traçadas, sem afetar o que realmente importa.

Por fim, a construção em conjunto acontece quando o poder está com as pessoas, um processo de planejamento em que todos, com o seu saber próprio, com sua consciência, com sua adesão específica, organizam seus problemas, ideias, ideais, seu conhecimento da realidade, suas propostas e suas ações. Todos crescem juntos, transformam a realidade, criam o novo, em proveito de todos e com o trabalho coordenado. É o terceiro nível que deve ser almejado pelas OSCs.

2. Diagnóstico

O diagnóstico representa todo o trabalho de levantamento e sistematização de informações acerca da organização e o contexto ambiental em que ela se encontra inserida. As informações que não podem faltar são:

a) Olhando internamente para organização: valores, missão e visão

Definição dos valores

As crenças em torno das quais a organização foi construída são ideias fundamentais, pois representam as convicções dominantes e básicas, aquilo em que a maioria das pessoas da organização acredita. São elementos motivadores que direcionam as ações na organização, contribuindo para a unidade e a coerência do trabalho. Sinalizam o que se persegue em termos de padrão de comportamento de toda a equipe na busca da excelência.

Definição da missão

A missão é uma declaração sobre o propósito da organização, sua razão de ser. Serve de critério geral para orientar a tomada de decisões, para definir objetivos e auxiliar na escolha das decisões estratégicas.

Questões a serem respondidas:

- Quem somos?
- Qual é a nossa finalidade?
- Que fazemos para reconhecer, antecipar e responder à finalidade?
- Como devemos responder aos nossos grupos de influência?
- Quais são nossa cultura e nossa filosofia?
- Que nos faz ser distintos e únicos?

Definição da visão

A visão representa um estado futuro desejável, é uma conquista estratégica de grande valor para a organização.

- Como se pretende que a organização seja vista e reconhecida;
- É uma projeção das oportunidades futuras da organização e uma concentração de esforços em sua busca;
- *Onde* desejamos colocar a organização;

- *Como* incorporar as inovações necessárias para seu atingimento;
- É semelhante a um sonho, mas, ao contrário do sonho, diz respeito à realidade.

Histórico

Toda organização tem uma história que trata de suas motivações, do papel do(s) fundador(es), das experiências já vividas e da relação dos serviços desenvolvidos com o público atendido. É importante apresentar os principais êxitos, fracassos, desafios, fatos marcantes, entre outros.

Pessoas

Esse item refere-se às pessoas que participam da organização, em especial os funcionários, voluntários e prestadores de serviços. São os conhecimentos agregados por essas pessoas que diferenciam e tornam cada organização única. Diante disso, a valorização das habilidades e competências individuais são parte do capital da organização, que mobiliza e gerencia esses saberes e práticas aplicados às necessidades dos trabalhos executados.

Serviços/produtos

A sistematização dos serviços e produtos já realizada pela organização demonstra sua experiência e, mais que isso, indica as ações que está apta a executar junto aos seus parceiros e público-alvo. Vale ressaltar nesse item a importância de se ter atestados que comprovem a realização das atividades, pois isso dá mais credibilidade em relação aos futuros projetos e parceiros.

b) Olhando para fora da organização

Olhar para fora da organização é dedicar um tempo para conhecer o ambiente em que ela está inserida, e é relevante, pois nenhuma

organização sobrevive sozinha, daí a necessidade de se observar quem e o que está acontecendo ao seu redor.

Dessa forma, mapear as organizações congêneres, ou seja, aquelas que atuam em áreas, serviços e com público similares, é pertinente. Ao falar em projetos sociais, seria uma contradição tratar essas organizações como concorrentes, no sentido capitalista do mercado, mas deve-se estar ciente de que elas concorrem muitas vezes por recursos e parceiros. Essa concorrência deve ser encarada como um estímulo para diferenciar cada vez mais os serviços e a qualidade. Essas organizações congêneres podem se tornar parceiras para fortalecimento de uma rede que tenha como finalidade o bem social, pois o trabalho em rede amplia a intervenção no território e permite resultados melhores.

Os fornecedores são aqueles que apoiam a realização dos serviços e a manutenção da organização social. Sendo assim, além de preço e pontualidade, os fornecedores devem ser escolhidos pela qualidade e, preferencialmente, por compartilhar as causas defendidas. Uma possibilidade, por exemplo, é ter fornecedores de cooperativas ou associações, como padarias comunitárias, redes de compras solidárias, entre outros.

Como recursos externos à organização pode-se entender que sejam os chamados parceiros, aqueles que trocam recursos, como, por exemplo, o uso de laboratórios, espaços coletivos, consultorias e assessorias, entre outros.

Por fim, no ambiente externo encontram-se as pessoas que são ou podem ser beneficiadas pelos serviços prestados pela organização da sociedade civil. Conhecer aqueles para quem a missão institucional é pensada torna-se não só relevante, mas essencial, pois sem público a organização social não tem finalidade. Conhecer e ouvir esses atores é a base da organização, para assim atendê-los da melhor maneira possível.

Fazer um estudo macroambiental permite compreender a realidade social para além do território de atuação, fazendo com que o cenário ampliado seja incorporado para pensar as melhores ações que compõem o planejamento. Assim, dados demográficos, indicadores econômicos e sociais e legislação fazem parte do diagnóstico.

As fontes de informação para elaborá-lo podem ser encontradas em:

- Opinião de especialistas: apontam tendências;

- Indicadores (relatórios, balanços de gestão, jornais etc.);
- Dados, estatísticas, relatórios (empresariais, governamentais e do Terceiro Setor);
- *Benchmarking*: observar as outras organizações - fontes para inovar;
- Pessoas: nos mais diversos níveis da organização (não apenas os gestores), público-alvo, investidores/apoiadores, ex-membros etc.

O diagnóstico da organização será um documento que comporta uma visão completa do ambiente organizacional, tanto interno quanto externo. A partir disso, pode-se analisar os pontos fortes e fracos, além das oportunidades e ameaças.

Matriz FOFA

É uma ferramenta ideal para começar o planejamento estratégico e visa posicionar a forma de atuação da organização. Devido a sua simplicidade e abrangência metodológica, pode ser utilizada para fazer qualquer tipo de análise de cenário ou ambiente

Quadro 1. Diagnóstico do ambiente interno e externo da organização.

Fatores internos	Forças	Diferenciais internos da organização em relação a sua missão institucional.
	Fraquezas	Dificuldades internas da organização em relação a sua missão institucional.
Fatores externos	Oportunidades	Aspectos positivos do ambiente externo que envolvem a organização com potencial de trazer-lhe vantagens na sua atuação.
	Ameaças	Aspectos negativos do ambiente externo que envolvem a organização com potencial para dificultar a sua atuação.

Fonte: Elaboração própria.

Para a elaboração da Matriz FOFA, sugerimos algumas perguntas norteadoras que auxiliam em sua construção:

Forças

- Quais nossas melhores atividades realizadas?
- Como estão sendo usados os recursos disponíveis?
- Qual nossos diferenciais no trabalho social?
- O que tem garantido a adesão dos beneficiários?
- Quais as avaliações positivas dos beneficiários?
- Quais as avaliações positivas dos profissionais?

Fraquezas

- Nosso pessoal está devidamente capacitado?
- Quais as falhas dos nossos serviços?
- Nossos processos são bem definidos e confiáveis?
- Conhecemos nosso território?
- Quais as dificuldades de adesão dos beneficiários ao serviço?
- O que não tem funcionado no trabalho social?

Oportunidades

- Alguma política pública destaca-se no território?
- Como o território está organizado?
- Algum evento ou característica marcante na região que possamos aproveitar?
- Nossa rede está bem definida? Quais os principais parceiros?

Ameaças

- Alguma nova política pode afetar negativamente o território?
- Quais riscos sociais estão presentes no território?
- Quais as dificuldades em se trabalhar com a rede no território?

É fazendo a análise dos fatores internos e externos que o planejamento começa a ser estruturado para alcançar um modelo que alinhe as ações propostas e as estratégias organizacionais. Além disso, com essa análise fica mais claro para o gestor tomar a decisão de quais serão as ações necessárias para reduzir os pontos fracos e minimizar as ameaças de um lado, e de outro fortalecer as oportunidades e forças das organizações. Ao finalizar o diagnóstico, o planejamento passa para a segunda parte, que é a de elaboração do plano de ação da organização social.

3. Plano de ação

Considerando a Matriz FOFA elaborada, os participantes devem conjuntamente ir definindo as ações a serem realizadas durante o período determinado. Essa construção deve partir de ações que potencializem os pontos fortes e procurem sanar os pontos fracos, além de observar as oportunidades e ameaças que foram apontadas para o território a fim de pensar ações que usem as oportunidades como alavancagem e tragam uma atenção especial para o cenário das ameaças.

Algumas perguntas podem ser feitas com a finalidade de auxiliar na construção do plano de ação, lembrando que todo o processo deve ser colaborativo, e não apenas feito pela direção da organização.

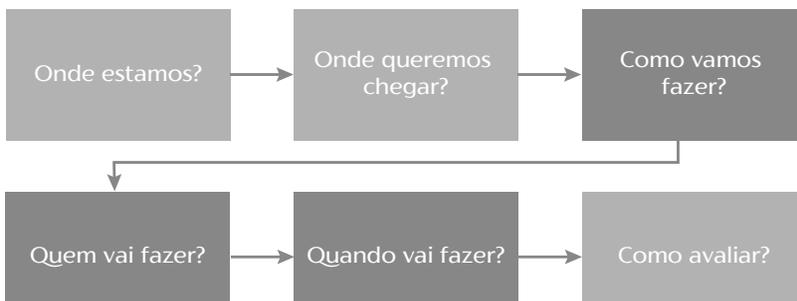


Figura 2. Perguntas para construção do Plano de Ação.

Fonte: Elaboração própria.

O desenho do plano de ação deve ser escrito de forma clara e direta para facilitar a implementação e o acompanhamento das ações. É no plano de ação que serão definidos os objetivos que a organização pretende alcançar durante aquele período, as atividades a serem realizadas dentro de um cronograma pré-estabelecido com a definição de seus responsáveis.

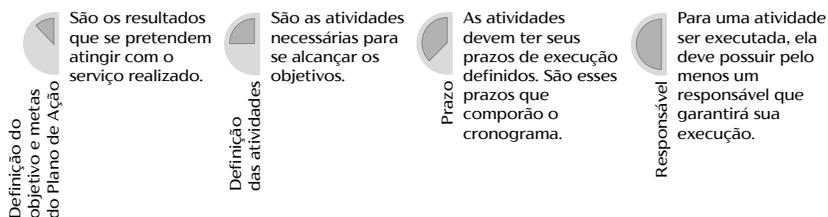


Figura 3. Etapas para o plano de ação.

Fonte: Elaboração própria.

Ressalta-se a diferença entre objetivo e meta: os objetivos são os resultados que se pretende atingir, sendo que todo objetivo deve ser iniciado com um verbo. Já as metas são os objetivos mensurados. Para cada objetivo, há pelo menos uma meta.

Quadro 2. Exemplo de plano de ação.

Objetivo	Meta	Ação	Prazo	Responsável
Formar jovens em técnica de jardinagem	30 jovens formados como técnicos de jardinagem	Realizar planejamento pedagógico com osicineiros	1ª semana	Coordenador pedagógico
		Elaborar material pedagógico	2ª e 3ª semanas	Oficineiros
		Selecionar 30 jovens	3ª e 4ª semanas	Coordenador pedagógico
		Ministrar aulas	5ª a 12ª semana	Oficineiros
		Realizar estágio programado	13ª a 16ª semana	Parceria com organização de seleção de estagiários
		Avaliação e finalização do curso	17ª e 18ª semanas	Coordenador pedagógico e oficineiros

Fonte: Elaboração própria.

O plano de ação detalha todas as atividades de forma ordenada, a fim de garantir um planejamento de recursos humanos, materiais, físicos e financeiros dentro de um cronograma. Assim, os recursos podem ser mais bem utilizados, evitando ociosidade e gastos inesperados.

Mesmo com o cuidado de realizar um plano de ação detalhado, sabe-se que no decorrer das ações muita coisa é alterada, tanto pela inclusão de novas atividades quanto pela descoberta de que ações e atividades previstas são inadequadas para a realização do que estava programado, são as chamadas estratégias emergentes.

As etapas **implementação, comunicação e monitoramento** não serão detalhadas neste artigo, apenas brevemente apresentadas, uma vez que todas essas etapas estão diretamente ligadas ao processo de planejamento.

4. Implementação

Nessa fase, as ações que foram elaboradas no plano de ação serão colocadas em prática.

É necessário incorporar um modelo de desenvolvimento de atores sociais a partir do planejamento estratégico e do fortalecimento da motivação dos envolvidos para alcançar os resultados esperados.

Nesse sentido, considerar a gestão das organizações da sociedade civil partindo da noção dos atores sociais permite pensar em agentes de mudanças, em pessoas que atuam como catalisadores e assumem a responsabilidade pela administração das atividades de uma mudança planejada.

Um dos objetivos neste caso é garantir uma melhoria na capacidade da organização em adaptar-se às mudanças, tanto ambientais quanto comportamentais, a fim de alcançar os resultados esperados.

Outra situação que não deve ser descartada, quando se fala na implementação de um planejamento, é o aparecimento das estratégias emergentes. O termo “estratégia emergente” foi introduzido por Mintzberg (1978), referindo-se à “estratégia não planejada”, sendo a ação só percebida como estratégica pela organização à medida que vai se desenrolando ou até mesmo depois que já aconteceu.

As estratégias emergentes são interpretadas como um processo de aprendizagem contínua:

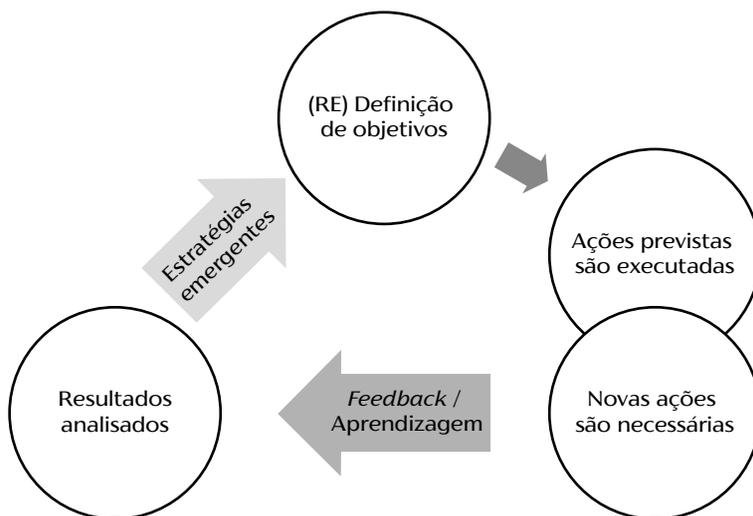


Figura 4. Processo de aprendizagem das estratégias emergentes.

Fonte: Elaboração própria.

As estratégias emergentes são importantes, uma vez que elas saem da prática para a estratégia, fazendo que haja sempre uma abertura para as inovações que o trabalho social oferece. Nesse momento, o planejamento deve ser revisto para que as novas estratégias sejam incorporadas, permitindo as adaptações necessárias para alcançar os objetivos e metas estabelecidos.

5. Comunicação

A comunicação com todos os públicos de interesse da organização, como fornecedores, funcionários, governo, público atendido etc., é fundamental para a sustentabilidade das organizações da sociedade civil.

Comunicar também é educar. Nesse sentido, apresentar os resultados alcançados e não alcançados auxilia a todos a criar um espaço de reflexão das ações propostas e suas formas de implementação. Por exemplo,

uma campanha de combate à violência contra as mulheres, em que mostra a situação antes e depois, quando apresenta resultados positivos pode empoderar aqueles que participaram, replicando as ações e os resultados.

A comunicação deve ser bilateral e transparente, podendo utilizar como ferramentas jornais, folhetos, site da organização, quadros de aviso em locais de fácil acesso, redes sociais, além de espaços de interação e *feedback* permanente.

O *feedback* auxilia no processo de aprendizagem organizacional, uma vez que é por meio dos dados e informações coletados pelo *feedback* que a organização consegue perceber como os atores externos estão assimilando as atividades e os resultados da organização. De acordo com Garvin (2001), uma organização que aprende deve dispor de habilidades para criar, adquirir e transferir conhecimentos, bem como ser capaz de modificar o seu comportamento, de modo a refletir novos conhecimentos e ideias.

6. Monitoramento e avaliação contínua

O monitoramento refere-se ao acompanhamento e à correção das ações de forma contínua. Essa fase acontece durante todo o ciclo do planejamento estratégico, implementação e avaliação dos projetos, pois as informações e ações devem ser constantemente checadas e, caso haja necessidade, devem ser alteradas.

Para construir um sistema de monitoramento e avaliação, é fundamental que sejam criados indicadores que respondam aos objetivos traçados. Os indicadores são diretamente relacionados aos objetivos e as metas, devem ser compreensíveis e de fácil aplicação e são associados a quantificadores de números absolutos ou percentuais.

Monitoramento é o processo de acompanhamento contínuo das ações em execução, aferindo cada etapa de seu processo de operacionalização, permitindo medidas corretivas de modo a cumprir os resultados estabelecidos no planejamento.

Avaliação é a análise dos aspectos de efetividade, eficácia e impactos de uma ação em relação à finalidade inicialmente traçada, subsidiando seu aprimoramento ou o seu redirecionamento, a partir do cumprimento dos resultados estabelecidos.

O monitoramento e avaliação devem:

- proporcionar maior transparência às ações: meio de prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas;
- auxiliar a tomada de decisão: informações úteis que qualificam as decisões;
- promover a aprendizagem e a disseminação do conhecimento nas organizações: amplia o conhecimento das equipes;
- aperfeiçoar a concepção e a gestão do serviço: permite revisões;

O monitoramento acontece durante todo o ciclo, pois as informações e ações devem ser constantemente checadas e, caso haja a necessidade, devem ser alteradas. Já a avaliação ocorre após a finalização de cada ciclo, devendo ser realizada a fim de verificar os resultados alcançados.

Considerações finais

Este artigo teve como pretensão apresentar a importância do planejamento estratégico e colaborativo para as organizações da sociedade civil. Mesmo esta constatação parecendo óbvia, na prática o cotidiano do trabalho das organizações da sociedade civil muitas vezes não permite haver tempo para um processo de planejamento com a participação de todos os envolvidos, e a organização acaba trabalhando em um esquema de “apagar incêndios”, o que impede a construção de cenários futuros e de uma reflexão sobre o trabalho social, a missão institucional e a visão a ser alcançada.

Barcellos et al. (2005) reiteram que o ganho para os participantes é resultado dos diálogos que compartilham entendimento, por meio de “estímulos a ouvir com atenção, falar abertamente e compreender o que os outros estão dizendo, em direção à descoberta de ideais compartilhados, dando-se conta para o que estão prontos, desejosos e são capazes de realizar”.

Reiterando, Gandin (2001, p. 88) considera que a participação no planejamento inclui a distribuição do poder, a possibilidade de decidir na construção não apenas do “como” ou do “com que” fazer, mas também do “que” e do “para que” fazer. Trata-se, portanto, de um método

de planejamento feito por pessoas, para pessoas e com pessoas, ou seja, deve-se alcançar a construção em conjunto para que de fato haja planejamento participativo.

Espera-se que esta leitura auxilie aqueles que trabalham nas organizações da sociedade civil a construírem seus planejamentos e incorporá-los como ferramenta de gestão, uma ferramenta usada para construção de cenários que possibilitem a tomada de decisão, além de um processo integrado ao cotidiano do trabalho, com visitas e atualizações constantes e, sobretudo, com o monitoramento e a avaliação que auxiliam na verificação dos resultados alcançados.

Referências

- BARCELLOS, P. F. P.; ANDRADE, A. L.; NÓBREGA FILHO, A. Construção do futuro com grupos sociais complexos: utilizando o pensamento sistêmico no planejamento de longo prazo com a participação de comunidades de aprendizagem. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 321-329, 2005. Disponível em: www.rausp.usp.br/download.asp?file=V4004321.pdf. Acesso em: 25 fev. 2019.
- DRUCKER, P. *Sociedade pós-capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1993.
- FISCHER, R. M. *O desafio da colaboração: práticas da responsabilidade entre empresas e terceiro setor*. São Paulo: Gente, 2002.
- GANDIN, D. A. Posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. *Currículo sem Fronteiras*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 81-95, 2001.
- GARVIN, D. *Gestão do conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização, intersectorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. *Revista FEA/PUC-SP*, São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov. 1999.
- MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. *O processo da estratégia*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

Fundamentos da organização da vida social e política no Brasil: relações Estado e sociedade e o papel das organizações da sociedade civil

Pedro Aguerre¹

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar a relação entre Estado e sociedade, conceitualizando a perspectiva da gestão social e o papel do chamado Terceiro Setor. Para tanto, lançamos mão da discussão sobre o Estado Democrático de Direito e a República, categorias fundamentais na democracia brasileira. Faz-se também uma breve caracterização da sociedade brasileira, com suas singularidades culturais e sociais, bem como suas influências na relação entre Estado e sociedade. Discute-se a concepção de cidadania e participação no contexto institucional brasileiro, caracterizado por sua constante transformação, auxiliando no estudo sobre a participação dos atores sociais e suas formas de articulação na esfera

1 Professor-assistente doutor da Faculdade de Economia e Administração, Contábeis e Atuariais (FEA) da PUC-SP. Membro do núcleo de estudos avançados do Terceiro Setor (NEATS/PUC-SP). Atualmente é vice-coordenador da área de Gestão de Pessoas do Curso de Administração (2018/2019) e assistente especializado da Pró-Reitoria de Cultura e Relações Comunitárias. Registro e agradeço a participação e contribuições dos pesquisadores Matheus Lima e Juliana Mancuso.

pública. O propósito deste texto é abordar a sociedade civil dentro da democracia contemporânea, com sua capacidade de propor políticas públicas e realizar reivindicações sociais.

Palavras-chave: Estado, República, Estado Democrático de Direito, Democracia Participativa, Sociedade Civil, Terceiro Setor, Organizações da Sociedade Civil, Política, Políticas Públicas.

Introdução

Este artigo apresenta alguns conceitos fundamentais referentes à organização do Estado e à relação Estado e sociedade, desenvolvendo um percurso crítico de contextualização que deságua em uma breve apresentação do chamado Terceiro Setor e da perspectiva da gestão social. Para tanto, são recuperados e descritos alguns aspectos fundamentais da república e do Estado Democrático de Direito, considerados como duas categorias fundamentais que compõem e qualificam a democracia brasileira enquanto instituição que foi revista e reorganizada pela Constituição Federal de 1988.

Estabelecendo, preliminarmente, algumas breves considerações históricas relevantes para a compreensão do contexto contemporâneo, é feita uma breve caracterização da sociedade brasileira em sua diversidade e na acentuada desigualdade social, uma de suas características mais marcantes, que a singulariza perante o resto do planeta.

Para alcançar esse objetivo, optou-se metodologicamente por privilegiar o resgate dos costumes e mentalidades envolvidos no processo de formação política e social brasileira e sua influência nas relações construídas entre Estado e sociedade.

Esta discussão constitui o pano de fundo para o relevante debate sobre as concepções de cidadania e da participação, dentro de um contexto institucional brasileiro em constante - e muitas vezes preocupante - transformação. Por um lado, destaca-se a figura do povo, considerado como elemento central para a discussão aqui empreendida, seja como verdadeiro soberano do poder político, seja na sua dimensão participativa e de destinatário das consequências dos atos governamentais. Por outro lado, faz-se necessário considerar os fundamentos e as relações

entre Estado e sociedade, tematizando a tríade Estado, sociedade civil e mercado. Mais do que esferas precisas e claramente delimitadas, esta divisão ajuda a evidenciar os atores que participam da esfera pública e suas formas de articulação dentro de uma realidade republicana, ou seja, a disputa pelos benefícios sociais (tendo como baliza o imperativo ético da produção do bem-comum na sociedade).

O ponto de chegada deste texto será uma breve abordagem sobre a chamada sociedade civil, que é entendida como uma esfera diversa, múltipla, heterogênea e complexa, onde se abriga o chamado Terceiro Setor, que alguns autores têm denominado de “setor privado de interesse público”, e sob o qual se encontram as chamadas organizações não governamentais, as organizações da sociedade civil (OSCs).

Dessa forma, torna-se possível contextualizar uma área que tem um papel fundamental nas democracias contemporâneas, inclusive para a proposição de políticas públicas, como esfera a partir da qual são endereçadas reivindicações da sociedade. Consideradas essenciais nos processos de transformação da realidade social e para a disputa, no sentido da construção de um Estado brasileiro orientado para a construção do bem-comum, o Terceiro Setor tem sua importância ampliada em um momento histórico de ampla globalização e de questionamento dos paradigmas democráticos construídos a partir do pós-guerra.

1. Notas sobre os costumes e mentalidades na formação social e política brasileira

Para alcançar novamente a restauração do Estado de Direito e a democracia, em 1985, após 21 anos de ditadura militar, a transição foi adjetivada pelo próprio regime empresarial-militar iniciado em 1964 como “lenta, gradual e segura”. O sociólogo Florestan Fernandes caracteriza o período de redemocratização como uma “transição pelo alto”, a partir dos interesses dominantes. A anistia, que se estendeu aos graves crimes cometidos pelo regime, e a derrota do movimento de massas pelas “Diretas Já” evidenciam essa transição tutelada. Não obstante, inaugura-se um novo período histórico, especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, qualificada como “Constituição

Cidadã”, inaugurando um período histórico complexo de transformações e desenvolvimento. Ao revisitar este (que é o período democrático de maior extensão já vivenciado no país, desde a Proclamação da República), serão sublinhados alguns aspectos que marcam a organização da vida social e política no Brasil.

É pertinente diferenciar conceitos fundamentais como “estrutura” e “instituição” e “Estado” e “governo”. Ocupar os espaços institucionais dentro da dinâmica da alternância de poder pelo voto da população não implica propriamente alcançar ou estar no poder. O poder dentro do Estado é uma realidade muito mais abrangente e estrutural. Para desvendá-la é preciso do auxílio de uma abordagem histórica, observando os costumes e mentalidades que se desenvolvem e arraigam em um determinado país, influenciando o perfil das instituições do Estado e as relações com a sociedade.

Como observa Comparato (2017), se os costumes são modos de vida largamente observados em uma sociedade, as mentalidades podem ser definidas como visões de mundo, conjuntos de ideias, sentimentos, crenças e valores predominantes, presentes na formação mental e cognitiva de cada um. Podem ser individuais ou coletivas. Podem estar em um povo, grupos regionais, étnicos, de gênero ou categoria profissional.

Diversos autores acentuam que a transformação das mudanças de costumes e mentalidades em um país não se faz adequadamente pela via do poder, mas por meio de um esforço organizado de educação cívica, mostrando-se a imoralidade ou o atraso técnico do modo de vida tradicional. Até porque as inovações, legais e culturais, que contrariam velhos costumes e mentalidades, tendem a ser desrespeitadas, de modo aberto ou oculto, ou até mesmo por meio de *fake news*.

Resgatando Marshall, autor que descreveu a expansão dos direitos civis, políticos e sociais na Inglaterra, José Murilo de Carvalho afirma existir um direito social que tem sido historicamente um pré-requisito para a expansão dos outros direitos: “nos países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez [...] a educação popular foi introduzida. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política” (CARVALHO, 2002).

Talvez por isso, escrevendo na virada do século, o autor já apontava para a tendência de perda de confiança e desgaste do sistema democrático:

Já 15 anos passados desde o fim da ditadura, problemas centrais de nossa sociedade, como a violência urbana, o desemprego, o analfabetismo, a má qualidade da educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde e saneamento, e as grandes desigualdades sociais e econômicas ou continuam sem solução, ou se agravam, ou, quando melhoram, é em ritmo muito lento. (CARVALHO, 2002)

Michael Sandel (2015) reforça o desafio da redução da desigualdade, lidando com “o abismo entre ricos e pobres”, que constitui uma “comunidade injusta”. Entre as inúmeras políticas que podem reduzir a desigualdade, enfatiza as ações afirmativas governamentais na educação para “dar oportunidades iguais para quem está em patamares de desvantagem socioeconômica”, criando um ambiente educacional de aprendizagem melhor para todos, com “estudantes de diferentes origens étnicas, econômicas e sociais em uma mesma sala de aula”. Tais medidas, no entanto, isoladas de outras, não são suficientes para mudar profundamente a estrutura de uma sociedade.

Segundo Grajew e Maia, metade da população vive, em média, com menos de um salário mínimo por mês, enquanto que, para figurar no grupo dos 10% que mais ganham, basta uma renda de pouco mais de 3 salários mínimos, segundo dados de 2015 da Pnad (MAIA; GRAJEW, 2018). Em face disso, os autores reforçam a importância da redistribuição da carga tributária: enquanto os mais pobres gastam 32% da renda em tributos, os mais ricos gastam 21%. No Brasil, os 5% mais ricos detêm a mesma fatia da renda que os 95% restantes. Ademais, de se manter o ritmo atual, estima-se que as mulheres ganharão como os homens só em 2047, e os negros atingirão o nível de renda dos brancos em 2089 (OXFAM, 2018).

No livro *Raízes do Brasil*, Sérgio Buarque articula com muita propriedade a tensão irresolvida da conflituosa convivência entre o atrasado e o moderno na sociedade brasileira. O mesmo parece ter acontecido no processo de produção e desenvolvimento das modernas cidades brasileiras, com periferias hiperpopulosas e desassistidas. Ao mesmo tempo,

teria se mantido aberto o espaço para formas de coronelismo urbano e prevalência de práticas cartorárias, personalismos e favorecimentos pessoais, contribuindo fortemente para a elevada segregação socioespacial encontrada nas grandes cidades brasileiras (MARICATO, 2000).

Algumas pistas sobre a formação das mentalidades podem ser apreendidas de cinco grandes fatores, estabelecidos por Comparato, determinantes na formação da sociedade brasileira, cujo enunciado, mesmo sem aprofundamento, dá uma boa ideia das grandes contradições e dificuldades que marcam o desenvolvimento político e sociohistórico brasileiro:

- o grande domínio rural autárquico;
- a autocracia governamental;
- a escravidão indígena e africana;
- o prestígio da riqueza;
- a influência do catolicismo romano.

Estes fatores explicariam parte significativa dos controvertidos aspectos envolvidos na formação política e ética brasileira e a estruturação do sistema econômico e social, tais como, por exemplo, a estrutura fundiária baseada em latifúndios e o propalado “patrimonialismo”, conforme analisado por Faoro e Buarque de Holanda, que diz respeito à secular característica de uso do Estado para satisfação de interesses particulares e de privatização da coisa pública. O catolicismo, por sua vez, constituiu-se como aliado no processo de colonização portuguesa, justificando a escravização e trazendo uma visão de educação como aculturação e adestramento. A possibilidade de desenvolvimento dos valores impessoais e republicanos exigidos, desde o século XIX, pela modernidade, instala-se tardiamente, no Brasil, haja vista que as primeiras universidades datam do século XIX, séculos depois de serem instaladas nos países de colonização espanhola.

Relembrando Frei Vicente de Salvador, primeiro historiador do Brasil, quando afirma que “nenhum homem nesta terra é repúblico nem zela e trata do bem comum, senão cada um do bem particular”, Comparato destaca alguns traços marcantes na formação da mentalidade brasileira em relação à vida política: o privatismo indica a prevalência dos interesses econômicos e políticos pessoais dos detentores

do poder e o conseqüente descaso com as ideias republicanas de que o Estado deve oferecer serviços públicos universais de qualidade; o personalismo indica uma postura que não fortalece o princípio das relações impessoais nas instituições nem contribuiu para estruturar a ordem coletiva; o predomínio dos sentimentos sobre as convicções racionais exemplifica o “homem cordial” descrito por Buarque de Holanda, que age principalmente pelo coração, de forma impulsiva ou irascível, em oposição ao racionalismo propugnado por Max Weber; a dissimulação do caráter e a duplicidade das instituições impedem a conformação de um verdadeiro Estado de Direito, em que as instituições, legitimadas pela sociedade, controlam-se mutuamente e fazem valer suas prerrogativas. Esta característica pode ser exemplificada com o ditado atribuído a Vargas: “aos amigos tudo, aos inimigos, a Lei”. Por fim, o autor destaca o “multissecular costume da corrupção no nível oligárquico” (especialmente nas relações entre potentados econômicos privados e burocracia estatal).

Ao indicar essas marcas identitárias da realidade política, que identificam a peculiar conformação das mentalidades em um país tão marcado pela desigualdade e exclusão social, vale a ressalva de que estes traços não configuram uma visão única e maniqueísta. Eles podem se diferenciar entre diferentes períodos históricos, regiões, configurações econômicas e sociais e instituições. De fato, trata-se de um país continental extremamente diverso, que recebeu populações das mais variadas culturas, de todo o planeta e, destacadamente, ao longo mais de três séculos, milhões de homens e mulheres africanos escravizados. Por essa razão, quaisquer generalizações, seja quanto à identidade brasileira, seja quanto aos padrões éticos dos atores sociais envolvidos na estruturação do Estado brasileiro e suas instituições, tem veracidade limitada, pois significaria fechar os olhos para uma realidade que se configura como campos em disputa, com tensões e diferentes práticas e intencionalidades dos distintos atores sociais.

Em “Traços brasileiros para uma análise organizacional”, Freitas destaca a estratificação social rígida e hierarquizada com a imposição do modo de produção e das estruturas sociais portuguesas, desenvolvendo uma colonização escravagista e seus ciclos econômicos que atenderam às necessidades da Metrópole. O universo plural das

mentalidades e costumes populares denominado de brasilidade se desenvolveu a partir de raízes indígenas, africanas e latino-ibérica portuguesa, unidas pelo sistema de exploração econômica, pela língua, pelo território contínuo e, posteriormente, pela formação do Estado brasileiro, após a Independência.

Acentuando as marcas da violência, da escravidão e do tortuoso caminho da construção da cidadania no Brasil, devido às poderosas forças do poder econômico - que para fazerem valer seus interesses sobrepujam o caráter democrático e republicano do Estado -, Lilia Schwarcz e Heloisa Starling, ao lembrar o grande entusiasmo popular com a abolição, já às portas do século XX, que

numa nação caracterizada pelo poder de grandes proprietários rurais, muitos deles donos de imensos e isolados latifúndios que podiam alcançar o tamanho de uma cidade, autoritarismo e personalismo foram sempre realidades fortes, a enfraquecer o exercício livre do poder público, a desestimular o fortalecimento das instituições e com isso a luta por direitos.

Essa determinação cultural profunda traz certa lógica e certa linguagem da violência de tal forma que “apesar de não existirem formas de discriminação no corpo da lei, os pobres e, sobretudo, as populações negras são ainda os mais culpabilizados pela Justiça, os que morrem mais cedo, têm menos acesso à educação superior pública ou a cargos mais qualificados no mercado de trabalho”. O país, assim, “possui uma Constituição avançada, a qual impede qualquer forma de discriminação - mas pratica um preconceito silencioso e perverso [...] duradouro e enraizado no cotidiano”.

Talvez não seja despropositado associar esta discussão à vigência, em nossos costumes e mentalidades, do legado dessa sociedade escravocrata e patriarcal, preservando ambiguidades e contradições reveladas por palavras como exclusão, violência, discriminação e preconceito, não superadas nesses cinco séculos. Caminho de idas e vindas, complexo e contraditório, o processo político alterna momentos de avanços e recuos no campo do desenvolvimento institucional, social e econômico. Inúmeras obras artísticas, como o filme *Que horas ela volta* (de

2015, dirigido por Anna Muylaert), que discute as desigualdades da sociedade brasileira por meio dos conflitos entre uma empregada doméstica do Brasil e seus patrões de classe alta, retratam essa realidade.

Ou seja, as particularidades do processo político do período democrático brasileiro, que certamente admitem inúmeras leituras e visões, também possibilitam leituras críticas mais severas sobre as consequências destes costumes e mentalidades na vida institucional brasileira:

A Constituição Federal de 1988 abre-se com a declaração de que “a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito”. “Na realidade, porém, o Estado Brasileiro não é republicano, nem democrático, nem tampouco um verdadeiro Estado de Direito. Não é republicano, porque nesta terra, desde o Descobrimento, o interesse privado sempre prevaleceu sobre o bem público. Não é democrático, porque o povo nunca chegou a ter voz ativa na vida política. Enfim, não é um autêntico Estado de Direito, porque o grupo oligárquico, que sempre deteve o poder supremo e é a fonte primária de toda a corrupção, foge a qualquer controle jurídico”. (COMPARATO, 2011)

2. República, democracia e estado democrático de direito

Nos últimos anos do estado de exceção verifica-se a intensificação da luta pela democratização, protagonizada por ações dos mais diversos movimentos sociais, sindicais e políticos, exigindo a volta à democracia e o retorno das liberdades civis e políticas. Esse novo período, também permeado por seríssima crise econômica e fiscal, se expressará de forma contundente na chamada “Constituição Cidadã” de 1988. Dentre os seus principais objetivos, inscritos no Art. 3º, estão a liberdade e o desenvolvimento social, redução das desigualdades e promoção do bem-comum, sem quaisquer formas de discriminação. Estes grandes objetivos refletem o reconhecimento da questão social como uma pauta nacional ineludível, visibilizando a brutal desigualdade e a assimetria de oportunidades que se traduzem numa demanda por desenvolvimento

econômico, social e a incorporação de segmentos sociais relevantes, então marginalizados.

José Murilo de Carvalho (2002) observa que a palavra “cidadania” se destaca no auge do entusiasmo cívico com o processo de redemocratização do Brasil. Foi naquele contexto que a Constituição de 1988 passou a ser chamada de “Constituição Cidadã”. Para o autor, havia uma certa ingenuidade na crença de que a democratização das instituições seria garantia de liberdade, participação, segurança, desenvolvimento, emprego e justiça social, sublinhando ainda a tendência de perda de confiança e desgaste do sistema democrático com o previsível agravamento dos problemas sociais. Vale lembrar que, do ponto de vista fiscal e econômico, as décadas de 1980 e 1990 foram apelidadas de década perdida e mais que perdida, respectivamente. Ainda assim, o período democrático foi incorporando novas visões, transformando paulatinamente costumes e mentalidades, indicando caminhos a seguir, ou seja, estabelecendo o debate no seio da sociedade, em uma demonstração de vitalidade social e de um potencial de mudanças no rumo do processo de desenvolvimento nacional, abrindo caminho para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à transformação dessa realidade e à correção de rumos em relação ao período anterior.

Para Benevides, o Estado é uma estrutura impessoal, que reúne instituições que exercem o poder político em um território, e possui o monopólio legal da violência, constituída pelos seus fundamentos: povo, território e governo soberano. Governo, por sua vez, pode ser definido como o conjunto de mecanismos específicos para a tomada das providências necessárias para a atenção às obrigações de Estado. Ele é provisório, enquanto o Estado é permanente. Dentro da perspectiva de ação de governo, aparece, ainda, o conceito de Administração Pública, com suas características e prerrogativas, a partir do qual é possível pensar nas políticas públicas e nas formas de efetivar os direitos constitucionais.

A sociedade compreende a população de um país, que pode ser analisado segundo sua distribuição regional (regiões do país, situação rural/urbana etc.), classificações socioeconômicas, étnico-raciais, etárias ou de gênero, entre outras. Para além dessas conceituações, ao se pensar na vida em sociedade, um recorte importante que aparece é o conceito de sociedade civil, que diz respeito às formas como a sociedade

moderna se organiza: é formada por agrupamentos institucionalizados ou não, envolvendo igrejas, sindicatos, ONGs, movimentos sociais, empresas, órgãos de educação, imprensa e partidos políticos.

É importante assinalar que na modernidade as instituições se desenvolvem a partir da ideia de Estado-nação, que surge a partir das reformas e revoluções que marcaram a modernidade europeia, em especial a Revolução Francesa, possibilitando o desenvolvimento do liberalismo e do próprio capitalismo, como modo de produção dominante. Assim, os conceitos fundamentais da República, Democracia e Estado de Direito conjugam elementos comuns e diferenciados, ao se considerarem os países centrais e os países da expansão colonial, refletindo distintos caminhos e experiências. Por isso costuma-se dizer que as legislações dos países têm, por assim dizer, um DNA em comum, um núcleo de ideias, geralmente associado aos direitos civis, inicialmente estabelecidos por John Locke e consagrados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (liberdades individuais, como os direitos à vida, de ir e vir, à liberdade de expressão, à propriedade, à igualdade perante a lei, a não ser julgado fora de um processo regular, a não ter o lar violado, entre outros). Chega a ser irônico pensar na disseminação desses valores numa América hispânica e num Brasil escravocratas.

Mesmo assim, por diferentes caminhos estes países também começam a vislumbrar os direitos e deveres da cidadania. A luta pelos direitos, sejam direitos civis, sociais ou políticos, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-Nação. Como contextualiza Carvalho, “era uma luta política nacional, e o cidadão que dela surgia era também nacional”:

Isto significa dizer que a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado. Da cidadania como a conhecemos fazem parte então a lealdade a um Estado e a identificação com uma nação. A maneira como se formaram os Estados-Nação condicionou, assim, a construção da cidadania. Em alguns países, o Estado teve mais importância e o processo de difusão dos direitos

se deu principalmente a partir da ação estatal. Em outros, ela se deveu mais à ação dos próprios cidadãos. (CARVALHO, 2002)

Isto posto, detalham-se a seguir alguns conceitos fundamentais que ilustram a importância do Estado na vida de uma sociedade e a importância da política e da cidadania ativa em uma sociedade. A frase citada por Francisco Weffort na introdução a *Os clássicos na Política* é emblemática: “a desgraça dos que não se interessam por política é serem governados pelos que se interessam”. Contudo, a participação das pessoas na vida da nação não é apenas fundamental no sentido de controle e restrição do exercício do poder por parte de seus detentores. Ela é fundamental como espaço para o exercício da cidadania, não só para a escolha dos governantes, mas também para expressão de reivindicações e denúncias e, em seguida, para a construção e implementação de políticas públicas, visando à concretização do objetivo maior da garantia da dignidade da pessoa humana e da construção coletiva do bem-comum. Voltaremos aos temas da cidadania e da participação.

E quais são as características fundamentais do Estado brasileiro? Iniciando pela ideia de república, ela se constitui na modernidade em oposição à monarquia. Para Benevides, “o verdadeiro regime republicano é aquele em que o bem-comum do povo está acima dos interesses particulares, ainda que estes interesses sejam legítimos” (Benevides, 2016). Uma ideia que acompanha à de república é a de soberania, que é a fonte do poder político. Conforme reza a Constituição, em seu Parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Ou seja, o povo é o soberano do poder político, que o outorga aos representantes eleitos, os quais, por sua vez, o exercem em seu nome. Note-se que está implícita a ideia de controle do poder pelo povo, não cabendo ser interpretada a soberania, de maneira alguma, com uma outorga sem limites nem deveres por parte dos governantes eleitos, como nas monarquias absolutistas. Além disso, como será visto adiante, o povo também pode exercer o poder diretamente.

A república é a forma de governo de um país e se caracteriza pela eletividade e pela temporariedade dos mandatos do chefe do poder executivo. Por sua vez, o sistema de governo define a forma da

organização estatal. No Brasil, ao longo de toda a história republicana, esta forma é a presidencialista, o que define um determinado tipo de relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo (que difere muito da relação que se constitui entre estes no parlamentarismo).

As eleições para o poder executivo são chamadas de majoritárias e as do legislativo, proporcionais. As eleições dos governantes, nas quais o candidato mais votado é eleito, podem ser em dois turnos se no primeiro não se atingir a maioria absoluta dos votos. Isto vale para o governo nacional, os estados, distrito federal e para os municípios com mais de 200 mil habitantes.

A dinâmica de funcionamento do sistema republicano está assentada, como dito anteriormente, na ideia de soberania, de participação do povo como cidadão e como eleitor.

Da ideia de república deriva também a de valores republicanos. O povo exerce a prerrogativa da representação a partir da figura do partido político, que possui o papel de encaminhar demandas da sociedade. No Brasil, são parte do Estado, pois as candidaturas precisam ser representadas por partidos legalmente constituídos e habilitados para inscrever candidatos (Benevides, 2016). Esse papel é intermediado por um conjunto de legislações de direito eleitoral e do funcionamento dos partidos, os quais definem as regras e condições da representação política.

No Brasil, este arcabouço legal tem sofrido periódicas intervenções e alterações a partir do poder Judiciário, especialmente da justiça eleitoral e do poder legislativo. Sendo o Brasil presidencialista, caracteriza-se pelo protagonismo do poder executivo e amplidão de suas atribuições, o que se traduz no encaminhamento de projetos de lei e medidas provisórias, cabendo ao legislativo acolher e discutir, após debates e acordos políticos, buscando sua aprovação. O Congresso, por sua vez, também pode “dar as cartas” se o governante não constituir uma base aliada forte e leal.

A base jurídica para o funcionamento da democracia representativa foi sendo alterada desde o ingresso na democracia, no que tange às regras para formação de partidos, para definição das candidaturas, das coligações partidárias, para financiamento dos partidos, da propaganda eleitoral (tempo de TV e rádio), entre outras, levando a um sistema de alta complexidade que favoreceu a explosão do número de partidos mas manteve muito limitada a representação política da sociedade

(trabalhadores, movimentos sociais, mulheres, negros, jovens, representantes de organizações da sociedade civil organizada etc.), ao passo em que as bancadas ligadas aos grupos de poder econômico se expandiram enormemente. Apesar da histórica e intensa atuação dessas bancadas, que foram caricaturizadas no noticiário político (“bala”, “boi”, “bola”, “bíblia” etc.), ainda há muito pouco debate sobre os projetos de regulamentação do *lobby*, como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, organizando a atuação dos grupos de pressão.

Vale ressaltar a ação da sociedade civil em favor da democratização do sistema eleitoral e de uma ampla reforma política – entre outros, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e a Plataforma pela Reforma Política² – por meio da articulação de movimentos sociais, entidades, fóruns e redes que, desde 2004, atuam para conscientizar a sociedade quanto à necessidade de reforma do sistema político brasileiro.

Uma mudança recente muito ilustrativa e também uma antiga reivindicação de diversos movimentos sociais e organizações da sociedade civil foi a que eliminou o financiamento dos partidos pelas empresas, mecanismo que foi progressivamente encarecendo as campanhas eleitorais e que se tornou fonte das mais diversas denúncias, muitas delas comprovadas, de corrupção.

No entanto, a alteração feita em 2017 pelo Governo Temer, mantendo o financiamento público, mas admitindo o financiamento privado por parte dos cidadãos, trouxe um aspecto extremamente controverso, a saber, o veto à existência de quaisquer limites nessas doações de pessoas físicas, desequilibrando a chamada isonomia em favor das pessoas ricas: em um país de extremada concentração da riqueza e recordista mundial em desigualdade, os mais ricos passaram a poder investir nas eleições em seus candidatos com somas impensáveis para o cidadão comum, comprometendo a isonomia entre os cidadãos.

Vale citar uma proposta de mudança que envolveu de fato a sociedade, a consulta sobre o regime de governo presidencialista: instaurado em 1889, esse regime foi colocado em debate e terminou sendo mantido no plebiscito de 21 de abril de 1993. Ele foi proposto a partir de uma emenda da Constituição de 1988 que determinou a realização de

2 Disponível em: <http://www.reformapolitica.org.br/>. Acesso em: 17 abr. 2019.

plebiscito para esse caso, a fim de resolver um conflito de opiniões no parlamento constituinte, levando o assunto a consulta popular.

Um exemplo das comuns e muitas vezes complicadas transformações nas regras do jogo da representação é a Emenda Constitucional nº 16, de 1997, que passou a permitir a reeleição apenas uma vez para um mandato subsequente e sem restrição para um pleito não consecutivo. A mudança estabelecendo a reeleição foi proposta e aprovada no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, valendo para a sua própria recondução para mais um mandato. O instituto da reeleição acabou tendo significativa participação na lógica política que se estabeleceu no País, mudando a característica de nosso presidencialismo de coalizão, ampliando o poder das bases parlamentares que sustentam as gestões dos governantes eleitos.

O federalismo é a forma de organização do Estado no Brasil, também desde 1889: “o Estado federado é a forma de Estado soberano, com personalidade jurídica de Direito Público Internacional e com capacidade para a autodeterminação”.

A constituição de 1988 introduziu inovações na forma de organização do Estado, elevando o município à condição de ente federado: a federação, assim, é um todo formado pela união dos entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios). Cada um desses entes é autônomo entre si, com governo próprio e diplomas legais específicos (Constituições Estaduais, Lei Orgânica do Distrito Federal e Leis Orgânicas Municipais) de acordo com as competências definidas pela Constituição Federal (CF) de 1988, que podem ser comuns ou complementares: União (Art. 21 e 22 da CF), estados-membros (Art. 24 da CF), e municípios (Art. 30 da CF).³

Outra condição de existência e instituição fundamental da república é o Estado de Direito: “uma realidade político-jurídica utilizada historicamente para caracterizar a realidade do Estado Liberal”, comprometida, em essência, com a garantia dos direitos fundamentais. O Estado de Direito se caracterizaria pela:

3 O Parlamentar e os Direitos Humanos (Manual de orientação ao parlamentar municipal, estadual e federal). Mandato Dep. Orlando Fantazzini (<http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/br/parlamentar/federacao.htm>)

a) total submissão ao império das leis, entendidas como ato emanado formalmente do Poder Legislativo composto pelos representantes do povo-cidadão; b) divisão harmônica dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; c) o enunciado e garantia dos direitos individuais. (BATISTA, 2012)

A denominação adotada na Constituição de 1988, a saber, de Estado Democrático de Direito, por sua vez, não só inclui o princípio da soberania popular e da efetiva participação do povo na gestão da coisa pública, mas vai além:

No Brasil, no texto da Constituição Federal de 1988, fala-se de um Estado Democrático de Direito, expressão que reflete a predominância do regime democrático, a preocupação com a maior participação do povo na organização e no funcionamento das instituições públicas, como também “a destinação do poder à garantia dos direitos”. (BATISTA, 2012, p. 321)

O Estado Democrático de Direito, segundo Pereira, se caracteriza ainda pela prevalência do princípio da legalidade “pois assegura aos indivíduos a participação democrática, o direito de expressar sua vontade com liberdade, longe de empecilhos (Art 5º, inciso II, da Constituição Federal: ‘ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’)” (PEREIRA, 2012).

Os mandatários do poder político e os servidores do Estado, representantes da soberania do povo, devem pautar seus atos pelo republicanismo, pelos valores republicanos, podendo a inobservância desses valores levar a medidas e providências administrativas e políticas. No título III da Constituição, que aborda a organização do Estado, o capítulo VII trata da administração pública. Na seção I, Disposições Gerais, afirma-se no Art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros”.

Vale destacar, ainda, os princípios da supremacia do interesse público, da transparência, da razoabilidade, da motivação,

da continuidade dos serviços públicos e do devido processo legal. O princípio do devido processo legal significa que todos os atos administrativos devem se pautar pela observância dos procedimentos legais para a consecução do interesse coletivo. Barau aponta que, para além desses princípios, a administração pública deve se pautar também pelos “princípios da responsabilidade do Estado, do controle administrativo e judicial dos atos administrativos, da hierarquia e da especialização. No Brasil, tais princípios estão contidos ao longo de todo o texto da Constituição Federal de 1988, entre os quais se destacam os artigos 1º a 5º, 37, 44 a 135”.

Para Amabile, a administração, seja na seara pública, seja na privada, é a atividade daquele que não é senhor absoluto, que depende de uma vontade externa, individual ou coletiva: “no caso da Administração Pública, a vontade externa decorre da lei que é o instrumento primeiro a direcionar a ação de um Estado Democrático de Direito, constituído pelo amálgama de entes federativos e sob a designação de República” (AMABILE, 2012). Assim, conclui-se que a forma de organização do Estado é um aspecto importante na discussão das políticas públicas. Por exemplo, na divisão das competências e atribuições entre entes federados na provisão das políticas públicas consagradas na Constituição, as quais podem ser exclusivas e concorrentes, buscando e estimulando a complementaridade e a cooperação interfederativa.

Esta é também uma discussão importante no que diz respeito ao modelo de desenvolvimento em vigor num País, permitindo entender melhor como o Estado se organiza para atingir os fins para os quais ele foi constituído. No Brasil, uma série de legislações e reformas administrativas tem modificado a forma de atuação do Estado no que diz respeito às parcerias para gestão das políticas públicas. A Reforma Administrativa ou Reforma da Gestão Pública (1995), que se transformaria, em 1998, na Emenda à CF nº 19, e a Lei da Responsabilidade Fiscal, de 2000, são dois exemplos de mudanças institucionais importantes, estabelecendo limites para os gastos do Estado e criando condições para a criação das chamadas organizações sociais, ampliando sua presença na execução de políticas públicas como saúde, assistência social e cultura. Todas as dimensões dos valores republicanos, como a efetividade, a transparência, a prestação de contas, a moralidade, a razoabilidade,

são requisitos que precisam ser observados e garantidos para o aprimoramento deste novo modelo de atuação nas políticas públicas.

3. Relações Estado e Sociedade: a questão do poder e da participação social

A participação na vida institucional do País é sem dúvida muito importante. A interação direta da sociedade civil organizada com a administração pública (seja do município, do estado ou do País) e com os governos constituídos é uma prerrogativa fundamental da sociedade civil perante o Estado. As instituições de Estado concentram poder, que é exercido sobre a sociedade, por meio de deliberações e políticas que interferem na vida das pessoas. Sendo assim, é difícil não se reconhecer a legitimidade da participação social. Duas frentes em que esta participação está consagrada são os processos de discussão, formulação, desenvolvimento e acompanhamento das políticas públicas e a participação na definição das prioridades e no acompanhamento da execução dos orçamentos públicos.⁴

Maria Victoria Benevides afirma que Rousseau, “o grande e radical defensor da democracia direta (século XVIII) reconhecia que o povo não pode abandonar suas atividades privadas para se dedicar à administração da coisa pública - o que cabe, precipuamente, aos governantes e aos membros da burocracia estatal, nos vários níveis”. Sendo assim, as formas de democracia direta não visam descartar ou diminuir a democracia representativa, mas “atuar como corretivos aos vícios, desvios e insuficiências da representação, já bem conhecidos”.

Democracia participativa é como são chamados esses mecanismos em que há exercício de poder direto pelo povo, dentro de uma democracia representativa. Também é chamada de democracia semidireta, “pois não consiste nem em fazer assembleias gerais da população de

4 Pode-se registrar alguma melhoria da governança na área da transparência dos atos públicos com a aprovação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), que obriga órgãos públicos a fornecerem informações ou documentos solicitados em um prazo de 20 dias, desde que não sejam considerados secretos.

um país inteiro nem em ter decisões tomadas somente pelos seus representantes” (POLITIZE, 2017). Em todos os países do Ocidente democrático vigoram práticas de democracia direta e participativa, algumas delas já facilitadas pelas novas tecnologias da sociedade da informação. É um tipo de democracia que visa a conectar a população com a política do seu país, seja em países grandes, como os Estados Unidos e a Itália, ou pequenos, como Suíça ou Uruguai, com diferentes experiências e particularidades de sua organização política e social.

Benevides ressalta que, na realidade, “desde as revoluções burguesas do final do século XVIII [...], o voto popular e as eleições periódicas não tornaram o povo participante ativo na vida pública”, pois muitas vezes não conseguem impedir que uma classe social, um estamento ou um partido monopolize o poder de fato. Inversamente, são também reconhecidos limites na participação, sobretudo no que diz respeito à garantia dos Direitos Humanos: “Democracia supõe, sempre, o controle sobre o abuso do poder, inclusive o do povo soberano” (Benevides, 2016).

No Brasil, o princípio da Democracia Direta, como exigência da soberania popular, está explícito no primeiro artigo da Constituição de 1988, ao afirmar o exercício do poder pelo povo através de representantes eleitos ou “diretamente”. O artigo 14 consagrou três institutos: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa. Comparato, contudo, alerta que a mesma Constituição acabou limitando o alcance desses institutos: no artigo 49, inciso XV, os congressistas determinaram ser competência exclusiva do Congresso “autORIZAR *referendum* e convocar plebiscito”. No artigo 61, parágrafo 2º, restringe-se a iniciativa popular “excluindo-se a possibilidade de formular para projetos de emenda à constituição (PECs) e se estabelece que não terão preferência na tramitação parlamentar, entrando na fila, como mais um projeto de parlamentar.

Não obstante, a redução do alcance dessa legislação participativa, a participação social e a democracia participativa, tem um histórico ainda pouco estudado na história brasileira, tendo fincado raízes nas últimas décadas, por meio de variados mecanismos. De fato, os mecanismos de democracia participativa têm um histórico na sociedade contemporânea. Eles foram uma alternativa para o aprimoramento

das democracias representativas desenvolvida fortemente na segunda metade do século XX, conforme expresso pelo artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Além de garantir a qualquer cidadão o direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país e a eleições honestas realizadas periodicamente, o artigo 21 afirma também que “toda pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos” para o controle do poder e para abarcar demandas da sociedade que de outra maneira dificilmente seriam equacionadas pelo poder.

Assim, são também instrumentos de democracia participativa as audiências públicas, os conselhos de políticas públicas, mecanismos de orçamento participativo e diversos tipos de consultas, incluindo conferências nacionais, mesas de diálogo, audiências públicas, consultas públicas e ambientes virtuais de participação social. São mecanismos relevantes também as ouvidorias públicas como, por exemplo, nas Defensorias Públicas (também criadas pela Constituição de 1988), principalmente quando abertas à participação qualificada da sociedade civil, especialmente de cidadãos e usuários dos serviços prestados.

Embora a democracia brasileira tenha explicitado e institucionalizado o desejo de que a população participe, opine e discuta sobre questões inerentes a atividades políticas governamentais, esta participação nem sempre tem sido garantida como política de Estado. De fato, entretanto, vale reiterar que o pressuposto do Estado Democrático de Direito de que os governos precisam garantir a participação e assegurar a transparência e publicidade de seus atos, não garante o seu respeito efetivo por parte dos agentes do Estado.

Conceitualmente, a democracia participativa aparece, tanto na teoria como na prática, como um complemento que pressupõe a preservação de todas as dimensões clássicas do Estado e da democracia representativa, e seu fortalecimento, ensejando a radicalização do compromisso republicano, orientado para a produção do bem-comum.

O conceito de participação é utilizado por Tavares (2014) como categoria prática que orienta

a ação das classes populares, dos militantes, dos excluídos quando lutam por direitos e buscam emancipação; ora como categoria teórica que subsidia o debate na teoria democrática, evocando a participação como o termômetro da democracia [...] ora como categoria procedimental quando a participação é defendida pela sua capacidade de produzir consequências julgadas importantes ou valiosas.

No Brasil, dos anos 1990 em diante, multiplicaram-se as experiências participativas, impulsionadas pela promulgação da CF/1988, que institucionalizou formas de participação social em nível municipal, estadual e federal, como os conselhos, planos diretores, orçamentos participativos, conferências etc. (AVRITZER, 2009). Porém, além de uma participação mais “institucionalizada”, observa-se ainda uma participação “espontânea” mobilizada através das redes sociais que parecem atribuir um significado muito mais fluido ao termo “participar”, produzindo novas estratégias e instrumentos que emergiram, sobretudo, com a difusão da internet, conferindo uma nova conformação aos movimentos sociais e à luta política (CASTELLS, 2012).

O autor citado coincide com outros quanto ao pressuposto de que apenas processos participativos são potencialmente capazes de dar maior legitimidade às demandas sociais:

Promover a transparência nos processos decisórios; evitar burocracias; prevenir o paternalismo e o patrimonialismo; perquirir direitos; construir uma nova cultura política; ampliar a cidadania; fortalecer laços sociais e manter o foco no interesse coletivo. (TAVARES, 2014)

Chamando atenção para as diferentes denominações dessa instância da vida social (Terceiro Setor, setor sem fins lucrativos, setor social e esfera pública etc.), Teodósio reafirma, numa perspectiva crítica, a validade do nome “organizações da sociedade civil” (OSCs), e retorna a essa instância a partir de um olhar amplo, que constitui o campo de estudos de gestão social, incorporando toda a ampla gama de “movimentos sociais, coletivos populares, fóruns e redes de movimentos, organizações comunitárias e de base, entre outros grupos sociais, iniciativas,

organizações, instituições, articulações e formas de ação coletiva” que “buscam preservar e ampliar o acesso a determinados direitos, bens e serviços que aprofundem a democracia, justiça, equidade e sustentabilidade, entre outras causas relacionadas a direitos universais ou de grupos específicos” (TAVARES, 2014).

Salm (2014), por sua vez, chama atenção para a perspectiva da coprodução de bens e serviços públicos – fundamentada na “capacidade da comunidade participar como agente político e social e na sua condição de ser parte da biosfera –, entendida como uma estratégia que permite a produção de bens e serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos.

Junqueira (2014), por fim, chama atenção para uma dimensão importante da gestão social: a intersectorialidade, a partir da noção “de sujeitos capazes de perceberem seus problemas e dos outros, desenvolvendo propostas articuladas intersectorialmente para o governo (e a regulação) das políticas sociais”. A noção de rede está aqui fortemente correlacionada com a da intersectorialidade, entendida como “a interação entre pessoas, instituições, famílias, municípios, estados – atores mobilizados em função de uma ideia abraçada coletivamente”. A intersectorialidade é uma possibilidade muito presente em ações de nível local, tais como as ações do desenvolvimento territorialmente sustentável (DTS) ou de outras políticas públicas em territórios definidos.

Uma importante experiência participativa típica da especificidade brasileira são os conselhos de políticas públicas. Inspirados na política pública do Sistema Único de Saúde (SUS), que coloca a participação tripartite (Estado, operadores e usuários) dentro de um modelo deliberativo que opera nos três níveis da federação, esta forma foi se ampliando à medida que a democracia, sob a nova constituição, foi se consolidando, geralmente garantindo a presença de espaços institucionais consultivos, junto a conferências de políticas públicas, levando em consideração as necessidades dos usuários, incluindo as mais diversas e plurais organizações da sociedade civil e os movimentos sociais (AGUERRE, 2014; AVRITZER, 2014).

Desde 2003, “uma série de formas de participação foram introduzidas pelo governo federal, que dobrou o número de conselhos nacionais

existentes no país de 31 para mais de 60, e que realizou em torno de 110 conferências nacionais (74 entre 2003 e 2010, e em torno de 40 desde 2011)” (AVRITZER apud AGUERRE, 2014).

Esse modelo encontra-se numa dinâmica de inflexão, a partir da profunda mudança político-institucional verificada a partir de 2014, com a inversão radical do grupo no poder, impondo uma agenda oposta à anterior, de perfil neoliberal (o programa “Ponte para o Futuro”), e comprometida com outra visão de soberania e outra agenda de desenvolvimento econômico.

À guisa de uma consideração mais geral, parece fazer sentido dizer que a experiência histórica brasileira combinou elementos de política de Estado com políticas de governo, gerando, ao longo de todo o período democrático, diversas experiências participativas locais, estaduais e federais, amparadas por um longo período de experimentações participativas institucionalizadas, a partir de 2002, no nível federal, que, em um contexto de legitimidade e legalidade, marcou um período de desenvolvimento de importantes políticas públicas, em especial as de combate à pobreza e de estímulo à escolarização, especialmente no ensino médio e superior, ampliando o acesso a populações anteriormente desamparadas.

No entanto, é também possível constatar que a questão da participação constitui um campo conceitual polêmico, que recebe críticas tanto dos opositores dos processos participativos, que enaltecem a maior legitimidade da democracia representativa, quanto dos entusiastas de uma maior capacidade propositiva desses conselhos e mecanismos, que reclamam maior autonomia ou outros modelos deliberativos que permitam enriquecer os processos decisórios em favor do aprimoramento das políticas públicas.

Em todo caso, as muitas formas possíveis de democracia participativa persistem e, de forma dinâmica, adaptam-se aos contextos políticos, buscando ser ouvidas nas decisões dos agentes públicos. A participação visa garantir canais de discussão e de expressão sobre questões políticas e almeja chegar a um modelo de gestão em que o povo se torna protagonista da governabilidade. No Brasil, aparece a ideia de uma “gestão democrática de tudo o que é público, por meio da maior interação entre governo e sociedade. Cria-se uma cogestão da coisa pública entre o governo e o povo”.

4. Configuração do Terceiro Setor no Brasil

Como visto, o Terceiro Setor é um recorte da sociedade civil que reúne as “organizações de diferentes tipos e perfis, qualificando-se por seu caráter privado, sua finalidade não econômica, sua heterogeneidade e independência com relação ao Estado e aos governos.

O primeiro setor é o Estado, de iniciativa e finalidade públicas (visa o bem-comum); o segundo é o mercado, de iniciativa e finalidade privadas (visa o lucro); e o Terceiro Setor é a sociedade civil organizada, de iniciativa privada e finalidade pública (livre reunião de pessoas que visam o bem-comum).

O Terceiro Setor é composto por organizações de diferentes tipos e perfis, abrangendo associações, fundações, organizações religiosas e cooperativas. Qualificam-se por seu caráter privado, sua finalidade não econômica, sua heterogeneidade e independência com relação ao Estado e, sobretudo, aos governos:

São as organizações não governamentais, as antigas “sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações” – na forma que se referia o texto do antigo Código Civil, que já em 1916 não vacilava em classificá-las como pessoas jurídicas de direito privado. (STORTO, 2019)

Como afirma Storto, “num Estado Democrático de Direito é pressuposto que os indivíduos sejam livres para se reunir e se associar, podendo realizar quaisquer atividades lícitas, independentemente de monitoramento estatal”.

De acordo com Cruz (2019), há “um déficit de conhecimento sobre quem são e o que fazem as OSCs no Brasil”. Empregando diretamente mais de 2 milhões de pessoas – na maioria, mulheres, elas mobilizam recursos em torno de 32 bilhões de reais por ano – uma participação oficial de 1,4% na formação do Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB): “Deste montante, apenas 4,5 bilhões, ou seja, menos de 14% são recursos oriundos de orçamentos públicos [...]; quase 70% das OSC não acessam recursos públicos, isto porque elas existem e cumprem seu papel social através de recursos próprios ou mobilizando recursos de terceiros nacionais ou internacionais”.

E continua: no quesito transparência, o setor das OSCs é quem mais divulga seus dados, que “estão disponíveis e de fácil acesso no portal Mapa das Organizações da Sociedade Civil, do Ipea. Ademais, desde 2014, as ferramentas de transparência e de democratização no acesso através de editais públicos e de eficácia e eficiência foram organizadas com a aprovação da Lei nº 13.019/2014, chamada de Marco Regulatório das OSCs, que aumentou o controle público e social sobre as parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

A seguir, apresentam-se alguns dados da última edição do “Perfil das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos em 2016”. Realizado desde 2002, o Perfil das Fasfil abrange organizações privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, autoadministradas e voluntárias.

Segundo o IBGE, em 2016 havia 237 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos (Fasfil) no Brasil, representando 4,3% das empresas do Cadastro Central de Empresas (Cempre) 2016. Examinando o perfil dessas instituições, checkou-se que 64,5% não possuíam nenhum empregado assalariado; nas demais, em 2016, estavam empregadas 2,3 milhões de pessoas, com remuneração média de R\$ 2.653,33 mensais. As mulheres eram a maioria dos empregados (66%), cuja remuneração média (R\$ 2.395,52) equivalia a 76% da dos homens (R\$ 3.151,83).

As entidades concentram-se principalmente nas regiões Sudeste (48,3%) e Sul (22,2%), seguidas pelo Nordeste (18,8%), Centro-Oeste (6,8%) e Norte (3,9%).

De todas as Fasfil, 83,1 mil entidades estavam no grupo Religião (35,1%); 32,3 mil em Cultura e recreação (13,6%); 30,3 mil em Desenvolvimento e defesa de direitos (12,8%); 29 mil em Associações patronais e profissionais (12,2%); 24,1 mil em Assistência social (10,2%); 15,9 mil em Outras instituições privadas sem fins lucrativos (6,7%); 15,9 mil em Educação e pesquisa (6,7%), 4,7 mil em Saúde (2%); 1,7 mil em Meio ambiente e proteção animal (0,7%) e 163 em Habitação (0,1%).

Frente a 2010, todos os grupos tiveram quedas, sendo proporcionalmente maior em Habitação (-37,5%), Associações patronais (-32,1%), Desenvolvimento e defesa de direitos (-27,9%), Assistência social (-21,6%) e Cultura e recreação (-21,0%). Em números absolutos, as maiores perdas foram das entidades dos

grupos Associações patronais e profissionais (-13,7 mil unidades) e Desenvolvimento e defesa de direitos (-11,8 mil unidades). Religião teve perda de apenas 0,6%, passando de 83,5 mil para 83,1 mil entidades. (IBGE, 2019)

Considerações finais

À guisa de conclusão, permanece um desafio teórico quando se problematizam as organizações da sociedade civil, de não reduzir o olhar, o foco e a interpretação das organizações com estruturas formais e legais de operação, deixando de lado movimentos e coletivos que, a despeito de sua natureza informal e menos estruturada, detêm importância política, social e cultural em determinados contextos. Dessa forma, trata-se de um conjunto amplo, complexo e heterogêneo, que reflete a sociedade complexa e dinâmica que os abriga, tendo se desenvolvido nas últimas décadas.

Independentemente de ser verdadeira a noção de desapareço pela coisa pública e pela política - uma vez que muitas vezes estas são apresentadas pela mídia de forma negativa, influenciando as opiniões da população), o alerta do professor Renato Janine Ribeiro, em 2014, parece ainda mais atual nos dias atuais: “Falta-nos apreço pela ‘coisa pública’, pelo bem-comum. Mas não é só o combate à corrupção que vai nos fortalecer. É a radicalização da democracia...”.

No campo institucional, ressaltamos a provocação do professor Comparato em relação ao nosso estatuto de país, que gostaria de se ver como nação ou, até mesmo, como pátria. Mas compreendendo que isso passa por não abrir mão do compromisso com a construção de uma verdadeira república, efetivamente democrática e que seja reconhecida como um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Essa expectativa - ou utopia? - permite manter um olhar atento, de alerta, em direção ao futuro, chamando atenção para o desafio da cidadania ativa, que, mesmo não sendo um desafio exclusivo do Brasil, dada a dimensão global das crises nas sociedades contemporâneas, se traduz na expectativa da vigilância permanente do poder e da construção de caminhos para sua democratização.

Misto de potencialidades e frustrações, expectativas e sonhos de superação das profundas desigualdades que ainda o marcam, nos tempos atuais, o País aparece aos olhos como uma rica história construída por muitas mãos nas últimas décadas. Doravante, resta o caminho do aprimoramento das prerrogativas de um Estado democrático, conquistado com muita luta e sofrimento, com todas as condições de poder confluir para uma perspectiva de fortalecimento de suas instituições e desenvolvimento econômico e social.

Referências

- AGUERRE, P. Formação: iniciativas para a aprendizagem do novo sujeito político. *Página 22: informação para o novo século*, [s. l.], n. 77, 2013. Entrevista concedida a Thaís Herrero. Disponível em: http://pagina22.com.br/wp-content/uploads/2009/07/Pagina22_ED7711.pdf. Acesso em: 2013.
- AGUERRE, P. Participação social no plano de enfrentamento à violência contra a juventude negra: estímulo à participação dos conselhos municipais previstos nos estatutos da juventude e da igualdade racial. In: PALHARES, J. E. (org.). *Participação Social e Democracia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 154-158.
- AMABILE, A. E. N. Administração pública. In: CASTRO, C. L. F.; AMABILE, A. E. N.; GONTIJO, C. R. B. (org.). *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: EdUEMG, 2012.
- AVRITZER, L. Movimentos digitais não excluem a necessidade de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, mas as formas antigas e as novas terão de se adaptar umas às outras. *Página 22: informação para o novo século*, [s. l.], n. 77, 2013. Entrevista concedida a Diego Viana. Disponível em: http://pagina22.com.br/wp-content/uploads/2009/07/Pagina22_ED7711.pdf. Acesso em: 2013.
- AVRITZER, L. Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. *Revista Carta Capital*, São Paulo, 10 jun. 2014.
- BATISTA, K. S. C. Direitos sociais. In: CASTRO, C. L. F.; AMABILE, A. E. N.; GONTIJO, C. R. B. (org.). *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: EdUEMG, 2012.

- BENEVIDES, M. V. M. Cidadania ativa e democracia no Brasil. *Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 21-31, 2016. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/22728_arquivo.pdf. Acesso em: 2016.
- BOULLOSA, R. F. (org.). Dicionário para a formação em gestão social. (Série Editorial CIAGS, Coleção Observatório da Formação em Gestão Social) (vários verbetes). Salvador: Edufba, 2014. 210p.
- BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República. Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei nº 13.019/2014 (Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochardt). Brasília, DF: Presidência da República, 2016. 130p. Disponível em: http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf. Acesso em: 12 mar. 2019.
- CARDOSO, L. Z. L. *Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.
- CARVALHO, J. M. Introdução/Mapa da viagem. In: CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 7-13.
- CASTELLS, M. *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de internet*. Madrid: Alianza Editorial, 2012.
- CASTRO, C. L. F.; AMABILE, A. E. N.; GONTIJO, C. R. B. (org.). *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: EdUEMG, 2012. 242p.
- CASTRO, C. L. F.; AMABILE, A. E. N.; GONTIJO, C. R. B. (org.). Administração pública (Verbetes). In: CASTRO, C. L. F.; AMABILE, A. E. N.; GONTIJO, C. R. B. (org.). *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: EdUEMG, 2012.
- COMPARATO, F. K. *A oligarquia brasileira: visão histórica*. São Paulo: Contracorrente, 2017.
- COMPARATO, F. K. Brasil: uma falsidade política permanente. *Conversa Afiada*, São Paulo, 30 jun. 2013. Disponível em: <https://www.conversaafiada.com.br/politica/2013/06/30/comparato-quer-recall-e-o-povo-convocar-plebiscito/>. Acesso em: 2013.
- COMPARATO, F. K.; CALIXTO, S. Pra que tanta celeuma sobre a participação social? *Carta Capital*, São Paulo, 3 set. 2014. Disponível em:

<https://jornalggn.com.br/noticia/pra-que-tanta-celeuma-sobre-a-participacao-social/>. Acesso em: 13 fev. 2019.

CRUZ, M. Toda generalização é injusta ou quem tem medo das OSCs no Brasil? *Abong*, [s. l.], 2019. Disponível em: <http://abong.org.br/2019/01/03/toda-generalizacao-e-injusta-ou-quem-tem-medo-das-oscs-no-brasil/>. Acesso em: 12 mar. 2019.

ESCOLA DE GOVERNO DE SÃO PAULO; INSTITUTO CULTIVA. *Dicionário de gestão democrática: conceitos para a ação política de cidadãos, militantes sociais e gestores participativos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. 312p.

GOMIDE, A. Á; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

IBGE. Perfil das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos em 2010 (FASFIL 2010). Associações sem fins lucrativos têm percentual maior de empregados com nível superior que a média nacional. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?id=1&idnoticia=2278&view=noticia&wvdpforce=1>. Acesso em: 12 dez. 2018.

IBGE. Perfil das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos em 2016 (FASFIL 2016): Primeiros resultados. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24162-fasfil-2016-numero-de-entidades-sem-fins-lucrativos-cai-14-em-relacao-a-2013>. Acesso em: 4 abr. 2019.

IIZUKA, E. S.; GONCALVES-DIAS, S. L. F.; AGUERRE, P. Reflexões sobre o desenvolvimento territorial sustentável, gestão social e cidadania deliberativa: o caso da bacia do rio Almada (BA). *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1599-1623, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000600009>. Acesso em: 12 fev. 2019.

INESC. Monitoramento dos Direitos Humanos em tempos de austeridade. maio 2018. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Rel_Dir_Hum_Temp_Aust-NOVO-1_V3.pdf?x40444. Acesso em: 4 abr. 2019.

- JUNQUEIRA, L. A. P. Intersectorialidade. *In*: BOULLOSA, R. F. (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: Edufba, 2014. p. 106-108.
- MAIA, K.; GRAJEW, O. Desigualdade no Brasil, onde você está? *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 6 dez. 2018. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2017/12/1940925-desigualdade-no-brasil-onde-voce-esta.shtml>. Acesso em: 6 mar. 2019.
- MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9749.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2015.
- MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. Cultura organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Atlas, 1997.
- OXFAM Brasil. País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras 2018. *Oxfam Brasil*, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/pais-estagnado>. Acesso em: 2018.
- PEREIRA, L. F. O princípio da legalidade na Constituição Federal: análise comparada dos princípios da reserva legal, legalidade ampla e legalidade estrita. *Direito Constitucional*, [s. l.], 1º abr. 2012. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7125/O-principio-da-legalidade-na-Constituicao-Federal-analise-comparada-dos-principios-da-reserva-legal-legalidade-ampla-e-legalidade-estrita>. Acesso em: 22 fev. 2019.
- POLITIZE. Democracia participativa é possível? *Politize*, [s. l.], 20 jan. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/democracia-participativa/>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- RIBEIRO, R. J. A República como déficit. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 15 nov. 2014. Disponível em: <https://alias.estadao.com.br/noticias/geral,a-republica-como-deficit,1593113>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- SADEK, M. T. A. Acesso à Justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*, São Paulo, n. 101, p. 55-66, 2014.
- SALM, J. F. Coprodução de bens e serviços públicos. *In*: BOULLOSA, R. F. (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: Edufba, 2014. p. 42-44.

- SANDEL, M. A chuva é para todos. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, set. 2015. Disponível em: <https://alias.estadao.com.br/noticias/geral,a-chuva-e-para-todos,1769680>. Acesso em: 26 set. 2015.
- SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- STORTO, P. R. Quais sinais o novo governo emite para as organizações da sociedade civil. In: *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*, [s. l.], 2019. Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/quais-sinais-o-novo-governo-emite-para-as-organizacoes-da-sociedade-civil/>. Acesso em: 22 jan. 2019.
- TAVARES, A. O. Participação. In: BOULLOSA, R. F. (org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: Edufba, 2014. p. 133-135.
- TEODÓSIO, A. S. S. Organizações da sociedade civil. In: BOULLOSA, R. F. (org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 128-132.
- VALIM, R. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.
- WEFFORT, F. C. *Os clássicos da política*: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau. 14. ed. São Paulo: Ática, 2011. v. 1.

Compliance no terceiro setor: os desafios atuais de conformidade nas Organizações da Sociedade Civil

Laís de Figueirêdo Lopes¹

Paula Raccanello Storto²

Stella Reicher³

-
- 1 Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em 2009. Professora do Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE/PUC-SP). Pesquisadora do Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor da PUC-SP. Foi Assessora Especial do Ministro da Secretaria de Governo da Presidência da República, de 2011 a 2016, na qual liderou a agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Governo Federal (Lei nº 13.019/2014 e Decreto nº 8.726/2016). Foi Diretora e Conselheira do *International Center for Non-profit Law*, onde é correspondente brasileira do projeto *United States International Grantmaking* (Usig). Atualmente é sócia de Szazi, Bechara, Storto, Rosa e Figueiredo Lopes Advogados.
 - 2 Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), em 2014. Professora do COGEAE/PUC-SP e do Senac-SP. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor da PUC-SP. Membro da Rede Iberoamericana de Ensino de Direito das Organizações da Sociedade Civil. Autora do *Relatório latino-americano sobre “os marcos jurídicos das organizações da sociedade civil na América Latina”* para o projeto Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes Regionales de ONG de América Latina y El Caribe (Chile, 2014). Correspondente brasileira do projeto USIG do *International Center for Non-profit Law*. Advogada militante na representação dos interesses das OSC, é sócia de Szazi, Bechara, Storto, Rosa e Figueiredo Lopes Advogados.
 - 3 Mestre em Direito pela USP, em 2009. Professora do COGEAE/PUC-SP. Coordenou os trabalhos do grupo responsável pela elaboração do relatório da sociedade civil sobre a implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2015). Foi correlatora brasileira para o Projeto Zero, da Fundação Essl, sobre a implementação e monitoramento da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Correspondente brasileira do projeto USIG do *International Center for Non-profit Law*. Atualmente é sócia de Szazi, Bechara, Storto, Rosa e Figueiredo Lopes Advogados.

Resumo

Organizações ativistas estão mais expostas a perseguições por sua atuação pública. Um dos principais mecanismos de restrição às atividades das organizações ocorre por meio de um fenômeno que podemos classificar como “criminalização burocrática”, processo pelo qual a restrição ao ativismo não se dá diretamente, mas pela inviabilização do funcionamento jurídico da entidade em virtude de ataques estabelecidos por questões jurídicas ou de gestão. Nesse contexto, a *compliance* de entidades do Terceiro Setor surge como uma resposta das Organizações da Sociedade Civil (OSC) para fazer frente às ameaças existentes. A edição de normas anticorrupção específicas, somada à exigência contratual feita pelos financiadores de atividades e projetos executados pelas OSC, aumentam as obrigações a serem cumpridas por estas e trazem a necessidade de adoção de medidas de fortalecimento de sua governança. Estruturar um programa de *compliance* significa desenvolver um conjunto de mecanismos e procedimentos internos, incluindo políticas e outros instrumentos que possibilitem a atuação da organização nos termos da legislação vigente e conforme parâmetros de integridade que estimulem a realização de auditorias e incentivem a denúncia de irregularidades. Análogos aos programas de diversos setores da economia e de órgãos públicos, os programas de *compliance* nas organizações da sociedade civil seguem princípios e regras específicas que precisam ser observadas. Este ensaio é sobre o detalhamento dessas regras, assim como as especificidades dos programas voltados às organizações.

Palavras-chave: Organizações da Sociedade Civil, Liberdade de Associação, Conformidade, Integridade, *Compliance*, Transparência, Ética, Combate à Corrupção, Criminalização Burocrática, MROSC, Acesso à Informação.

Introdução

Organizações da Sociedade Civil (OSC) são instituições fundamentais para as democracias, especialmente para assegurar a pluralidade de vozes, diversidade de atores, liberdades e respeito aos direitos humanos e minorias. Em diversos países do mundo, é possível identificar que uma sociedade civil organizada livre e fortalecida ajuda nas bases narrativas e práticas necessárias para um modelo de desenvolvimento mais sustentável e inclusivo.⁴ Ademais, há um importante papel das organizações na

4 Desde 2011, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou uma relatoria especial sobre liberdade de reunião e liberdade de associação para monitorar o cumprimento

formulação, execução,⁵ avaliação e monitoramento de políticas públicas, construção de direitos, crítica e controle social, que precisa ser reconhecido e valorizado.

Neste artigo, focaremos nos desafios de conformidade da sociedade civil organizada. A garantia da credibilidade e da independência necessárias à realização do trabalho das organizações, seja qual for o seu foco de interesse, reside também na reputação e seriedade da condução de sua gestão. Assegurar conformidade e integridade nos processos internos, compras, contratações e realização de parcerias sinaliza comprometimento das entidades com medidas de governança, transparência e responsabilidade ética.

É preciso conhecer as regras do jogo institucional, evitar situações de fragilidade (“telhados de vidro”) e trabalhar na perspectiva da prevenção de fraudes e mitigação de riscos como medidas essenciais para o fortalecimento da sociedade civil organizada. Os princípios e regras valem para todas e fazem especial diferença nas que atuam na prevenção e combate à corrupção.

deses direitos mundo afora. O relator atual, Clément Nyaletsossi Voule, apresentou na Assembleia Geral da ONU, em 2018, relatório que amplia a conexão entre a liberdade de atuação das organizações e o modelo de desenvolvimento trazido pela Agenda 2030. Relatório disponível em: <https://undocs.org/A/73/279>. Acesso em: 10 abr. 2019.

- 5 A estudiosa Elinor Ostrom, em sua consagrada obra *Governing the commons* (1990), que lhe rendeu o Prêmio Nobel de Economia em 2009, analisou diferentes estudos de caso sobre a gestão de bens comuns e concluiu que são mais bem geridos pela comunidade do que isoladamente pelo Estado. Sua pesquisa demonstra que a gestão de bens comuns tendentes à escassez é mais eficiente quando feita por um grupo formado por pessoas diretamente impactadas por aquele bem, a partir de regras criadas pelo próprio grupo, adaptadas às necessidades e condições locais, inclusive de autoridades externas. Nesse tipo de arranjo econômico que foi objeto de estudo de Ostrom (1990), a gestão de bens comuns é realizada tipicamente por organizações da sociedade civil, com um caráter comunitário e voltadas à promoção do desenvolvimento com preservação do meio ambiente e das populações que o habitam.

1. Ativismo das organizações da sociedade civil em casos paradigmáticos

Um episódio paradigmático da importância da atuação das OSC como agentes de desenvolvimento e do seu papel de crítica e controle social ocorreu no caso da fraude de adulteração dos medidores de análises de emissão de gases CO² por veículos a diesel, feitas pela Volkswagen na Europa.⁶ A denúncia sobre a inconsistência dos dados apresentados pela Volkswagen teve origem e foi liderada por uma pequena organização ambientalista alemã, muito combativa politicamente e consistente tecnicamente, que checou dados, fez estudos independentes, comparações e pressão nos órgãos de fiscalização ambiental para que estes buscassem esclarecimentos e pedissem explicações.

No Brasil, um caso recente de natureza semelhante é o trágico crime ambiental do rompimento da barragem da mineradora Vale no município de Brumadinho, em janeiro de 2019. As apurações até agora apontam para a fragilidade na implantação dos instrumentos de fiscalização pública e da própria companhia.

Nesse contexto, é muito simbólica a notícia de que, numa reunião que ocorreu um mês antes do rompimento da barragem, o Conselho Estadual de Meio Ambiente foi favorável, por 8 votos a 1, à concessão de novas licenças ambientais para ampliar a operação da empresa Vale na referida barragem. O voto contrário, vencido, foi da única organização ambientalista que integrava o Conselho e que

6 Este assunto teve destaque na mídia internacional e foi objeto de um episódio-documentário da série produzida pela Netflix chamada *Na rota do dinheiro sujo*. Sinopse oficial da obra: “De empréstimos com juros de agiota a trapaças em testes de poluição de automóveis, a série expõe os atos mais descarados de corrupção e ganância corporativas” (NETFLIX, 2018, on-line). O documentário mostra que nem as concorrentes do setor automobilístico, nem os bem-equipados órgãos públicos de controle europeus - sozinhos - teriam detectado a fraude. Daí a relevância de se estimular a ação de pessoas e instituições comprometidas acima dos interesses de governos e de grupos empresariais transnacionais. O trabalho de uma pequena OSC alemã pressionou os órgãos ambientais e, após reuniões, estudos e pareceres técnicos, em alguns anos ficou claro que havia algo errado ali.

já vinha denunciando o risco de operar aquela barragem aos órgãos de fiscalização.

Não há dúvidas de que esses episódios, entre tantos outros que poderiam ser citados, convidam-nos a ouvir e dar valor ao importante papel desempenhado pelas organizações, que contribuem para que tenhamos melhores padrões de desenvolvimento, global e local.

2. Criminalização burocrática e *compliance* nas OSC

O termo “*compliance*”, que em português traduz-se como “conformidade”, esteve mais diretamente relacionado às sociedades empresárias, cujo objetivo primordial consiste na geração de receitas e distribuição de lucros,⁷ mas é também aplicado ao setor público e às organizações da sociedade civil.

No Brasil, em razão de raros casos de má utilização de recursos públicos e de narrativas persecutórias propagadas na 1ª Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Organizações Não Governamentais (ONG) (2001-2002), na CPI da Terra (2003-2005) e na 2ª CPI das ONGs (2007-2010), emergiu, a partir do Poder Legislativo, um movimento de desconfiança pública sobre o campo da sociedade civil organizada, passando-se a propor projetos de lei cada vez mais duros e impróprios para a realidade das organizações.⁸

7 No universo econômico internacional, com a criação da Lei Sarbanes-Oxley (SOX) em 2002, nos Estados Unidos, a expressão passou a ser mais reconhecida. Tendo como pano de fundo escândalos financeiros envolvendo importantes empresas americanas, a SOX tratou da adoção de mecanismos para mitigar riscos, identificar fraudes e assegurar maior transparência na gestão das empresas.

8 A existência de normas mais repressivas de combate ao terrorismo no pós-11 de setembro de 2001 é apontada como um dos fatores responsáveis pelo surgimento de um ambiente institucional menos favorável ao desenvolvimento das OSC em diversos países nos últimos anos.

Cunhou-se o termo “criminalização burocrática”⁹ para designar esse fenômeno que se concretiza especialmente pela via administrativo-burocrática e por meio do enredamento em incontáveis procedimentos, que muitas vezes drenam as capacidades institucionais das OSC e se materializam na forma de passivos fiscais ou administrativos.¹⁰ Ambiente com obstáculos à existência das organizações, por consequência, impacta negativamente a atuação das OSC e drena a capacidade de intervenção positiva e reação assertiva da sociedade.

Em nossas pesquisas recentes, temos identificado que a criminalização burocrática das OSC se materializa com o tratamento desigual, não isonômico das OSC com relação a outros tipos de pessoa jurídica,¹¹ por meio dos mesmos padrões que o preconceito institucional se manifesta com relação a outros grupos vulneráveis de nossa sociedade.

No Quadro 1, buscamos sistematizar as principais características dessas práticas de violência e preconceito institucional, presentes também na criminalização burocrática das OSC.

9 Essa expressão foi utilizada em 2010 pela Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, uma rede representativa integrada por diversos movimentos sociais, entidades religiosas, OSC, institutos e fundações privadas. Mais informações em: www.plataformaosc.org.br. Acesso em: 10 abr. 2019.

10 Nesse sentido, ver publicação da Cáritas Brasileira, do ano de 2014, intitulada *Marco Regulatório das relações entre Estado e Sociedade Civil: contra a criminalização e pelo reconhecimento das organizações da sociedade civil*.

11 O tema foi objeto de destaque na análise realizada em 2014 pela coautora Paula Raccanello Storto, no *Boletim Abong*, sobre a inconstitucionalidade do artigo 37 da Lei nº 13.019/2014.

Quadro 1. Principais características de violência e preconceito institucional.

<p>Praticada pelas instituições</p>	<p>Perpetradas pelas instituições prestadoras de serviços públicos e por agentes que deveriam proteger os direitos dos usuários e usuárias dos serviços. Pode ocorrer também em empresas privadas e outras instituições.</p>
<p>Desconsidera a intencionalidade</p>	<p>Um dos elementos importantes dos estudos sobre preconceito institucional é o desinteresse pela intencionalidade do ato dos indivíduos ou das instituições que o praticam. Instituições públicas, via de regra, rejeitam sua prática intencional consciente, mas não negam a existência do fenômeno. Uma vez identificados os casos e situações concretas, é possível subsidiar propostas de alteração de normas, práticas e procedimentos na estruturação das políticas públicas e da própria Administração Pública a fim de afastar a norma ou prática criminalizadora.</p>
<p>Revela desigualdade material no tratamento a sujeitos constitucionalmente protegidos</p>	<p>O preconceito institucional acentua a discriminação de grupos constitucionalmente protegidos, embora desfavorecidos. Na prática, pode ser identificado por situações de tratamento discriminatório, não isonômico; pela peregrinação por diversos órgãos ou serviços até receber atendimento adequado; pela falta de escuta; por tempo excessivo de espera; entre outros. A desigualdade no tratamento se confirma por dados que mostram como esses sujeitos de direito sistematicamente não recebem o serviço ou atendimento de forma igualitária a outros grupos, notadamente àqueles que representam as forças dominantes e detentoras das estruturas de poder.</p>
<p>Identificável em casos concretos</p>	<p>O preconceito institucional pode estar embutido em decisões de gestão, normas organizacionais, medidas disciplinares, leis e outros expedientes que denotam discriminação resultante de preconceito inconsciente, desinformação, falta de atenção, aplicação de estereótipos preconceituosos. Pode ser detectado em falas de gestores, representantes de Estado, funcionários e servidores de instituições públicas e privadas. Pode estar presente, de forma mais ou menos velada, em decisões, opiniões, referências, atitudes e comportamentos pré-estabelecidos que propiciam ou reforçam desigualdades.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Para combater esse preconceito institucional, é preciso dar visibilidade e voz a essa realidade, sensibilizando a sociedade como um todo sobre os casos de violações institucionais e de criminalização das OSC. Não importa o governo que tenha sido eleito e esteja no comando do país,¹² não se pode admitir que as organizações sejam perseguidas e tratadas como inimigos da nação por estarem atuando em pautas de interesse público que podem se contrapor a interesses políticos de quem está no poder. No Brasil, não se observa o mesmo tratamento dado a empresas em geral, por exemplo.

Outro ponto relevante a ser considerado é o tema do combate à corrupção e da transparência pública. No afã de evitar que casos de corrupção ocorram, medidas têm sido exigidas de agentes públicos e privados. Para as OSC, a adoção de medidas de compliance tem sido de fundamental importância para a identificação de riscos e conflitos de interesse, e para a adoção de ações preventivas que possibilitem sanar interna e antecipadamente eventuais irregularidades.

Agir com conformidade promove ganho de reputação e de credibilidade das OSC perante parceiros, financiadores e outros *stakeholders*, e contribui para o estabelecimento de vínculos e ampliação das fontes de recursos, sejam estas públicas ou privadas, de pessoas físicas ou jurídicas.

12 No atual contexto político, após a eleição do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), há sinais preocupantes de avanço do processo de “criminalização burocrática”. Está em curso uma agenda de retrocessos de direitos que pode limitar o espaço cívico de atuação das OSC, por meio de medidas jurídicas e administrativas. É o caso, por exemplo, da redação original da Medida Provisória nº 870/2019, que estabelecia um controle governamental das OSC pelo Executivo Federal, quando a Constituição Federal veda a interferência estatal; do Decreto nº 9.759/2019, que extingue uma série de conselhos participativos e reduz a participação da sociedade civil no ciclo de formulação, avaliação e monitoramento de políticas públicas e direitos; do desmonte do Fundo Amazônia e da criminalização das OSC ambientalistas por ele financiadas pelo Ministério do Meio Ambiente - para citar apenas algumas medidas recentes e de grande repercussão pública. A sociedade está se organizando coletivamente para reagir, mas devem individualmente as organizações olhar também para seus processos internos para ter melhores instrumentos de defesa quando for necessário. Em que pese as medidas terem sido derrotadas no Congresso Nacional e no Supremo Tribunal Federal, os sinais de seus propósitos iniciais foram negativos.

No geral, as OSC recebem investimentos da sociedade em suas ações. Crises na sua credibilidade podem ser particularmente desastrosas, inviabilizando a captação de recursos e colocando em risco a sua sustentabilidade financeira.¹³ Programas de *compliance* ajudam a orientar gestores e colaboradores sobre condutas esperadas para que sua atuação seja pautada pela legislação vigente, materializada com critérios customizados considerados relevantes pela organização no desenvolvimento suas atividades. É preciso facilitar a verificação do cumprimento das diretrizes legais, o que reforça a necessidade de atentar para imagem e reputação.

Implementar medidas de gestão administrativa voltadas à conformidade tem se mostrado importante à continuidade do papel que as OSC desempenham em prol da manutenção dos pilares e valores democráticos. Nas palavras de Airton Grazioli e José Eduardo Sabo Paes, em sua obra recentemente lançada sobre o tema, “as vantagens de referida opção gerencial superam os aspectos de simples governança corporativa e assumem um papel de ferramenta de integridade, o que contribuirá muito para uma atuação eficiente, respeitadora das Leis e de acordo com os objetivos de cunho social, fundamento de sua própria existência” (GRAZZIOLI; PAES, 2018, p. 160).

Conformidade para as OSC no Brasil não só garante a verificação do cumprimento da legislação, mas também o seu fortalecimento institucional, ofertando subsídios de defesa a partir da identificação e gestão de riscos no ambiente de incerteza jurídica e institucional que se apresenta.

13 Reconhecendo OSC como agentes de desenvolvimento, a iniciativa do Pacto Global, da ONU, destaca-se ao buscar “engajar a comunidade empresarial na promoção de uma economia global inclusiva e sustentável” (CESÁRIO, 2016, on-line). Criado em 2000, a adesão a esse projeto global e voluntário de sustentabilidade tem por premissa o reconhecimento de valores e a adoção de estratégias compatíveis com 10 princípios universais divididos em 4 áreas específicas, a saber, direitos humanos, trabalho, meio ambiente e anticorrupção. A Rede Brasileira do Pacto Global, que existe desde 2003, hoje congrega mais de 700 organizações aderentes, estando sua gestão a cargo de um Comitê integrado por mais de 30 organizações de diferentes setores econômicos e com destaque no campo da sustentabilidade. Sediada em São Paulo e parceira do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, atua em diversas frentes, de grupos temáticos a participação em consultas públicas. Para mais informações sobre a Rede Brasileira do Pacto Global: <https://pactoglobal.org.br/a-iniciativa>. Acesso em: 14 jun. 2019.

3. Principais marcos regulatórios de interesse

Acompanhando as tendências globais anticorrupção, o Brasil ratificou convenções internacionais sobre o combate à corrupção e promulgou leis gerais sobre o tema e específicas para as relações de parceria das OSC com a Administração Pública, que trazem regras que precisam ser consideradas na análise de conformidade da organização. Vejamos.

3.1. Legislação internacional aplicável

Há três tratados internacionais incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro com aplicabilidade em território nacional: (i) a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE); (ii) a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA); e a (iii) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

3.1.1. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE

Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 125/2000, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais foi promulgada no Brasil pelo Decreto Federal nº 3.678/2000 em resposta aos esforços de organizações e outros atores envolvidos na luta anticorrupção.

Reconhecendo a corrupção como um fenômeno que “desperta sérias preocupações morais e políticas, abala a boa governança e o desenvolvimento econômico” (BRASIL, 2000, on-line), a Convenção previu o dever dos Estados de adotar medidas necessárias à responsabilização de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos, considerando delito passível de extradição conforme as legislações nacionais e tratados de extradição aplicáveis.

Além disso, como medida de combate à corrupção, a Convenção impôs aos Estados que a ratificaram o dever de adotar medidas legais e de regulamentos sobre a “manutenção de livros e registros contábeis, divulgação de declarações financeiras e sistemas de contabilidade e auditoria” (BRASIL, 2000, on-line), entre outras. Determina ainda aos Estados que prevejam “penas civis, administrativas e criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas pelas omissões e falsificações em livros e registros contábeis, contas e declarações financeiras” (BRASIL, 2000, on-line).

No sentido de assegurar a sua efetiva e integral implementação, essa Convenção previu a instalação de um mecanismo de acompanhamento sistemático, coordenado pelo Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE, do qual a Controladoria Geral da União faz parte e conduz as ações referentes ao Brasil.¹⁴

Por força da Convenção, em 2002, o Brasil alterou o seu Código Penal para incluir a tipificação de atos praticados por particular contra a administração pública estrangeira em transações comerciais internacionais. Essa alteração foi um esforço na implementação das normas da Convenção, registrado por ocasião do primeiro acompanhamento sistemático realizado pelo referido grupo de trabalho em 2003, que tinha por objetivo verificar as adequações legislativas adotadas pós-ratificação.

Ainda como desdobramento dos compromissos assumidos pelo Brasil em razão da ratificação da Convenção, a Câmara de Comércio Exterior emitiu a Resolução nº 62/2010 (revogada e substituída pela Resolução Camex nº 81/2014), que obriga empresas brasileiras a assinarem uma declaração por meio da qual se dizem cientes e comprometidas com os termos da Convenção.

Inspirada pelas recomendações sobre a necessidade de responsabilização das pessoas jurídicas¹⁵ feitas no segundo período de monitoramento da implementação da Convenção, em 2007, foi promulgada a Lei nº 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a

14 Mais informações em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/mecanismo-de-avaliacao>. Acesso em: 7 jun. 2019.

15 Mais informações em: https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacao2_portugues.pdf. Acesso em: 7 jun. 2019.

administração pública nacional e estrangeira, visando especialmente criminalizar atos envolvendo suborno, obtenção de vantagem indevida ou fraudes em sede de licitações, conforme será descrito em itens posteriores deste artigo.

3.1.2. Convenção Interamericana contra a Corrupção, da OEA

Tendo como um de seus alicerces o reconhecimento da necessidade de se reforçar a participação da sociedade civil na prevenção e na luta contra a corrupção, a Convenção Interamericana contra a Corrupção foi adotada em Caracas, em 29 de março de 1996, e ratificada no Brasil em 2002. Foi aprovada no Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 152/2002 e promulgada pelo Decreto Federal nº 4.410/2002, passando a ter aplicabilidade em território nacional.

Entendendo que “a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos” (BRASIL, 2002, on-line), desvincula a ideia de prejuízo ao erário da prática do ato, ao esclarecer que não é exigível que os atos de corrupção produzam prejuízo patrimonial para o Estado para que eles sejam assim considerados.

Nos termos da Convenção Interamericana (BRASIL, 2002, on-line) considera-se ato de corrupção:

- a) a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
- b) a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;

- c) a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro;
- d) o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e
- e) a participação, como autor, co-autor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.

A Convenção também desvincula a prática de atos de corrupção de delitos políticos ou vinculados, ao afirmar que

o fato de os bens provenientes do ato de corrupção terem sido destinados a finalidades políticas ou a alegação de que um ato de corrupção foi cometido por motivações ou finalidades políticas não serão suficientes, por si sós, para considerá-lo como delito político ou como delito comum vinculado a um delito político.
(BRASIL, 2002, on-line)

O tratado traz um rol de medidas preventivas a serem adotadas pelos países que o ratificaram, integrando esta lista o estímulo à participação da sociedade civil nos esforços para prevenir a corrupção, como importante medida preventiva a ser adotada pelos Estados.

Para preservação e confiança na integridade de funcionários públicos e na gestão pública, a Convenção dita a adoção, manutenção e/ou fortalecimento

de normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas, com a finalidade de prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes

dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. (BRASIL, 2002, on-line)

Trata da adoção de medidas para cumprimento dessas normas de conduta e para informar integrantes de órgãos públicos sobre suas responsabilidades e normas éticas aplicáveis às atividades.

Ainda na perspectiva preventiva, trata da adoção de sistemas que permitam pessoas em exercício de funções públicas declararem receitas, ativos e passivos e os divulgarem quando for o caso; que assegurem transparência, equidade e eficiência no recrutamento de funcionários públicos e aquisição de bens e serviços pelo Estado; que permitam o controle de renda e de arrecadação do Estado, impedindo a prática de atos de corrupção; e que protejam funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção, incluindo a proteção de sua identidade.

Destaque-se, por fim, como medida de prevenção a adoção, manutenção ou fortalecimento de “leis que vedem tratamento tributário favorável a qualquer pessoa física ou jurídica em relação a despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais dos Estados Partes contra a corrupção”; de “órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas” e “ o estudo de novas medidas de prevenção, que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público” (BRASIL, 2002, on-line).

Da mesma forma que a Convenção da OCDE, a Convenção Interamericana aprovou a criação de uma ferramenta de monitoramento - o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção¹⁶ -, composto pela Conferência dos Estados Parte e pela Comissão de Peritos.¹⁷ A participação brasileira nesse foro é realizada pela Controladoria Geral da União.

16 Mais informações em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/mecanismo-de-avaliacao>. Acesso em: 7 jun. 2019.

17 A Conferência dos Estados Partes é formada por representantes de todos os Estados e detém autoridade para avaliar o Mecanismo e monitorar a sua funcionalidade. A Comissão de Peritos é composta por peritos designados pelos

A criação e a aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e da Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013) foram ações bem-sucedidas para adequar a legislação brasileira às obrigações da Convenção Interamericana.

Também houve um esforço reiterado em criminalizar o enriquecimento ilícito de agentes públicos nos termos do artigo IX da Convenção Interamericana, tema de divergências na doutrina brasileira. Destaca-se o Projeto de Lei nº 5.586/2005, de autoria da Controladoria Geral da União, o Projeto de Lei do Senado nº 236/2012, que reformou o Código Penal brasileiro,¹⁸ e o Projeto de Lei nº 80/2016, também chamado de “10 Medidas de Combate à Corrupção”.¹⁹ Além desses, em setembro de 2016, foi apresentado o Projeto de Lei do Senado nº 327, de 2016, que busca criminalizar o enriquecimento ilícito por meio da adição do artigo 312-A ao Código Penal brasileiro, que tramita no Senado,²⁰ sendo possível que a questão venha a ser discutida em um futuro próximo.

3.1.3. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

Adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 348/2005 e promulgada por meio do Decreto nº 5.687/2006, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção está em vigor e tem aplicação em âmbito nacional desde 14 de dezembro de 2005.

Tendo por premissas “os princípios de devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, equidade, responsabilidade e igualdade perante a lei, assim como a necessidade de salvaguardar a integridade e fomentar uma cultura de rechaço à corrupção” (BRASIL, 2006, on-line), trata, entre outros temas, de medidas preventivas a serem adotadas nos setores

Estados Partes e é o órgão responsável pela análise técnica da implementação da Convenção por esses Estados.

18 Mais informações em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos/crime-de-enriquecimento-ilicito-jose-panoeiro.pdf> . Acesso em: 7 jun. 2019.

19 Mais informações em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=/www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-idd/sobre-o-enriquecimento-ilicito-de-agentes-publicos-14122016. Acesso em: 7 jun. 2019.

20 Mais informações em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126821>. Acesso em: 7 jun. 2019.

público e privado, da criminalização e aplicação da lei, da cooperação internacional e da recuperação de ativos.

A conexão entre corrupção e desenvolvimento é destacada no texto da Convenção, que assinala que sua prática, comum em diferentes setores da sociedade, pode “comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos” (BRASIL, 2006, on-line) e, nessa esteira, reconhece que o apoio e a participação das OSC, da sociedade civil e das organizações de base comunitária foram e são ferramentas importantes para a eficácia de ações anticorrupção.

Entre as obrigações que determina, a Convenção impõe aos Estados-Parte o dever de adotar políticas públicas contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e, ao mesmo tempo, reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação ou dever de prestar contas.

Determina também a Convenção que os Estados deverão assegurar a existência de um ou mais órgãos, dotados de independência, que possam aplicar, desenvolver, coordenar e difundir políticas de prevenção da corrupção. A Controladoria-Geral da União (CGU),²¹ que tem atribuições como de controle interno, correição e ouvidoria no Poder Executivo Federal, é também responsável pelo desenvolvimento de iniciativas de promoção da transparência e prevenção da corrupção, cabendo à sua Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção o monitoramento da implementação dos ratados internacionais sobre prevenção e combate à corrupção ratificados pelo Brasil.

Como forma de implementar as disposições da Convenção, o Brasil investiu no fortalecimento das instituições responsáveis pela prevenção e combate à corrupção. Nesse contexto, foi ampliado o escopo de atuação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Encclá), que antes de 2006 só previa ações voltadas ao

21 Além de suas ações ordinárias, a CGU promove o Programa Pró-Ética, desenvolvido em parceria com o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, que fomenta a adoção voluntária de medidas de integridade por empresas e organizações. Mais informações em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>. Acesso em: 14 jun. 2019.

combate à lavagem de dinheiro. São exemplos das ações desenvolvidas pela Enccla a criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e a elaboração dos anteprojetos de lei de tipificação de organizações criminosas, de enriquecimento ilícito e de definição de terrorismo e seu financiamento. Foi também responsável pela criação do Cadastro Nacional de Correntistas do Banco Central e instituição da Sindicância Patrimonial, destinada a investigar indícios de enriquecimento ilícito e evolução patrimonial incompatível com os recursos e disponibilidades do agente público.

Criou-se também, no âmbito da CGU, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas que, reestruturada pelo Decreto nº 8.109/2013, passou a se chamar Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, e tem por missão a defesa do patrimônio público e o combate aos desvios e desperdícios de recursos públicos federais.

Além disso, estruturou-se na CGU o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, composto paritariamente por 20 membros representantes do poder público e de entidades da sociedade civil, cuja função é discutir e sugerir medidas que aprimorem e reforcem as políticas e os mecanismos de transparência da gestão pública e de combate à corrupção.²²

Além desses tratados ratificados pelo Brasil, o cumprimento de legislações locais de outros países, via de regra, pode ser exigido de OSC estrangeiras ou brasileiras que atuem no Brasil e que tenham relações jurídicas de participação, cooperação ou financiamento com empresas,

22 Outras ferramentas criadas com o objetivo de promover a transparência e o controle social são: (i) o Programa “Olho Vivo no Dinheiro Público”, em novembro de 2003, cujo objetivo é fomentar o controle social e a capacitação de agentes públicos municipais sobre a importância das políticas de transparência, a responsabilização e a necessidade do cumprimento dos dispositivos legais; (ii) o Portal da Transparência, que permite ao cidadão acessar livremente informações sobre a aplicação de recursos públicos federais; e (iii) as Páginas de Transparência, que contêm dados detalhados de órgãos e entidades da Administração Pública Federal sobre os convênios, contratos, licitações, orçamentos, diárias e passagens. Mais informações em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu-2016.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2019.

organizações ou governos dessas localidades. Entre essas normas destacam-se a legislação dos Estados Unidos da América (Lei Norte-Americana de Práticas de Corrupção no Exterior - *Foreign Corruption Bribery Act*²³) e do Reino Unido (Lei de Prevenção ao Suborno do Reino Unido - *United Kingdom Bribery Act*²⁴).

3.2. Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)

Em vigor desde 16 de maio de 2012, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) regulamentou o direito constitucional de todo cidadão de acesso às informações públicas. Para isso, criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa física ou jurídica o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades, a partir de prazos razoáveis determinados, sem necessidade de apresentar motivação prévia.

Em relação às OSC, obrigou aquelas que firmam relações com o Poder Público a dar transparência em seus sites a uma série de informações relativas a contratos e parcerias firmadas com Poder Público, incluindo a destinação dos recursos públicos recebidos, nos seguintes termos:

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos

23 Mais informações em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. Acesso em: 9 abr. 2019.

24 Mais informações em: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf. Acesso em: 09 abr. 2019.

e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas. (BRASIL, 2011, on-line)

O Decreto nº 7.724/2012, que a regulamenta no âmbito federal, determina que a transparência passiva de resposta ao cidadão deve ser exercida pelo órgão público repassador. No entanto, no caso da transparência ativa, que traz obrigações de publicidade a serem cumpridas pelas OSC que receberem recursos públicos, determina o mínimo de informações que deve conter no site, conforme descrito em seu artigo 63, transcrito a seguir:

Art. 63. As entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público deverão dar publicidade às seguintes informações:

I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e

III - cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável.

§ 1º As informações de que trata o caput serão divulgadas em sítio na internet da entidade privada e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede. (BRASIL, 2012, on-line)

3.3. Lei Anticorrupção

Em vigor desde 29 de janeiro de 2014, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) impactou todos que se relacionam com governos, no Brasil ou no exterior, ao autorizar a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, incluindo empresas, fundações, associações de entidades brasileiras ou estrangeiras com atuação no Brasil.

Fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras com sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, também estão sujeitas à Lei Anticorrupção.²⁵

Uma das principais inovações da Lei Anticorrupção foi a possibilidade de responsabilização objetiva, ou seja, independentemente da comprovação de ter a organização contribuído com dolo ou culpa para a prática da conduta lesiva. A Lei buscou coibir o uso abusivo da forma da pessoa jurídica pelos indivíduos nas relações com os governos.

Segundo a Lei Anticorrupção, é ampla a gama de atos considerados lesivos, dispostos no artigo 5º da norma:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

- I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
- II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;
- III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;
- IV - no tocante a licitações e contratos:

25 “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente” (BRASIL, 2013, on-line)

- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
 - b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
 - c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
 - d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
 - e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
 - f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
 - g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;
- V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional. (BRASIL, 2013, on-line)

A Lei Anticorrupção habilitou autoridades administrativas a aplicarem multas a OSC que pratiquem atos ilícitos contra a Administração Pública no Brasil ou no exterior, que podem variar de 0,1% a 20% do faturamento bruto anual da organização, ou entre R\$ 6 mil e R\$ 60 milhões, quando inviável a utilização do primeiro critério.

No plano nacional, a Lei Anticorrupção reforça a importância de mecanismos de governança e de compliance das OSC, como também a tendência de troca de informações entre governos.²⁶

26 Como é o caso do *Foreign Account Tax Compliance Act*, mecanismo de assistência mútua e troca de informações entre Brasil e EUA, instituído pelo Decreto nº 8.506, de 24 de agosto de 2015.

3.4. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014)

A Lei nº 13.019/2014 reconheceu a importância da autonomia das OSC em prol do interesse público, a legitimidade de seu financiamento público e trouxe maior segurança jurídica e transparência para as parcerias voluntárias celebradas entre o Poder Público (União, estados, Distrito Federal, municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e suas subsidiárias)²⁷ e as OSC (associações, fundações, cooperativas e organizações religiosas), destinadas à consecução de finalidades de relevância pública, envolvendo ou não a transferência de recursos financeiros.

Em vigor para a União, estados e Distrito Federal desde janeiro de 2016, e para municípios desde janeiro de 2017, a Lei nº 13.019/2014 foi modificada pela Lei nº 13.204/2015, antes do início de sua vigência. No âmbito federal a lei está regulamentada pelo Decreto nº 8.726/2016. Necessário considerar a normativa local (estados, DF e municípios) que regem a matéria que tem sido construída.²⁸

Lei de abrangência nacional, instituiu obrigações que valorizam as organizações e atendem às demandas de combate à corrupção, com regras de transparência ativa obrigatória e de aprimoramento de controles para parcerização. Houve deslocamento dos controles, que deixaram de ser puramente de meios e passaram a ser prévios e de resultados.

Para assegurar maior transparência nos processos de parcerização, previu o chamamento público obrigatório para seleção de propostas e de organizações, habilitação jurídica baseada em critérios objetivos

27 A nova lei propõe uma mudança de paradigma significativa para o Poder Público, que deve compreender melhor as razões para as relações de parceria e o ator OSC em suas especificidades, o que torna desafiador o seu cumprimento pela Administração Pública.

28 Sobre dados da regulamentação do MROSC nos estados, ver Projeto Sustentabilidade Econômica da Sociedade Civil, gerido pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas e pela Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada da Fundação Getúlio Vargas - Direito, São Paulo, em parceria com o Instituto de Pesquisas Aplicadas e com apoio da União Europeia, Fundação Lemann, Instituto Arapyáú e Instituto C&A. Disponível em: <https://gife.org.br/bsc/mrosc/>. Acesso em: 9 abr. 2019.

definidos em lei, e não em titulação prévia, e a necessidade de assinatura de instrumentos por representante hierárquico superior do órgão público. O momento de pactuação da parceria se torna essencial para orientar a execução e consequentemente a prestação de contas.

Os repasses de recursos públicos segundo a nova lei podem visar tanto a colaboração das OSC com políticas públicas, como o apoio estatal ao fomento de atividades autônomas das organizações voltadas para o interesse público.²⁹ A gestão pública democrática, a participação social e o fortalecimento da sociedade civil são, nessa nova lógica, princípios fundamentais aplicáveis à celebração dos termos de fomento e aos termos de colaboração – no primeiro caso, quando a iniciativa da ação de interesse público é proposta por OSC, e no segundo, quando proposta pela administração pública.

A lei inovou ao criar o “Procedimento de Manifestação de Interesse Social”, a exemplo de procedimentos existentes nas concessões via parcerias público-privadas, permitindo que OSC, movimentos sociais e cidadãos apresentem propostas de chamamento público para a celebração de parceria, e criou a figura dos Conselhos de Fomento e Colaboração,³⁰ órgão paritário que divulga boas práticas, propõe e apoia políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração previstas na Lei.³¹ A previsão expressa da permissão de pagamento

29 Como novidades, destaca-se adicionalmente a vedação à exigência de contrapartida financeira; a regulamentação da atuação em rede pelas OSC; a autorização expressa para pagamento da equipe de trabalho, com salários, encargos trabalhistas e verbas rescisórias inclusos, desde que haja atuação correspondente na execução das atividades previstas nos planos de trabalho das parcerias.

30 Há experiências exitosas em funcionamento no Brasil de Conselhos de Fomento e Colaboração conforme previsão no MROSC, destacando-se o município de Belo Horizonte e do estado da Bahia. Uma vez constituídos, esses conselhos deverão também atuar de forma transversal na Administração Pública, buscando harmonizar e promover entendimentos com relação às normas incidentes sobre as parcerias entre OSC e o Estado nas diferentes áreas, como saúde, cultura, assistência social, preservação do meio ambiente.

31 A vedação da celebração de convênios entre OSC e a Administração Pública é um dos destaques da lei e tem sido identificada como o seu maior acerto por pesquisadores que tratam do tema. A utilização da legislação de convênios é considerada a origem de parte significativa dos problemas que hoje as organizações vivem nas

de despesas indiretas e de pessoal próprio com recursos públicos repassados atende a uma reivindicação histórica do segmento das OSC, para superar a inaceitável situação de precarização das relações de trabalho nas OSC que atuam em parceria com o Estado.

Diante das profundas e inéditas transformações que a Lei nº 13.019/2014 traz para as relações de parceria entre a Administração Pública e as OSC, a apropriação dessas novas normas e procedimentos é um dos pilares fundamentais do trabalho de conformidade, no caso, OSC que têm firmado ou pretendem estabelecer parcerias com o Poder Público.

4. Integridade e compliance na prática

4.1. Programa de compliance: lei, gestão e boa governança

A compliance para OSC envolve três principais aspectos: conformidade com a lei, gestão e boa governança.

A conformidade com a lei exige das OSC agir em consonância com a legislação aplicável às organizações e ao seu campo de atuação. Nesse sentido, os mecanismos de compliance devem ser pensados e construídos a partir de um profundo conhecimento das especificidades das OSC e das características de seu universo de atuação. Esses instrumentos devem primar pela melhoria dos processos internos das OSC, buscando simplicidade e efetividade.

As OSC têm tamanhos e objetivos diferentes, e seus programas de compliance devem levar essas diferenças em conta. Organizações beneficentes de assistência social, por exemplo, gozam imunidade

suas relações de parceria com o Estado. O uso dos convênios contribuiu de forma expressiva para o atual ambiente de insegurança jurídica, uma vez que esses instrumentos foram criados para regular relações entre entes públicos (os chamados convênios administrativos). Na prática, é comum que servidores da Administração, ao analisar a execução financeira e prestação de contas das OSC, interpretem as normas dos convênios com entidades privadas como se fossem verdadeiros convênios administrativos, gerando analogias indevidas, ao impor normas de direito público para OSC que, como sabemos, são regidas precipuamente pelo direito privado.

tributária nas contribuições sociais por terem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Lei nº 12.101/2009, conhecida como Lei da Filantropia) e são instadas pela normativa vigente a estruturar mecanismos internos que assegurem a manutenção do cumprimento dos requisitos legais e da comprovação documental exigida pelos Ministérios responsáveis pela concessão ou renovação da certificação (Ministérios da Cidadania, da Saúde e da Educação).

O (re)conhecimento da diversidade das OSC e dos marcos legais específicos de cada área de atuação, como meio ambiente, assistência, saúde, educação, esporte, cultura, direitos humanos, é imprescindível para que as medidas de compliance adotadas sejam adequadas à realidade de cada organização. Códigos de ética e de conduta devem respeitar as especificidades da organização para a qual foram criados, além de prever instrumentos e regras que possam, de forma proporcional ao perfil e tipo de atuação, atender à legislação específica, notadamente a Lei Anticorrupção e o Decreto Federal nº 8.420/2015, que a regulamenta.

O segundo aspecto da conformidade é a exigência de que as OSC adotem práticas de gestão que assegurem transparência e *accountability* e que reconheçam a responsabilidade das pessoas jurídicas sobre o seu ambiente de atuação. Isso significa que as instituições devem agir para que suas práticas e atividades sejam capazes de evitar, identificar e punir satisfatoriamente dirigentes, funcionários ou colaboradores que não ajam com integridade, notadamente no relacionamento com governos. Envolve também maior controle de transações financeiras, conforme tendência de regulação mundial orientada por organismos internacionais em nome do combate à corrupção e ao terrorismo e acompanhada pelo governo brasileiro.

O terceiro aspecto aponta que conformidade exige uma governança forte e estruturada, apta a evitar situações de conflitos de interesse nas diversas relações que a organização estabelece com seus integrantes, financiadores, parceiros e doadores, com o próprio Poder Público e demais públicos com que se relaciona.

A boa governança deve garantir a existência de procedimentos internos que devem ser conhecidos e observados por colaboradores, dirigentes e demais públicos de interesse, já que conforme as leis

vigentes, mediante o devido processo legal, poderão ser impostas penalidades³² à pessoa jurídica e às pessoas físicas envolvidas.

Como a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica tem por pressuposto a incapacidade de as organizações que se envolvem em corrupção atuarem satisfatoriamente para evitar que dirigentes, funcionários ou colaboradores ajam em seu nome com a esperada integridade no relacionamento com governos, é importante que os gestores atuem no sentido de fortalecer a segurança jurídica das OSC que administram, seus projetos e a idoneidade de atuação de seus colaboradores.

A criação ou o aprimoramento de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta são de fundamental importância para as OSC, pois nos termos do art. 7º da Lei Anticorrupção, serão considerados na dosimetria de eventual aplicação de sanções. Ou seja, a existência do programa de integridade pode ser considerada condição atenuante nos casos em que se verifica a prática de atos de corrupção.

4.2. Elementos de um programa de compliance

Em termos práticos, a estruturação de um programa de compliance compreende duas etapas: (1) diagnóstico de conformidade legal; e (2) implementação.

O *diagnóstico de conformidade legal* engloba a elaboração de um relatório que tem por objetivo mapear os principais riscos a que a organização está exposta. Esse trabalho é, em regra, iniciado a partir de um questionário direcionado e de análise jurídica de documentos societários, títulos, registros e certificados, contratos, instrumentos celebrados com o Poder Público e outras informações relacionadas à organização, suas atividades e aos atores com quem se relaciona.

32 As penalidades podem resultar na perda de bens, suspensão ou interdição parcial de atividades, dissolução compulsória da pessoa jurídica, proibição de receber incentivos, subsídios, doações ou repasses de órgãos ou entidades públicas.

Também integra essa etapa a realização de uma validação das percepções e achados identificados no desenvolvimento do estudo diagnóstico. Essa validação pode se dar por meio de uma reunião com um grupo pré-selecionado ou por meio de entrevistas em maior profundidade com atores-chave da organização. Nessa oportunidade, além de se obter informações e considerações adicionais, são aprofundadas as questões identificadas na etapa anterior e esclarecidas dúvidas, para conclusão da matriz de riscos, indicação dos pontos de atenção e dos aspectos prioritários, bem como recomendações e sugestões de encaminhamento.

Superada a elaboração do diagnóstico, segue-se a etapa de *implementação*, que envolve o desenho da Política de Compliance e de Código de Ética e Conduta (elemento essencial exigido pela legislação brasileira). Esses instrumentos podem, além de tratar de condutas não esperadas e respectivas penalidades, contemplar outros aspectos, como por exemplo situações havidas no local de trabalho (discriminação e assédio), limites para o envolvimento e participação político-partidária dos colaboradores, proteção de dados, regras sobre recebimento de financiamento público, política de compras e contratações, entre outros.

Além disso, pode abarcar a implementação de Plano de Ação (medidas mitigatórias), considerando os riscos a que a organização esteja exposta, o desenvolvimento de novas políticas e instrumentais (*due diligences*, padrões/modelos etc.), a revisão de aspectos da governança, a estruturação de canal de dúvidas e denúncia, bem como treinamento e orientações aos colaboradores para que a organização possa seguir monitorando e acompanhando a efetividade do seu programa de compliance.

Para que seja efetivo, qualquer programa de compliance precisa ser construído e implementado com o engajamento da alta gestão e de todo o corpo de colaboradores e terceiros envolvidos, sendo necessárias ações de capacitação e reciclagem de todos aqueles que direta ou indiretamente fazem parte do dia a dia das atividades da OSC.

O aprofundamento de estudos de casos e da doutrina e a jurisprudência internacional e brasileira proporcionam o aumento da previsibilidade de algumas situações e a efetividade dos programas.³³

Por fim, os programas de compliance devem ser dinâmicos, e para isso é necessária sua reavaliação e atualização periódica, a partir da incidência de novos riscos ou situações identificadas e que possam de qualquer modo apontar na direção de novos rumos e/ou de novas preocupações para a atuação da OSC. Por isso a importância do estabelecimento de ferramentas que possibilitem esse monitoramento constante.

Considerações finais

As OSC têm um papel fundamental na construção dos alicerces necessários à consolidação de um modelo de desenvolvimento pautado pela sustentabilidade e pela inclusão. Atores importantes no processo de consolidação dos valores democráticos, são pioneiras em seus campos de atuação, fomentam práticas inovadoras, colaboram com o Estado, cooperam com o setor privado, e suas práticas devem refletir as tendências de seu tempo.

Acompanhando os compromissos assumidos pelo Brasil no cenário internacional em relação à pauta anticorrupção e às inovações trazidas pela legislação nacional, notadamente a Lei de Acesso à Informação,

33 Tome-se como exemplo a teoria da cegueira deliberada, ignorância deliberada - "*willful blindness*", "*deliberate ignorance*" ou "*conscious avoidance doctrine*", em sua origem inglesa. Esse conceito relaciona-se a casos em que o agente fingiria não perceber determinada situação de ilicitude para, a partir daí, alcançar a vantagem pretendida (MELLO; HERNANDES, 2017). A jurisprudência brasileira tem considerado a ignorância deliberada equivalente ao dolo eventual. Tal entendimento, de natureza penal, já serviu inclusive para fundamentar a aplicação da responsabilidade por atos de improbidade administrativa, conforme artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, mesmo tendo esses ilícitos natureza civil-administrativa, por força dos efeitos gerados pelos atos administrativos. Diante disso, é possível que venha a ser aplicado também na seara do direito administrativo sancionador, como nos casos da Lei Anticorrupção, entre outras, podendo, inclusive, alcançar gestores de OSC que aleguem desconhecimento acerca de situações cujo acompanhamento é esperado no exercício de suas atribuições.

a Lei Anticorrupção e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), compliance faz parte da realidade das OSC.

Nesse contexto de crescente demanda por transparência e prestação de contas, tanto no âmbito das relações estabelecidas com o Poder Público como por parte de parceiros e financiadores privados, as organizações da sociedade civil têm dedicado esforços para o fortalecimento de sua governança e para a criação de programas de compliance que assegurem a sua conformidade com a legislação posta e reforcem o seu compromisso com a responsabilidade e com a ética na condução de suas atividades.

Trabalhar a partir de uma perspectiva preventiva, antecipando riscos e aplicando ferramentas que auxiliem no combate a práticas indesejadas, tem sido comum para mitigar riscos de exposição das organizações, preservar reputação e aumentar a credibilidade perante parceiros, financiadores e outros *stakeholders*.

Para se pensar um programa de compliance para OSC é preciso conhecer os marcos legais específicos do terceiro setor e os setoriais da área de atuação da OSC; adotar práticas de gestão que assegurem transparência, *accountability* e maior controle de transações financeiras; mapear os riscos envolvidos no caso concreto; e criar políticas, canais e outros mecanismos que reflitam, de forma proporcional, os pontos de fragilidade de cada organização individualmente, considerando as atividades que desenvolvem, os interlocutores e os riscos a que estão expostas.

Em suma, implementar medidas de compliance ou conformidade, no cenário atual, é medida de prevenção para a preservação das OSC e do importante trabalho que realizam em prol da garantia de valores democráticos e do desenvolvimento.

Referências

BRASIL. Decreto Federal nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.

Diário Oficial da União: Brasília, DF, p. 3, 1 dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 28 jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 1, 8 out. 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm. Acesso em: 28 jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, p. 1, 1 fev. 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 28 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: ed. extra, Brasília, DF, p. 1, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 14 jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. *Diário Oficial da União*: ed. extra, Brasília, DF, 16 maio 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 14 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2 ago.

2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 14 jun. 2019.
- CÁRITAS BRASILEIRA. *Marco Regulatório das relações entre Estado e sociedade civil: contra a criminalização e pelo reconhecimento das organizações da sociedade civil*. Brasília, DF: Cáritas Brasileira, 2014. Disponível em: http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_Gov_OSC_e_Parceiros/Marco-Critas-WEB.pdf. Acesso em 10 abr. 2019.
- CESÁRIO, B. *Pacto Global lança publicação para auxiliar no combate à corrupção*. São Paulo: Instituto Ethos, 16 dez. 2016. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/cedoc/pacto-global-lanca-publicacao-para-auxiliar-no-combate-corrupcao/>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- GRAZZIOLI, A.; PAES, J. E. S. *Compliance no terceiro setor: controle e integridade nas Organizações da Sociedade Civil*. São Paulo: Elevação, 2018.
- LOPES, L. F.; SANTOS, B.; ROLNIK, I. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal - 2011 a 2014*. Brasília, DF: Secretária-Geral da Presidência da República, 2014.
- MELLO, S. B. de A.; HERNANDES, C. R. O delito de lavagem de capitais e a teoria da cegueira deliberada: compatibilidade no direito penal brasileiro? *Conpedi Law Review*, Braga, v. 3, n. 2, p. 441-461, 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3783/pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- NETFLIX. *Na rota do dinheiro sujo*. Sinopse. Los Gatos: Netflix, 27 jan. 2018. Disponível em: <https://www.netflix.com/title/80118100>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- OSTROM, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- STORTO, P. R. Inconstitucionalidade do artigo 37 da nova Lei de Parcerias entre Estado e OSCs. *Boletim Abong*, São Paulo, ed. 4, p. 1-13, abr. 2015. Disponível em: <http://www.abong.org.br/final/download/Boletim4.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

Fontes e estratégias de captação de recursos

Michel Freller¹

Resumo

Este artigo pretende mostrar e detalhar as fontes e estratégias de mobilização de recursos disponíveis para as organizações da sociedade civil, para que possam definir metas e planejar seu crescimento. Captação, ou mobilização de recursos, é o termo utilizado para descrever diferentes atividades, planejadas, coordenadas e realizadas para gerar valores necessários à viabilização da missão de organizações sem fins lucrativos. Mobilizar recursos é atividade de apoio fundamental para todas as organizações da sociedade civil.

Palavras-chaves: Captação de Recursos, Mobilização de Recursos, Fontes de Recursos, Estratégias de Captação, OSCs, Incentivos Fiscais.

1 Empreendedor social, palestrante, consultor e facilitador. Administrador público formado pela FGV-SP. Mestre em Administração pela PUC-SP. Professor na pós-graduação do Senac e da PUC-SP, e de cursos livres na rede Filantropia. Autor do Guia sobre Incentivos Fiscais para Captadores de Recursos de OSCs. Conselheiro do Instituto Filantropia e conselheiro fiscal da Congregação Israelita Paulista (CIP). Atual vice-presidente do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira dos Captadores de Recursos (ABCR) e fundador da Criando Consultoria Ltda.

Fontes para mobilização de recursos

Fontes de recursos podem ser entendidas de forma diferente, dependendo da área e do contexto abordados. Podem se resumir como organizações ou pessoas que aportam recursos a um empreendimento. Uma empresa que queira iniciar ou ampliar seu negócio irá pensar em bancos, sócios, venda de ações, BNDES (Governo) etc. O próprio Governo, em seu orçamento, chama de fontes de recursos a classificação da receita segundo a destinação legal dos recursos arrecadados. Na área social são as organizações públicas ou privadas e as pessoas que irão aportar os recursos para as OSCs.

Segundo Cruz e Estraviz (2000, p. 86), existem sete fontes financiadoras de recursos para as OSCs:

- Empresas, indivíduos, fundações, governo, geração de renda, instituições religiosas e eventos especiais.

A divisão de fontes de recursos proposta acima, apesar de ser um bom ponto de partida, pode confundir o gestor e o captador das OSCs. Geração de renda e eventos especiais, por exemplo, podem ser considerados estratégias de mobilização, e não fontes.

Desse modo, sugere-se, para facilitar o entendimento, uma nova divisão em quatro tipos de fonte de recurso:

- iniciativa privada, que compreende empresas, indivíduos (pessoas físicas) e institutos corporativos, muitas vezes assemelhados aos departamentos de responsabilidade social das empresas e às fundações empresariais;
- fundações, que podem ser: familiares, empresariais, independentes, comunitárias ou mistas;
- organizações religiosas;
- fontes institucionais, incluindo governos (internacionais, nacional/federal, estaduais e municipais), agências internacionais (bilaterais e multilaterais), organizações comunitárias, clubes de serviço e outras associações.

Iniciativa privada

Esta é a fonte de recursos mais acessada no mundo, sendo a que concentra maior número de doadores e maiores valores aportados para diversos projetos, empreendedores sociais e OSCs.

A fonte “empresa” é ainda muito importante no Brasil, com quase R\$ 10 bilhões aportados, sendo R\$ 3,55 bilhões com incentivo fiscal² e um valor significativo para projetos próprios. Carecemos de mais pesquisa sobre esta fonte junto às empresas.

Para acessar essa fonte, deve-se entender que existem vários tipos de empresas e que a forma de abordagem também é diferente para cada uma delas. Pode-se segmentá-las pela origem do capital (nacional, multinacional), pela região geográfica em que atuam, pelo tamanho (faturamento ou número de empregados), pela presença ou não de uma área ou política de responsabilidade social. Também é necessário verificar como a empresa divulga a concessão de recursos, se por meio de edital para a escolha de projetos, se tem projetos próprios ou institutos, bem como se OSC e empreendedores sociais interessados podem entrar em contato direto. Não bastam, portanto, bons projetos, relacionamentos ou bater na porta. Esta fonte exige intensa pesquisa prévia.

Já pessoas físicas ou indivíduos, em sua maioria, doam valores pequenos de forma regular ou esporádica. Além de valores monetários, essas pessoas doam o seu tempo fazendo parte do corpo diretivo das organizações ou colaborando em suas atividades. Também a doação de serviços profissionais, tais como fotógrafo, *designer* gráfico e outros, é uma forma frequente de doação.

A pesquisa realizada no Brasil liderada pelo Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (Idis),³ divulgada em junho

2 Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/ano-calendario-2015-serie-2013-a-2018.pdf/view>. Acesso em: 15 maio 2018.

3 Disponível em: <http://idis.org.br/idis-divulga-resultados-da-pesquisa-doacao-brasil/>. Acesso em: 15 maio 2018.

de 2016, mostrou que, em 2015, 77% dos brasileiros fizeram algum tipo de doação, sendo que 62% doaram bens, 52% doaram dinheiro e 34% doaram tempo para algum trabalho voluntário. Nesse mesmo ano, as doações individuais dos brasileiros totalizaram R\$ 13,7 bilhões, valor que corresponde a 0,23% do PIB do país. Conclui-se que a fonte “pessoas físicas” está em curva ascendente no Brasil e já soma cerca de um terço das doações. Nos EUA, esta é a principal fonte, atingindo quatro em cinco doações ou 79% do valor total doado, quando somado com legados.⁴

Fundações

No Brasil, as fundações são organizações formadas a partir de um patrimônio inicial de grande monta, podendo ser um ou vários imóveis, patentes, marcas, direitos ou fundo patrimonial em recursos financeiros. Essas fundações contam com um acompanhamento do Ministério Público e fazem parte do grupo das OSCs. A maioria das fundações possuem *websites* e uma missão clara, o que facilita a escolha daquelas com as quais as OSCs e os empreendedores sociais entrarão em contato. O processo de doação para a maioria dessas fundações ocorre por meio de editais, procurando torná-lo mais transparente e público. Algumas têm projetos próprios e não distribuem recursos.

A pesquisa em *sites* é a ferramenta para buscar recursos nas fundações nacionais e internacionais que aportam recursos no Brasil.

Fundações familiares atendem o desejo de um membro de uma família ou de sua totalidade. O contato com elas pode ocorrer por meio de edital em *sites*, porém, com este tipo de fundação pode ser feito um contato pessoal para apresentação de projeto. Elas têm apoiado primordialmente projetos em defesa dos direitos humanos.

Fundações empresariais, assim como os institutos empresariais, são criadas e mantidas pelas próprias empresas a fim de atender a sua missão. Normalmente, essas fundações financiam projetos que tenham relação com o mercado-alvo da empresa, com a região em que atuam

4 Disponível em: <https://givingusa.org/see-the-numbers-giving-usa-2018-infographic/>. Acesso em: 15 maio 2018.

ou com as causas que aprimoram a sua imagem. Várias têm projetos próprios e as que não possuem publicam edital e poucas recebem os projetos diretamente. Segundo o censo bianual do Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE),⁵ o foco na educação e nos jovens é preponderante nesta fonte, com desenvolvimento comunitário e cultura sendo uma segunda escolha.

Fundações mistas, como o próprio nome indica, são criadas por famílias e empresas, uma vez que têm uma causa definida que as une, e só apoiam projetos alinhados a suas finalidades.

Fundações comunitárias são organizações sem fins lucrativos que reúnem recursos de uma

ou mais organizações ou indivíduos, gerando um fundo usado para investimentos em determinada comunidade. Elas atuam em uma comunidade ou em uma localidade e são geridas por pessoas que se identificam como pertencentes àquela comunidade, como, por exemplo, o ICOM⁶ de Florianópolis.

Fundações e institutos independentes são organizações sem fins lucrativos mantidas geralmente por mais de uma organização ou indivíduo. Sua gestão independe de seus mantenedores.

Organizações religiosas

Representando um elevado percentual de doações recebidas, tanto nos Estados Unidos como no Brasil, é importante fazer uma ressalva: esta fonte não é propriamente uma fonte de recursos, pois estes provêm dos fiéis (indivíduos) e, na maioria das vezes, são direcionados para projetos próprios de determinada igreja (de todos os credos) à qual fazem parte. Entretanto, esta fonte também aporta recursos para projetos de seu entorno ou projetos apoiados por seus fiéis, ou seja, ela se torna uma repassadora de recursos captados de pessoas.

As igrejas, segundo estudo de Landim e Beres (1999), são grandes receptoras de doações privadas no Brasil. Essa fonte nos Estados Unidos,

5 Disponível em: <https://gife.org.br/censo-gife/>. Acesso em: 15 maio 2018.

6 Disponível em: <http://www.icomfloripa.org.br/>. Acesso em: 15 maio 2018.

de acordo com o *site* do *Giving USA*, no ano de 2017⁷ somou mais de US\$ 127 bilhões, o que representa 31% dos valores doados, sendo a maior receptora neste país.

Cruz e Estraviz (2000, p. 83) afirmam que: “Captar recursos junto a instituições religiosas exige, em geral, uma identificação com a seita. Diferentes de outros financiadores, elas apoiam o custo operacional do projeto e tendem a contribuir por muitos anos”.

Fontes institucionais

Esta fonte congrega recursos públicos do Estado, bem como de agências internacionais de financiamento e outras organizações.

O Estado brasileiro disponibiliza recursos por meio de termos de fomento, de colaboração e de parcerias, utilizando a ferramenta do portal de convênios SICONV na esfera federal e por meio dos Ministérios da Cultura, da Saúde e dos Esportes, que possuem ferramentas próprias de incentivo fiscal.

Por outro lado, os governos estaduais e municipais têm formas próprias de seleção e distribuição de recursos. Para obtê-los, cada um deles deve ser contatado para conhecimento do mecanismo utilizado. Os legislativos federal, estaduais e municipais utilizam a ferramenta da apresentação de emendas para este tipo de apoio. Somando-se as verbas do Governo Federal e os valores dos governos estaduais e municipais, chega-se a R\$ 17,6 bi de reais (MENDONÇA, 2013).

Com recursos dos países do primeiro mundo, as embaixadas de vários deles no Brasil, por meio de formulários próprios, têm apoiado projetos, sendo necessário contato com cada uma delas.

As agências multilaterais de financiamento, como a Organização das Nações Unidas e suas agências PNUD (desenvolvimento), PNUMA (meio ambiente), o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento, também financiam projetos. Essas instituições multilaterais se interessam pelo fortalecimento institucional por meio de programas e projetos no Brasil.

7 Disponível em: <https://givingusa.org/see-the-numbers-giving-usa-2018-infographic/>. Acesso em: 15 maio 2018.

Seu processo de concessão de recursos é transparente, pois tem critérios claros para os financiamentos. No entanto, devido à burocracia e aos valores relativamente grandes envolvidos, apenas as OSCs brasileiras com melhor estrutura conseguem esses recursos. As agências financiadoras bilaterais dos governos nacionais de países como Canadá, Japão, Alemanha, Inglaterra, EUA, entre outros, financiam projetos por meio de acordos de cooperação técnica internacional, intermediados pelos escritórios ou pelas agências de seus governos.

As estratégias para mobilização de recursos

Cada fonte tem características próprias, havendo formas mais eficientes de acessá-la (estratégias) e ferramentas ou táticas que facilitarão o acesso. Atualmente, estratégia é uma das palavras mais utilizadas na vida empresarial, sendo encontrada abundantemente na literatura especializada. À primeira vista, parece tratar-se de um conceito consolidado, de sentido universal, consensual e único, contudo, não é o que ocorre.

Segundo o dicionário Aurélio, “estratégia” é a arte de explorar condições e caminhos favoráveis com o fim de alcançar objetivos. Mintzberg⁸ a sintetiza como sendo uma forma de pensar no futuro, integrada no processo decisório, com base em um procedimento formalizado e articulador de resultados.

Estratégias para mobilização de recursos são “caminhos” ou trajetórias favoráveis para uma organização superar desafios, chegar às fontes de recursos e mobilizar os investimentos sociais necessários ao cumprimento de sua missão.

A escolha de estratégias de mobilização de recursos adequadas às atividades sociais desenvolvidas pela organização deve estar baseada em dados, e não em “achismos”.

Dois são os aspectos mais importantes na escolha das estratégias:

- Buscar, entre as alternativas escolhidas, o equilíbrio entre o custo e o benefício para implementá-las.

8 Disponível em: <https://www.ifm.eng.cam.ac.uk/research/dstools/mintzbergs-5-ps-for-strategy/>. Acesso em: 15 maio 2018.

- Estabelecer metas factíveis (o que significa dimensionar valores e fixar períodos adequados).

A seguir estão relacionadas as estratégias definidas para uma organização, sem ordem de prioridade:

1) Por projeto - editais (*grants*)

- a) Sem incentivo; b) incentivos fiscais federais, estaduais e municipais; c) financiamento coletivo - *crowdfunding*; d) prêmios.

2) Apoiadores da causa (*supporters*)

- a) Grandes e médios doadores; b) pequenos doadores; c) parcerias; d) catástrofes e emergências.

3) Geração de renda própria (GRP)

- a) Venda de serviços e produtos; b) licenciamento e marketing relacionado a causas (MRC); c) eventos; d) captação de produtos ou serviços (*in kind*); e) aluguéis; f) fundos patrimoniais.

Estratégia 1.a: mobilização de recursos por meio de projetos - editais

Empresas com política de responsabilidade social, governos nacionais e internacionais, fundações e agências internacionais normalmente fazem seu investimento social ou aporte de recursos por meio da seleção de projetos via editais.

A escolha do edital como meio para a seleção de projetos por parte dos financiadores acena para a busca da democratização do processo de captação de recursos para iniciativas socioambientais. Além disso, a opção pelo edital sinaliza a seriedade do investimento, já que a modalidade demanda um processo de seleção pública, igualitário e com regras bem definidas. Assim, o edital representa uma ferramenta que evoca transparência e democratização de oportunidades.

No âmbito público, editais atuam principalmente para a reconfiguração e distribuição da riqueza, na medida em que objetivam a descentralização do investimento social.

Com o advento do Marco regulatório das OSC-MROSC pela Lei nº 13.019/14, procurou-se dar mais transparência e segurança na seleção das organizações que recebem verbas governamentais. Ainda em fase de implementação em vários estados e municípios de todo o Brasil, com boas práticas pelo estado da Bahia e a cidade de Belo Horizonte.

Na esfera Federal, o Sincov é a ferramenta que viabiliza aos órgãos que disponibilizam recursos o gerenciamento on-line de todos os convênios cadastrados, sendo hoje obrigatório para todas as operações de transferência voluntária do Governo Federal.

No âmbito privado, a adoção de editais profissionaliza o processo de seleção de projetos e atende as reais demandas da sociedade. A seleção dos projetos passa pelo crivo de especialistas que levam em consideração a capacidade do proponente de planejar, executar e avaliar o projeto, agregando valor positivo à marca das empresas ao mesmo tempo em que atendem aos anseios da sociedade.

Os principais fatores de sucesso desta estratégia são: pesquisa constante de editais, projetos bem alinhados com o foco do edital, redigidos em português impecável, **metas qualitáticas com indicadores** bem desenhados, com orçamentos bem elaborados e contrapartidas equilibradas. Além disso, os projetos devem estar alinhados às metas de desenvolvimento sustentável, preconizados pela ONU para todo o planeta.

Fundações nacionais e internacionais e organismos internacionais

Na prática, é outra fonte para a mesma estratégia, mas com algumas especificidades diferentes das do ISP. A mobilização de recursos de fundações nacionais e internacionais, agências internacionais de financiamento e instituições que representam um grupo de países (Banco Mundial, agências das Nações Unidas, União Europeia, por exemplo) tem como principal característica a seriedade dos programas e a exigência de conhecimento técnico para apresentação das propostas de solicitação de fundos via editais.

Regra geral, o contato com fundações nacionais e internacionais e organismos internacionais é feito em períodos pré-determinados e por escrito. O contato pessoal é pouco utilizado, porém vale a pena tentar. Diferentemente de boa parte das empresas, essas organizações possuem modelos de formulários de solicitação de recursos que pedem a apresentação de justificativas, objetivos, avaliação de resultados etc.

Outra especificidade é que estas fundações e organismos, normalmente, não estão preocupados com a divulgação de marca própria ou de seus investimentos sociais. Os programas e projetos apoiados costumam ser de médio e longo prazo e os recursos visam, em alguns casos, a contribuir para a busca da sustentação financeira das OSCs.

Estratégia 1.b: incentivos fiscais

Uma das formas de efetivação da integração entre as atividades do Estado e dos cidadãos para o desenvolvimento do país são os incentivos fiscais federais, instrumentos utilizados pelo governo para estimular atividades específicas, necessárias ao desenvolvimento de toda a sociedade. Por meio dos incentivos fiscais, o Estado brasileiro permite que os valores das destinações (doações ou patrocínios) feitas a fundos, projetos e programas sociais, desportivos, culturais e de saúde sejam deduzidos de tributos devidos por empresas e pessoas físicas. Pela legislação vigente no Brasil, os tributos que os mecanismos de incentivo fiscal federal atingem são a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) para empresas e o Imposto de Renda de Pessoas Física (IRPF) para indivíduos.

Os incentivos fiscais federais, em geral, podem ser utilizados por contribuintes pessoas físicas, que utilizam o modelo completo da declaração de ajuste anual, e por contribuintes pessoas jurídicas, quando tributados com base no lucro real mensal (estimativa), trimestral ou anual. O valor das destinações é deduzido diretamente do valor do imposto

devido ou de sua base de cálculo do IR. Conforme o Cempre (IBGE, 2012), existem 5,6 milhões de CNPJs, dos quais 0,6 mil são sem fins lucrativos. Destes 4,9 milhões de empresas que visam lucro, cerca de 3%, ou seja, 155 mil empresas no Brasil, declaram por lucro real e podem utilizar incentivos fiscais.

Em resumo, estima-se que entre dez e vinte mil empresas irão interessar às OSCs na captação de recursos com incentivos fiscais federais. Em 2014, 3,5 mil empresas utilizaram o incentivo para a cultura e 2,5 mil o incentivo para o esporte. Não há estatísticas de quantas empresas utilizaram o incentivo para a criança e adolescente, visto que os fundos são municipais e a Receita Federal ainda não divulga estes dados. Já o valor aportado por meio de incentivo pelas empresas representa cerca de 95% do valor de todos os incentivos.

As pessoas físicas entregaram cerca de 29 milhões de declarações de impostos de renda em 2017, sendo que 40% delas o fizeram no modelo completo, ou seja, quase 12 milhões de pessoas. A estratégia de buscar apoio das pessoas físicas para os projetos incentivados só não é mais significativa porque elas devem apurar ou prever o imposto devido até o último dia útil do ano e já depositar o valor estimado, dificultando muito este tipo de doação. Apenas o incentivo para crianças e adolescentes permite que esta doação seja feita junto com a entrega da declaração do IR, calculando um percentual máximo de 3%.

Uma tática importante dessa estratégia é envolver o departamento de recursos humanos das empresas parceiras que já aportam recursos via incentivos fiscais e buscar o apoio dos funcionários com maiores salários para doar recursos nos mesmos projetos que a empresa escolheu. O incentivo por si não oferece recursos, o incentivo agrega duas fontes: Governo, empresas ou pessoas. Na realidade, o Governo deixa de arrecadar (renúncia fiscal), abrindo mão de receber, porém exige que as OSCs aprovem projetos em conselhos ou ministérios específicos e busquem recursos em empresas e com pessoas, que devem direcionar parte de seus impostos para os projetos aprovados.

Tabela 1. Limites percentuais de doação de incentivo fiscal por tipo.

Incentivos Fiscais	Empresas Lucro Real	Pessoas model completo
	% do IR devido	% do IR devido
Cultura*	4(3+1)	
Esporte	1	6
Crianças e adolescentes	1	
Idoso	1	
Pronon	1	1
Pronás / PCD	1	1
TOTAL	9	8

Fonte: Elaboração própria.

Incentivo fiscal estadual

Os incentivos estaduais são uma boa alternativa para a busca de recursos nas áreas culturais e esportivas. Pode-se aprovar projetos de até R\$ 1 milhão por ano com aporte de 3% do valor do Imposto de circulação de mercadoria e serviços (ICMS)⁹ das empresas no estado de São Paulo.

A maioria das empresas que produzem ou vendem produtos são contribuintes do ICMS e podem ser abordadas para este tipo de projetos, que oferece 100% de abatimento do imposto no estado de São Palo, ao contrário das poucas empresas que declaram por lucro real e são o foco dos incentivos citados anteriormente. Estima-se que estes incentivos estaduais somam R\$ 1 bilhão por ano, sendo 65% para cultura e 35% para esporte e outros.

Estratégia 1.c: crowdfunding - financiamento coletivo

Outra forma possível para a captação de pequenos valores de doações de pessoas físicas é a utilização de ferramentas de *crowdfunding* para solicitação e obtenção de doações.

O *crowdfunding* é uma forma de financiamento coletivo que mobiliza doadores com o objetivo de tornar uma iniciativa ou projeto realidade.

9 Somente serviços de transporte e telefonia.

Normalmente as doações são feitas via internet. Uma modernização do modelo de captação por vaquinha e que tem hoje a vaquinha virtual, ou seja, os internautas escolhem iniciativas ou projetos com o qual desejam colaborar via sites especializados, investem a quantia que desejam, e podem, inclusive, receber contrapartidas como participação em eventos, produtos institucionais ou outras vantagens. Porém, o mais importante, é que essa estratégia oferece a oportunidade de sentir-se parte da ação e dos resultados socioambientais proporcionados. Recomendamos que os projetos tenham valores totais entre R\$ 15 e 40 mil e que tenham um vídeo de 2 minutos bem ágil e criativo explicando o “projeto”.

No Brasil, alguns sites gerenciam esse tipo de iniciativa.

- [Catarse](#)¹⁰ - este tem foco em projetos culturais.
- [Quero incentivar](#)¹¹ - específicos de projetos com incentivos fiscais.

Os sites acima cobram um valor ou percentual pelos serviços.

Os dois únicos sites focados no social e sem custos para a organização são:

- [Juntos.com.vc](#).¹²
- [Benfeitoria](#).¹³

Para aprofundar esta estratégia, existe um manual do *crowdfunding*.¹⁴

Estratégia 1.d: prêmios

Esta estratégia é válida para oferecer visibilidade às atividades e resultados de uma organização. São inúmeros os editais que anualmente

10 Disponível em: <http://catarse.me/pt>. Acesso em: 17 abr. 2019.

11 Disponível em: <http://queroincentivar.com.br/>. Acesso em: 17 abr. 2019.

12 Disponível em: <http://juntos.com.vc/pt/projects>. Acesso em: 17 abr. 2019.

13 Disponível em: <https://benfeitoria.com/>. Acesso em: 17 abr. 2019.

14 Disponível em: <https://juntoscomvc.wordpress.com/tag/manual-crowdfunding>. Acesso em: 17 abr. 2019.

abrem inscrição para projetos e personalidades. Geralmente ações que sejam inovadoras e possíveis de replicação. Alguns prêmios oferecem uma recompensa monetária simbólica além da divulgação.

Trata-se de uma estratégia de mobilização que acontece em dois momentos. Primeiramente, deve-se escrever um projeto mostrando os resultados e histórias de sucesso da organização, e enviá-lo para os processos de seleção que têm os mesmos princípios e valores da organização, dentre os prêmios disponíveis para OSC. O segundo momento está relacionado à visibilidade que ocorre após a organização ser contemplada com um prêmio, o que colabora para o sucesso de projetos futuros em editais, além de possibilitar contato de empresas para possíveis parcerias.

Estratégia 2: apoiadores de causa (supporters)

Trata-se do apoio de pessoas físicas e jurídicas que contribuem para o desenvolvimento e manutenção de uma organização sem fins lucrativos, podendo ser utilizado em qualquer área, desde fins estruturais, de operação ou recursos humanos. Em regra geral, esses apoiadores costumam fazer a primeira doação à instituição por duas diferentes razões: ou por motivo de relacionamento, ou pela causa defendida. A sua fidelização está atrelada a um bom trabalho de comunicação.

É uma estratégia de grande relevância para a sustentabilidade financeira das OSCs e é viabilizada de diferentes maneiras, seja por meio de recursos financeiros, como doações regulares, apadrinhamento, doações únicas, *matchfund*, como também prestação de serviços e voluntariado.

Estratégia 2.a: grandes e médios doadores com vínculo a causa, pessoas ou região

Grandes doadores (*major donors*), quer sejam empresas ou pessoas físicas, são fontes de recursos que podem investir em iniciativas sociais ao longo de todo o ano. Normalmente investem em projetos específicos de organizações sem fins lucrativos e têm interesse em associar a marca ou a imagem ao investimento. Por isso, exigem profissionalismo

das organizações, tanto no aspecto da apresentação e identidade visual dos projetos quanto na prestação de contas. Outro aspecto importante é que empresas e médios/grandes doadores pessoas físicas podem ser grandes investidores/parceiros da iniciativa social em parcelas consideráveis do financiamento de suas atividades sociais.

É possível que grandes doadores queiram apoiar as iniciativas da organização em troca de alguns benefícios, sendo necessário, então, que a organização tenha um estudo prévio de quais benefícios irá oferecer. Isso inclui, muitas vezes, custos que não estavam previamente orçados (espaços na mídia, placas, eventos, palestras, produtos institucionais, incentivos fiscais etc.).

Independentemente de benefícios, é também possível um investidor de grandes quantias desejar apoiar financeiramente uma organização se considerar que seus projetos têm credibilidade, transparência e impacto social, além de identificar-se com a causa proposta e os valores institucionais. É importante ressaltar que mesmo quando os recursos são solicitados a uma empresa, os membros da organização estarão, na verdade, falando e tratando com pessoas, ou seja, são pessoas físicas que se entusiasmam, se emocionam e se identificam ou não com a atuação organizacional. Médios e grandes doadores, apesar de poucos, são importantes para muitas organizações e exigem visitas pessoais.

A questão que irá separar o médio doador do pequeno, mais do que o valor da doação e da periodicidade, será a ferramenta ou tática de contato. Para os grandes e médios doadores acima de R\$ 5 mil por ano ou R\$ 400 por mês, a principal ferramenta será uma reunião de solicitação de doação ou patrocínio. Já para os pequenos, existem várias ferramentas e formas de abordagens.

Estratégia 2.b: pequenos doadores

Esta estratégia busca recursos junto às pessoas físicas e jurídicas com menor capacidade contributiva que se identificam com a organização e podem contribuir de forma periódica ou contínua. Normalmente, depende somente da organização poder e querer investir nas diversas táticas para

se implementar esta estratégia que, quando bem realizada, traz o retorno desejado e planejado. A vantagem associada à criação de uma carteira de membros mantenedores é sua maior legitimidade social, decorrente do número elevado de contribuintes. Entretanto, nem todas as causas se prestam a esse tipo de doação - apenas causas com apelo emocional direto (tática) podem ser bem-sucedidas em empreitadas como essa. O modelo de sucesso nesse tipo de organização é o Greenpeace (e outras organizações ambientais). Esta estratégia é muito utilizada por museus e organizações religiosas. Todas as táticas e ferramentas, inovadoras ou não, requerem que a organização tenha recursos para investir, visto que o retorno financeiro é superior a 12 meses. As ferramentas para esta estratégia são: cara a cara, e-mail, mala direta, clique e agende, telemarketing, redes sociais, jogos, torpedos (SMS), contar histórias, tijolo, voluntariado, embaixadores da causa, vídeos, direct response (TV), comunicação permanente, P2P (*peer to peer*). Visam buscar uma quantidade grande de pessoas ou empresas com aportes mensais de até R\$ 400,00 (média R\$ 45,00).

Estratégia 2.c: parcerias - prestadores de serviços, espaços e voluntários

A parceria é uma estratégia que utiliza a rede de relações resultante de um esforço continuado de produção e reprodução de relações úteis e duráveis de pessoas que, deliberadamente, manifestam o seu interesse em agrupar-se diante de objetivos comuns, compartilhando solidariamente os recursos disponíveis. Segundo Luciano Junqueira, prof. dr. da FEA/PUC-SP, a parceria também depende da comunicação, seja entre parceiros, seja no âmbito de cada organização e com seus públicos (*stakeholders*).

Investir tempo e esforço no início da parceria é ponto crítico. É preciso definir claramente o que a organização deseja atingir e os motivos que legitimem essas premissas. Uma apresentação clara da organização, com as informações mais relevantes, é necessária.

Quando definidos os parceiros, o próximo passo é negociar e aprovar os detalhes da parceria. As partes devem trabalhar com espírito cooperativo e transparência, levando-se em consideração a necessidade de

satisfação de todos com os benefícios que serão proporcionados. Além disso, não deve existir nenhum sentimento de exploração. Os objetivos devem ser claros, mensuráveis, atingíveis, realistas. Alguns instrumentos legais precisam ser elaborados para que a cooperação fique claramente documentada. Segurança jurídica é fundamental.

É importante que fiquem claros os papéis e responsabilidades das partes. Definir um plano de trabalho e comunicar-se regularmente durante todo o processo ajudará a assegurar que a parceria funcione com eficiência. Estabelecer indicadores de desempenho é a forma mais concreta para a construção de um sistema de avaliação de resultados e impacto. Avaliar a parceria também é importante, pois assim a organização pode refinar os detalhes da cooperação e saber se deve ou não prosseguir.

Em um artigo sobre redes, o professor Luciano Junqueira (2000) afirma: “O conceito de rede cria uma possibilidade de intervenção, gerando em cada um de seus membros a participação que viabiliza a reconstrução da sociedade civil”.

Redes de relacionamento, além de dinâmicas, são caracterizadas como um conjunto de dois componentes: atores (pessoas, instituições ou grupos) e suas conexões. Este último elemento, formado por meio da interação social entre atores em rede, é denominado laço, vínculo ou nó.

A força de um laço é uma combinação, provavelmente linear, da quantidade de tempo, magnitude emocional, intimidade e serviços recíprocos entre indivíduos. Os laços fortes advêm das interações realizadas há mais de um ano com familiares e pessoas qualificadas como amigas. Essas relações se dão de forma frequente e com proximidade emocional.

Borges (2004) acrescenta que os colegas de trabalho, os parceiros e mesmo alguns clientes e fornecedores podem ser enquadrados nessa categoria de laços fortes. Esses contatos frequentes, normalmente proporcionam diálogos mais abertos que facilitam a compreensão e o acesso às informações.

Uma organização possui rede com as organizações a quem presta serviço e pode criar novas frentes de trabalho. Também recomendamos fortemente a criação de um conselho consultivo e eventualmente um grupo de voluntários colaboradores.

A tática da Nota Fiscal Paulista não é recomendada no momento, pois não há estrutura operacional para desenvolvê-la e o custo-benefício seria baixo.

Voluntariado é uma tática que não traz recursos financeiros imediatos, porém pode agregar muitos outros recursos importantes.

Meyer, Pascucci e Murphy (2012), demonstram que um projeto com a participação de voluntários em hospitais de Curitiba oferece três ganhos na utilização desta estratégia: redução de custo, melhora da imagem da organização e atendimento social e psicológico para o beneficiário.

Sugere-se ter um plano de voluntariado para uma organização, com a definição de espaços organizacionais em que os voluntários poderiam colaborar e dos perfis necessários para o exercício das funções determinadas. O evento anual, por exemplo, pode ser muito beneficiado se voluntários com *expertise* puderem ser envolvidos.

O voluntariado empresarial pode ser acrescido como tática na conversa com as empresas e deve-se oferecer espaços de atuação de funcionários das empresas numa organização, por exemplo, em seus eventos.

Estratégia 3: GRP - geração de renda própria

Projetos de geração de renda são empreendimentos capazes de gerar receita e resultados financeiros positivos para uma organização. São características importantes dessa estratégia, além da inovação social, o auxílio à sustentação financeira da organização por meio da geração de recursos que possam ser aplicados livremente, tanto no operacional como em investimentos, e a ausência da necessidade de contrapartida atrelada aos recursos.

Estratégia 3.a: venda de produtos e serviços

Os produtos e serviços vendidos para compor a renda das OSCs são produzidos/implementados pela própria organização, por terceiros ou, ainda, pelos beneficiários como parte de programas terapêuticos,

por exemplo. Os recursos obtidos pela venda nos três casos, porém, são da organização.

A venda de produtos e serviços é uma estratégia importante, pois os recursos obtidos são livres, não “carimbados”, ou seja, não atrelados a projetos específicos, e podem ser utilizados com vistas à sustentação e à independência financeira. Muitas atividades deste tipo terminam por se transformar em negócios sociais.

Os serviços e produtos podem ter uma ligação forte com a organização e sua missão. Por exemplo, na *Derdic*, da PUC-SP, os serviços vendidos são ligados à causa da surdez. Aulas de Libras (língua brasileira de sinais) para mais de mil alunos ouvintes por ano. Outro exemplo é a *Iniciativa Verde*, que vende o serviço de “*carbon free*” e planta árvores para neutralizar a emissão de carbono de um evento ou atividades produtivas de uma empresa. Por outro lado, a fabricação de alambrado pela organização *Ramacrisna* foi a tática encontrada para trazer recursos para que a missão fosse alcançada, garantindo 33% das despesas. Neste caso, não há associação entre o produto vendido e a missão de educar e profissionalizar jovens visando o desenvolvimento humano. As fundações tendem a apoiar OSCs que têm produtos ou serviços em seu portfólio de receitas porque elas doam recursos significativos por dois a três anos e, em seguida, vão em busca de outras OSCs. Desse modo, ao deixá-las após este período, sabem que elas têm capacidade para sobreviver bem sem o seu recurso. Um cuidado muito importante que deve ser observado nesta estratégia é que ela não pode extrapolar sua condição de atividade-meio, afinal o objetivo das organizações não é vender produtos e serviços.

Junto com os produtos e serviços está vendendo-se uma causa, e este desafio pode ser explicado contando-se uma “*historinha*”. A “*tag*” é esta história que está amarrada, etiquetada, anexada ao produto. A OSC tem os ingredientes: criatividade, inovação e uma linda história que irá ajudá-la a ter mais sucesso nas vendas.

O local e as estratégias de venda deverão estar presentes em um plano de negócio, que conterá todas as etapas de um planejamento de longo prazo, similar ao que as empresas realizam, definindo objetivos, metas e demais itens, como impacto social e diferencial, além de dados específicos do produto e da organização, mercado, marketing, equipe gerencial, planejamento financeiro, riscos, oportunidades e plano de implementação.

Estratégia 3.b: marketing relacionado a causas - MRC

Por meio dessa estratégia, empresas e organizações da sociedade civil formam uma parceria para comercializar uma imagem, um produto ou um serviço em benefício dos dois lados, ou seja, a empresa ganha agregando mais uma qualidade ao seu produto, ampliando as estratégias de marketing e vendendo mais, e as OSCs mobilizam recursos financeiros e humanos e ganham maior visibilidade. É uma ferramenta interessante para a divulgação da marca da organização e, também, para a mobilização de recursos, propriamente dita. Para a implementação de uma iniciativa de marketing relacionado a causa devem ser também observados critérios éticos relativos à natureza da atividade da empresa, o histórico da atitude da empresa com relação à comunidade, funcionários, meio ambiente, governo e demais *stakeholders* etc.).

Existem vários modelos vitoriosos que podem ser estudados previamente, como as parcerias Instituto Ipê/Alpargatas (Havaianas), GRAACC/McDonald's (Mac Dia Feliz), GRAACC e IAS/Editora MOL com GRAAC e IAS/AACD com Casas Bahia e Ponto Frio. O Instituto Airton Senna (IAS) é hoje uma referência nesta estratégia.¹⁵

Estratégia 3.c: eventos

Eventos para mobilização de recursos é uma estratégia secundária da GRP que grande parte das organizações sem fins lucrativos utiliza para arrecadar fundos. Infelizmente, quando mal planejados, podem absorver muito trabalho e arrecadar pouco ou nada, o que é frustrante para todos os envolvidos.

Os eventos podem ter várias funções: divulgar a causa, captar recursos, divulgar a missão e as atividades da organização, bem como dar reconhecimento a doadores, membros de renome, diretores e voluntários (homenagens). Os eventos são também

15 Disponível em: www.ias.org.br. Acesso em: 17 abr. 2019.

ótimos para a ampliação do banco de relacionamentos institucional com o abastecimento de informações importantes sobre os participantes. Recomenda-se, ao final dos eventos, o envio de carta de agradecimento e convite para participação do quadro de mantenedores.

Assim, eventos específicos para captação de recursos exigem planejamento de longo prazo, principalmente quando são definidas metas e resultados arrojados. Na maioria das vezes também exigem busca de patrocínio, envolvimento de pessoal capacitado, parcerias, venda de convites etc.

Estratégia 3.d: in kind

Obter produtos necessários, em vez de comprá-los, pode ser uma estratégia muito interessante à obtenção de recursos. Não gastar também é captação. Todas as compras da organização poderiam passar por uma tentativa de obtenção a custo zero ou abaixo do preço de mercado. Para a diminuição de custos, pode-se buscar computadores, mobiliário e, principalmente, alimentos.

Também pode-se pensar na possibilidade de buscar outros produtos que colaborem no dia a dia dos serviços ou dar um “up” como, por exemplo, oferecer livros, sorvetes e chocolates especiais ao público-alvo da organização.

Estratégia 3.e: aluguéis

Existem OSCs que alugam espaços ociosos. Elas possuem uma sede onde, por exemplo, há um auditório, e este é alugado para terceiros ou locais onde as aulas acontecem só em um período, e as salas, quando não estão em uso, são locadas.

Algumas organizações conseguem sobreviver, ou pelo menos diversificam uma parte de suas receitas, por meio de aluguéis de imóveis doados por um de seus fundadores ou associados.

Estratégia 3.f: fundos patrimoniais/endowments

Esta estratégia, também chamada de *endowments*, consiste em criar um fundo de recursos financeiros aplicados de forma conservadora, atendendo a diversas finalidades, desde situações de emergência a eliminação de riscos, como, por exemplo, a aplicação do valor referente a um, dois ou três anos do orçamento institucional. Pode ser também um fundo destinado a campanha capital, com foco na construção ou reforma da sede ou na realização de pesquisas, por exemplo. A constituição desses fundos é muito comum nos países mais desenvolvidos, em que as organizações aplicam no mercado financeiro, gerando juros para pagar as despesas do dia a dia, difíceis de serem cobertas por projetos ou outras estratégias.

Segundo Paula Jancso Fabiani (IDIS,2012), os fundos patrimoniais são estruturas criadas para dar sustentabilidade financeira a uma OSC. Em sua maioria, os fundos patrimoniais nascem com a obrigação de preservar perpetuamente o valor doado (chamado de principal), utilizando apenas seus rendimentos para a manutenção da organização. Além do conhecimento técnico sobre o mercado financeiro e contabilidade, a estruturação de um fundo patrimonial requer o estabelecimento de uma governança robusta e processos que promovam uma tomada de decisão e monitoramento eficazes.

Considerações finais

Quando conhecemos as fontes e estratégias disponíveis, conseguimos escolher aquelas que têm a ver com a organização e sua diretoria, definir metas por estratégia e elaborar um plano de captação de recursos com plano de ação e responsáveis bem definidos. Assim, todos ganham. A causa, o beneficiário e a organização conseguem dar um salto que antes seria impossível e utópico.

Tabelas com estratégias, táticas e ferramentas de captação de recursos

Fonte	Estratégias Secundárias	
Governos (internacionais, nacional/federal, estaduais e municipais)		
Cooperação e agências nacionais e internacionais (bilaterais e multilaterais)		
Fundações nacionais e internacionais	Editais sem incentivos fiscais (projetos)	
Institutos corporativos		
Organizações comunitárias, clubes de serviço (Rotary, Lions) e outras organizações		Prêmios
		Catástrofes e emergências
		<i>In kind</i> (produtos)
Empresas	Editais sem incentivos fiscais	Venda de produtos e serviços
	Projetos incentivados	Licenciamento e MRC
	Grandes e médios doadores	Eventos
	Pequenos doadores	Aluguel
	Parcerias	<i>In kind</i> (produtos)
	Catástrofes e emergências	Fundos patrimoniais
Pessoas físicas - indivíduos	Projetos incentivados	Catástrofes e emergências
	Grandes e médios doadores	Venda de produtos e serviços
	Pequenos doadores	Eventos
	Voluntariado	Fundos patrimoniais
Organizações religiosas	Grandes e médios doadores	Catástrofes e emergências
	Pequenos doadores	Parcerias
	Voluntariado	

Estratégia principal	Estratégia secundária	Táticas	Ferramentas/canais
1) Por projeto (<i>Grants</i>)	1. Sem incentivo	a) Pesquisa (editais e parceiros), gestão coletiva	SICONV; convênios estaduais e municipais, termo de fomento, de colaboração e de parceria nas 3 esferas; parceria; pesquisa; websites; emenda parlamentar; penas alternativas
2) Incentivos fiscais federais, estaduais e municipais	2. Incentivos fiscais federais, estaduais e municipais	b) Formatar o projeto	Escrever projeto / plano de trabalho / pesquisa e visitas
3. Financiamento coletivo (<i>crowdfunding</i>)	3. Financiamento coletivo (<i>crowdfunding</i>)	c) Funcionários das empresas parceiras	Federais: cultura, idoso, criança e adolescente, esporte, saúde
4. Prêmios	4. Prêmios	d) Rede de contatos	ProAC e outros incentivos estaduais e municipais
2) Apoiadores da causa (<i>supporters</i>)	1. Grandes e médios doadores (<i>major donors</i>)	e) Pesquisa	Websites e filmes de 2 min
		a) Legados	Inscrição
		b) Doação em dobro (<i>Matchfund</i>)	
		c) Investidor anjo, <i>love e seed money</i> , <i>venture capital</i>	
		d) Com vínculo à organização ou a seus gestores	Rede, visitas pessoais, desenvolvimento de conselhos, e-mail e pesquisa, cotas, incentivos fiscais, contar histórias, selo, websites, nome de espaços, projetos específicos
		e) Sem vínculo pessoal - só com a causa	
		f) Campanha capital - evento	

Estratégia principal	Estratégia secundária	Táticas	Ferramentas/canais
		g) Doação regular, recorrente (<i>membership</i> – adote) h) Apadrinhamento (programa de afiliação) i) Solicitação - doação única - identificada - boleto, depósito, evento pela causa j) Solicitação - doação não identificada, movimento	Cara a cara, e-mail, mala direta, clique e agende, telemarketing, whatsApp, redes sociais, jogos, torpedos SMS, contar histórias, tijolo, voluntariado, embaixadores da causa, vídeos, direct <i>response</i> TV, comunicação permanente, P2P
2) Apoiadores da causa (<i>supporters</i>)		l) Prestadores de serviços m) Pesquisa / nota fiscal (paulista) n) Diretoria / voluntários	Arredondar, frente de caixa, MRC
3. Parcerias		o) Emoção e emergência	Redes sociais, anúncios, SMS, vídeos
4. Catastrofes		a) Microdoação - arredondar, NFP b) Loja própria c) Bazar / brinde / rifa / leilão / compre 1 e doe 1 d) Pesquisar e formatar	
3) Geração de Renda Própria (GRP)	1. Venda de produtos	2. Venda de serviços	Divulgação, anúncios, cartão de crédito, websites de venda, estatuto ajustado

Estratégia principal	Estratégia secundária	Táticas	Ferramentas/canais
	3. Licenciamento 4. MRC - Marketing relacionado a causas	e) Criar personagem f) Gestão de marcas e parcerias (<i>Branding</i>) g) produto com propósito	Rede, pesquisa e reunião, estatuto ajustado
3) Geração de Renda Própria (GRP)	5. Eventos 6. Captação de produtos (<i>in kind</i>)	h) Patrocínio/cotas - Definir tamanho, data, preços, tema, pessoa famosa (embaixador), <i>patroness</i> - palestras e aulas ou show/jantar/bingo/leilão etc. i) Rede/coleta/pré-compra/permuta/contrapartida/compre um - doe um	Solitação, anunciar, sites de leilão, caminhão, bens apreendidos
	7. Fundos patrimoniais 8. Aluguéis	j) Gestão e governança k) Anúncios	Regulamentos específicos e estatuto Contrato

Referências

- ABONG. *O dinheiro das ONGs: como as organizações da sociedade civil sustentam suas atividades*. São Paulo: Abong, 2014.
- AMARAL, R. G. *Responsabilidade social na empresa: a área de gestão de pessoas como mediadora entre a organização e a comunidade*. Dissertação (Mestrado em Administração) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.
- ARMANI, D. A. *Mobilizar para transformar a mobilização de recursos nas organizações da sociedade civil*. São Paulo: Peirópolis, 2008.
- BARBOSA, M. N. L.; OLIVEIRA, C. F. *Manual de ONGs: guia prático de orientação jurídica*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- BIGLIONE, A.; WOODS, M. K. *Guia prático de marketing relacionado a causas*. São Paulo: IDIS, 2007.
- BORGES, C. Especificidades e contribuições das redes informacionais para o desenvolvimento de pequenas e médias empresas do setor de vestuário. *Gestão & Tecnologia*, [s. l.], v. 4, p. 1-23, 2004.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Demonstrativo dos gastos tributários: estimativas bases efetivas - 2013: Série 2011 a 2016*. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, Receita Federal, 2016. Disponível em: https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/dgt-versao-para-republicacao_02-06-2016.pdf. Acesso em: 15 maio 2018.
- CESNIK, F. S. *Guia do incentivo à cultura*. 3. ed. São Paulo: Manole, 2012.
- COMINI, G. M. *Negócios sociais e inclusivos*. São Paulo: Instituto Walmart, 2011. Disponível em: <http://www.ruscheleassociados.com.br/pdf/panorama2.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.
- COMINI, G. M.; ASSAD, F.; FISCHER, R. M. Social business in Brazil. *International Society for Third Sector Research*, [s. l.], p. 1-15, 2013.
- CRUZ, C.; ESTRAVIZ, M. *Captação de diferentes recursos para organizações sem fins lucrativos*. São Paulo: Global e Fonte, 2000.
- DAW, J. *Cause marketing for nonprofits*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2006.
- FALCÃO, R. *Elaboração de projetos e sua captação de recursos*. São Paulo: Nova.e, 2015.

- FRELLER, M. *Mobilização de recursos para organizações sem fins lucrativos por meio da geração de renda própria*. Dissertação (Mestrado em Administração) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.
- FRELLER, M. *Guia sobre incentivos fiscais para captadores de recursos para OSCs*. São Paulo: Filantropia, 2017.
- GIFE - Grupo de Institutos e Fundações e Empresas. *Censo GIFE 2014*. São Paulo, Gife, 2014. Disponível em: <http://gife.org.br/censo-gife/>. Acesso em: 15 maio 2018.
- HEYMAN, D. R.; BRENNER, L. *Guia prático de captação de recursos*. São Paulo: Instituto Filantropia, 2017.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil, 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- IDIS - INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO INVESTIMENTO SOCIAL. *The World Giving Index 2017*. São Paulo: Idis, 2017. Disponível em: <http://idis.org.br/caf-world-giving-index-2017/>. Acesso em: 15 maio 2018.
- IDIS - INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO INVESTIMENTO SOCIAL (IDIS). *Pesquisa doação Brasil - pessoa física*. São Paulo: Idis, 2017. Disponível em: <http://idis.org.br/pesquisadoacaobrasil/>. Acesso em: 15 maio 2018.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Mapa das OSCs*. São Paulo: Ipea, [s.d.]. Disponível em: www.mapaosc.ipea.gov.br. Acesso em: 15 maio 2018.
- GOLDSCHMIDT, A. (org.). *Voluntariado empresarial: estratégias para a implantação de programas eficientes*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- JUNQUEIRA, L. A. P. Gestão social: organização, parceria e redes sociais. In: CANÇADO, A. C.; SILVA JR., J. T.; SCHOMMER, P. C.; RIGO, A. S. (org.). *Os desafios da formação em gestão social*. Palmas: Enapegs, 2008. p. 87-103.
- JUNQUEIRA, L. A. P. Organizações sem fins lucrativos e redes na gestão de políticas sociais. *Caderno de Administração PUC-SP*, São Paulo, n. 3, p. 101-126, 2000.
- KISIL, M.; FABIANI, P. J.; ALVAREZ, R. *Fundos patrimoniais: criação e gestão no Brasil*. São Paulo: Zeppelini, 2012.

- LANDIM, L.; BERES, N. *Ocupação, despesas e recursos: as organizações sem fins lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro: Nau, 1999.
- MEYER JUNIOR, V.; PASCUCCI, L.; MURPHY, J. P. Volunteer in Brazil hospitals: good citizens or strategic agents? *International society for third sector research and the John's Hopkins University*, [s. l.], 24 jan. 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/eor489.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.
- MENDONÇA, P. M. E. (coord.). *Pesquisa arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil: apresentação e resumo executivo*. São Paulo: FGV, 2013. Disponível em: http://biblioteca.participa.br/jspui/bitstream/11451/1013/1/rf_apres_resumo_executivo.pdf. Acesso em: 15 maio 2018.
- MENDONÇA, P. M. E. (coord.). *Pesquisa arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil: relatório final eixo cooperação internacional*. São Paulo: FGV, 2013. Disponível em: http://bprdigital.presidencia.gov.br/jspui/bitstream/11451/1018/1/rf_eixo_coop_internac.pdf. Acesso em: 15 maio 2018.
- MENDONÇA, P. M. E.; ALVES, M. A.; NOGUEIRA, F. A. (coord.). *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*. São Paulo: FGV, 2013. Disponível em: https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u26/livro_articulacaod3.pdf. Acesso em: 15 maio 2018.
- MINTZBERG, H. *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

A influência do reposicionamento institucional e da marca para aumento da visibilidade e mobilização de recursos nas organizações da sociedade civil

Luanda Aparecida Bonadio¹

Monica Kondziolková²

Resumo

Diante do desafio de gerar visibilidade e sustentabilidade às organizações da sociedade civil, este artigo tem como objetivo apresentar o processo de reposicionamento institucional da marca e da comunicação como ferramentas para o fortalecimento da imagem e atração de investidores, em resposta aos impasses enfrentados por tais organizações. Partindo da práxis da gestão da comunicação para intervir na realidade, apresenta o reposicionamento institucional em todas

1 Mestre em Gestão Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e especialista em Economia da Cultura e Cooperação Internacional pela Universidad Carlos III de Madrid. Há 25 anos atua nas áreas de comunicação e marketing em empresas, organizações sociais e equipamentos culturais.

2 Especialista em Gestão da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. Atua no Terceiro Setor desde 1990 e é sócia-diretora da MK Consultoria em Desenvolvimento Institucional.

as suas dimensões: gestão de pessoas, serviços e negócios, processos, econômico-financeiro e, é claro, posicionamento estratégico. A causa e o propósito das organizações da sociedade civil são tratados neste artigo como elementos que caracterizam o seu papel na sociedade, significam a sua existência e definem sua perenidade em constante e rápida transformação. Neste caso, a marca e a organização estão intimamente ligadas a ações estratégicas de comunicação, para ampliar a visibilidade e a percepção da marca, o que depende do reconhecimento do trabalho e da credibilidade da organização. Em um mundo cada vez mais digital e sem fronteiras, a celeridade com que as informações são distribuídas e a forma com que atingem os públicos-alvo demandam cada vez mais profissionalização e entendimento dos processos comunicacionais. Isto pode ser visto como oportunidade ou como forte ameaça às organizações da sociedade civil. Cabe às organizações estarem, sistemicamente, cada vez mais preparadas.

Palavras-chave: Reposicionamento Institucional, Posicionamento Estratégico, Identidade Institucional, Posicionamento de Marca, Comunicação e Marketing, Marketing Digital, Marketing de Conteúdo.

Introdução

As organizações da sociedade civil são unânimes quando o assunto é mobilização de recursos. Pergunte ao gestor de uma delas sobre o que ele mais precisa para que a organização possa atuar em prol da sua causa, e a primeira resposta será: “recursos financeiros e de qualquer natureza”. A segunda, certamente será “reconhecimento” ou “visibilidade”. Afinal, as organizações não sobrevivem apenas da ajuda de voluntários e da satisfação de seu público beneficiado. Os recursos são essenciais para a viabilidade operacional e para a realização do trabalho nas comunidades onde atuam. E a exposição positiva em diferentes canais de comunicação, seja nas redes sociais, na mídia local ou na imprensa tradicional, contribui para alavancar a mobilização de recursos.

Mas como atrair investidores e ganhar visibilidade? Neste artigo vamos discutir temas relativos à comunicação e ao marketing que podem auxiliar as organizações da sociedade civil.

O primeiro tema a ser apresentado é o reposicionamento institucional, e o segundo, decorrente desse, o posicionamento estratégico e da marca que, por sua vez, implicam na forma da organização se

comunicar. Por fim serão apresentadas novas abordagens do marketing e a importância de um bom planejamento de conteúdo para o aumento da visibilidade da organização e atração de investidores.

Num mundo em constante movimento e cada vez mais acelerado, as organizações precisam se atualizar e se reinventar sempre para garantir presença e ação no universo onde estão inseridas. Por isso, o reposicionamento institucional diz respeito ao desenvolvimento e à perenidade das organizações. Ele está relacionado ao planejamento estratégico, porque deve estar contido nele, para que a organização não perca sua identidade (missão, valores, visão e propósito) no decorrer de sua atuação ao longo dos anos. E também, porque compreende todas as dimensões que normalmente fazem parte da dinâmica do planejamento estratégico.

1. Gestão da comunicação

O que a sua organização faz contribui de verdade com a sociedade? Esta contribuição corresponde a uma demanda de nosso tempo? Estamos mais conscientes, ligados na agenda global e esperamos das organizações mais do que uma missão e propósito, queremos que elas melhorem o Brasil e o mundo!

O sucesso das organizações está na sua identidade, no seu posicionamento institucional e no seu engajamento em torno do seu propósito e da sua causa. São os impasses e desafios que impactam as organizações, como a dificuldade em mobilizar diferentes frentes de recursos para suas ações, que levam as organizações a ressignificar ou (re)descobrir o seu propósito social e a sua causa. Isso porque, enquanto a identidade é perene, a causa pode mudar ao longo da história da organização, de acordo com seus objetivos e com o desenvolvimento da sociedade. E é por isso que não basta estar apenas atento às transformações. É preciso fazer parte delas. Por isso o reposicionamento institucional é tão importante.

É por meio da gestão da comunicação que o reposicionamento institucional se concretiza, quando refletimos sobre as novas posturas teóricas e práticas no campo da comunicação em busca de processos

comunicacionais que resultem em sentido, para organização e para a sociedade. Conforme descreve Baccega, o profissional, para atuar neste campo, deve ser capaz de combinar as necessidades comunicacionais da organização com “as vozes da sociedade como um todo, com sua diversidade de culturas”. (BACCEGA, 2009, p. 8).

Surge aí outra concepção de profissional para atuar na área da comunicação: não mais a fragmentação da especialização, e sim a atuação que medeia a totalidade, que sabe compor, “tecer” interesses dos vários segmentos, levando em consideração o que se disse: todas as culturas (os vários segmentos) passam a ter vez e voz. Este é o lugar do novo profissional: o gestor de processos comunicacionais, que resulta do campo da Comunicação em sua inteireza e não de apenas um de seus aspectos. Sobretudo, as relações comunicação/cultura, a constituição da subjetividade e das identidades, os papéis intercambiáveis do emissor e do receptor, tudo isso concentrado no território que se desenha no encontro dos polos da emissão e da recepção, lugar onde efetivamente os sentidos se constroem, são parte importante da formação do gestor. (BACCEGA, 2009, p. 10)

É preciso estar atento à realidade em movimento e às transformações sociais que ocorrem tanto na sociedade, nas macroestruturas, quanto dentro da organização. E, sobretudo: que mudanças estas transformações sociais que ocorrem nas macroestruturas acarretam nas organizações. Um exemplo clássico foram os impactos da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, Lei da Nova Filantropia, como foi chamada, nas organizações Brasil afora, que abalou propósitos institucionais e modificou a práxis de muitas delas, que tiveram de repensar ou reposicionar suas causas e, sobretudo, suas ações e atividades.

É a atualização, a renovação do posicionamento, que chamamos de reposicionamento institucional, e ele pode ser decorrente de um momento de crise como este, gerado pela nova norma para as organizações filantrópicas.

O primeiro passo no processo de reposicionamento institucional é dar maior conhecimento da realidade imediata da organização por

meio de um diagnóstico sobre a sua identidade, imagem e reputação; sobre a sua relação com a sociedade e com as pessoas; sobre as expectativas dos *stakeholders* e sobre os riscos e as oportunidades que se apresentam. É neste momento que é possível descobrir novas responsabilidades e compromissos da organização com a sociedade e as pessoas, ao identificar e (re)ativar a vocação organizacional. É necessário criar mecanismos que permitam ouvir as audiências para garantir a maior participação possível dos interessados, tanto na produção de mensagens, simbólicas ou subjetivas, quanto nos resultados do trabalho da organização.

Com o diagnóstico, é possível delinear cenários estratégicos para a presença e a ação da organização, seja reafirmando, ressignificando ou redefinindo a sua causa, ou mesmo o seu propósito, sempre atentos às oportunidades do contexto no qual as organizações estão inseridas.

Neste processo, alinhar-se aos movimentos de construção de políticas públicas é um caminho para as organizações, mas fazer o contraponto, discutindo o controle social, é igualmente pertinente, além de necessário.

2. Dimensões do reposicionamento institucional

Antes de relacionar o reposicionamento institucional com as dimensões do planejamento estratégico, vale trazer a ideia da prática do planejamento de Gandin, que implica as questões de participação e poder e a função da administração nelas. Ele nos traz um olhar importante para a prática do reposicionamento institucional relacionada à dimensão gestão de pessoas.

Segundo ele, há dois níveis de planejamento, o político e o operacional.

[...] o operacional é o planejamento do “como” e do “com quê”, incluindo a pormenorização do “o quê”; trata dos meios; aborda cada aspecto isoladamente; dá ênfase às técnicas, instrumentos; busca a eficiência; limita-se ao curto prazo; tem o projeto, às vezes o programa, como expressão maior.

Por sua vez, o político é o planejamento do “para quem”, do “pra quê”, incluindo o “o quê” mais abrangente; trata dos fins; é globalizante; dá ênfase à criatividade, às abordagens gerais; busca a eficácia; realiza-se no médio e no longo prazo; tem o plano como expressão maior. (GANDIN, 1994, p. 36)

Gandin afirma que os dois níveis de planejamento são interdependentes e que o nível político costuma se sobressair em épocas de crise, de transformação e reestruturação. Já o planejamento operacional serve à manutenção, quando há calma e tudo está estruturado. “O que é necessário é estabelecer a importância relativa de cada um destes níveis e, provavelmente, no momento atual, insistir no planejamento político porque a tecnocracia o varreu da nossa presença e da nossa preocupação” (GANDIN, 1994, p. 37).

Faz sentido que o planejamento seja tarefa da administração, porém Gandin frisa que esta concepção nos leva a um erro recorrente nas organizações: a de que as decisões e os rumos são de responsabilidade exclusiva do administrador, que acaba chamando a uma participação que apenas corrobora suas decisões. “Quanto ao planejamento político, cabe ao administrador participar como qualquer outro e desempenhar uma tarefa específica: coordenar o processo para que no centro do planejamento político esteja o povo” (GANDIN, 1994, p. 38).

Num processo de reposicionamento institucional é imprescindível que todas as pessoas sejam envolvidas, como corresponsáveis.

Se as organizações têm a capacidade de se reinventar é porque pessoas a tem. E é claro que o trabalho deve ser iniciado por elas. Afinal, são elas que fazem a organização acontecer, que operam transformações, mudanças culturais e formam opiniões. A estratégia é motivar pessoas a aderir à causa, por meio de um modelo de governança e processos de trabalho mais participativos.

Um dos objetivos do reposicionamento institucional no âmbito da gestão de pessoas é implementar um modelo de gestão adaptável, descentralizado e flexível, em que as pessoas encontram o espaço que elas buscam para colocar suas ideias em prática e inovar. Isso porque é assim que são mobilizadas pessoas em novas lideranças, capazes de tornarem a organização altamente produtiva e com potencial para atingir

resultados mais expressivos. Cada vez mais o mundo se organiza em rede, interdependente, interconectado, e para as organizações sobreviverem nesse novo contexto devem seguir uma lógica atual, contemporânea que atualize a organização.

Nesse modelo de gestão em que somos corresponsáveis, estamos alinhados nos valores e temos objetivos comuns, existe integração e interação entre todos, que se articulam como um sistema vivo, em rede. Portanto, não há centralização do poder ou autoritarismo, nem tomada de decisão unilateral, mas bom senso e discernimento coletivo. Por isso os processos de comando e controle não têm vez e nem é preciso burocracia, pois em ambientes assim são as relações de confiança que nos sustentam. Esta cultura é algo novo no mundo e, sobretudo, nas organizações. Dá certo quando o carisma da organização é percebido e reconhecido em sua integralidade e nas partes que a compõem. Ou seja, não só no enunciado da missão e no decreto de seus valores, mas nas atitudes e no comportamento das pessoas, não importando qual a função que ocupam na organização. É quando não existe uma distância entre o discurso e a prática. É quando a identidade e o posicionamento institucional estão interiorizados, fazem parte do cotidiano de forma natural, legítima e autêntica.

Quando se analisa as narrativas que constituem a atuação do chamado Terceiro Setor no Brasil nas últimas décadas, observa-se uma evolução no modo como se concebe a atuação da sociedade civil organizada. É possível notar um desenvolvimento em direção a um nível mais elevado de consciência, de pertencimento, que ao final nos levam a investir nas causas.

No final dos anos 1980, “fazer o bem”, aliado a uma boa administração, bastava aos ouvidos dos investidores e da sociedade em geral. De lá para cá, o chamado Terceiro Setor se profissionalizou, e aos poucos a histórica narrativa assistencialista foi perdendo a força, enquanto ganhava a do compromisso com resultados sociais mensuráveis, a do investimento, a da doação comprometida com o bem social. Foi no final da década de 1980 e início dos anos 1990 que o tradicional assistencialismo foi se transformando rapidamente e abarcando novos conceitos, mais conscientes, mais abrangentes, revelando uma consciência mais ampliada da realidade à nossa volta. Isso ocorreu exatamente quando

se iniciou o processo de redemocratização no Brasil, com a campanha pelas “Diretas Já”, cujo apogeu foi a promulgação da Constituição Federal - a Constituição Cidadã - em 5 de outubro de 1988. Quando se começou a falar em sociedade civil e em cidadania, tais movimentos adotaram uma ótica universalista, tendo que ser vistos como partes integrantes de um todo maior e mais complexo, por isso, inter-relacionados e interdependentes. Este novo fenômeno trouxe em sua essência a participação e influência dos cidadãos como empreendedores corresponsáveis na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Surgiram então os conceitos de “responsabilidade social”, do “investimento social privado”, da “sustentabilidade”, do “valor compartilhado”, entre outros, todos em direção a uma maior conscientização humana sobre as relações entre indivíduos, governo, empresa, organizações da sociedade civil e o meio ambiente, a educação, a saúde, a cultura e todos os outros aspectos para a preservação da vida e sustentabilidade planetária. Já em pleno século XXI, “assistencialismo” tornou-se um termo pejorativo diante destes outros que trazem de forma intrínseca as ideias da atuação em rede, da corresponsabilidade, do coletivo, de uma visão mais holística, integradora, capaz de criar situações e realidades sociais mais dignas e justas para todos.

Estamos mais conscientes e um modelo de gestão de pessoas atual precisa encontrar a conexão entre o propósito e a causa organizacional e o talento de cada um na organização, seus propósitos pessoais e a sua identidade. Assim, conectar o público interno com a cultura organizacional na qual está inserido e reinventar o seu fazer diário. Afinal, todos nós precisamos de um propósito e de uma causa. É o que dá significado, o que nos move, nos realiza e nos mobiliza a fazer coisas extraordinárias.

O reposicionamento institucional na dimensão dos Serviços e Negócios se traduz quando a gestão e a atuação da organização estão integradas e alinhadas à causa, compondo assim a cultura organizacional. Isso cria a conexão, a aderência que faz com que todos caminhem juntos em direção ao propósito social. Uma estratégia é promover um planejamento estratégico orientado ao propósito, adequando e atualizando-o à ação. Muitas vezes é preciso desenhar uma nova arquitetura institucional (novos programas e projetos ou mesmo novas áreas de atuação) para gerar a inovação e o impacto social que o novo

posicionamento promete entregar. A sistematização de metodologias e a criação de novos negócios também podem fazer parte dos resultados do processo de reposicionamento institucional nesta dimensão.

Na dimensão dos Processos da organização a estratégia do reposicionamento institucional é compartilhar saberes e práticas, muitas vezes concentrados em poucas pessoas e em processos difusos. Nesse sentido, institucionalizar informação e conhecimento pode significar a sistematização de processos, a fim de promover a integração na gestão e o alinhamento com o propósito e a causa da organização. É importante citar que todos os envolvidos nas ações devem participar da construção do projeto de sistematização, que pode ser a criação de um banco de dados, por exemplo, de uma nova metodologia ou tecnologia social.

Quando as pessoas participam e encontram um ambiente em que elas têm voz e esta voz é considerada, respeitada, elas não só investem o seu talento e saber em prol da organização, como também se tornam verdadeiras embaixadoras da marca, influenciando pessoas. E não importa a função que elas ocupam, elas fazem a diferença para que a missão da organização aconteça. Quando um propósito grandioso motiva uma pessoa e o seu talento está a serviço de uma causa que faz sentido para ela, isso muda a vida das pessoas e a dela. É quando ela não apenas acredita na causa da sua organização, mas está engajada e comprometida com ela.

O objetivo comunicacional do reposicionamento institucional na perspectiva da dimensão Econômico-Financeira deve ter como consequência atrair investidores comprometidos com o propósito e a causa da organização, ou seja, promover a sua sustentabilidade. Isso pressupõe uma relação diferente com mantenedores, empresas e pessoas que aportam recursos na organização. Neste sentido, são estratégias o reposicionamento da marca da organização e a gestão da sua comunicação, que adéquem e alinhem identidade, imagem institucional e linguagem. Muitas vezes todas as ferramentas de comunicação precisam ser revistas, atualizadas para estarem alinhadas ao novo posicionamento.

Quando a organização está bem posicionada, tem uma marca forte, está presente e comunica claramente a sua causa e o seu propósito, a tendência é que ela seja escolhida, pelas pessoas e pela sociedade, e é claro, atraia investidores. É esta a dimensão do Posicionamento Estratégico no processo de atualização e reinvenção da organização.

3. Identidade, reposicionamento institucional e marca

Com base nas dimensões do reposicionamento institucional, como a marca e a comunicação estão presentes nesse contexto para que haja o fortalecimento e aumento da visibilidade organizacional, tanto interna e como externa?

Para que uma conexão seja feita, primeiramente, é necessária a compreensão do que é marca.

Muito mais que um nome ou logo, a marca é a promessa de uma organização ao cliente de concretizar aquilo que ela simboliza em termos de benefícios funcionais, de autoexpressão e sociais. Mas uma marca é mais que uma promessa. Ela também é uma jornada, uma relação que evolui com base em percepções e experiências que o cliente tem todas as vezes que estabelece conexão com a marca. (AAKER, 2015, p. 1)

É nesta dimensão que a marca e o posicionamento Institucional caminham juntos. Não há como dissociá-los. É preciso ter consciência da visão, saber onde estão para chegarem a algum lugar. A marca carrega em sua estrutura a identidade, a cultura e os valores, as pessoas, os projetos e os programas institucionais. No Terceiro Setor, a marca é endossada pela organização, que é a fonte de credibilidade, de reputação e de capacidade de cumprir com o prometido. Ela transmitirá autenticidade se houver um posicionamento claro, coerente e aceito por públicos importantes, como, por exemplo, o público interno. Este público precisa acreditar na marca, vestir a camisa, pois ele é o principal ponto de influência e de relacionamento com os demais públicos. Aaker (2015) faz uma importante reflexão sobre a influência do público interno para o fortalecimento da marca:

As marcas poderosas são construídas de dentro para fora. Para criar uma marca forte no mercado, funcionários e parceiros precisam conhecer a visão de marca e se importar com sua concretização. Uma marca interna clara e motivante, fornece a

orientação e motivação necessárias para criar programas que levarão a marca adiante e evitar programas que confundem ou contrariam a promessa. Criar uma marca interna forte envolve três fases (“aprender”, “acreditar” e “viver” a marca), direcionadas a participantes com funções cruciais, como altos executivos, funcionários que interagem com clientes e embaixadores da marca internos. Também é preciso reunir e alavancar histórias clássicas que apoiam a marca de forma autêntica e cheias de vida. (AAKER, 2015, p. 124)

Quando não há clareza no posicionamento institucional, qualquer ação de marketing ou comunicação será inconsistente e dificultará a conexão com os públicos-alvo. Por outro lado, quando este posicionamento é claro e intrinsecamente alinhado à identidade e ao propósito organizacional, há uma veracidade na comunicação que favorece a valorização e a conexão com os públicos-alvo, tornando-a muito mais assertiva.

Uma característica comum às organizações da sociedade civil é que, muitas vezes, a marca carrega o DNA, a visão e o engajamento do fundador na causa. A marca pode conter características que traduzem exatamente a personalidade do fundador. Este é um importante desafio institucional, ou seja, respeitar e manter o legado do fundador, fortalecendo a identidade e autonomia da organização. Esta autonomia impactará diretamente na diversificação das fontes de recursos que, no passado, era comum estarem associadas a relações pessoais.

Partindo do pressuposto de que a marca e posicionamento caminhem juntos, quando há um processo de reposicionamento institucional é importante que seja considerado um *rebranding*, estratégia de marketing caracterizada pelo desenho de um novo logotipo ou alteração no nome ou outro elemento que forme uma nova identidade visual, que represente o atual momento e posicionamento da instituição. Faz parte da memória da organização, compreender o significado e a representatividade de cada logomarca ao longo da sua história.

Em se tratando de marca, outro ponto de grande relevância é a composição da sua arquitetura. Uma organização da sociedade civil pode ter a marca principal e submarcas que representem programas,

projetos ou unidades de atendimento, por exemplo. Em uma arquitetura, as submarcas devem estar conectadas, de alguma forma, à marca principal, sem perderem suas singularidades. A clareza na composição da arquitetura também contribui para o fortalecimento da identidade e do posicionamento institucional. Há diferentes recursos em comunicação que podem ser utilizados para ilustrar a arquitetura e, caberá a cada organização, junto com profissionais de comunicação, avaliarem qual a melhor forma de representação.

Com o alinhamento entre identidade e marca e uma arquitetura capaz de refletir a coerência estrutural da organização, o planejamento da comunicação é o próximo passo para consolidação e fortalecimento do posicionamento institucional.

4. As novas abordagens do marketing e a importância do marketing de conteúdo para o plano de comunicação

Segundo Kotler, Kartajaya e Setiawan (2017), nos últimos anos, houve uma mudança do marketing centrado no produto (1.0) para o marketing voltado para o consumidor (2.0) e, por fim, para o marketing centrado no ser humano (3.0). Recentemente, mudanças significativas ocorreram principalmente em termos tecnológicos. E nesta era de transição, uma nova abordagem de marketing tornou-se necessária: o Marketing 4.0, com a premissa de que o marketing deve se adaptar à natureza mutável dos caminhos do consumidor na economia digital.

No mundo digital, comunidades de consumidores compartilham histórias, opiniões, críticas e experiências. A internet, sobretudo as mídias sociais, eliminou barreiras geográficas e demográficas e facilitou esta grande mudança. Com a conectividade, consumidores comunicam entre si e conversam sobre vários assuntos, entre eles, marcas, empresas, causas e organizações da sociedade civil. Do ponto de vista de comunicação e marketing, consumidores deixaram de ser passivos e se tornaram meios ativos de comunicação. Círculos sociais têm se tornado importantes fontes de influência, às vezes com mais credibilidade e impacto que as próprias campanhas publicitárias.

Com base nestas novas características dos consumidores, há a perspectiva de que o futuro do marketing seja uma mescla contínua de experiências on-line (digital) e off-line (físico). No estágio inicial de interação entre empresas e consumidores, o marketing tradicional desempenha papel importante ao promover consciência e interesse. À medida que a interação avança e os clientes exigem relacionamentos mais próximos com as empresas, a presença do marketing digital aumenta.

E é neste contexto que as marcas estão inseridas, concretizando a importância da relação direta entre elas e posicionamento institucional que, fortes e transparentes, sejam capazes de revelar a autenticidade e o verdadeiro valor da organização. Para que isso aconteça, um novo aliado é indispensável para pensar estrategicamente a comunicação: o marketing de conteúdo.

Em poucas palavras, marketing de conteúdo é uma abordagem que envolve criar, selecionar, distribuir e ampliar conteúdo que seja interessante, relevante e útil para um público claramente definido com o objetivo de gerar conversas sobre este conteúdo. O marketing de conteúdo é também considerado outra forma de *brand journalism* (“jornalismo de marca”) e *brand publishing* (“publicidade de marca”) que cria conexões mais profundas entre marcas e consumidores. As marcas que estão realizando um bom marketing de conteúdo fornecem aos consumidores acesso a conteúdo original de alta qualidade enquanto contam histórias interessantes sobre si mesmas. O marketing de conteúdo muda o papel dos profissionais de marketing, de promotores da marca para contadores de histórias. (KOTLER; KARTAJAYA; SETIAWAN, 2017, p. 147)

A transparência e a conectividade trazidas pela internet deram origem à ideia do marketing de conteúdo. Ele permite às pessoas conversarem e descobrirem a essência sobre marcas e organizações. Neste caso, há uma grande oportunidade de se abrir conversa diretamente com as pessoas, sem a necessidade de intermediários.

A mídia social, como o Facebook e o YouTube, desempenhou um papel importante nessa mudança. No passado, as pessoas ouviam com atenção a transmissão de conteúdos pela mídia tradicional, inclusive publicidade.

Agora, usuários também geram conteúdo e este conteúdo pode ser até mais interessante do que o conteúdo oferecido pela mídia tradicional.

Para as organizações da sociedade civil que, muitas vezes, contam com equipe reduzida e pouco investimento para se trabalhar o marketing tradicional, o marketing de conteúdo pode ser um caminho interessante para uma comunicação mais efetiva com os diferentes públicos-alvo, já que ele vem sendo considerado como o futuro da publicidade na economia digital. O conteúdo pode ser o meio pelo qual as organizações fazem a diferença e promovem o seu legado. Pode ser uma forma de chamar atenção para a causa, para prestação de contas e até mesmo como inspiração para outras organizações. Por isso a importância do posicionamento institucional e da marca que deem foco à identidade, à missão a cumprir e à promessa de entrega para sociedade.

Quando se inicia o planejamento do conteúdo, é interessante pensar em temas relevantes, tipos de formatos, como textos, vídeos e narrativas genuínas capazes de dar visibilidade ao trabalho da organização. Boas histórias refletem a alma da marca e dão vida a um determinado tema. Muitas vezes as pessoas podem se identificar com uma história, sensibilizar-se com um personagem ou conhecer um trabalho que, até então, era desconhecido.

Um dos recursos para facilitar a definição e direcionamento dos conteúdos é a criação de editorias. Uma das definições de editorias é o ato de planejar e executar, intelectual e graficamente, publicações on-line e off-line. São subdivisões temáticas de um jornal, revista, portal de notícias ou outro veículo de informação sob a responsabilidade de um editor. Ou seja, editoria seria planejar qual e como o conteúdo deve ser entregue para que ele esteja conectado ao posicionamento e à missão institucional e de forma que tenha clareza, veracidade e relevância ao público-alvo.

Para que o conteúdo seja bem planejado, um bom *briefing* - resumo contendo informações e dados - deve ser elaborado a fim de se explorar quais as informações estão disponíveis, quais aprofundamentos são necessários e quais dados precisam de complementação.

A criação de conteúdo não é um trabalho rápido, que possa ser feito sem muito empenho. Ele exige tempo, dedicação e orçamento e, se não for de alta qualidade, original e rico, pode enfraquecer a comunicação institucional. Trata-se de um processo contínuo, que exige

persistência e é preciso certificar-se de que há orçamento disponível para longo prazo. Sem essas condições ou infraestrutura interna para a sua produção, uma das alternativas é adquirir conteúdo de fontes externas e/ou produzidos por terceiros, desde que haja alinhamento ao planejamento estratégico e às fontes de produção.

Porém, o conteúdo contínuo, sistemático e bem planejado pode trazer resultados e impactos positivos tanto para visibilidade institucional quanto para a mobilização de recursos. Por exemplo: imagine uma organização global que trabalhe causas humanitárias em regiões de conflito. A maioria das suas ações é realizada em áreas remotas e, até mesmo, em regiões desconhecidas. Como trazer a importância e imediatismo do trabalho desta organização para pessoas tão distantes daquela realidade? Para que a complexidade e a riqueza do trabalho da organização sejam compartilhadas com outras pessoas - investidores, doadores ou simpatizantes - um forte direcionamento de conteúdo é trabalhado pela equipe, primeiramente para sensibilização sobre a causa, e depois para disseminação de informações sobre ações que estão ocorrendo em campo, sobre a vida daquelas pessoas e dos profissionais que se dedicam a buscar soluções ou minimizar o sofrimento dos atendidos.

Podemos dizer que, a diretriz de conteúdo recai sob a marca que está intimamente ligada à credibilidade do trabalho da organização. As ações de comunicação podem gerar contatos potenciais e, no caso de campanhas, promover e incentivar, diretamente, doações e investimentos.

Conclusões

Em um mundo cada vez mais digital e sem fronteiras, a celeridade com que as informações são distribuídas, atingindo os públicos-alvo, demanda cada vez mais profissionalização e entendimento dos processos comunicacionais. Isto pode ser visto como oportunidade ou como forte ameaça às organizações da sociedade civil. Cabe às organizações estarem, sistemicamente, preparadas para o sucesso. Daí a importância e seriedade de um posicionamento institucional claro e objetivo para a credibilidade e visibilidade da organização.

Referências

- AAKER, D. *On branding: 20 princípios que decidem o sucesso das marcas*. Tradução Francisco Araújo da Costa; Revisão técnica Genaro Viana Galli. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- BACCEGA, M. A. A práxis do campo da Comunicação e o profissional gestor de processos comunicacionais: conhecimento, sensibilidade e técnica como bases para a intervenção na realidade. *In: COSTA, M. C. (org.). Gestão da Comunicação: projetos de intervenção*. São Paulo: Paulinas, 2009.
- GANDIN, D. *A prática do planejamento participativo*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- KOTLER, P.; KARTAJAYA, H.; SETIAWAN, I. *Marketing 4.0: do tradicional ao digital*. Tradução Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Sextante, 2017.

Gestão financeira e orçamentária no Terceiro Setor: debates e perspectivas atuais

José Alberto Tozzi¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo trazer uma breve reflexão sobre a importância da gestão financeira e orçamentária no Terceiro Setor, em especial fazendo apontamentos quanto aos debates que ocorrem provenientes de dúvidas e questionamentos, e na necessidade de se repensar nesta temática dentro das perspectivas atuais como aporte de alicerce em suas reverberações no futuro. Para isso, alguns apontamentos centrais acerca desta temática são trazidas para este artigo. De forma bastante prática, procurou-se, além de fornecer subsídios teóricos, demonstrar através de uma linguagem prática alguns pontos principais que devem ser considerados por todos aqueles que se propõem a trabalhar dentro do terceiro setor.

Palavras-chave: OSC, ONG, Finanças, Orçamento, Contabilidade, Prestação de Contas, Transparência.

1 Formado em Administração de Empresas pela FGV, graduado em Ciências Contábeis e com MBA Executivo Internacional na FIA. Mestre em Administração com ênfase no Terceiro Setor pela PUC-SP. Contador, consultor, auditor e sócio da Tozzi Terceiro Setor, empresa especializada na prestação de serviços para entidades do Terceiro Setor. Palestrante, pesquisador e articulista sobre diversos temas voltados para o Terceiro Setor. Professor em cursos de especialização e extensão da PUC-SP. Autor dos livros *SOS da ONG* e *ONG sustentável*. Autor e professor do curso a distância “Gestão Profissional no Terceiro Setor”.

Introdução

É possível apontar que as instituições religiosas foram uma das primeiras instituições a atuarem no Terceiro Setor através de suas ações de caridade. Embora inicialmente não estivessem organizadas na forma em que se encontram, era através destas instituições que ações sociais eram encontradas. Almeida (2007) explica que as instituições religiosas, através de fundos, preocupavam-se basicamente em subsidiar necessidades básicas e promover fomento para o desenvolvimento. No entanto, o fenômeno da urbanização desenfreada fez com que houvesse, por um lado, o aumento da demanda e das necessidades e, por outro lado, necessidade de controle por parte do Estado, surgindo então o que se chama hoje de terceiro setor (ou, ainda, Organizações Não Governamentais - ONGs). Foram as principais responsáveis por levar para a esfera do trabalho social elementos significativos de livre iniciativa, entendidos pela autora como aqueles que oferecem serviços a instituições com maior agilidade e eficiência. Essas livres iniciativas se tornaram grandes centros de recursos humanos que caminham de acordo com as demandas das associações comunitárias e movimentos sociais que se articulam de acordo com os planos da sociedade civil.

Na década de 1980 as ONGs tiveram um papel fundamental no processo de desenvolvimento democrático da política sobretudo nos Estados Unidos (que se expandiu para outras nações um tempo depois). Pensavam nas mais diversas problemáticas, tais como na inflação, no crescimento do desemprego, nos ajustes necessários para a economia e na conseqüente redução dos programas sociais. Este cenário fez com que surgissem as mais diversas organizações voltadas tanto para o serviço social (representadas por instituições de caridade e beneficência tradicionais e conservadoras) quanto para o desenvolvimento social sustentável movido por uma lógica de política alternativa, opositora e moderna.

A partir da década de 1990, as ONGs começaram a se tornar expressivas no mundo todo, e com isso a busca pela ampliação da democracia nos mais diversos espaços da sociedade civil fez com que essas entidades, passíveis a representar os interesses das pessoas que lutavam

pela efetivação dos direitos, se tornassem ainda mais expressivas em todo o mundo. Passaram a ser denominadas, então, de “terceiro setor”. Esse setor tinha como objetivo principal buscar o reconhecimento e a realização dos interesses que defendiam a partir das demandas sociais, uma vez que exercem pressão significativa sobre os órgãos e poderes estatais (ALMEIDA, 2007).

Essas organizações não têm como objetivo a distribuição de lucros, pois elas prestam serviço público e, como tal, sobrevivem a partir da transferência de recursos por terceiros, sejam esses colaboradores famílias, o próprio governo ou empresas privadas. Como essas entidades não se enquadram nas categorias das atividades estatais ou de mercado, são identificadas como uma categoria especial, ou seja, como um terceiro setor ou, ainda, como Organizações Não Governamentais. Devido a essa especificidade, o amparo legal a essas entidades do terceiro setor é possível devido à diversidade das atividades que elas podem desempenhar em prol da sociedade, entretanto a sua relação com os outros setores (estatais e mercantis) é, ainda, um pouco confusa. Independentemente de que as instituições do Terceiro Setor sejam públicas ou privadas, devem possuir a finalidade de suas atividades de acordo com a sua missão enquanto instituições que devem se voltar, impreterivelmente, aos anseios e necessidades reais da sociedade.

A missão dessas entidades do Terceiro Setor deve ser definida a partir da delimitação de um problema social que deve ser discutido e analisado por essa organização. A partir desta delimitação, é necessário que todos os funcionários e colaboradores da entidade se envolvam no processo de definição dos objetivos a serem cumpridos nesta missão. Almeida (2007) frisa que a participação compartilhada faz com que haja um comprometimento mais eficiente e eficaz entre os membros da organização, uma vez que eles terão compromissos individuais e coletivos que devem ser alcançados para que essa missão, que é essencialmente social, não seja corrompida.

Sobre a captação de recursos a serem utilizados por essas entidades do chamado Terceiro Setor, a autora frisa que eles têm o propósito de viabilizar o sucesso dessas ações individuais e coletivas a partir de projetos e programas da entidade que colocam em prática esta missão, que é sempre social. Os resultados desta não são mensurados por meio

de indicadores financeiros, mas pela sua contribuição para com a sociedade, ou seja, observa-se a sua efetividade. Sendo assim, é necessário entender que esta missão é o motivo pelo qual as entidades existem e, assim sendo, todas as atividades destas devem caminhar de acordo com a missão institucional.

França et al. (2015) aludem que, até recentemente, a ordem socio-política compreendia apenas dois setores, sendo eles o público e o privado. Tradicionalmente são bem distintos um do outro, tanto em termos de funções quanto de personalidade. De um lado ficava o Estado, a administração pública e a sociedade e do outro, o mercado. É exatamente essa a relevância do terceiro setor, visto que ele atua em ambas as modalidades, com os dois tipos de funções e personalidade a partir das chamadas Organizações Não Governamentais. Ele é parte integrante e primordial da sociedade civil, ou seja, ele não é nem público nem privado, no sentido convencional desses termos, pois atua nas duas esferas de forma equivalente. Assim sendo, é correto entender que o Terceiro Setor é composto por organizações de natureza “privada” (sem o objetivo do lucro) que se dedicam a execução de atividades voltadas ao setor público, ou seja, às demandas sociais. É, nesta medida, um conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria, que tem como função executar atividades, de forma voluntária, na sociedade civil, visando o seu constante aperfeiçoamento.

Assim como Almeida (2007), França et al. (2015) também compreendem que o Terceiro Setor tem o caráter estratégico de maior importância no âmbito de qualquer sociedade que se preocupa com o desenvolvimento social, bem como com a consolidação de valores pluralistas, democráticos e comprometidos com a solidariedade humana. No Brasil, apesar da forte presença do Estado, a sua ineficiência faz com que muitas dessas entidades não governamentais surjam para suprir as falhas do governo. Sobre a trajetória do Terceiro Setor no Brasil, é possível reconhecer que há uma fase bastante tradicional, marcada pelo assistencialismo à moda antiga, com certa condescendência da esmola, assim como há uma fase mais moderna e dinâmica que considera os direitos sociais como principal base para a criação

e execução de projetos e programas, visando a resolução dos mais diversos problemas da sociedade.

De acordo com Lima (2017), as práticas de gestão em ONGs são cada vez mais frequentes, sobretudo em razão das características próprias que essas organizações possuem, bem como devido a sua diversidade de atuação e a crescente concorrência para se obter recursos para mantê-las em funcionamento, visto que são entidades não governamentais. Assim sendo, para driblar esses problemas, é necessário que sejam feitos alguns esforços em termos de gestão. Neste sentido, Lima (2017) aponta alguns aspectos relevantes para a efetivação da gestão das ONGs, tais como a inclusão da dimensão cultural nas pautas, a consideração da possibilidade de estarem situados em áreas de conflito ou risco político e o desenvolvimento de tarefas diversas.

Como uma possível solução, é observada que as práticas de gestão nessas ONGs devem partir dos problemas que circundam essas organizações, para tanto é fundamental que as suas negociações sejam feitas a partir de diferentes partes interessadas (*stakeholders*) e beneficiários. É importante, ainda, frisar que embora as ONGs desenvolvam estilos próprios de gestão, encontram dificuldades na execução de tarefas administrativas. Mesmo que elas sejam diferentes das empresas tradicionais, esses conflitos ainda existem, em outra configuração. É neste contexto que surgem os primeiros desafios a serem enfrentados por essas entidades. O primeiro deles é a necessidade de respostas mais efetivas, assim como o atendimento às exigências das agências financiadoras, sobretudo em termos de profissionalização da gestão, principalmente na área das finanças.

Lima (2017) alude que muitos outros desafios se materializam na realidade da Gestão das organizações que fazem parte do Terceiro Setor, em especial as ONGs. Isso é um reflexo da história dessas entidades pois, desde o seu surgimento no Brasil, as organizações privadas sem fins lucrativos enfrentam problemas relacionados à sustentabilidade de suas ações. Alguns estudos apontaram, também, que essas instituições apresentam algumas limitações na área administrativa, como no desempenho gerencial, na profissionalização do pessoal, na diminuição dos custos indiretos, entre outros elementos

que fazem parte do processo de operacionalização dessas empresas. Outro desafio de suma importância para este trabalho é a dificuldade em se estabelecer um diálogo do Terceiro Setor com os demais, visto que há certa resistência, entretanto, essa oportunidade pode ser encarada como uma oportunidade de abrir espaço nesses dois outros setores.

Como alternativa para essa problemática, é necessário que essas ONGs invistam em novos instrumentos de gestão, pois, assim, despertam nos colaboradores as habilidades, conhecimentos e atitudes necessárias para o cumprimento da missão institucional desta organização. Por fim, diante de tais desafios, fica evidente que é importante que técnicas de marketing sejam acionadas, visto que é uma ferramenta bastante poderosa para se abrir espaço. Elas ajudam a atrair recursos, como o tempo de voluntários, dinheiro do governo e de doadores, bem como, por meio desta estratégia, é possível angariar recursos de campanhas, por exemplo, para persuadir pessoas a deixarem de realizar certas atividades rotineiras, como o ato de fumar. Ao acionar essas técnicas, as organizações se tornam mais conhecidas, o que impulsiona os interessados em ajudar (LIMA, 2017).

Terence (2008) alude que como pessoas jurídicas de direito privado, essas organizações que compõem o Terceiro Setor podem ser constituídas como associações ou fundações, conforme o artigo 44 do Código Civil Brasileiro (CC). Foi discorrido aqui, sobretudo, sobre as ONGs, contudo é necessário fazer saber que, como essas são consideradas entidades não governamentais, não “existem” juridicamente. Entende-se que as associações, entidades, instituições, institutos ou fundações são organizações sinonímicas, apesar de apresentarem aspectos divergentes. A diferença mais evidente entre as sociedades e associações, de acordo com o previsto pelo CC, é que a primeira é constituída por sócios, ou seja, tem uma atividade econômica, além do fato de que o motivo da sua criação é a partilha de recursos financeiros, e a segunda, de acordo com o artigo 53, não tem fins lucrativos, logo não há a partilha de resultados, como nas sociedades. Sua origem é de objetivos altruístas, morais e de interesse geral. Para tanto, é composta sobretudo por associados que não possuem direitos e obrigações iguais aos da sociedade.

Para que uma entidade seja constituída como associação, ou seja, para que se enquadre na modalidade “sem fins lucrativos”, é necessário que haja uma reunião entre os seus integrantes para que, juntos, possam decidir e elaborar um estatuto com a denominação da entidade, a sua finalidade, a sua sede, os seus requisitos para admissão, demissão e exclusão de associados, os direitos e deveres dos associados, suas fontes de recursos necessárias para a manutenção, o modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos e administrativos, eleição da diretoria, bem como deve apresentar as condições necessárias para que possam haver futuras alterações neste estatuto, inclusive para a dissolução da entidade. De acordo com Terence (2008) e Tozzi (2014; 2015; 2017), como documentação obrigatória é essencial que essas organizações tenham um registro no Cartório Civil da Pessoa Jurídica ou no Fórum Judicial, a obtenção do CNPJ junto à Receita Federal e do CCM junto à Prefeitura, onde deverá, também, solicitar os alvarás necessários. Por fim, é necessário ainda que essas entidades façam uma inscrição no Cadastro Estadual, no INSS e nas Secretarias de Ação Social.

Assim sendo, é necessário abordar alguns exemplos sobre essas entidades. As Organizações da Sociedade Civil (OSC), representantes do Terceiro Setor no Brasil, têm sido exigidas cada vez mais com transparência, prestação de contas e resultado social. Para se manterem aptas e competitivas no mercado de captação de recursos, as OSCs estão tomando o caminho da profissionalização e de uma gestão por processos adotando metodologias e padrões de acordo com as suas necessidades.

Preocupado com este tema, preparei a metodologia abaixo que, de alguma forma, procura abraçar todos os processos relacionados às atividades-meio, que acontecem dentro de uma organização. Isso não significa que essa metodologia possa ser modificada e adaptada a qualquer organização. Tudo depende do tamanho da organização, de seus processos e do seu momento - mas acredito muito em algo: para que haja uma gestão profissional, é necessária uma metodologia de gestão que se adapte às características de gestão da OSC.



Figura 1. Processos de atividades-meio das ONGs.

Fonte: Elaboração própria.

Não bastassem as exigências de mercado, vem a Lei nº 13.019/14² regulamentar as transferências voluntárias de recursos dos poderes públicos para as organizações, estabelecendo procedimentos e controles que só poderão ser adotados mediante uma gestão profissional nas OSCs. Neste artigo iremos focar a gestão financeira, o controle contábil e a prestação de contas.

1. Gestão financeira

Azevedo (2008) alude que diante das mais diversas possibilidades para desenvolver tarefas que visam atender as demandas sociais nas mais diversas esferas, as organizações do Terceiro Setor desenvolvem gestões voltadas à captação de recursos a partir de estratégias sobretudo administrativas. As necessidades são muitas e surgem dos mais diversos locais, e é justamente por isso que essas entidades buscam por parceiros ou fornecedores de recursos para que elas consigam se sustentar. Desta forma, é necessário que essas organizações ajam, sempre, de forma transparente, bem como é importante que elas se apoiem em ferramentas e estratégias que possam lhes dar visibilidade maior para que haja mais investimentos. É neste contexto que surgem os cuidados necessários para que esses recursos sempre cheguem no Terceiro Setor, pois esses parceiros ou doadores sempre querem

2 Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204 de 14 de dezembro de 14, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

registrar as suas contribuições. Assim, desejam que o destino dos recursos investidos seja confiável e atrativo, então essa empresa deve agir de acordo com critérios que possam melhorar a sua imagem para com esses colaboradores (TOZZI, 2015).

Porém, muitas das empresas do Terceiro Setor surgiram a partir de iniciativas de pessoas sem experiência em gestão e, assim, encontram sérias dificuldades para administrar esses recursos recebidos pelos fornecedores e apoiadores. Com a má administração, surge a escassez de recursos, o que pode dificultar o seu funcionamento enquanto empresa. Destarte, percebe-se que elas sobrevivem, sobretudo, a partir da solidariedade alheia, o que pode ser difícil de conseguir, visto que a imagem desta organização não faz com que seja atrativa para futuros investimentos de recursos. Para tanto, é necessário que uma gestão eficiente seja um dos principais objetivos dessas entidades, para que elas não deixem de ser alvos de investimento (TOZZI, 2015; LIMA, 2017).

Como alternativa para contornar esses problemas, faz-se necessário a profissionalização da gestão nessas instituições, pois com a divulgação do conhecimento administrativo a esses gestores, pode haver melhora significativa em termos de eficiência nessas organizações. É possível observar que essas entidades que fazem parte do Terceiro Setor estão sempre buscando recursos para continuar colocando em prática os seus projetos. Neste sentido, fornecer informações sobre marketing, apresentação da instituição e de sua estrutura jurídica é fundamental para que haja a melhoria necessária em termos de administração (TOZZI, 2015; 2017). Outra ferramenta fundamental para o gerenciamento eficaz desses recursos recebidos é a informação. Muitas dessas organizações não possuem condições necessárias para contratar um sistema de informação para analisar e desenvolver as suas atividades. Para tanto, a contratação de um profissional da contabilidade seria importante para o suprimento desta demanda, visto que não há como pagar por um sistema.

Existem algumas estratégias que podem ser acionadas por essas entidades para uma melhor administração dos recursos financeiros obtidos pelos parceiros e colaboradores. A primeira delas é a realização de um planejamento financeiro, pois é um momento crucial para se discutir a quantidade e o tamanho dos projetos a serem realizados a curto,

médio ou longo prazos a partir dos recursos existentes. É uma forma, também, de se evitar a escassez desses investimentos, visto que foi comprovado que é um dos maiores entraves dessas organizações. Ao elaborar um projeto, é necessário que caso essas entidades não tenham recebido, ao menos, a primeira parcela dos recursos prometidos, é melhor que o projeto ou programa seja adiado. Existem alguns fatores que causam essa insuficiência na caixa. O primeiro deles e o mais evidente é que, em muitas das vezes, essas empresas querem executar o máximo de projetos sociais, mas não há dinheiro suficiente para colocá-lo em prática com qualidade (TOZZI, 2015).

O segundo aspecto a ser considerado é o fluxo de caixa do projeto, ou seja, é necessário que o gestor perceba se a entrada dos recursos cobre todas as possíveis despesas do projeto. Este fator como estratégia, pois é muito comum que as entidades iniciem os seus projetos sem se ater ao fato de que faltarão recursos durante o seu andamento. Muitas delas acabam retirando recursos que seriam aplicados em outros campos para suprir essas demandas, o que pode afetar, diretamente, no seu funcionamento, bem como no oferecimento de serviços com qualidade. O terceiro aspecto, por sua vez, está relacionado aos usos e costumes diários desta entidade. Algumas questões devem nortear o gestor antes de escolher iniciar um novo projeto, tais como: Temos certeza de que o custo do projeto é realmente o mínimo necessário? Estamos seguros que os materiais e serviços contratados são os mais adequados em termos de preços? Essas questões são importantes de serem levadas em conta, pois pode evitar que custos altos e irrealistas ao longo da execução do projeto inviabilizem outros setores desta entidade (TOZZI, 2014).

Por fim, o quarto aspecto é a necessidade da integração entre as mais diversas áreas que fazem parte desta entidade. Por exemplo, a área de cunho técnico deve pensar no conteúdo deste projeto. Porém, para isso, ela deve considerar o custo na mesma proporção. Para que um projeto seja considerado como de sucesso, é fundamental que a qualidade e a quantidade caminhem de forma conjunta, ou seja, a pergunta do quanto este projeto irá custar deve ser foco de todas as áreas que, juntas, fazem essa organização funcionar, bem como é necessário relatar de onde está vindo este recurso, para que outros

projetos futuros ou em andamento não sejam prejudicados por causa da má administração deste atual projeto. Por fim deve ser observado que apenas a criatividade não basta para que um projeto seja bem-sucedido. É importante que uma quantidade considerável seja emitida para que haja um bom retorno, bem como para que a empresa seja vista como atrativa pelos possíveis colaboradores. Juntas, essas estratégias colaboram para que haja um efetivo planejamento financeiro e controle orçamentário que facilitam no processo de prestação de serviços com qualidade (TOZZI, 2014; 2015).

Feitas essas considerações, é necessária a abordagem dos aspectos legais que amparam esta discussão para uma melhor fundamentação. A Lei nº 13.019/14 estabelece o seguinte:

Art. 51. Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública determinada pela administração pública.

Parágrafo único. Os rendimentos de ativos financeiros serão aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos.

Art. 52. Por ocasião da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção da parceria, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à administração pública no prazo improrrogável de trinta dias, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente da administração pública.

Art. 53. Toda a movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

Três observações básicas com relação a esses itens da lei:

- Os recursos financeiros devem ser controlados em contas bancárias específicas;
- a sobra de recursos deverá ser devolvida;

- toda movimentação financeira deverá ser feita através de transferência eletrônica.

Tendo em vista estas observações, fica claro que os recursos públicos não são da OSC, e sim disponibilizados para a execução de um determinado trabalho relacionado a políticas públicas com um resultado mensurável.

Dessa forma, concluímos que em uma OSC existem dois tipos de recursos, de acordo com a sua natureza:

- **Restritos ou vinculados:** Recursos de terceiros; recursos públicos ou privados; “dinheiro carimbado”; não agrega ao patrimônio.
- **Irrestritos ou não vinculados:** Recursos próprios; doações espontâneas; geração de renda; agrega ao patrimônio.

Da mesma forma, as despesas classificadas de acordo com a sua natureza podem ser:

- **Despesas diretas:** aquelas relacionadas aos projetos e pagas pelos recursos restritos do investidor social
- **Despesas indiretas:** aquelas não relacionadas aos projetos que deverão ser pagas pelos recursos irrestritos

A segregação dos recursos e despesas de acordo com a sua natureza é um procedimento obrigatório para seguir a lei, as normas de contabilidade e prestação de contas. Portanto os recursos vinculados devem ter uma conta bancária específica (para cada um deles), um controle por projetos no financeiro, e não há como imaginar transferências ou pagamentos de despesas de um projeto para outro.

2. Orçamento

O orçamento é um mecanismo indispensável para o controle financeiro das organizações. Assim sendo, é a primeira ferramenta que deve ser acionada pelos gestores para uma melhor administração dos recursos recebidos. Um dos papéis fundamentais dessas organizações é o controle dos seus investimentos financeiros. Destarte, os autores

apontam que é necessária a realização de um orçamento global que deve ser aplicado em um exercício anual dos recursos em nível estratégico e operacional. Feito isso, este orçamento deve ser analisado por meio de uma assembleia geral para que haja a aprovação de possíveis alterações no planejamento financeiro desta empresa que entrarão em vigor no exercício financeiro futuramente. Na entidades da sociedade civil de interesse público, ou seja, sem fins lucrativos, o orçamento é caracterizado como um recurso fundamental para se pensar as diretrizes financeiras de um projeto (SOUZA, et al., 2017).

Os projetos de uma empresa são implementados de acordo com o seu orçamento, a partir de propósitos que elucidam quais são os recursos necessários para a realização de determinado projeto, bem como estratégias para se alcançar as principais fontes de arrecadação (os doadores, os convênios da União, os estados e municípios e as organizações com fins lucrativos). A construção de um bom orçamento, bem como o seu efetivo controle, consiste em uma boa gestão do orçamento, visto que os atos efetuados de forma transparente, assim como um efetivo controle administrativo e a realização de prestações de contas, fazem com que o funcionamento desta organização ocorra de forma mais efetiva, o que faz com que a sua imagem alavanque e, assim, desperte interesse em outros investidores. Para tanto, existem algumas ferramentas que podem conduzir esses gestores a ter melhor controle orçamentário de suas empresas (TOZZI, 2014; 2015, SOUZA et. al. 2017).

Em em primeiro lugar, deve-se ocorrer a realização de um remanejamento orçamentário. Ele é essencial para entidades sem fins lucrativos, pois quando se adota uma dotação orçamentária e essa empresa está sem saldo suficiente, o remanejamento pode ser realizado com intuito de se efetivar a transferência de uma dotação que tem como objetivo anular o saldo da fonte originária. A segunda estratégia, por sua vez, trata-se da emissão de receitas e fontes para se controlar melhor a aplicação de recursos nos mais diversos setores desta entidade. As células de produtos também têm papel fundamental para a geração dessas receitas, pois visam inovar e ampliar o portfólio das organizações, o que gera mais insumos para as vendas. No Terceiro Setor, as receitas são oriundas de doações, subvenções, contribuições e geração de recursos próprios por meio da comercialização de bens, prestação de serviços e

locação de bens móveis e imóveis. Essas receitas precisam ser controladas rigorosamente para que os dados acerca dos recursos disponíveis sejam confiáveis (SOUZA et al., 2017).

A terceira ferramenta se trata dos recursos oferecidos por terceiros. São aqueles provenientes de outras empresas ou pessoas. No decorrer dessas atividades, as entidades utilizam esses recursos para obter bens e empréstimos, para pagar os salários, bem como para aplicar uma determinada taxa de retorno em ativos (o que supre as suas necessidades financeiras). Para a obtenção de recursos por terceiros é necessário que essa empresa passe por um processo de análise. A entidade cedente do crédito leva em consideração o caráter, a capacidade, o capital e as condições desta entidade requerente. A quarta estratégia se trata do processo de captação de recursos. Tem como objetivo angariar pecúlios financeiros, contudo, um dos desafios enfrentados pelas entidades sem fins lucrativos é o aumento da arrecadação desses recursos. Para tanto, são feitos projetos sociais encaminhados às instituições nacionais e internacionais para uma eventual aprovação. Porém, de acordo com os pesquisadores, em muitas das vezes esses projetos são negados devido à escassez de informações relevantes para um possível investimento. As formas mais comuns de captação de recursos financeiros são as doações, os convênios, a venda de produtos e serviços, o fundo patrimonial e os contratos de gestão (TOZZI, 2015).

Por fim, a última é a realização contínua da prestação de contas, visto que a realização desse processo nas entidades sem fins lucrativos tem como objetivo o monitoramento, o controle e a fiscalização de tudo que entra e sai da empresa. Ou seja, uma vez que a organização depende da sociedade para sobreviver, é necessário que esta aja de forma transparente para continuar sendo alvo de investimento. Destarte, precisa sempre apresentar relatórios acerca do manuseio desses recursos financeiros recebidos e como estes tem voltado para a sociedade. É uma forma de se concretizar a confiança daqueles que colaboram para que a empresa continue funcionando (TOZZI, 2014; 2015; SOUZA et al., 2017).

Assim, é obrigação de todas as organizações sem fins lucrativos a exposição de forma clara, honesta e objetiva por meio de

documentos ilustrando com o que o dinheiro recebido tem sido aplicado. É um relatório no qual as entidades devem expressar o desempenho previsto com o realizado, mostrando diagnósticos e as possíveis modificações. Além disso, devem evidenciar todas as etapas da execução de determinado projeto: o objetivo do plano de trabalho (que precisa se apresentar de forma clara); identificação das origens dos recursos financeiros; verificação de cada tarefa a ser executada; demonstração do público alvo; identificação da infraestrutura necessária para a execução do programa e a delimitação da abrangência do projeto e a sua relação com os recursos necessários. Juntas, essas etapas colaboram para que haja um melhor controle orçamentários nas empresas.

O orçamento demonstra, de modo transparente e objetivo, a maneira como se pretende aplicar os recursos a captar. Ele é um instrumento de natureza econômica, elaborado com o objetivo de prever determinados valores que serão utilizados para determinados fins. Uma peça fundamental na gestão financeira e na captação de recursos.

Deve ser claro, objetivo e com valores claramente definidos, demonstrando de forma direta e objetiva como o recurso será aplicado. Também é peça fundamental do planejamento da organização como um todo.

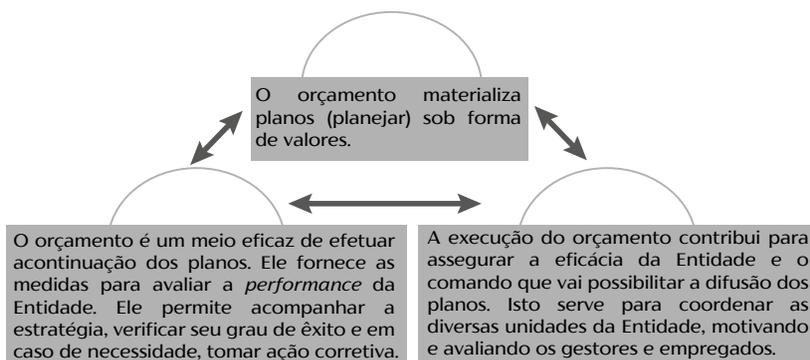


Figura 2. Funções do orçamento.

Fonte: Boisvert (1999).

No Terceiro Setor há um aspecto do orçamento que se considera a quarta função: a **prestação de contas**. Para se ter uma prestação de contas adequada, deve-se necessariamente comparar o que se orçou com o que se realizou. Nada mais justo, não é? Quando se orçou o projeto, houve a apresentação do orçamento ao investidor social, demonstrando o que se pretendia gastar. Ao prestar contas, será necessário demonstrar e justificar as variações entre o orçado e o realizado.

Existem quatro tipos possíveis de orçamento para organizações do terceiro setor:

- **Orçamento de recursos vinculados:** Um orçamento para cada projeto, que deve ser analisado e discutido com o investidor social. É preciso desenhar um orçamento que exiba a parte descritiva e a quantitativa. O mesmo orçamento que se quer discutir com o investidor social deverá ser utilizado na gestão do “dia a dia” da execução do projeto e na prestação de contas.
- **Orçamento de receitas e despesas não vinculadas:** são as receitas e despesas que não estão previstas nos projetos. Normalmente, uma OSC tem receitas e despesas independentes dos projetos. Imagine que a organização não tenha nenhum projeto sendo executado, portanto as receitas e despesas para que ela continue funcionando são as de natureza não vinculadas.
- **Orçamento de investimentos:** tem-se que fazer determinada previsão e definir onde a organização irá buscar o recurso para se adquirir um veículo, por exemplo. E se ele fizer parte de um projeto, estará incluído no custo do projeto. Mas se ele não faz parte de nenhum projeto, deverá ser orçado separadamente, valendo a mesma regra para a aquisição de computadores, móveis e utensílios que não estiverem previstos no orçamento do projeto.
- **Orçamento total de uma OSC:** será a somatória de todos os projetos que ela vai realizar, mais o de receitas e despesas não vinculadas e mais os de investimentos. Esta soma resultará no valor que se vai movimentar ou que se pretende despende em determinado período.

3. Fluxo de caixa

Outra ferramenta imprescindível para a gestão financeira é o **fluxo de caixa**. Ele tem por objetivo a projeção das entradas e saídas de recursos financeiros de uma entidade em um determinado período. Ele também antecipa a necessidade de recursos, controla desembolsos e possibilita a aplicação dos excedentes por determinado tempo.

Trata-se de um instrumento para prever datas de entrada e saída de recursos, uma vez que estas informações não constam do projeto. Nele constará a previsão de valores e datas das liberações de recursos vindos do investidor social para que se possa planejar os pagamentos das despesas.

4. Contabilidade

Na esteira da evolução das normas de contabilidade, surgiu a revisão da norma de contabilidade para entidades sem finalidade de lucros: a ITG 2002, aprovada pela Resolução nº 1.409, de 21 de setembro de 2012,³ do Conselho Federal de Contabilidade.

Esta norma regulamenta todos os procedimentos contábeis que devem ser adotados por uma OSC.

Lembre-se que a Lei nº 13.019/14, no seu artigo 33, exige que a OSC, para celebrar parceria com o poder público, deve se regida por norma de organização interna (estatuto, por exemplo) que preveja expressamente, conforme inciso IV, “escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade”.

Portanto, além de outros instrumentos legais que exigem a adoção das normas contabilidade, a própria Lei nº 13.019/14 traz esta obrigação que, se não adotada, poderá expor a OSC a riscos desnecessários, uma vez que a própria OSC previu este procedimento em suas normas de organização interna.

3 Resolução nº 1.409, de 21 de setembro de 12, do CFC, que aprova a ITG 2002.

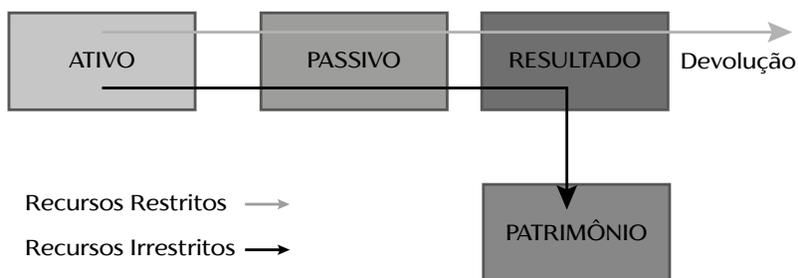


Figura 3. Recursos restritos e Recursos irrestritos.

Fonte: Elaboração própria.

Na Figura 3, notamos a diferença entre as duas naturezas de recursos, ou seja: o recurso restrito (vinculado) transita pela contabilidade, mas não gera nenhum resultado econômico para a OSC. Funciona como se fosse uma responsabilidade da OSC (passivo) para a execução de um projeto. Portanto, o seu controle dentro da contabilidade deve ser totalmente separado dos demais recursos da OSC. O que gera resultado são os recursos irrestritos (não vinculados), que proporcionam o pagamento das despesas sem vínculos com os projetos.

Assim, o tratamento do recurso público, de natureza restrita ou vinculada, por força da Lei nº 13.019/14 e das normas de contabilidade, deve ser totalmente segregado dos demais recursos. Isso deve ocorrer não só nas receitas e despesas, mas também no sistema patrimonial - o que significa ter contas diferenciadas para os ativos, passivos, receitas e despesas resultantes da utilização dos recursos públicos.

Portanto a contabilidade deve ser especialmente estruturada para seguir as normas de contabilidade e suportar as prestações de contas, já que a ITG 2002 prevê: “Os registros contábeis devem ser segregados de forma que permitam a apuração das informações para prestação de contas exigidas por entidades governamentais, aportadores reguladores e usuários em geral”.

A contabilidade deve ser estruturada para apurar os resultados de cada projeto, de forma segregada, para que possa suportar a apuração das prestações de contas, como exigido pelo item acima das normas de contabilidade.

Demonstrações contábeis: As normas de contabilidade exigem a preparação dos seguintes documentos como componentes das demonstrações contábeis: balanço patrimonial, demonstração de resultado do período, demonstração das mutações do patrimônio líquido, demonstração dos fluxos de caixa e notas explicativas.

Tenham muito cuidado com as seguintes circunstâncias corriqueiras nas OSCs:

- “Tratando-se de uma entidade sem fins lucrativos que não paga imposto de renda, só o balanço e a demonstração de resultados são suficientes.” Não - as normas exigem as cinco demonstrações, caso falte uma podemos assegurar que a OSC não está seguindo as normas de contabilidade.
- “O gestor da organização não precisa conhecer as normas de contabilidade, isto é problema do contador.” Pergunto: quando houver alguma sanção na prestação de contas ou mesmo indeferimento do Cebas⁴ pela não adoção das normas, quem arcará com as perdas? A OSC, é claro!

Não considero que o gestor deva conhecer detalhadamente as normas, mas deve participar da estruturação da contabilidade e do acompanhamento dos resultados contábeis.

5. Prestação de contas e transparência

A prestação de contas nas OSCs não é um ato isolado que se prepara no final do projeto ou do ano. É um processo que acontece no “dia a dia”, com base numa metodologia estruturada que permita o controle por projetos de forma segregada. Caso esta estrutura não seja estabelecida, com certeza a OSC não conseguirá prestar as suas contas adequadamente.

4 Cebas - Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, regulamentado pela Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009, alterada pela Lei nº 12.868, de 15 de outubro de 2013.

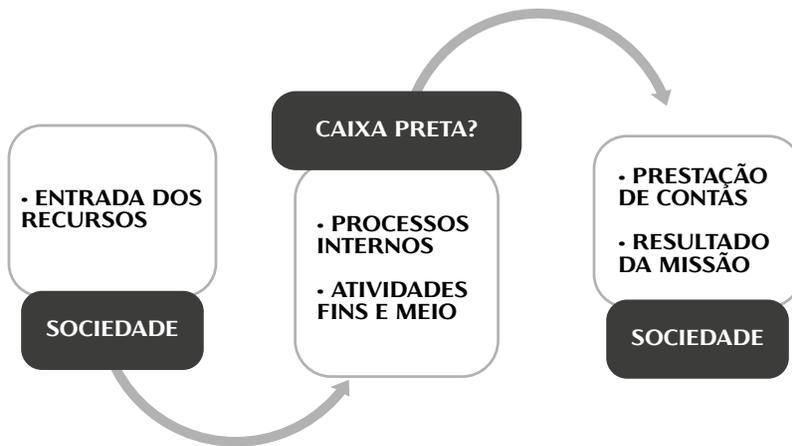


Figura 4. Visão sistêmica.

Fonte: Elaboração própria.

Na Figura 4, observa-se que os recursos da organização vêm da sociedade, são “processados” na OSC, gerando os resultados sociais, portanto não há que se considerar que o movimento dentro da organização seja uma “caixa preta”. Tudo deve ser absolutamente transparente e divulgado para a sociedade.

Consideramos os seguintes tipos de prestação de contas numa OSC:

- **Prestação de contas à sociedade:** também chamamos de prestações de contas institucionais. Aqui devemos considerar e publicar os resultados totais da organização através de relatórios de atividades, demonstrações contábeis, ata de assembleia que aprova os resultados anuais.
- **Prestação de contas à órgãos públicos:** estas prestações de contas estão relacionadas com a manutenção dos títulos e certificados que a OSC tem e com as obrigações acessórias exigidas pela legislação tributária e trabalhista.
- **Prestação de contas de projetos:** para cada projeto, normalmente deve haver uma prestação de contas daquilo que foi planejado e negociado com o investidor social e os resultados finais do projeto, seja o investidor social público ou privado.

Neste sentido, a Lei nº 13.019/14 estabelece os seguintes relatórios:

Relatório de execução do objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados;

Relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho.

A novidade é o relatório de execução do projeto, que deve comparar as metas estabelecidas no chamamento público, adotadas pela OSC, em relação resultado real e final do projeto. A lei obriga a adoção de indicadores que meçam o resultado social obtido em relação ao previsto.

A questão de indicadores de resultado social nas organizações e nos poderes públicos é relativamente nova e requer toda a atenção para o estabelecimento de critérios de medição e apuração, tendo como base o resultado final que se pretende atingir.

Considerações finais

As demandas de mercado e a evolução da legislação têm levado as organizações a se preocuparem um pouco mais com a gestão, o que não vinha sendo feito na maioria das entidades do terceiro setor.

Trata-se de uma profissionalização da gestão com a utilização de metodologias e ferramentas atuais que possam organizar e simplificar os processos, algumas vezes até reduzindo custos de gestão e controles.

Afinal, o principal investimento deve ser sempre nas atividades-fim, que proporcionam o resultado social, mas este só será adequadamente apurado por meio de atividades-meio estruturadas e organizadas.

Referências

- ALMEIDA, C. *O orçamento como ferramenta para a gestão de recursos financeiros no Terceiro Setor: um estudo nas organizações do estado do Rio Grande do Norte*. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa Multinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Natal, 2007.
- ARIANO JUNIOR, W.; DIÓGENES, C. G. B. Controller no Terceiro Setor, suas funções, importância e resultados. *Científica Multidisciplinar*, ano 2, v. 15, p. 189-202, fev. 2017.
- AZEVEDO, L. F. *Gestão financeira de recursos no terceiro setor: proposta de modelo para gestão e prestação de contas das organizações não governamentais*. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.
- BOISVERT, H. *Contabilidade por atividades - contabilidade de gestão*. São Paulo: Atlas, 1999.
- BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204/14, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2014.
- FRANÇA, A. et al. *Manual de procedimentos para o Terceiro Setor: aspectos de gestão e de contabilidade para entidades de interesse social*. Brasília: CFC; FBC; Profis, 2015.
- LIMA, D. G. Práticas de gestão de recursos em organizações não governamentais (ONGs) como mecanismo de apoio de sua atuação. *Métodos e pesquisa em Administração*, Paraíba, v. 2, n. 2, p. 62-74, 2017.
- SOUZA, L. A. et al. Proposta de controles financeiros para organizações do Terceiro Setor. *Terceiro Setor & Gestão*, Guarulhos, v. II, n. 1, p. 88-106, 2017.
- TERENCE, R. C. G. Gestão de finanças no Terceiro Setor. *Anuário da produção acadêmica docente*, Valinhos, v. 2, n. 3, p. 325-345, 2008.
- TOZZI, J. A. Gestão financeira e orçamentária no Terceiro Setor. *Pensamento & Realidade*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 44-62, 2014.
- TOZZI, J. A. *SOS da ONG*. São Paulo: Gente, 2015.
- TOZZI, J. A. *ONG Sustentável*. São Paulo: Gente, 2017.

Gestão de pessoas em organizações da sociedade civil

Maria de Fátima D. C. Alexandre¹

Resumo

A gestão de pessoas em organizações da sociedade civil deve respeitar a sua lógica diferenciada da gestão no primeiro e no segundo setores. O Terceiro Setor está longe de ser homogêneo, se parece mais com um mosaico, mas tem em comum a defesa da cidadania, integrando esforços que vem de funcionários celetistas, estagiários e, principalmente, voluntários, motivados em grande parte pela adesão à causa. É um universo formado massivamente por micro-organizações que se orgulham de servir a sociedade por idealismo, sem visar lucro. A essência do planejamento de recursos humanos independente do porte de cada organização da sociedade civil (OSC), já que a concepção do que significa gestão de pessoas precede o provimento de ferramental e equipe dedicada a essa gestão. A gestão de pessoas é uma responsabilidade dos gestores, mas uma função de especialista ou de quem faça esse papel dentro da organização. Não há receita pronta com modelos genéricos e padronizados, o modelo de gestão de pessoas é contingencial e situacional, mas o ponto de partida é sempre a missão, que é a diferença que a OSC pretende operar em sua determinada causa. A partir da missão como régua e medida definem-se a estratégia, as políticas e em cascata, as práticas de gestão de pessoas. A formação de equipes, seu treinamento e desenvolvimento, remuneração, carreira, gestão de voluntários e outros

1 Psicóloga especialista em psicologia organizacional e administração de organizações da sociedade civil, psicodramatista, mestre em administração.

processos devem sempre refletir no seu DNA a missão da organização, sendo com ela coerentes e agregadores. Então, o desafio dos gestores seria criar um canal efetivo que ajude a garantir a justiça nas relações internas, a capacitação das equipes para responder aos desafios de efetividade de desempenho e, como resultado mais amplo, a sustentabilidade da OSC sem comprometer (ao contrário, valorizando) seus valores essenciais.

Era uma vez...

... uma profissional que trabalhava numa OSC havia alguns anos, estudiosa e comprometida com a causa de sua organização, a quem frequentemente os colegas e coordenadores recorriam para ouvir a opinião por sua reconhecida sensibilidade e disposição para colaborar com os demais.

Bem formada tecnicamente, satisfeita com seu desempenho “dadas as condições” de recursos escassos e alta vulnerabilidade do público atendido pela OSC, Regina Helena estava em uma zona de conforto profissional. Liderava uma pequena, mas dedicada equipe compartilhando conhecimento e atualizando-se constantemente, além de um excelente relacionamento interpessoal, o que lhe garantia o respeito e admiração do time e até uma certa inveja de outros profissionais que gostariam de estar numa equipe tão integrada quanto a dela.

Bem, a “zona de conforto” era frequentemente abalada por um persistente sentimento de que os profissionais e os recursos que eram investidos na atividade da organização não davam retorno na mesma medida, como se um grande esforço resultasse num pequeno retorno e a causa pouco avançasse em termos práticos.

A diretoria da OSC também era assolada por um sentimento semelhante, no pequeno intervalo entre reuniões e discussões sobre captação de recursos, sustentabilidade jurídica e financeira, novas regras de marco regulatório e demandas internas e externas de toda ordem.

Os funcionários e voluntários referiam a si mesmos como uma grande família, passando muito mais tempo convivendo entre si do

que com os pais, cônjuges ou filhos. Alguns relatavam as agruras de experiências passadas em empresas do segundo setor com o excesso de competitividade e como o amor à causa acima de tudo transformava o ambiente de trabalho num lugar cooperativo e acolhedor. Mas... aquele “persistente sentimento” já citado aparecia para quebrar o clima nos momentos de demissões, em que a organização “dava um pé naquele que tanto se dedicou” ou alguém “encontrava algo melhor” ou “já não aguentava mais” ou a rede de fofocas ganhava mais força do que a comunicação oficial da OSC ou aquela rotatividade assustadora de voluntários que entravam em ritmo de *rock* e pouco tempo depois estavam em compasso de *sertanejo sofrência* e um dia simplesmente não apareciam mais.

Numa ocasião, um grande projeto da OSC apresentado a uma importante fundação filantrópica internacional não foi aprovado, provavelmente porque a organização falhou em descrever seus programas internos e práticas de equidade racial e de gênero, além de lacunas sobre capacitação de seu pessoal e processos avaliativos. Sinal vermelho piscando! Somado a vários outros como dificuldade de formar equipe, lideranças pouco efetivas, voluntários “soltos” nos projetos e tais. Era hora de agir! Regina Helena é chamada pela diretoria da OSC e recebe a incumbência de criar uma área de gestão de pessoas, acompanhada de uma lista de desejos e outra ainda maior de pendências para a área resolver.

E agora, por onde começar?

1. Terceiro Setor, mercado e Estado

Primeiros pontos a serem considerados: Terceiro Setor não é Estado nem mercado, não há homogeneidade entre as organizações de Terceiro Setor, a gestão de pessoas no segundo setor não é modelo para a gestão no Terceiro Setor, não há solução simples nem receita de bolo.

Vivemos num mundo VICA (Volátil, Incerto, Complexo e Ambíguo), os administradores não se cansam de repetir. Antes aplicado aos campos de guerra, hoje o termo se aplica aos negócios e,

por extensão, à realidade de todas as organizações num contexto que nada tem de simples, retilíneo ou seguro (U.S. ARMY COLLEGE, 2018). A quarta revolução industrial com impacto potencializado por um conjunto de tecnologias que permitem a fusão do mundo físico, digital e biológico gera as ExO, organizações exponenciais, cujo resultados são desproporcionalmente grandes em relação às tradicionais, devido ao uso de novas técnicas organizacionais que alavancam as tecnologias aceleradas (ISMAIL; MALONE; GEEST, 2015). A globalização, a conectividade e os acelerados avanços tecnológicos vão gerando profundas mudanças na nossa vida e organizações, alterando as relações humanas e criando uma modernidade líquida, a respeito da qual Zygmunt Bauman diz:

[...] as formas como aprendemos a lidar com os desafios da realidade não funcionam mais. As instituições de ação coletiva, nosso sistema político, nosso sistema partidário, a forma de organizar a própria vida, as relações com as outras pessoas, todas essas formas aprendidas de sobrevivência no mundo não funcionam direito mais. Mas as novas formas, que substituiriam as antigas, ainda estão engatinhando. (BAUMAN, 2017, 2'34"-3'15")

Esses fatores atingem todos os setores da sociedade gerando mudanças que vão desde a organização da produção até a visão de mundo das pessoas, passando por revisão de comportamentos e valores. Nesse contexto incerto e complexo, a própria definição da linha que divide os três setores vai ficando menos cartesiana e áreas de intersecção começam a aparecer.

Isto posto, o que de certa forma relativiza os conceitos e eventualmente explica a multiplicidade de visões e definições, nos cabe olhar para o que seja a essência de cada setor como norteadores. O núcleo da lógica que move cada um ainda é bem distinto e enseja maneiras também distintas de organização, se considerarmos a essência do lucro e do aumento da riqueza X o trato do bem-comum de forma legislativa, executiva e jurisdicional X a defesa da cidadania, características correspondentes ao segundo, primeiro e Terceiro Setor respectivamente.

O Terceiro Setor é constituído por organizações sem fins lucrativos, não-governamentais, usando recursos privados e públicos na geração de serviços públicos. Está, no entanto, longe de ser um setor homogêneo; a própria definição de Terceiro Setor pode se tornar volátil e ambígua na medida que, como coloca Maria da Gloria Gohn:

o Terceiro Setor é um tipo de “Frankenstein”: grande, heterogêneo, construído de pedaços, desajeitado, com múltiplas facetas. É contraditório, pois inclui tanto entidades progressistas como conservadoras. (GOHN, 2000, p. 22)

Nesse contexto existem algumas pesquisas de campo que foram realizadas em momentos distintos, mas que não conseguem abarcar todo o universo das OSCs. É acentuada a carência de produção bibliográfica especializada, sendo essa lacuna mais contundente ainda quanto a estudos de gestão de pessoas nas organizações da sociedade civil. Vejamos a pesquisa realizada pelo Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdades da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NIED/UFRJ) com coordenação do Ipea citada por Lima Neto (2013) sobre percepções de dirigentes de ONGs (termo utilizado na pesquisa) no que tange às relações entre Estado, mercado e sociedade civil no Brasil. As ONGs classificaram sua relação com a sociedade como “servir” (prestação de serviços), “articular” (articulação da sociedade pelos seus direitos), “representar” (intermediando poder público e sociedade civil) e “transformar” (OSC como agente transformador da realidade), sendo “servir” a mais recorrente. As características mais auto atribuídas às ONGs por seus dirigentes foram “idealismo” (comprometimento e motivações individuais para fazer um trabalho social), “diversidade” (conjunto variado de temas e ações específicas que compõe o Terceiro Setor), “proximidade com as bases” (que garante uma percepção diferenciada dos problemas de cada comunidade ou público-alvo), “independência” (instituições autônomas, menos sujeitas à interferência de interesses políticos partidários e aos interesses de mercado) e “agilidade” (menos burocráticas e mais eficientes), nesta ordem, com destaque para o idealismo.

Agilidade e independência aqui se referem mais à comparação das ONGs com o Estado.

Assim, a característica não lucrativa foi apontada como principal diferença entre as empresas e as ONGs [...]. Para muitos, a ausência do lucro como objetivo está relacionada a outra diferença, que diz respeito ao tipo de comprometimento ideológico de quem trabalha com as ONGs. Neste registro, por exemplo, o trabalho voluntário é apontado como um esforço pessoal em prol de um ideal específico. Portanto, o “engajamento idealista” [...] serve também como critério para diferenciar ONGs e empresas no entendimento dos entrevistados. Muitas vezes, a finalidade lucrativa das empresas também foi contraposta à finalidade pública das ONGs. Mesmo os projetos sociais desenvolvidos pelas empresas são encarados com desconfiança pelos dirigentes entrevistados. [...] os interesses típicos do mercado comprometeriam a legitimidade do engajamento social das empresas. (LIMA NETO, 2013, p. 15)

ONGs não devem visar lucro, mas sim o bem-comum, e são idealistas, se formos resumir sua visão da diferença com o mercado. Quando elencam suas vantagens relativas, as ONGs voltam fortemente à questão da ausência de busca de lucro como uma justificativa moral que torna as causas das OSCs mais nobres do que os objetivos da empresa. Citam o comprometimento idealista-individual de pessoas que fazem trabalho social mesmo com remuneração inferior à que receberiam no setor mercado, mas com amor pelo que fazem e criando um ambiente de trabalho menos competitivo e mais amistoso. Consideram que possuem mais liberdade na tomada de decisão porque não tem as amarras da política e do mercado, mas compromisso com a causa, o que acaba trazendo resultados em longo prazo. Os dirigentes também apontaram na pesquisa as desvantagens, que são majoritariamente a carência de recursos, frequentemente escassos e instáveis, tanto se comparados com os do governo ou das empresas. Reconhecem desvantagem de remuneração e na gestão, e que as empresas possuem profissionais mais capacitados tecnicamente para lidar com a administração da instituição.

Quadro 1. Autoimagem das ONGs, de acordo com pesquisa Nied/Ipea.

Relação com a sociedade	Características	Vantagens relativas	Desvantagens
servir	idealismo	moral	recursos escassos e instáveis
articular	diversidade	independência	gerenciamento
representar	proximidade com a base	maior eficiência no social	menor salário
transformar	independência	amor pelo que fazem	
	agilidade	ambiente menos competitivo	

Fonte: Lima Neto (2013).

Estes resultados apontados na pesquisa nos ajudam a entender a percepção generalizada do Terceiro Setor, uma identidade que pode estar em maior ou menor grau presente em cada um dos diversos perfis de entidades nessa classificação. Por conta dessa identidade “por oposição” ao primeiro e segundo setores, as OSCs geralmente examinam com desconfiança as ferramentas de gestão de pessoas utilizadas pelo mercado, mesmo as largamente reconhecidas como mais efetivas. É frequente o discurso moral citado como entrave a essa aproximação, além do receio de perder suas características mais distintivas. Não são todas, porém; ao mesmo tempo, para algumas organizações do Terceiro Setor apropriar-se dessas ferramentas parece trazer esperança de incremento na sua profissionalização.

O psicólogo humanista Maslow, a respeito da motivação, dizia que os mais altos graus das necessidades humanas, eram a *busca do reconhecimento*, da *autoestima* e a *autorrealização* de seu potencial. Poderíamos afirmar que as pessoas têm suas necessidades e motivações semelhantes onde quer que estejam, já que estas são, na essência, humanas. Todos querem ser reconhecidos e aceitos e o trabalho poderá ser um ponto importante nessa construção, porém o modelo de gestão de pessoas que poderá amparar essa busca será marcado e em boa parte definido pelo contexto, forma de organização e oportunidades distintas que o Estado, mercado e Terceiro Setor oferecem a seus trabalhadores.

Olhando para a identidade do Terceiro Setor, em 2016 havia 820 mil OSCs com CNPJ ativo no país, conforme Ipea (LOPEZ, 2018),² embora haja a possibilidade de o número total ser bem maior, já que só foram computadas as legalmente constituídas e portadoras de CNPJ. Sua distribuição territorial acompanha a distribuição da população, com 40% delas na região sudeste e, também à semelhança da concentração da população, 1 em cada 4 OSCs se encontra em capitais. A publicação do Ipea (LOPEZ, 2018) classifica a atuação das OSCs em 8 grandes áreas: saúde, educação e pesquisa, cultura e recreação, assistência social, religião, associações patronais e profissionais, defesa de direitos e interesses, outras atividades associativas. As OSCs com finalidade *desenvolvimento e defesa de direitos e interesses* representam 41,2% do total e com finalidade *religiosa* 25,4%. De forma geral podemos dizer que, em cada 10 OSCs, 4 são de *desenvolvimento e defesa de direitos e interesses*, 2 são *religiosas*, e as outras 4 representam os demais 6 grupos. Quanto à sua natureza jurídica, temos 86% como associações privadas, 12% organizações religiosas e 2% de fundações privadas.

Quanto ao porte das OSCs do universo pesquisado, 83% não apresentam trabalhadores com vínculos formais e 7% delas têm até dois vínculos, totalizando 90% de OSCs com no máximo dois empregos formais configurando um universo massivamente formado por micro-organizações (LOPEZ, 2018). Reunindo as OSCs de *desenvolvimento e defesa de direitos e interesses; cultura e arte e religião* verificamos que mais de 80% não apresentam vínculos formais de emprego - e menores números médios de vínculo de emprego. As organizações com maior porte atuam nas áreas de *saúde, assistência social e educação* e são também as que mais empregam, resultado esperado considerando que prestam serviço de natureza continuada.

A pesquisa Ipea (LOPEZ, 2018) conclui, com base nesses dados, que um expressivo contingente dessas ONGs não possui estruturas administrativas e quadros especializados para lidar com exigências burocráticas complexas, dificultando a cooperação com o poder público. Caberia a reflexão sobre exigências administrativas draconianas para parcerias em

2 Vide publicação para considerações sobre metodologia da pesquisa e limitações de precisão no número de OSCs.

políticas de interesse público num universo tão amplo de micro-organizações, cujo porte reduzido não se traduz necessariamente em menor relevância das ações que empreendem.

Conhecer essa caracterização do Terceiro Setor e de seus colaboradores é importante como ponto de partida para diferenciar a gestão de Estado, mercado e Terceiro Setor: suas lógicas são absolutamente distintas e, por consequência, sua gestão e, particularmente, a gestão de pessoas em cada um deles também o será. Podemos (e devemos) olhar para o longo caminho que a gestão de pessoas vem trilhando desde os anos 1950 até agora, especialmente no segundo setor, que tem vasta bibliografia sobre o assunto e aprender com ele. O que não podemos é transpor a gestão de um para o outro ou usar seu mesmo ferramental de forma *acrítica*. Gohn coloca que, por serem distintas e heterogêneas, as organizações formam um mosaico do Terceiro Setor, mas possuem “um ponto em comum: todos falam em nome da cidadania” (GOHN, 2000, p. 22). Acompanhemos a evolução da gestão de pessoas numa perspectiva histórica. Enquanto as OSCs no Brasil tomavam novo impulso a partir do movimento da constituição cidadã de 1988, lutando por sua estruturação, se jovens, ou revendo sua identidade se mais tradicionais, o segundo setor já estava avançado em seus ciclos de gestão de pessoas nas organizações de mercado.

A preocupação com a gestão de pessoas nas organizações se iniciou no segundo setor e desenvolveu-se com uma expressiva quantidade de estudos e produção acadêmica que apoiavam as práticas utilizadas nas corporações. Em 1890 a NCR Corporation, nos Estados Unidos, criou seu departamento de pessoal porque “os empregados se tornaram um fator de produção cujos custos deveriam ser administrados tão racionalmente quanto os custos dos outros fatores de produção” (FISCHER, 2002, p. 21). Desde então a área de pessoas percorreu um longo caminho, sempre refletindo os processos de mudança da sociedade na sua época. A administração científica, compatível com um departamento de pessoal burocraticamente voltado para a eficiência de custos, foi aos poucos sendo influenciada pela psicologia humanista que trazia para a teoria organizacional um foco sobre o comportamento das pessoas. Instrumentos e métodos de avaliação e desenvolvimento de pessoas nas organizações passaram a ser aplicados aos procedimentos de

gestão de recursos (agora) humanos. Motivação e liderança passaram a ser foco, desenvolvidos em treinamentos gerenciais, nos processos de avaliação de desempenho e nas relações interpessoais no trabalho. Segundo Fischer nas décadas de 1970 e 80 houve uma ruptura com essas escolas na medida em que se percebia que “indivíduos satisfeitos e bem atendidos em suas necessidades estão prontos para atuar, mas isso pode não significar absolutamente nada para as diretrizes estratégicas da empresa” (FISCHER, 2002, p. 24). Incluía-se então o componente estratégico na responsabilidade de gestão de recursos humanos que, na visão de Harvard segundo Staehle (*apud* FISCHER 2002), deveria integrar harmoniosamente a estratégia corporativa da empresa com as áreas de políticas de recursos humanos: influência sobre os funcionários; processo de recursos humanos; sistemas de recompensa e sistemas de trabalho. Ainda dentro do posicionamento estratégico, vale lembrar que essas áreas são afetadas pelos interesses dos *stakeholders* de um lado e por pressões situacionais de outro. No Brasil, Albuquerque realizou uma pesquisa sobre a perspectiva estratégica em empresas brasileiras e constatou uma “tendência de aceitação do planejamento estratégico de recursos humanos por parte da alta administração das empresas da amostra” (ALBUQUERQUE, 1987 *apud* FISCHER 2002, p.25).

No final do século XX a competitividade nos negócios se intensifica e a literatura sobre gestão empresarial passa a trazer tópicos recorrentes sobre estratégia competitiva, vantagem competitiva, reengenharia, reestruturação e agregação de valor ao negócio. As empresas mais bem-sucedidas em sua inovação para competitividade passam a estabelecer referências e ser seguidas por outras que, num ambiente turbulento e de mudança precisam ser “competitivas, focadas nos processos de mudança organizacional e responsáveis pelo envolvimento do funcionário com elas, seus negócios, processo e produtos” (LAWLER III *apud* FISCHER 2002, p. 31).

Um aspecto importante a notar é que essa sequência de mudanças expõe a insuficiência de modelos genéricos e padronizados para atender a qualquer organização, sendo necessário esforço de orientação estratégica para criar políticas e práticas de gestão de pessoas que sejam alinhadas às necessidades de cada empresa e seu contexto, conforme Fischer (2002). Utilizando os dois fatores contingenciais

apontados por esse autor como os mais importantes para a decisão do modelo de gestão de pessoas, que são: a) as expectativas da organização quanto ao desempenho das pessoas, representada pela sua estratégia de negócio e b) as expectativas das pessoas, expressas pela cultura de trabalho, veremos uma fenda que se abre entre o segundo e o terceiro setores. Essa fenda pode ser eventualmente menor nas fundações empresariais pela sua proximidade com as empresas, mas representa um gap considerável nas demais entidades por conta do contexto em que desenvolvem suas atividades, considerando suas formas distintas de organização, de atuação, de financiamento e de mobilização.

Há ainda uma problematização quanto à terminologia, que vem acontecendo há muitos anos e para a qual ainda não se encontrou uma resposta satisfatória. Havia uma distinção entre departamento pessoal e departamento de administração de recursos humanos: enquanto o primeiro tratava das questões burocráticas da legislação trabalhista e aspectos da sua administração, o segundo cuidava dos processos de atração, manutenção e desenvolvimento. Num momento posterior, houve a renovação da terminologia e gestão de pessoas passou a ser utilizada, considerando “gestão” (como uma ação na qual há menor previsibilidade do resultado do processo a ser *gerido*) (FISCHER, 2002) no lugar de administração e “pessoas” já que funcionários não são recursos. Em minha prática vejo a discussão sobre o nome ideal muito longe de um consenso: é só ver a quantidade de áreas autodenominadas “gestão de talentos”, “desenvolvimento de talentos humanos”, “capital humano”, “setor de gente” e outros que, tanto podem espelhar um processo interno de busca de uma nova atuação e identidade expressa pelo título, quanto uma mera tentativa de atualização do termo. Por uma questão prática, manteremos o termo “gestão de pessoas”, não por considerá-lo perfeitamente talhado para refletir a complexidade da identidade da área, mas para facilitar o diálogo pelo uso de um termo que se tornou mais corrente e geralmente reconhecido. Na verdade, se o setor puder garantir um tratamento compatível com a dignidade humana e oportunidades de crescimento, contribuindo para resultados alinhados com a missão/causa, poderá utilizar qualquer termo que considere refletir esse posicionamento, porque a sua prática será mais eloquente que a mais bela denominação.

2. Função e responsabilidade de gestão de pessoas

Drucker dizia que as instituições sociais “existem para fazer diferença na vida das pessoas e na sociedade. Fazer essa diferença constitui a missão - o propósito - de uma organização do Terceiro Setor e sua própria razão de ser” (2001, p. 28). Já o Observatório do Terceiro Setor (2017) lidou com a questão da causa numa campanha que alcançou mais de um milhão de pessoas partindo da pergunta: “com o que você se importa?”, e a resposta seria a identificação da causa do respondente. A missão é a diferença que a OSC pretende operar em sua determinada *causa* e está no centro da orientação da gestão de pessoas. Os valores seriam a declaração das crenças e princípios “inegociáveis” que orientam o comportamento da organização, importantes em qualquer setor, mas particularmente caros à atuação no Terceiro Setor. Seriam, então, a base para um modelo de gestão de pessoas que é a maneira que a organização se estrutura para gerenciar o comportamento humano no trabalho, seguindo princípios, estratégias, políticas e práticas ou processos de gestão (FISCHER, 2002).

A gestão de pessoas é extremamente contingencial e situacional, dependendo do país onde se esteja, da conjuntura nacional e internacional, do setor em que atue, do estado da federação em que se encontre, do porte da OSC, da causa que abrace, da estratégia da organização, da cultura de trabalho, de sua arquitetura interna e ainda outras variáveis. Sendo o Terceiro Setor nacional caracterizado pela predominância de pequenas organizações, com poucos recursos para estruturar um setor com especialistas no tema, seria importante olharmos para os conceitos de *função* e *responsabilidade* de gestão de pessoas. Caso a OSC tenha um setor ou um especialista em gestão de pessoas, será ele a ter entre suas tarefas a incumbência de estruturar o modelo de gestão de pessoas com amplitude sistêmica e estratégica, alinhando com a missão/causa, identificando princípios e valores para expressá-los em políticas e apoiando os gestores da organização nos processos de formação de equipe, acompanhamento e desenvolvimento entre outros ligados a relações com colaboradores. Isto é *função*, de um especialista ou setor, que fornece apoio aos gestores, estes sim, os responsáveis por suas equipes e resultados, de forma indelegável.

Resumindo, o especialista tem em sua *função* a tarefa de prover os meios de gestão de pessoas, mas o líder/gestor tem a *responsabilidade* de utilizar esses meios para o desenvolvimento de sua equipe. Em outras palavras, o gestor tem autonomia para tomar decisões sobre sua equipe, desde que dentro de políticas definidas de gestão de pessoas, que sempre deverão refletir a missão da OSC e sua estratégia para obtenção de resultados.

A posição que a função gestão de pessoas ocupar indicará sua importância estratégica: se estiver ligada ou for função da diretoria, contará uma história, se estiver subordinada a uma área administrativa ou conduzida por um estagiário, contará outra história sobre sua prioridade e importância. Da mesma forma, se estiver apenas assessorando ou executando rotinas do setor, sem discussão do posicionamento estratégico da gestão de pessoas, tenderá a perder a sinergia e a possibilidade de contribuir como um parceiro mais efetivo na missão da OSC. Quanto mais distante do centro decisório, maior risco haverá de se tornar uma área simplesmente operacional, de controles, burocrática e que, ao fim, mais emperre as mudanças do que seja protagonista delas.

O Neats - Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor - da PUC-SP vem desde 1998 criando uma ponte entre as OSCs e a academia através de encontros temáticos, pesquisas e projetos especiais, além de um curso de gestão de OSCs no Cogeae que forma especialistas desde 2006. No trabalho com organizações e alunos da disciplina de gestão de pessoas em OSCs do referido curso, temos observado um denominador comum: o sentimento de justiça como fundamental nas relações de trabalho nas organizações. Justiça nos processos seletivos, nas avaliações, na determinação de aumentos e promoções, no reconhecimento de um bom trabalho. Tanto em organizações de grande como de pequeno porte, sentir-se injustiçado nesses processos afeta profundamente a motivação e a autoestima do indivíduo. Nossa prática confirma que dentre as OSCs há ainda aquelas que temem perder a dedicação profunda à causa com a profissionalização ou veem entraves ideológicos nesse movimento e aquelas que estão sofrendo diariamente pressão dos doadores e do contexto em geral para profissionalizar seus processos e garantir a maior efetividade dos recursos empregados × avanços da causa. Em termos conceituais todos parecem concordar

com a importância do investimento em gestão de pessoas, mas na prática a escassez de recursos faz com que outras áreas sejam privilegiadas por serem consideradas vitais para a sobrevivência da OSC.

Desenhar um modelo de gestão de pessoas demanda conhecimento técnico, afinidade com a causa, diálogo e negociação com a cultura da OSC, única forma de garantir relações de trabalho justas e um ambiente favorável para o desenvolvimento profissional e desempenho compatível com os resultados a que a organização se propõe.

3. A missão da OSC como régua e medida

Segundo Drucker (2012) é a estratégia que converte a missão e os objetivos da instituição sem fins lucrativos em desempenho. É a partir da estratégia que a diretoria traça para a OSC, considerando análise dos cenários, missão, objetivos, visão de futuro que vai ser desenhada a finalidade da gestão de pessoas na organização e qual será sua função. As expectativas dos *stakeholders*, a busca de certificações por parte da OSC, o interesse em participar de editais e parcerias com o Estado e empresas também são importantes fatores nessa análise. É aqui que voltamos à afirmação de que não há receita de bolo pronta, visto depender de uma análise muito acurada das necessidades e especificidades da OSC no seu contexto. Definida qual a visão de futuro da organização e quais os objetivos que deseja atingir, alinhados com seus valores, é o momento de definir quais as competências necessárias para um desempenho que permita alcançá-los. A partir daí vem um desdobramento em termos das competências das áreas, dos gestores e de cada colaborador da organização. A mesma pergunta vale para organizações cuja estratégia de intervenção é realizada única ou predominantemente pelo trabalho voluntário. Da mesma forma que para os colaboradores remunerados, cabe perguntar: Quais competências as equipes voluntárias necessitam? Como será feita a gestão da contribuição destas pessoas e de suas relações internas?

Esta análise e o seu desenho precisam estar em estreita sintonia com a missão da organização e o seu compromisso social. Como exemplo, vamos tomar o compromisso da OSC com a diversidade. Como é a

composição das equipes de trabalho? Seria necessário criar ações afirmativas? Qual o seu compromisso social, representado pela missão e expresso na gestão de pessoas?

Trazendo dados da pesquisa Ipea do perfil das OSCs para o exemplo tomado, vemos que “as pessoas ocupadas negras estão em maiores proporções nas ocupações inferiores na hierarquia de prestígio ocupacional” (LOPEZ, 2018, p. 23), mostrando os extremos: cargo de contínuo (54% negros) e professor de ensino superior (18% negros). Vaz (2010) citado por Ipea (LOPEZ, 2018, p. 22) coloca que “as próprias ocupações podem ser hierarquizadas conforme o prestígio e a remuneração que lhes são atribuídos, observando-se a preponderância feminina nas atividades menos prestigiadas e pior remuneradas”.

De modo geral, os salários médios reproduzem as desigualdades do mercado de trabalho brasileiro, principalmente as desigualdades na remuneração por raça e por gênero. Há tanto características da segregação ocupacional de raça e sexo quanto segregação hierárquica. Em média, as mulheres recebem 85% do salário dos homens, [...] negros recebem 78% da remuneração dos brancos. (LOPEZ, 2018, p. 23-24)

Estas medias variam entre OSCs com finalidade de atuação distintas, sendo que na assistência social não há diferença observada entre salário de brancos e negros, mas na área de saúde a remuneração dos negros é 76% da remuneração média mensal dos brancos. Comparando com dados do IBGE veremos que a desigualdade nacional é ainda maior: os negros recebiam um salário médio equivalente a 58% dos brancos (LOPEZ, 2018).

Então, “como expressaremos nosso compromisso com a causa e nossa missão na gestão de pessoas?” é uma das perguntas mais importantes a serem respondidas, já que provavelmente seus funcionários e voluntários estão na equipe por causa da missão e a credibilidade de gestão da OSC passa pela percepção de coerência. Os recursos que recebe para atuar, em geral, vem do seu reconhecimento público na defesa de uma determinada causa e a percepção de seu público interno pode interferir na sua imagem pública. A partir daí poderá ser iniciado um planejamento

que responda “qual o nosso foco e prioridades” e que se desdobre em metas mais específicas para cada parceiro interno da organização.

4. Políticas de gestão de pessoas ou “compromissos”

Geralmente quando se fala em criar políticas de gestão de pessoas como decorrência do caminho acima descrito a OSC, se não acostumada com o termo, imagina uma longa declaração, cheia de capítulos, artigos e incisos, com instruções detalhadas sobre atuação esperada. Não é preciso que seja assim.

Políticas de gestão de pessoas trazem diretrizes que visam garantir equidade e justiça no tratamento dos indivíduos, dão transparência às expectativas de sua atuação na organização e direcionam as práticas. É importante falar na questão da legislação trabalhista no Brasil: atender as exigências da lei não apenas garante uma certa proteção ao colaborador como dá condições mínimas de participação da OSC em editais para captação de recursos, embora haja elevada burocracia e alto custo do trabalho. Então, o que é de lei é garantido, não há o que discutir neste foro. A política de gestão de pessoas revela como a organização vai lidar com algumas situações do lado de dentro, garantidas as questões legais. Uma política de desligamento, por exemplo, vai mostrar o posicionamento da organização sobre o assunto, a maneira que a questão deve ser resolvida, sendo que os princípios legais sempre serão as condições mínimas para tal.

Na verdade, preferimos chamar de “compromissos” as declarações de políticas de gestão de pessoas, que podem ser expressos em documentos formais, quadros, desenhos animados, conversas, *mindmaps* ou qualquer outra forma que a OSC utilize regularmente para a comunicação interna, dependendo do seu estilo. O importante é que esses *compromissos* representem com clareza as diretrizes gerais que orientam os gestores e colaboradores da instituição, sejam funcionários, voluntários e outros parceiros e tenham seriedade de propósito. Quando em dúvida sobre algum procedimento, o *compromisso* lembra ao colaborador o que realmente é importante e prioritário e se reflete em sua prática.

Digamos que um compromisso de gestão de pessoas adotado pela OSC seja “tolerância zero com preconceito, desenvolvimento e oportunidade para todos”. Este compromisso deve gerar posturas que irão desde divulgar suas vagas de trabalho em ambientes frequentados por públicos geralmente excluídos do mercado de trabalho (LGBTQ+, por exemplo), adquirir serviços de cooperativas femininas, manter salários equiparados entre gênero, raça, orientação sexual, ideológica, banir piadinhas machistas, e outras tantas ações que uma declaração tão ampla possa ensejar. Não é uma tarefa fácil: sabemos que mesmo pessoas que se declaram não preconceituosas tem dificuldade de lidar com determinadas opções ou situações. E aqui, ainda no exemplo, não estamos falando só de aceitar, mas de integrar em convívio diário e dar oportunidades. Certamente serão identificadas necessidades de investimento em treinamento e desenvolvimento de competências relacionadas a este compromisso. As lideranças precisarão estar preparadas para lidar com os conflitos inerentes da diversidade de posicionamentos e, principalmente, com o desafio de apoiar pessoas e gerar resultados para a causa. Vemos então que um compromisso vai se refletir em todos os processos de gestão de pessoas: na agregação de talentos para formação de equipe, no modelo de remuneração, na gestão de conhecimento, na capacitação, no desenvolvimento de lideranças, no acompanhamento e avaliação.

Um dos mais básicos axiomas metacomunicacionais da pragmática da comunicação humana refere-se à impossibilidade de *não* comunicar. Por mais que o indivíduo se esforce, é-lhe impossível *não* comunicar porque “atividade ou inatividade, palavras ou silêncio, tudo possui um valor de mensagem” (WATZLAWICK; BEAVIN; JACKSON, 1981). À semelhança, poderíamos dizer que também não há *não política ou não gestão de pessoas*, já que não estruturar uma política já é uma mensagem eloquente sobre o tema, assim como são eloquentes as omissões, decisões de não-envolvimento, protelações, morosidades, adiamentos, ausências. Então, política de gestão de pessoas da organização, escrita e formalizada ou não, ela existe, pode ser percebida em cada ação ou tentativa de ausência de ação. Quando a OSC não define a gestão de pessoas e deixa o assunto totalmente a critério das chefias ela está sim fazendo um tipo de gestão, por omissão ou delegação.

5. Práticas de gestão de pessoas

Seja uma grande organização, uma pequena ou mesmo uma organização formada apenas por voluntários, haverá um momento em que o dirigente precisará convidar pessoas para fazerem parte do time. E, da mesma forma, tenha uma política clara e bem definida sobre formação de equipes ou nunca tenha pensado sobre isso, chegou o momento de concretizar uma política de verdade, ou seja, de refletir nas suas ações o que entende por gestão de pessoas. Este é um ponto importante: esteja escrita ou não, a política subjacente com sua visão do que é gestão de pessoas vai emergir (às vezes com muita eloquência) do conjunto de decisões que a organização toma através de seus líderes, independentemente de seu discurso.

Retomamos aqui a questão da *função e responsabilidade*. Se houver um profissional ou equipe com essa função, o gestor com a vaga será assessorado tecnicamente e ficará com a responsabilidade decisória final do processo. Caso não haja, fará ele mesmo todo o procedimento, *função e responsabilidade*. Caso haja política escrita e gestão do conhecimento, mesmo sozinho terá o apoio das experiências passadas e de um caminho previamente pensado. Se não, precisará lançar mão de seus recursos e experiência para idealizar e executar um procedimento que esteja em sintonia com todo aquele contexto que mencionamos previamente às políticas.

A quantidade de recursos disponíveis também vai contar, é claro, na definição dos procedimentos a serem tomados, mas vale lembrar que a postura em sintonia com a missão é a principal medida. Seja chamando um indicado para uma conversa e um café, seja fazendo um grande processo de recrutamento e seleção com várias provas e etapas, não importa, a medida mais importante é esse alinhamento. A pergunta recorrente: “este procedimento é coerente com a missão e estrategicamente combina com a visão de futuro, o contexto, expectativas dos stakeholders, além das questões legais?”.

Uma questão frequente no Terceiro Setor é a carência de recursos, o que pode limitar muito a utilização de ferramentais de gestão de pessoas para facilitar suas práticas. E temos também a pressão dos modismos e do benchmarking, muitas vezes descolados da realidade da

organização. Lembramos de uma consulta feita por uma OSC sobre a implantação de avaliação de desempenho 360° com seu pessoal naquele ano, que foi respondida com outras duas perguntas: as pessoas na sua organização têm facilidade para dar/receber um *feedback* eficiente? vocês já fizeram avaliação formal chefe/subordinado alguma vez? Sendo as duas respostas “não”, a orientação foi de desenvolver algumas competências interpessoais em procedimentos mais simples de acompanhamento antes de utilizar uma ferramenta de maior complexidade.

5.1 Formação de equipes

Planejar necessidades futuras em termos de quantidade e qualificação dos profissionais e conseqüentemente organizar um processo de recrutamento e seleção alinhado e cuidadoso nem sempre é possível para as OSCs, que frequentemente precisam fazer contratações com prazos curtíssimos ou com perfis definidos em convênios e editais (BOSE, SCHOENMAKER, 2006). Qualquer que seja a condição, no entanto, a definição da vaga, a descrição do trabalho e o perfil esperado do candidato são os primeiros passos, seja para efetivos, temporários ou voluntários. Antes de olhar para o exterior, um olhar para os potenciais internos dará a oportunidade de aproveitamento e carreira, aspectos altamente motivadores para as equipes. O recrutamento interno é um caminho anterior e que pode evitar o custoso recrutamento externo, demandando, no entanto, cuidado redobrado com a exposição dos candidatos internos que, se não aprovados, continuarão em seus postos de origem. Este cuidado com o candidato, seja interno ou externo, é (ou deveria ser) uma das preocupações centrais nos procedimentos dirigidos por instituições com causas sociais e que tem como diferencial autoproclamado o idealismo e o servir. A pergunta: “qual a imagem que os candidatos que não foram aprovados levam da organização?” seria um bom indicador desse cuidado.

As características de informalidade e falta de sistematização/técnicas gerenciais são frequentes no Terceiro Setor, mas há recursos que podem ajudar a suprir as lacunas e prover bons serviços: a tecnologia e a internet. Embora a rede de relacionamentos seja o principal meio para

recrutamento externo (BOSE; SCHOENMAKER, 2006) plataformas sociais online que conectem pessoas às oportunidades podem facilitar muito o trabalho. Entrevistas com os candidatos geralmente giram em torno de identificação com a missão e interesse de aprendizagem, além da experiência profissional. Parcerias com escolas e faculdades também podem ser úteis nos processos seletivos para um aprofundamento da identificação de competências, assim como voluntários especializados para aplicar dinâmicas de grupo e testes. A integração do novo colaborador costumadamente é um processo informal nas OSCs, uma tarefa dividida entre os colegas de trabalho que vem a ter, inclusive, a tarefa de ensinar as tarefas do cargo para o recém-chegado. Considerando o volume de informação sobre o trabalho, a organização, a equipe e as novas tarefas, um programa de integração com um acompanhamento intensivo garantiria o dinamismo dessa etapa e da socialização organizacional.

5.2 Treinamento e desenvolvimento

Treinamento é a preparação do indivíduo para desempenhar de maneira eficiente as tarefas do seu cargo, seja porque foi recém-admitido ou porque mudanças no escopo do trabalho geraram a necessidade de reciclagem e atualização. Seu foco é na qualificação de curto prazo e deve ser um ciclo contínuo, realimentado por avaliação e acompanhamento periódico. Quanto ao desenvolvimento, envolve “a aprendizagem que vai além do cargo atual e se estende à carreira das pessoas com um foco no longo prazo para [...] acompanhar as mudanças e o crescimento da organização” (CHIAVENATO, 2014, p. 313). Os principais indicadores de necessidade de treinamento são mudanças de métodos de trabalho, comunicação deficiente, elevado número de acidentes de trabalho, baixa qualidade, número excessivo de queixas e erros. A liderança, acompanhando o desempenho do colaborador também pode identificar eventuais lacunas entre as competências apresentadas por ele e as exigidas pela função. Mesmo com orçamento limitado para treinamento e desenvolvimento, é possível lançar mão de modalidades de baixo custo ou mesmo custo direto zero, como participação em palestras, rodízio de funções, grupos de estudo, grupos de trabalho, leituras

dirigidas, trabalho em rede e aulas virtuais. O desenvolvimento poderá lançar mão de atividades semelhantes, mas seu foco será a aquisição de habilidades para posições futuras, mais do que atendimento de necessidades imediatas. O que conta mais aqui é a atenção dirigida à necessidade de treinamento/desenvolvimento do colaborador e a disponibilidade de um tempo reservado para que ele se dedique. Poderíamos exemplificar aqui os Encontros Temáticos do Neats da PUC-SP que mensalmente trazem palestrantes reconhecidos sobre temas da área. A OSC poderia considerar a participação nessas manhãs de evento como espaço de capacitação do colaborador e liberá-lo mensalmente, como uma estratégia firmada, não como um benefício a ser solicitado e concedido a cada oportunidade.

5.3 Remuneração e carreira

Como você motiva os funcionários? Mesmo o Terceiro Setor tendo a experiência de trabalhos voluntários exemplares sem qualquer remuneração, ainda se ouve a resposta por parte de alguns líderes: “aumentando o salário de quem é contratado e não tem esse ‘dom do voluntariado!’”.

Frederick Herzberg (2018) em sua teoria de *motivação-higiene* separa os fatores motivadores que causam satisfação e os fatores higiênicos que, se não atendidos causam infelicidade no trabalho. Herzberg (2018), assim como Kohn (1998) postula que *incentivos extrínsecos*, como benefícios extra, promoções, remuneração, tem um limitado poder de motivar funcionários, e apenas até eles conseguirem o próximo aumento ou promoção. A maioria das pessoas é motivada efetivamente por *recompensas intrínsecas*: “um trabalho interessante e desafiador e a oportunidade de obter mais responsabilidade e de crescer com ele” (HERZBERG, 2018, p. 187). Salários, segurança, condições de trabalho, supervisão, são *fatores higiênicos extrínsecos* que, se não atendidos causam insatisfação, mas que se forem atendidos só cessam a insatisfação, mas não aumentam a satisfação. Kohn (1998) coloca que é possível levar as pessoas a fazerem alguma coisa, através de recompensas, punições ou outros, mas o desejo para realizar alguma coisa, e realizá-la bem, simplesmente não pode ser imposto.

Sendo o Terceiro Setor caracterizado por organizações de pequeno porte, o número de posições que permitiria promoções regulares numa trilha de carreira é limitado. Então, voltando a Kohn e Herzberg, como motivar as equipes e reter os talentos? Primeiramente, afastando os fatores que geram insatisfação: garantir condições de trabalho dignas, garantir que a supervisão seja apoiadora e justa e pagar salários mais próximos dos níveis de mercado. Afastados esses fatores de insatisfação, criar as condições para a motivação autêntica, que Herzberg chama de enriquecimento do cargo: a) estimular equipes colaborativas, b) oferecer oportunidades de envolvimento com um trabalho significativo e c) permitir liberdade para decidir a maneira de executar a tarefa.

5.4 Gestão de voluntários

No Brasil o trabalho voluntário foi realizado por 7,4 milhões de pessoas em 2017, com média dedicada por semana de 6,3 horas. Desse total 9% dos indivíduos realizaram as ações de forma individual e 91% atuaram em organizações ou instituições (IBGE, 2018). É uma relação diferenciada das demais relações de trabalho dentro da organização, regida por um termo de adesão e sem remuneração e, muitas vezes, é a única alternativa viável para a operação da OSC. Da mesma forma que estagiários, jovens aprendizes e pessoas com deficiência os voluntários merecem políticas de gestão diferenciadas para atender suas necessidades específicas. Voluntários apreciam ter descrições claras do projeto onde se incorporam e as definições lhes passam a confiança que o trabalho que fazem é efetivo e dentro do escopo de suas habilidades e comprometimento (MASAOKA, 2011). É frequente ouvir de voluntários que recebem muito mais feedbacks positivos, eventos de homenagem e agradecimentos por seu trabalho do que funcionários efetivos, quase como se esse reconhecimento substituísse a questão da remuneração. Respeitadas as necessidades específicas, os voluntários deverão passar por todo o ciclo de gestão: definição de suas atribuições, recrutamento e seleção a partir das competências necessárias, treinamento e desenvolvimento, acompanhamento e avaliação, até o momento de seu desligamento. A gestão de voluntários

poderá ocorrer de forma tradicional, com um coordenador que pode ser também ou voluntário ou, preferencialmente, um funcionário efetivo. Masaoka (2011) apresenta um modelo utilizado nos Estados Unidos de gestão de voluntários por departamento, onde “são vistos como um componente estratégico de equipe que combina remunerados, voluntários e autônomos. Neste modelo, voluntários são recrutados e liderados pelos departamentos onde eles estão trabalhando” (MASAOKA, 2011, p.202). Qualquer que seja o modelo adotado, vale ressaltar a importância de gerenciar o trabalho voluntário não apenas como mão de obra sem custos, mas como um diferencial para a organização e para a causa.

Considerações finais: desafios de gestão de pessoas no Terceiro Setor

Os desafios dos gestores de organizações da sociedade civil são cada vez maiores no sentido de responder a demandas crescentes por profissionalização de seus colaboradores, necessidade de manter o foco na sua missão e valores, recursos frequentemente escassos, a diversidade de *stakeholders*/atores envolvidos e o impacto social que deve resultar da atuação da organização.

Movidas por idealismo e amor à causa, acreditando na nobreza de sua missão, as pessoas que trabalham em OSCs aceitam remuneração inferior à que encontrariam no segundo setor ou simplesmente não a recebem, num movimento de confirmação dos argumentos da motivação intrínseca. Não basta, porém, a intenção para que os resultados se materializem - há um longo caminho para transformar essa energia e disposição em desempenho que efetivamente atinja os objetivos de defesa da causa, missão maior da organização.

Sustentabilidade, profissionalização e competência gerencial demandam tempo e recursos e representam os principais desafios das organizações do Terceiro Setor e, por consequência, da gestão de pessoas. Há que se atender as exigências da legislação trabalhista brasileira como qualquer outro empregador, lidar com conflitos internos, problemas de comunicação, sentimentos de injustiça nas decisões

e expectativas diversas como em qualquer ajuntamento humano. E mesmo não estando tão afeitas a indicadores de desempenho e resultados, as organizações do Terceiro Setor aprendem a gerá-los e geri-los para captar recursos e comprovar o bom uso deles.

O papel do líder vem sofrendo grandes mudanças, mas ainda é considerado um forte fator de insatisfação quando não atende as expectativas dos colaboradores. Acompanhar e apoiar as equipes, ajudá-las a aprender com a própria experiência, manter o foco na missão, e garantir alto desempenho lidando com os processos motivacionais das pessoas é tarefa por demais complexa, ainda que necessária (LIMONGI-FRANÇA; ARELLANO, 2002). Um modelo de gestão de pessoas que defina políticas alinhadas com os valores e missão, apresentando práticas que facilitem os processos internos será parceiro ideal das lideranças e fundamental para o sentimento de equidade e justiça nas relações de trabalho.

As políticas de gestão de pessoas não são estáticas e definidas apenas uma vez, mas demandam ser reexaminadas periodicamente para determinar a necessidade de serem refinadas ou reajustadas para acompanhar as mudanças que tenham acontecido no cenário mais amplo onde a organização está incluída. As proposições sobre gestão de pessoas aqui apresentadas poderão ser utilizadas por organizações da sociedade civil de diferentes portes e segmentos. Cada uma possui diferentes recursos e ferramentas, mas a base, que é o alinhamento da missão, refletida em cada decisão da organização, mostra a direção e essência dos esforços.

Exercício proposto

A história de Regina Helena, que abre o artigo, é baseada em muitas histórias reais de alunos e profissionais do Terceiro Setor que recebem a incumbência de estruturar a área de gestão de pessoas em organizações da sociedade civil com recursos limitados e altas expectativas por parte da direção.

Colocando-se no lugar dela e considerando que você aceitou o desafio de criar uma área de gestão de pessoas que esteja em sintonia

com a missão da organização e com as exigências do mundo VUCA, quais seriam seu posicionamento e suas ações?

Se quiser compartilhar sua resposta, envie uma mensagem para <neats.projetos@pucsp.br> com o assunto “exercício gestão de pessoas em OSCs”.

Referências

- BAUMAN, Z. A fluidez do mundo líquido de Zygmunt Bauman. Entrevista concedida ao jornalista Marcelo Lins. *Milênio*, [s.l.], 7 dez. 2015. Disponível em: <https://globosatplay.globo.com/globonews/v/4660773>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- BOSE, M.; SCHOENMAKER, L. Especificidades da Gestão de Pessoas no Terceiro Setor. *30º Encontro da ANPAD*, Salvador, 2006.
- CHIAVENATO, I. *Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. São Paulo: Manole, 2014.
- DRUCKER, P. F. *Administração de organizações sem fins lucrativos: princípios e práticas*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DRUCKER, P. F. *Terceiro setor: exercícios de autoavaliação para empresas*. São Paulo: Futura, 2001.
- FISCHER, A. L. Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas. In: FLEURY, M. T. L. (org.). *As pessoas na organização*. São Paulo: Gente, 2002.
- GOHN, M. G. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e Terceiro Setor. *Mediações*, Londrina, v. 5 n. 1, jan./jun. 2000.
- HERZBERG, F. Mais uma vez: como você motiva os funcionários? In: HARVARD BUSINESS REVIEW. *Gerenciando pessoas*. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Voluntariado aumentou em 840 mil pessoas em 2017. *Agência IBGE de notícias*, Brasília, DF, 2 maio 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20913-voluntariado-aumentou-em-840-mil-pessoas-em-2017>. Acesso em: 12 fev. 2019.

- KOHN, A. *Punidos pelas recompensas: os problemas causados por prêmios por produtividade, planos de incentivos, remuneração variável, elogios, participação nos lucros e outras formas de suborno*. São Paulo: Atlas, 1998.
- LIMA NETO, F. *Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções*. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- LIMONGI-FRANÇA, A. C.; ARELLANO, E. B. Liderança, poder e comportamento organizacional. In: FLEURY, M. T.L. (org.). *As pessoas na organização*. São Paulo: Gente, 2002.
- LOPEZ, F. G. (org.). *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2018.
- MASAOKA, J. *The nonprofit's guide to human resources: managing your employees & volunteers*. *NOLO Law for ALL*, United States, 2011.
- OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR. *Entenda a campanha "Eu me importo"*. São Paulo, SP, 2017. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/campanhas/eu-me-importo/entenda-campanha-eu-importo/>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- SALIM, I.; MALONE, M. S.; GEEST, Y. V. *Organizações exponenciais: por que elas são 10 vezes melhores, mais rápidas e mais baratas que a sua (e o que fazer a respeito)*. São Paulo: HSM Editora, 2015.
- U.S. ARMY WAR COLLEGE. *Is "VUCA" a useful term or is it all "vuca'ed" up?* Podcast. Estados Unidos, 2018. Disponível em: <https://warroom.armywarcollege.edu/podcasts/is-vuca-useful/>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- WATZLAWICK, P.; BEAVIN, J. H.; JACKSON, D. D. *Pragmática da comunicação humana*. São Paulo: Cultrix, 1981.

Elaboração e implementação de projetos sociais: desafios e perspectivas

Erika Costa da Silva¹

Resumo

Embora os projetos ocorram praticamente em todas as organizações e em todas as suas áreas e níveis, gerando produtos ou serviços para determinado público-alvo, demandam esforços de planejamento e execução específicos, devido às características de unicidade e a incerteza quanto aos seus resultados. Mas transformar as incertezas que envolvem um projeto social em riscos é um processo movido a descobertas que permite à equipe explorar, aprender e elaborar uma proposta planejável. O projeto tem subentendido um conjunto de hipóteses vinculadas, e o conhecimento e descrição do contexto da aplicação do plano é fator importante da etapa de planejamento do projeto, que depende do conhecimento da realidade a qual planeja. Os elementos que compõem o plano do projeto devem apresentar um encadeamento lógico que aponte para a consecução dos objetivos definidos. No planejamento de uma realidade futura toma-se a decisão no sentido de promover influência em situação ou circunstância específica que, para ter sucesso, é necessário estar bem fundamentada, analisada, articulada e com descrição clara e objetiva, envolvendo dimensões interativas e interfluentes.

Palavras-chave: Gestão Social, Projetos Sociais, Elaboração de Projetos.

1 Mestre em Gestão de Negócios pela Universidade Católica de Santos. Especialista em Administração para Organizações do Terceiro Setor pela FGV/SP. Professora dos cursos de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão de Projetos Sociais do COGEAE/PUC-SP e pesquisadora do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS/PUC-SP).

Introdução

A previsibilidade de resultados em projetos tem sido essencial para as organizações, dado o cenário no qual a maioria dos projetos não atinge seus objetivos de tempo e orçamento (SHENHAR; DVIR, 2010). Embora os projetos ocorram praticamente em todas as organizações e em todas as suas áreas e níveis, gerando produtos ou serviços para determinado público-alvo, demandam esforços de planejamento e execução específicos, devido às características de unicidade e a incerteza quanto aos seus resultados.

Apesar da importância da previsibilidade nos resultados de projetos, Gray, Larson e Desai (2013) destacam que projetos geralmente não são bem elaborados e implementados, sendo negligenciado o monitoramento e controle das etapas e processos.

Os projetos são propostos para serem executados, e compreender a importância de um método de planejamento e implementação como componente teórico é essencial para a realização de um projeto de forma satisfatória (GAUDEOSO, 2014). Segundo Xavier e Chueri (2008), o projeto é orientado para gerar resultados ou para prestar serviços, sendo necessário metas claras, datas de início e término e atendimento dos requisitos negociados e explícitos pelas partes interessadas.

O monitoramento e controle das etapas e processos de um projeto depende da capacidade da equipe planejar adequadamente o projeto, analisar os dados e produzir indicadores de desempenho úteis e capazes de antecipar resultados, controlar a evolução, possibilitando a aplicação de medidas corretivas quando necessárias. É essencial a adoção de procedimentos relativos ao acompanhamento das etapas e processos, visando prevenir ou solucionar situações que coloquem em risco a implantação e gestão do projeto.

A gestão de projetos, segundo Gido e Clement (2013), é uma abordagem proativa para o controle de um projeto, a fim de assegurar que o objetivo do projeto será alcançado mesmo quando ocorrências divergirem do plano apresentado. Para tanto, é necessário o desenvolvimento de uma cultura organizacional voltada para o planejamento, monitoramento e controle como ferramenta vital de aperfeiçoamento no processo de tomada de decisão da gestão dos projetos e geração de conhecimento.

1. A elaboração do projeto: da incerteza ao risco

Nos últimos anos enfrentamos consideráveis volatilidades, como crises financeiras, tragédias socioambientais, guerras, catástrofes naturais, entre outros. É notório que precisamos de novas abordagens aos desafios econômicos e problemas socioambientais. A sociedade civil pode exercer papel importante na busca de soluções e na promoção do crescimento socioeconômico por meio de projetos sociais.

Os projetos podem contribuir para enfrentamento dos problemas socioambientais, mas transformar as incertezas que envolvem um projeto social em riscos é um processo movido a descobertas que permite a equipe explorar, aprender e elaborar uma proposta planejável (Quadro 1).

Quadro 1. A elaboração de projetos de sociais: do possível ao planejável.

Incerteza			Risco
Possível	Plausível	Provável	Planejável
No início pouco se sabe e muito se presume. É preciso vislumbrar o que é desconhecido e incerto.	Quando há tantas respostas possíveis, quando há dúvidas, é necessário reduzir as incertezas e avaliar os riscos.	Transformar a incerteza é um processo movido a descobertas que permite explorar, aprender, elaborar e inovar.	Quando há respostas possíveis quanto às incertezas, sendo possível atribuir probabilidades aos resultados esperados.

Fonte: Adaptado de Thompson e Macmillan (2010).

Transformar as incertezas em riscos é identificar as incertezas que são mensuráveis e relevantes para o contexto em que ocorrem e atribuir distribuições de probabilidade aos resultados esperados, tornando-os planejáveis.

Luck (2012) destaca que a elaboração de um projeto é uma atividade reflexiva caracterizada por observações, análises, comparações e sistematizações, que envolve contínuas retomadas, por meio de um processo gradual de compreensão das problemáticas envolvidas e dos aspectos diversos que demandam a intervenção adequada.

O projeto tem subentendido um conjunto de hipóteses vinculadas, que orientam a intervenção e a identificação do problema, e as causas e consequências advindas dos problemas identificarão possíveis estratégias de intervenção. Mas quando a escolha pela estratégia de intervenção e os pressupostos teóricos não são explicitados e os riscos não são identificados, o planejamento das ações será frágil e comprometerá a capacidade de produzir o resultado desejado. Consequentemente, o projeto não contribuirá para reverter a realidade, foco do projeto.

A identificação do foco, ou seja, da oportunidade para uma ação social estratégica, refere-se à primeira etapa do projeto. A ideia inicial de um projeto pode surgir com a identificação de políticas, planos ou programas governamentais, por iniciativa de segmentos ou de representações da população ou, ainda, da avaliação de projetos já existentes. A etapa de identificação envolverá o esclarecimento da situação-problema, da situação-objetivo ou dos resultados desejados. A definição da situação-problema e de seu contexto deve considerar a participação dos atores sociais envolvidos, com o propósito de esclarecer a transformação pretendida. A precisa definição do problema permite que os atores envolvidos possam ter um entendimento homogêneo, tornando possível uma comunicação efetiva e um pensamento concentrado em relação às possíveis soluções (SECCHI, 2016).

O conhecimento e descrição do contexto da aplicação do plano é fator importante da etapa de planejamento do projeto, que depende do conhecimento da realidade a qual planeja. A superficialidade da proposta e a conseqüente fragilidade do plano devem ser superadas mediante a utilização de instrumentos e modelos orientadores de análise da problemática (LUCK, 2012) e mobilização das pessoas que deverão ser envolvidas na elaboração e implementação do projeto.

Há de se reconhecer as dificuldades na determinação do limite claro da viabilidade entre cada uma das dimensões de análise, em virtude das relações de interdependência às quais as dimensões estão sujeitas dentro do contexto de uma sociedade plural. Segundo Luck (2012), para um planejamento eficaz é preciso conhecer suficientemente a realidade sobre a qual se planeja: suas características e distribuição,

processos e tendências, tensões e conflitos, história anterior da situação em foco do projeto, entre outros aspectos.

Já Camacho (2001) menciona que os conteúdos das dimensões da viabilidade de um projeto, relacionados com os fatores de desenvolvimento sustentável do projeto, são: políticas de apoio; tecnologia adequada; proteção ao meio ambiente; aspectos socioculturais; capacidade institucional de gestão e fatores econômicos e financeiros.

É necessário também para elaboração a realização de uma análise de viabilidade que representa a avaliação das potencialidades e capacidades do projeto para sua implementação. Para Camacho (2001), a viabilidade de um projeto social é um componente que reside essencialmente na lógica da concepção do projeto, apresentando uma abordagem ampla. Nesta abordagem, pode-se dizer que a análise contempla dimensões sociais, culturais, ambientais, financeiras, econômicas, tecnológicas, políticas e gerenciais.

Para a viabilização e execução de todo o projeto serão necessários recursos para executar atividades que resultem em produtos ou serviços criados ou fornecidos pelo projeto por meio de suas atividades; resultados que são benefícios ou transformações sociais para os participantes, gerados durante ou logo após a participação no projeto; e impactos, ou seja, benefícios de médio e longo prazo para os beneficiários diretos e indiretos do projeto. Como, por exemplo, um projeto de estímulo à ação empreendedora e valorização da cidadania de jovens, que deverá ministrar oficinas de roteiro, direção, produção, fotografia, informática, composição oral e cidadania, tendo como produto final a realização de curtas-metragens e como resultado a capacitação profissional e o empoderamento do grupo beneficiado.

Todo projeto sustenta-se em uma hierarquia que liga recursos a atividades, atividades a produtos, produtos a resultados e resultados a impactos. Portanto, para alcançar determinado objetivo e provocar o resultado almejado ou atingir o propósito pretendido é necessário contar com produtos e/ou serviços criados ou produzidos no âmbito do projeto, que, por sua vez, requerem a execução de determinadas atividades e a mobilização de recursos para sua implementação.

Planejar a partir de dados consistentes é o caminho mais seguro para o desenvolvimento eficaz e eficiente de um projeto.

2. Dimensões da viabilidade de um projeto social

No planejamento de uma realidade futura toma-se a decisão no sentido de promover influência em uma situação ou circunstância específica que, para ter sucesso, é necessário estar bem fundamentada e analisada, articulada e com uma descrição clara e objetiva, envolvendo dimensões interativas e interfluentes. É um processo orientado pela concepção sistêmica, segundo a qual todos os elementos são ativamente interfluentes, provocando alteração nos demais e no conjunto como um todo (LUCK, 2012).

Um dos aspectos importantes da concepção do projeto social é assegurar que ele esteja inserido nas políticas e programas governamentais e institucionais, evidenciando a forma com que o projeto se articula com políticas públicas, o grau de interação dos objetivos e resultados esperados com as políticas públicas nos âmbitos municipal, regional, estadual ou federal.

É fundamental a maneira pela qual o projeto poderá fortalecer, relacionar-se ou influenciar a formulação e implementação das políticas, programas e planos relacionados às suas linhas de atuação e objetivos. Isso significa que estes níveis de agregação devem ser levados em conta quando uma intervenção é analisada. Por exemplo, não se pode avaliar adequadamente um programa sem atentar para os projetos que o constituem, tampouco avaliar um projeto desconsiderando sua articulação com uma iniciativa mais abrangente.

Um dos vetores da complexidade da gestão social reside na existência de múltiplas pessoas, instituições e níveis decisórios com visões e interesses distintos sobre o problema e sua solução. Considerar os grupos direta ou indiretamente envolvidos no problema e identificar seus interesses e percepções em relação ao problema é importante para a identificação dos riscos que podem ser causados por estes.

Conhecer o contexto de atuação dos envolvidos permite mapear pontos de força e debilidades relevantes para o desenho das estratégias de intervenção. Esse aspecto pode ser abordado também por meio de ações intersetoriais estabelecidas para implementação do projeto.

O envolvimento de parceiros locais propicia o desenvolvimento da cooperação e autonomia na gestão do projeto. Além das parcerias específicas para a execução do projeto, é importante identificar e promover a articulação em rede para potencializar os resultados do trabalho realizado.

Entende-se por rede: “uma linguagem de vínculos, das relações sociais entre organizações que interagem mediadas por atores sociais que buscam entender de maneira compartilhada a realidade social” (JUNQUEIRA, 2005, p. 207). O autor menciona que são práticas de cooperação construídas por seres sociais autônomos, compartilhando objetivos que orientam ações, respeitando a autonomia e diferenças de cada membro.

As redes, conselhos e alianças são alternativas importantes para o diálogo e a troca de conhecimentos e experiências entre as organizações participantes. O conhecimento articulado, a partir dos relacionamentos entre os membros de uma rede, possibilita ações que reforçam a rede, aumentando a probabilidade de que determinados eventos aconteçam sob determinadas circunstâncias, permitindo um planejamento eficiente e uma conseqüente transformação dos vínculos em capital social (CASTRO, 2008).

Pela ótica do desempenho dos projetos, é importante que a organização atue para influenciar a criação e/ou o fortalecimento de novas redes, e que também participe de redes que tratem de temas relacionados ao foco principal de atuação do projeto, bem como relacionados aos temas transversais.

Um projeto se mostrará tanto mais completo quanto mais diversificada for sua interação com os diferentes campos temáticos: a relação de diferentes linhas de atuação e a integração das dimensões social, ambiental e esportiva, de modo a garantir a transversalidade na abordagem do desenvolvimento humano e sustentável, evidenciando que a realidade é tematicamente indivisível e naturalmente integrada.

A pertinência e sustentabilidade das transformações sociais pretendidas no projeto dependem de uma sociedade qualificada para o protagonismo, para a participação e para a formulação de alternativas consistentes.

Considerações finais

Os dados iniciais para o desenvolvimento do projeto têm grande relevância, e a coleta, análise e avaliação dos dados devem ser confiáveis para que o projeto tenha qualidade, diminuindo riscos em relação à discrepância de escopo, tempo e custo.

O conjunto de ações que precisarão ser conduzidas em todas as dimensões de um projeto, durante todo o ciclo de vida, pode aumentar as chances de que os produtos aguardados sejam entregues atendendo aos critérios de qualidade acordados com as partes interessadas e respeitando premissas e restrições definidas, utilizando o custo orçado e o tempo estabelecido.

Os elementos que compõem o plano do projeto devem apresentar um encadeamento lógico que aponte para a consecução dos objetivos definidos. Para a estruturação do projeto, é importante a escolha da metodologia, ferramentas e instrumentos que auxiliaram na elaboração. A proposta do projeto elaborada deve apresentar com clareza o problema identificado e a alternativa selecionada para enfrentá-lo, bem como os resultados e impactos.

Mas é essencial realizar também a análise das possibilidades de permanência dos objetivos da intervenção para além do período de execução. Para a análise da sustentabilidade do projeto, é necessário que se realize a avaliação de um conjunto de fatores capazes de manter um projeto vivo e renovado, desenvolvendo-se a análise de risco a partir da identificação das variáveis ambientais controláveis, ou seja, aquelas internas à organização, e as variáveis não controláveis, ou seja, as que se encontram no ambiente externo. A análise das variáveis irá apontar situações que definirão a viabilidade do projeto.

O desafio do planejamento na área social é entender como surgem as oportunidades para criar algo novo para o enfrentamento de problemáticas socialmente relevantes. O planejamento deve envolver os atores sociais envolvidos na busca pelo atendimento das necessidades sociais e da melhoria da qualidade de vida, de modo a produzir uma diferença positiva de forma permanente num dado contexto.

São muitos os caminhos que levam ao fortalecimento das organizações. Adotar processos de controle e disseminação de informação e

conhecimento obtidos durante a concepção, elaboração e gestão de projetos gera a possibilidade da criação e aplicação de novos conhecimentos organizacionais e a construção das competências concebidas.

Referências

- CAMACHO, H. et al. *El Enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos*. Madrid: Fundação Cideal, 2001.
- CASTRO, M. L. A. C. A metodologia de redes como instrumento de compreensão do capital social. *Urutáguá*, v. 6, p. 1-7, 2008.
- GAUDEOSO, E. C. S. Implementação e Gestão de Projetos Sociais. *Pensamento e Realidade*, São Paulo, v. 29, n. 3, 2014.
- GIDO, J.; CLEMENTS, J. P. *Gestão de projetos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- GRAY, C. F.; LARSON, E. W.; DESAI, G. V. *Project management: the managerial process*. New York: McGraw Hill, 2013.
- JUNQUEIRA, L. P. Organizações sem fins lucrativos e redes sociais na gestão das políticas sociais. In: CAVALCANTI, M. *Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidade para o terceiro setor*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- LUCK, H. *Metodologia de projetos: uma ferramenta de planejamento e gestão*. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.
- SECCHI, L. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- SHENHAR, A. J.; DVIR, D. *Reinventando gerenciamento de projetos a abordagem diante ao crescimento e inovação bem-sucedidos*. São Paulo: M. Books, 2010.
- THOMPSON, J. D.; MACMILLAN, I. C. Cinco diretrizes para criar empreendimentos rentáveis e bons para a sociedade mesmo em meio a grandes incertezas. *Harvard Business Review*, v. 88, n. 9, p. 47-53, 2010.
- XAVIER, C. M. S.; CHUERI, L. O. V. *Metodologia de gerenciamento de projetos no Terceiro Setor: uma estratégia para a condução de projetos*. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

Avaliação de projetos sociais: ênfase no aprimoramento e no impacto social

Alice Dianezi Gambardella¹

Resumo

Ultrapassadas décadas de estudos que versavam sobre resultados em números e metas orçamentárias, os alcances e dimensões que a avaliação de projetos sociais precisa afiançar na atualidade é enorme. Trata-se de contextos sociais emergentes altamente complexos que impõem novas lógicas e medidas que permitam desvelar resultados de diferentes ordens - diretos e indiretos, objetivos e subjetivos, internos e externos, cerceados pelo cumprimento das regras impostas. Além disso, projetos sociais que se dão em contextos altamente complexos, impossíveis de manejar sem a cultura e racionalidade do planejamento. Nesta toada, as estratégias de monitoramento e avaliação vêm aportando experiências calcadas nos princípios democráticos que se dão de maneira coletiva, horizontal e participativa, mas, sobretudo, pautadas no planejamento estratégico e operacional da organização. Em síntese, cunhando uma avaliação que zela pela capacidade das transformações sociais que são possíveis, desejáveis, elaborados por e para todos.

Palavras-chave: Avaliação, Aprimoramento, Transformação Social.

¹ Socióloga, mestre e doutora em Serviço Social e Movimentos Sociais. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS/PUC-SP) e do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/UFPB).

Introdução

As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que formam e representam o conjunto do chamado Terceiro Setor têm movimentados contingentes de pessoas (recursos humanos) e financeiros de alta monta. De acordo com o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, o Brasil conta com uma quantidade de 820.186. No estado de São Paulo são 160.571 e, apenas no município de São Paulo, são 46.359 OSCs atuantes. De acordo com o Ministério do Trabalho (MT), em 2015, as OSCs somaram o montante de 2.904.888 de empregos celetistas (IPEA, 2019).

Relevante dizer ainda que o montante de recursos financeiros que aquecem o denominado Terceiro Setor, sobretudo mediados pelas parcerias governamentais, movimentou R\$ 75 bi entre os anos de 2010 e 2017 (IPEA, 2019).

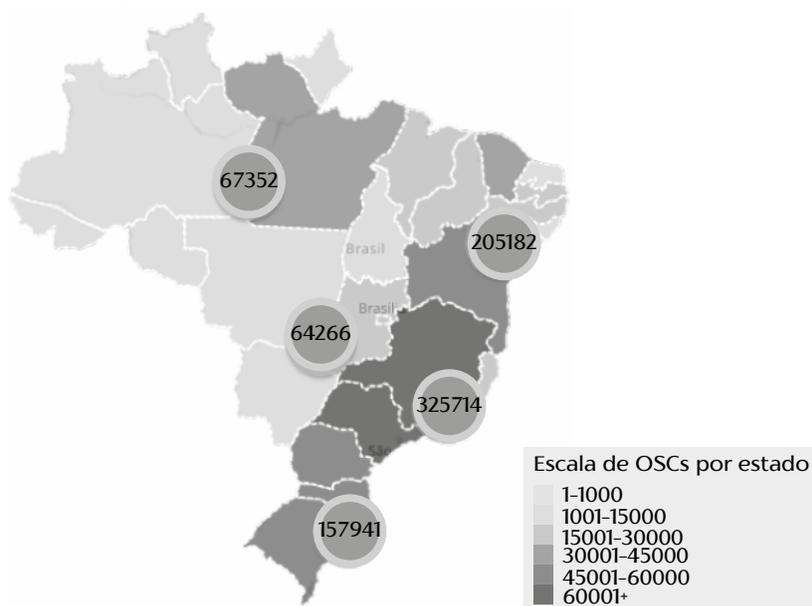


Figura 1. Mapa de calor: quantidade de OSCs por Região, Brasil.

Fonte: IPEA (2019).

Essa atuação e presença de OSCs no Brasil de tamanha envergadura superam antigos pressupostos para o Terceiro Setor, tais como: superar o amadorismo e a filantropia, utilizar os recursos captados na ação-fim, de certo modo, dirimindo gastos (ou investimentos) na avaliação, entre outros muitos que, atualmente, estão absolutamente ultrapassados.

Onde atuar e por que atuar são as primeiras razões de ser de uma organização. Sua missão e visão precisam ser recheadas *pari passu* a sua tomada de decisão. Não raro observamos OSCs desorientarem sua missão em função de uma baixa capacidade de diagnóstico, ausência de avaliação, pressão política entre outras motivações. Como não cair nessas armadilhas?

A capacidade de diagnosticar lócus e demandas é fundamental para delinear os objetivos das ações. Sem a elaboração de diagnósticos socioterritoriais será muito arriscado, além de imprudente, ofertar determinados serviços à população.

O diagnóstico é uma análise interpretativa que possibilita a leitura de uma determinada realidade social. A partir desta leitura, o município conhece melhor as necessidades e demandas dos cidadãos. O diagnóstico socioterritorial possibilita aos responsáveis e operadores da política de assistência social a apreenderem as particularidades do território sob o qual estão inseridos e detectarem as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, à sua autonomia, socialização e ao convívio familiar. (BRASIL, 2013, p. 25)

Além disso, um financiador precisa estar convencido a respeito da relevância e justificativa para o seu empenho orçamentário. No caso das parcerias e convênios com órgãos municipais, as OSCs precisam estar atentas as demandas sociais características dos territórios em perspectivas intraurbanas, ou seja, bairro a bairro, distrito a distrito, que são elaboradas por secretarias de planejamento, observatórios, setores da administração pública, agências de pesquisa e monitoramento como o IBGE, o Ipea etc.

O campo de intervenção das OSCs, sobretudo em parceria com o Estado, passou a ser demandado de outras formas; os contextos sociais

mais complexos exigindo respostas criativas, inovadoras, melhor elaboradas; o gigantismo do setor exigindo pactuações pontuais, precisas; a outorga de financiamento público impondo novos cumprimentos legais e também uma posição de corresponsabilidade entre si.

Por um lado, entende-se que este gigantismo do Terceiro Setor se deu tanto pela saturação de OSCs atuando em práticas assemelhadas quanto, por outro lado, também pela recorrente exigência de contratação ou formação de recursos humanos melhor qualificados.

Ainda assim, isso não traduz um cenário de estabilidade entre as organizações. São muitas aquelas OSCs absolutamente desqualificadas para desempenhar qualquer ação, senão desprotegendo ainda mais os desassistidos sociais. Basta rememorar o contrato milionário da Prefeitura de São Paulo com OSC que realizaria (e realizou) a oferta de serviço em Centros Temporários de Acolhimento (CTAs), com o propósito de oferecer cama, banheiro, refeição e segurança para os usuários e animais de estimação em pernoite. O problema identificado foi de encontro ao pressuposto humanitário, qualificado, digno e salutar inerente à prestação de serviços socioassistenciais. Alguns dos serviços foram denunciados por uma série de irregularidades sanitárias, desde a oferta de comida estragada, dormitórios inundados, banheiros interditados, lençóis e toalhas contaminados por fungos e outros espécimes (BIAZZI et al., 2019). Isto posto para enfatizar que ainda são precisos instrumentos e mecanismos que permitam demarcar as distinções entre o joio e o trigo.

Nesse sentido atribuiu-se às OSCs um processo de racionalidade na utilização dos recursos (infraestruturais, humanos e orçamentários) para que pudessem atingir graus elevados de competência e suficientes para galgar mecanismos de sustentabilidade num cenário tão desolador quanto o que se vivencia no Brasil atual.

1. Agir com intencionalidade

Reiteramos que atualmente são 820.186 OSCs atuando em diversos campos. Uma análise mais aprofundada permitirá compreender que há um expressivo número de OSCs atuando em ações caracterizadas pelo Ipea (2019) como de “defesa de direitos e interesses” (41,3%), “cultura e

recreação” (9,7%), inclusive “religiosas” (25,4), mas que, por vezes, são passíveis de validação por conselhos de direitos da criança e do adolescente, ou de assistência social, ou do idoso, entre outros.

Tabela 1. Distribuição das OSCs por área de atuação.

Atividade Econômica	Número de OSC	%
Defesa de direitos e interesses	339.104	41,34
Religião	208.325	25,40
Cultura e recreação	79.917	9,74
Outras atividades associativas	77.550	9,46
Educação e pesquisa	39.669	4,84
Assistência social	27.383	3,34
Associações patronais e profissionais	22.261	2,71
Outras organizações da sociedade civil	19.136	2,33
Saúde	6.841	0,83
Total	820.186	100,00

Fonte: IPEA (2019).

De acordo com o Ministério do Planejamento (BRASIL, 2018), há uma série de modelos de parcerias passíveis de serem estabelecidas entre o governo/administração pública e as organizações sociais “para incrementar a prestação de serviços públicos, de modo a fortalecer a eficiência da ação governamental e a transparência de sua atuação” (MP, 2018, p. 28); de fato, uma relação que irá pautar-se no estabelecimento de objetivos, resultados e metas pré-estabelecidas entre as partes.

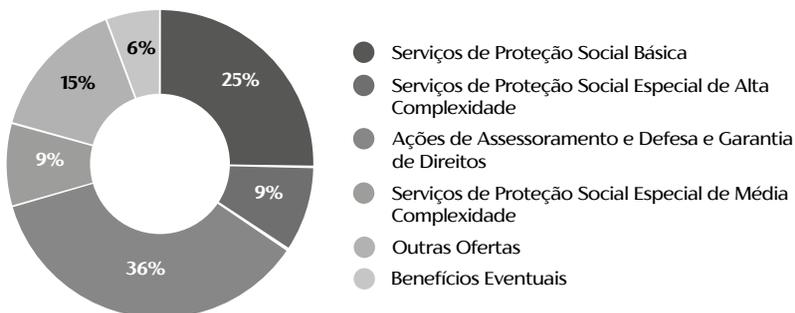


Gráfico 1. Distribuição de OSCs de assistência social por tipo de serviço prestado.

Fonte: IPEA (2019).

No caso de ações próprias do campo da assistência social, descritas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2014) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), há 27.383 (3,3%) de OSCs em operação no Brasil. No caso das organizações atuando na área da Saúde, um pouco menos (0,8%). Como citado anteriormente, o expoente recai sobre as organizações classificadas como de “defesa de direitos e interesses”, com um total de 41,3% entre as OSCs atuando no país (IPEA, 2019).

Em síntese, é fundamental conhecer o tipo de OSCs já presentes no espaço que se pretende intervir, as demandas e as necessidades instaladas para atuar em convergência com o território e os usuários finais das ações - sem dúvida, um diferencial significativo para o gestor público, conselhos municipais e demais espaços de participação, que selecionam e promovem o estabelecimento de convênios entre a gestão pública e as OSCs.

Segundo a redação do art. 78 [da Política Nacional de Assistência Social, 2004], o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais devem observar diagnósticos realizados pela Vigilância Socioassistencial sobre as necessidades e especificidades locais. (BRASIL, 2013, p. 22)

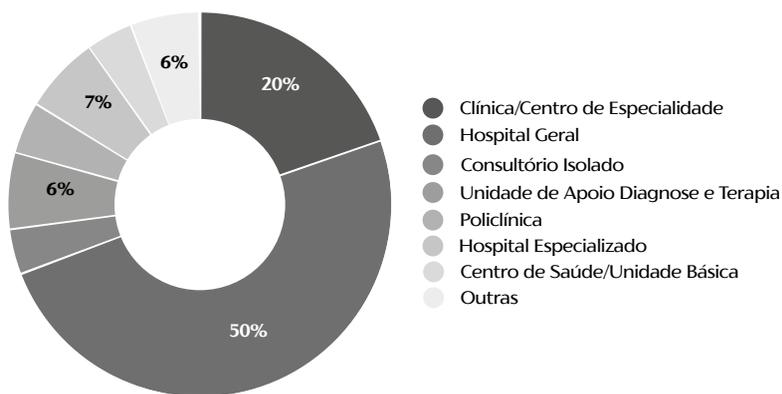


Gráfico 2. Distribuição de OSCs de assistência social por tipo de serviço prestado.

Fonte: IPEA (2019).

Por fim, chegamos à premissa de que o diagnóstico socioterritorial é o elemento fundante da função de ser de uma OSC e da perspectiva de tê-la como uma parceira na defesa de direitos e de proteção social asseguradas aos cidadãos e residentes no Brasil. Além disso, compreender o diagnóstico como uma função estratégica para atuação no território, seja qual for sua missão, seja qual for o espaço de intervenção.

2. Operar com planejamento

A junção entre essas perspectivas diagnosticadas (externas e internas) devem ser contempladas no desenho de projetos sociais aprioristicamente. Os dados primários e secundários organizados em função de uma determinada área e campo de investigação ao qual se pretende intervir é a matéria-prima do projeto social. Trata-se de um mecanismo que permite referendar e ao mesmo tempo validar a necessidade de intervenção acerca de um determinado fenômeno/problema social identificado.

Enfatizar esse princípio é atuar na perspectiva que compreendemos como “agir com intencionalidade”, ou seja, uma intervenção delimitada por objetivos baseados em diagnósticos, elaborados a partir de instrumentos de coleta de dados, organização de dados e produção de conhecimento. Portanto, uma ação que parte de um planejamento de caráter continuado, monitorado periodicamente, a fim de garantir o realinhamento de ações e proposições adequadas à missão e visão da OSC, de seus projetos e dos resultados que pretende alcançar.

Entendemos que o planejamento da OSC se faz por camadas sobrepostas que se interconectam ao longo do desenvolvimento e implementação do projeto: uma camada de ordem estratégica, uma camada de ordem gerencial e uma outra camada de ordem operacional, consubstanciando a organização de um planejamento estratégico da OSC encadeado pelos projetos e ações que sustenta internamente. Essas camadas se retroalimentam e convergem para uma constante orientação dos trabalhos e a própria condução da organização.

Nesse sentido, a avaliação e o monitoramento das partes que compõem o planejamento (estratégico-gerencial-operacional) é uma ação apriorística e finalística. Ou seja, a avaliação tida como: a) instrumento

metodológico para a justificativa e desenho do projeto; b) justificativa para a tomada de decisões; c) instrumento para orientar a condução dos projetos conforme o desenho previsto; d) instrumento para mensuração de resultados e impactos; e) instrumento auxiliar para a participação dos usuários/beneficiários do projeto/ação; f) instrumento para averiguar alterações no tempo/espço/cidadão; g) justificativa para replicação, redesenho ou mesmo término do projeto.



Figura 2. Planejamento de OSCs: camadas estratégica, gerencial e operacional.

Fonte: Elaboração própria.

Em perspectiva apontada por Januzzi (2014, p. 24), é oportuno “se aproximar de abordagens multidisciplinares de investigação, da triangulação de métodos, da aproximação com os sujeitos envolvidos no objeto em avaliação [...] garantindo credibilidade e robustez necessárias ao aprimoramento da gestão”. Ou seja, ultrapassar a perspectiva da avaliação enquanto aplicação de procedimentos metodológicos imbrincados apenas com o alcance de resultados e metas, mas vislumbrar nesse processo a possibilidade de afiançar a “credibilidade” e o “aprimoramento” da ação em pauta.

Portanto, não se trata simplesmente da validação de objetivos e o seu alcance, mas, para além destes, averiguar o potencial impacto social gerado num determinado lócus de intervenção.

3. Faces da avaliação no ciclo dos projetos sociais

O espaço circunscrito de uma OSC é composto por programas, projetos, iniciativas, delimitados por objetivos demarcados no tempo e no espaço, com começo meio e fim previstos. De fato, essa é uma conceitualização grosseira, mas que permite compreender mais claramente que não há OSC sem um conteúdo programático de intervenção na realidade.

Portanto, não basta delinear uma boa justificativa baseada num diagnóstico adequado, há que se ter um conteúdo a ser executado e implementá-lo de fato. Esse sim é o cerne do objeto que será acompanhado e avaliado: são usuários, são recursos transferidos, são árvores plantadas, são praças cuidadas, são crianças atendidas, são adultos acolhidos, são idosos em convivência?

Ainda assim, a orientação sobre qual o público-alvo com quem se pretende atuar não é tão simples quanto parece. Como vimos anteriormente, a proposta de intervenção da OSC deverá estar pautada no diagnóstico do território, nas demandas governamentais (eventualmente), nos recursos disponíveis, nas habilidades específicas dos seus recursos humanos, entre tantas outras variáveis - que compõem as condições objetivas de desenvolvimento de uma ação. Destaca-se, sobremaneira, a inclusão das pautas sociais, isto é: demandas, necessidades, particularidades e especificidades do público para o qual o trabalho social se destina.

Avaliar significa refletir, entender, interpretar e sistematizar com vistas a melhorar a ação pública e gerar mais resultados de desenvolvimento, sejam eles quais forem, definidos por gestores, comunidades, organismos internacionais e demais atores que atuem em conjunto. Não basta apenas fazer, é preciso refletir sobre o que se faz continuamente para que a ação se enriqueça, para que se torne mais lúcida. É esta a experiência humana, de conduzir suas ações com cada vez mais excelência. (COSTA, 2018, p. 9)

Essa instigante citação que perpassa a “avaliação” enquanto conceito é fantástica! Traz para si o ineditismo de conjugar o posicionamento dos atores envolvidos e, portanto, perspectivas que lhe são próprias e únicas. Reitera-se que esta posição faz parte dos preceitos de avaliação orientadores das agências bilaterais e multilaterais de cooperação internacional que atuam no Brasil.

Contudo, a pesquisa de Costa (2018) demonstra que as prerrogativas da avaliação estão ainda muito pautadas na lógica da prestação de contas e a reboque de requerentes externos, seja o financiador, sejam órgãos de controle. Há organizações que se valem da avaliação para melhorar a sua própria gestão, organizar suas diretrizes de atuação etc., mas, infelizmente, ainda são poucas aquelas que promovem essa cultura orientada a inovar estratégias e modelos de intervenção, aprimoramento das ações e acúmulo para a prática interpretativa e reflexiva das ações que desempenham.

O que vem contribuindo fortemente para a implementação e o fomento à cultura da avaliação, por um lado, é o próprio financiador – por exigência –, mas, por outro lado, há algo interno às organizações, às vezes mais, às vezes menos sistematizadas dentro das organizações, que passam pela sua gestão, qual seja: i) do conhecimento; ii) de competências; iii) da informação.

Em síntese, são faces da gestão que levam em conta a integralidade dos seus recursos humanos no fazer reflexivo sobre sua prática, o saber fazer atrelado a competências entre seus membros – “competências” daquilo que lhe é próprio e “competências” pelas habilidades e tarefas que supõe-se saber realizar – e também daqueles que participam em outras instâncias, como, por exemplo, o público-alvo dos projetos em exercício.

[...] verificou-se que se a organização busca alcançar os seus objetivos da melhor maneira possível há que se buscar também a consecução dos objetivos individuais para que ambas as partes possam sair ganhando. Além disso, como também visto anteriormente, a questão do conhecimento passa pelas pessoas, pois o conhecimento construído por um indivíduo alimenta a construção do conhecimento coletivo e, por outro lado, o conhecimento coletivo alimenta a construção do conhecimento individual em ambientes organizacionais. (VALENTIM apud MORAES, 2010, p. 19)

A avaliação de projetos sociais passa, necessariamente, por cada uma das fases que compõem o seu ciclo. Aqui compreendemos este ciclo como um processo que se inicia a partir da evidência de um problema social dado (elaboração do diagnóstico); passando pela formulação de uma estratégia de atuação propositiva fundamentada em argumentos (desenho do projeto); conduzindo à intervenção no território com prazos e responsáveis determinados (implementação do projeto) e, por fim, podendo mensurar as alterações provocadas a partir da implementação do projeto no campo (avaliação de resultados e impactos).

A literatura no campo da avaliação de projetos sociais tem apresentado certa uniformidade tanto no jargão quanto em tipos de avaliação que não invalidam nem prejudicam os preceitos anteriores. Há décadas já pressupunhamos que a avaliação é uma atitude processual que acompanha a vida do projeto, desde a sua formulação, implementação e finitude, o que denominávamos de avaliação *ex-ante* (anterior a implementação), avaliação de processo (durante a fase de implementação e execução do projeto) e a avaliação *ex-post* (realizada após o encerramento do projeto) (GAMBARDELLA, 2014).

Pode-se dizer que a avaliação em projetos sociais segue os mesmos pressupostos adotados anteriormente, sobretudo quanto ao seu caráter processual e perenidade no ciclo de vida do projeto. O que muda agora talvez seja a criticidade em adotar e financiar projetos, partindo de questões orientadoras e provocações aos modelistas que elaboram os mesmos e exigem cada vez mais retornos sociais, satisfação do público-alvo e dos financiadores - cada qual sob suas perspectivas e interesses. Desta sorte, os elaboradores de projetos sociais empenharam

processos de avaliação cada vez mais discricionários a fim de assegurar a corresponsabilidade entre a OSC, o público-alvo, os financiadores e a sociedade como um todo. Nessa direção, assumindo “tipos” de avaliação para cada fase do ciclo de vida dos projetos sociais, ou seja: a) avaliação de necessidade de implementação; b) avaliação de desenho do projeto; c) avaliação de processos; d) avaliação de resultados e impactos; e) avaliação de eficiência, detalhadas em seguida.

- **Avaliação de necessidade de implementação:** acerca da justificativa e da razão de ser do projeto. Esta fase do projeto acaba por determinar como se dá a relação entre a situação instalada e a situação que se pretende alcançar ao término do projeto, portanto, validando ou não a necessidade de ser do projeto. Nesta fase, a avaliação deve conseguir responder se o projeto é necessário, de que modo será orientado e que tipo de solução pretende implementar a fim de mitigar ou solucionar o problema identificado. Deve haver reflexões de alta monta quanto as causas que desencadearam o problema, quais estratégias já estão sendo adotadas para o enfrentamento desta questão, que tipo de implicações causam sobre o público-alvo, entre outras questões desta natureza.
- **Avaliação de desenho do projeto, fases, responsáveis e insumos:** acerca dos recursos necessários para a implementação. Trata-se de uma fase condicional para a execução do projeto; é o momento em que o projeto será avaliado amiúde, tanto com relação à sua viabilidade, quanto à sua capacidade de resposta ao problema identificado. Nesse sentido, há que se atentar para uma ampla apropriação da literatura a fim de identificar de que modo tanto governo quanto demais OSCs estão intervindo diante do problema e qual tipo de resultado têm alcançado, em quais aspectos estão obtendo sucesso e quais ainda não estão superados. Portanto, é nesta fase que a avaliação será orientada para verificação do método e estratégias de intervenção propostos, prazos, recursos de todas as naturezas (humana, infraestrutural, orçamentária etc.), estratégias de implementação, objetivos esperados, planos de contingência, frente ao planejamento desenhado.

- **Avaliação de processos, das fases de implementação e execução:** tida como elementar para contornar eventuais obstáculos durante a vigência do projeto. Na fase de avaliação do processo serão compatibilizadas as estratégias planejadas e as implementadas, provocando nessa direção o avaliador, ou gerente ou equipe, a orquestrar os elementos desejados (o público-alvo, quantidade de atendimentos, perfil do território, orçamento etc.) a fim de que remontem ao projeto original e, portanto, mantendo a implementação e execução em consonância com o planejado.
- **Avaliação de resultados e impactos:** faz referência aos objetivos e metas delineados desde a elaboração do projeto. Resultados alcançados são mais fáceis e baratos de serem obtidos diante da mensuração de impacto de alcance de um projeto. Isso se dá pelo fato de que a avaliação do impacto pressupõe o desenho e acompanhamento de “marcadores” que permitam conferir se resultados observados se deram por consequência do projeto implementado ou se podem ser resultados “falsos-positivos”. Neste caso, provocando técnicas sofisticadas de validação dos resultados, já que podem estar relacionados a uma tendência “global” que pouco ou nada se devem à execução do projeto propriamente dito (mais uma coincidência). Por exemplo, uma organização oferta projeto de alimentação saudável à população com o objetivo de reduzir a mortalidade infantil e, ao final de seu ciclo, identificou resultados positivos de eficiência, isto é, comprovou-se que a mortalidade infantil naquele espaço diminuiu. Contudo, as secretarias de habitação e saúde atuaram fortemente na urbanização, saneamento, oficinas de saúde coletiva e campanhas de vacinação naquele mesmo lócus - ações que igualmente conduzem a redução da mortalidade infantil. Nesse caso, pode ter havido um erro de sobreposição de ações, inviabilizando a comprovação casuística do fator determinante: se o projeto da OSC ou do conjunto de investimentos do governo.
- **Avaliação de eficiência:** acerca das alterações sociais esperadas. Devem ser definidas quando da elaboração do projeto,

permitindo averiguar a necessidade de repetição do projeto ou superação da questão desencadeadora. A avaliação desta natureza é indicada para realização após o término do projeto, ou seja, quando for possível reconhecer seus impactos efetivos. Espera-se que nesta fase seja possível comparar os custos atrelados ao projeto com as alterações/impactos que o projeto desencadeou. Em tese, permitindo ponderações acerca da sua sustentabilidade, pertinência e, inclusive, substituição por estratégias metodológicas que possibilitem alcançar resultados similares com menores custos.

Considerações finais

Ao fim e ao cabo é imprescindível saber responder por que praticar a cultura da avaliação no ciclo dos projetos sociais. O que esta prática traduz e de que modo cada um dos envolvidos nas diferentes fases coparticipam de seus resultados? De que modo cada ator se enxerga no processo e de que modo pode influenciar positivamente as perspectivas de orientação aos resultados e impactos sociais que se pretendem alcançar?

As questões arroladas acima são essenciais para formuladores e avaliadores de projetos sociais. Questões caras a todos nós e passíveis de serem respondidas independentemente das técnicas lançadas para a implementação dos projetos. Os princípios metodológicos são estratégias de trabalho que permitem organizar investimentos *versus* impactos sociais, contudo, reiteramos que não há receita pronta. O tempo todo nos depararemos com problemas e questões sociais únicas para mediar a partir de um projeto de intervenção que será, sempre, igualmente único.

As respostas para questões sociais contemporâneas são altamente complexas, assim como serão as soluções, por isso a cultura da coparticipação é essencial para o avanço e aprimoramento de propostas possíveis; coparticipação dos gestores da organização, dos financiadores, dos executores/operadores, do público-alvo etc. Deste modo, respeitar-se-ão as perspectivas e necessidades inerentes a cada ator, confluindo para uma gestão colaborativa cada vez mais horizontalizada, onde todos os envolvidos reconheçam o seu papel e relevância para o sucesso da operação do projeto.

Sem dúvida, o que parece mais razoável na observância e respeito às práticas democráticas de gestão e controle social, o ingrediente que não se pode obscurecer é a avaliação por parte do seu público-alvo - é imprescindível ter abertura para ser avaliado com e pelo público-alvo, independentemente da maturidade da gestão da OSC.

Sem dúvida, essa prática tornará as organizações mais expostas para a sociedade, mas também o será para alcançar melhores resultados, maior satisfação dos envolvidos, maior capacidade de investimento, melhor equilíbrio na relação custo-benefício e maior repertório de modelos experimentais de sucesso em seu portfólio.

Trata-se, pois, de uma proposta de aprimoramento das ações para causar melhores impactos sobre uma realidade social, para despontar as OSCs mais inovadoras, para prevalecer a idoneidade, para manifestar as OSCs mais tímidas, para consolidar as OSCs pelo seu mérito, mediado por uma gestão com caráter social (com e para a sociedade) e de resultados com alterações na realidade social, para público-alvo, trabalhadores e demais atores manifestarem sua satisfação e felicidade - sem reduzirmos nosso gigantesco potencial criativo ao pobre e restrito campo da fiscalização policialesca sobre recursos despendidos, não concordam?

Referências

- BIAZZI, R.; SANTOS, W.; CASTRO, A.; GIANCOLA, C. Secretário pede demissão após denúncia de precarização na assistência social de SP. *G1*: Globo.com, São Paulo, 26 mar. 2019.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*: PNAS/2004. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações técnicas da Vigilância Socioterritorial*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014.

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Manual de estruturas organizacionais do Poder Executivo Federal*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.
- COSTA, M. A. (org.). *Práticas de Avaliação da Cooperação Internacional no Brasil*. Brasília: Nikê Consultoria, 2018.
- GAMBARDELLA, A. D. Avaliação de projeto em organizações do Terceiro Setor. *Pensamento e Realidade*, v. 2, 2014.
- IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Mapa das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/index.html>. Acesso em: 2 abr. 2019.
- JANNUZZI, P. Avaliação. In: BOULLOSA, R. F. (org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: CIAGS: UFBA, 2014. p. 24-27.
- MORAES, C. *Gestão do conhecimento nas organizações: modelo conceitual centrado na cultura organizacional e nas pessoas*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2010.

Responsabilidade social, ética e filantropia estratégica

Elisabete Adami Pereira dos Santos

Resumo

O texto apresenta os dois grandes olhares que se têm comumente para as organizações, a visão clássica e a visão sistêmica, e como esses olhares impactam nas práticas de responsabilidade social, principalmente a empresarial. Nesse contexto, apresenta também os conceitos de filantropia e filantropia estratégica, essa última prática sendo utilizada, por algumas organizações, para vincular sua atuação social aos objetivos organizacionais.

Palavras-chave: Ética, Responsabilidade Social, Filantropia, Filantropia Estratégica.

Introdução

Responsabilidade Social e Ética têm tido presença cada vez mais frequente em publicações acadêmicas e em literatura, principalmente de negócios.

Esses dois temas, que costumam caminhar lado a lado, tomaram importância notadamente a partir da década de 1970 e têm se intensificado nestes quase 20 anos do século XXI.

Costuma-se falar, em termos populares, que, quando alguma coisa começa a ser muito debatida, ou ela assumiu, de fato, importância; ou ela não está devidamente consolidada; ou, na pior das hipóteses, sequer é considerada.

A frequência dos temas na literatura assumiu contornos dramáticos, no último quarto do século XX, muito em função de notícias e escândalos que começaram a surgir principalmente em países do chamado 1º mundo, tanto em organizações privadas como na política. Os exemplos mais significativos são: o escândalo da Lockheed, empresa aeroespacial norte-americana, em 1977, envolvendo o governo americano, o governo da Alemanha (na época, ainda Alemanha Ocidental), do Japão, da Arábia Saudita e a casa real da Holanda; a sabotagem ao analgésico Tylenol, da Johnson & Johnson, em 1982, que causou a morte de algumas pessoas por envenenamento; e o caso Watergate, conduzindo o presidente americano Richard Nixon à renúncia de seu mandato, em 1974.

As grandes organizações, principalmente, passaram a incluir em suas práticas códigos de ética ou de conduta. Verdadeiros, honestos ou não, não vêm ao caso neste artigo.

O que vem ao caso, neste texto, é apresentar como os conceitos de ética e responsabilidade social empresarial se vinculam às visões organizacionais e o que teríamos de opções para as organizações, notadamente as empresas privadas.

O objetivo deste texto, portanto, é apresentar um apanhado geral das duas visões que nortearam e norteiam a prática das organizações, especialmente aquelas dos setores empresariais, comumente chamados de “produtivos”, no bojo do sistema capitalista, internacional e nacional, e que estão preocupadas ou tentando demonstrar certa preocupação em sua atuação para as demandas sociais, que não fazem, teoricamente,

parte de seus objetivos organizacionais. Trata-se, basicamente, de avaliar, mas não esgotar, as duas estratégias no tratamento dessas demandas sociais e assinalar uma adaptação de uma dessas estratégias aos objetivos organizacionais, tanto do primeiro quanto do segundo setor da economia, utilizando-se da proposta de Porter (PORTER; KRAMER, 2005).

1. Cenários passados e atuais: da visão mecânica à visão sistêmica

O cenário em que os assuntos apresentados resumidamente no item anterior começaram a ser debatidos e praticados era, e ainda é, o de um sistema capitalista tradicional.

Em quase todo o século XX, até as décadas de 1960 e 1970 nos países industrializados, e até um pouco depois nos países em desenvolvimento, vigorou, na maior parte das empresas, a visão de que o importante era a colocação do que se produzia no mercado. O foco, portanto, era a produção e a otimização desta produção. Isto possibilitaria aquilo que de fato importava: a geração de mais resultados para a empresa, significando mais lucros para os acionistas.

Tivemos, durante este período, uma situação que é comumente chamada de “mercado de demanda”, ou seja, tem-se mais gente querendo comprar do que produtos à venda. Neste período, aconteceram também as duas grandes guerras mundiais, provocando, por um lado, maior escassez de produtos, mas, por outro lado, uma redução de recursos nas mãos da população. Estes períodos foram relativamente curtos: durante e após a 1ª e 2ª Guerra e a recessão no principal país capitalista da época, os Estados Unidos da América, no final da década de 1920 e começo da década de 1930. Estes períodos de escassez de recursos monetários nas mãos da população foram compensados com políticas governamentais, locais, como no caso dos Estados Unidos, e de organizações globais, especificamente depois da 2ª guerra, para a recuperação dos países perdedores, que tinham sido devastados. Estes países, principalmente Japão e Alemanha, receberam recursos, tecnologia, consultoria etc.

As políticas governamentais para a geração de renda e recuperação da capacidade de compra das pessoas não tardaram a se

generalizar. E o principal agente para a colocação em prática destas políticas, na maior parte dos países, incluindo o Brasil, foi o governo. O governo, em muitos desses países, amplia sua missão, que às vezes era apenas a de regulação do funcionamento da economia e passa a ser também a de agente econômico ativo, principalmente nas atividades de infraestrutura: geração, produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, extração e comercialização de recursos naturais como petróleo, construção e gerenciamento de estradas de rodagem, ferrovias, aeroportos e portos, financiamento para agricultura, financiamento para obras e atividades de desenvolvimento, escolas em todos os níveis, hospitais, saneamento básico, fabricação de remédios, fabricação de aviões e de material bélico etc. Esses são exemplos especificamente do Brasil.

A atuação dos governos e do setor público em geral, nesse período, foi de extrema importância: produção de infraestrutura, geração de empregos e geração de renda, para que o mercado privado tivesse condições de sobreviver. Os governos passam então a ser agentes econômicos e atores que atuam diretamente nas atividades industriais e até comerciais. Os papéis, antes perfeitamente separados entre o chamado 1º Setor (Governo) e o chamado 2º Setor (setor privado), passam a se misturar. O conceito de 3º Setor começa a aparecer de forma ainda incipiente, formado por instituições vinculadas à sociedade civil e que acabam por assumir alguns papéis que o setor público não estava mais conseguindo dar conta.

A visão de “organização”, ainda dominante nesse período, é da abordagem mecânica: a organização é vista como um sistema fechado e que se esgota em si mesmo; o foco de sua atuação está centrado em seu interior, e espera-se que ela opere eficientemente, como uma máquina: de maneira habitual, rotineira, confiável e previsível. Seu objetivo principal é produzir lucro. E o lucro provém, basicamente, de sua atuação eficiente: aumento de receitas e redução de custos. Por meio, portanto, do uso eficiente de seus recursos. A entrega dos produtos e dos serviços, ou seja, o atendimento ao mercado, tem como objetivo principal, nesta visão, a produção de receitas.

Nada pode afetar essa organização, pois o ambiente que a circunda não é levado em consideração. Tudo que é pensado para melhorá-la é

feito no sentido de focalizar o processo de produção de bens e serviços. A palavra-chave para esse modelo é eficiência. Essa visão é eminentemente econômica e a partir de vários fatores, incluindo os escândalos citados, como a tomada de consciência do consumidor como cliente ativo. Consumidor/cliente que não mais admitia ser visto como um número no mercado que compraria qualquer coisa que estivesse à venda. Não querendo mais ser um objeto, pronto para receber do mercado produtos ou serviços, começam a surgir os códigos de defesa do consumidor, além de certa revolução nos padrões culturais: dos jovens, das mulheres, dos idosos, das crianças, das minorias étnicas, dos despossuídos econômica e socialmente, tanto dentro de um país como em termos globais (de países para países, “da periferia para o centro”).

Ainda outros fatores, sendo que um deles pode ser encarado como um subproduto do que se menciona acima: a tomada de consciência em relação à utilização dos recursos naturais. A possível escassez da água em termos globais, o efeito estufa, o desmatamento, entre outros, são fatores que fizeram e estão fazendo com que as pessoas exijam que os recursos naturais sejam manuseados e repostos de forma responsável.

Por fim, mas não menos importante, pelo contrário, pois representa a possibilidade de permanência das organizações no cenário competitivo: a globalização. Expressão já desgastada pelo uso, mas que representa um dos fatores críticos de sucesso para as empresas. A globalização de mercados, portanto econômica, estende-se a outros aspectos, principalmente o cultural. Isto cada vez mais se concretiza auxiliado pela tecnologia da informação, que leva, em tempo real, o que acontece em determinada localidade para quase todo o planeta.

As alterações naquela visão mecânica começam a se manifestar em termos organizacionais. Em função de um olhar um pouco mais sistêmico, começa-se a entender que organizações são entidades sociais, dirigidas por metas desenhadas como sistemas de atividades, que têm um objetivo a ser atingido e são ligadas, de forma orgânica e obrigatoriamente, ao ambiente externo.

Essa organização, nessa visão, sendo um organismo vivo que troca permanentemente energia com o ambiente no qual se insere, interage de forma permanente com o ambiente (“parceiros e sociedade”), consumindo e exportando recursos para ele.

O ambiente, por sua vez, espera que a atuação da organização produza “valor” para ser entregue: produtos e serviços de qualidade, com preços “justos”; salários dignos; lucros merecidos; compromissos honrados com fornecedores; pagamentos de tributos; atuação honesta diante da concorrência e em seus mercados; respeito ao ambiente físico e humano, entre outros.

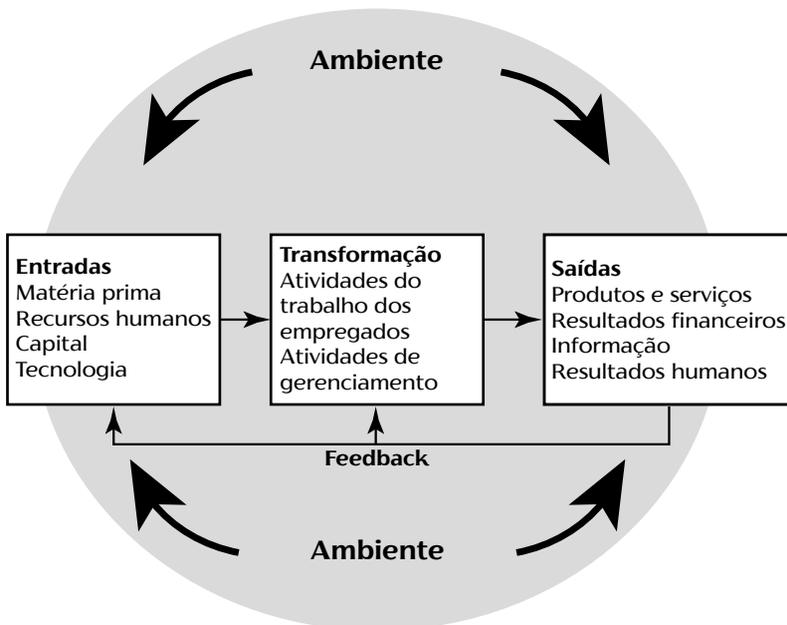


Figura 1. Visão sistêmica da organização.

Fonte: Adaptado de Daft (2017) e Robbins et al. (2014).

Essa organização deve se modificar continuamente para se adaptar às demandas do ambiente, e quem diz para ela o que deve ser feito é a função de *feedback*: se o processo de produção está adequado e se os resultados organizacionais estão criando valor ou não para a sociedade.

O *feedback* é frequentemente realizado por meio de indicadores que mostram à organização o seu desempenho em função daquilo a que se propôs. Mas mostra, principalmente aos seus parceiros (*stakeholders*), como ela está se comportando e realizando sua prática.

2. Reflexos das duas visões no conceito de função das organizações e a responsabilidade social

As duas visões apresentadas refletem sobre o conceito da finalidade das organizações. Ressalte-se que a maior parte do mundo real se comporta entre uma visão e outra. A apresentação de visões tão discrepantes é necessária em função de uma melhor visualização dos conceitos.

Dessa forma, a cada uma das visões extremadas corresponde uma visão sobre a função da organização, que nos remetem, finalmente, ao conceito de responsabilidade social.

2.1 A função eminentemente econômica, resultado da visão mecânica

A visão mecânica, também chamada de “visão clássica”, estabelece que a função principal da empresa é produzir resultados para seus acionistas. O grande “guru” dessa corrente é Milton Friedman, agraciado com o prêmio Nobel de Economia no século XX.

Friedman (1963, p. 133) diz:

Há apenas uma responsabilidade social das empresas: usar seus recursos e sua energia em atividades destinadas a aumentar seus lucros, contanto que obedeçam às regras do jogo [...] e [...] participem de uma competição aberta e livre, sem enganos e fraudes.

Friedman critica ferozmente os administradores que usam recursos da organização para o bem-estar social, pois estariam taxando os acionistas, os empregados e os clientes.

Sobre esta visão, vamos ver o que nos diz Schermerhorn (2007, p. 63):

A *visão clássica* defende que a única responsabilidade da gestão na direção de um negócio está em maximizar os ganhos. Em outras palavras, “o negócio da empresa é fazer negócio”, e a principal preocupação da gerência deveria ser sempre maximizar o valor para os acionistas. Essa é a visão compartilhada por Milton

Friedman, [...] Ele diz que “poucas tendências poderiam minar tanto os próprios alicerces de nossa sociedade livre como a aceitação, pelos dirigentes das empresas, de uma responsabilidade social que vá além de simplesmente procurar ganhar o máximo de dinheiro possível para seus acionistas”.

Schermerhorn (2007) comenta ainda que esses argumentos contra a responsabilidade social corporativa representam o receio de que os objetivos relativos a esta responsabilidade possam reduzir os lucros da empresa, aumentar os custos do negócio e diluir os objetivos organizacionais.

2.2 A função socioeconômica, resultado da visão sistêmica

Quando pensamos em uma organização, o que imaginamos? Será que conseguimos refletir sobre a importância que elas têm em nossas vidas? Daft (2013, p. 10) diz que:

As organizações são difíceis de ser vistas. Veem-se alguns detalhes, como um elevado prédio ou uma estação de trabalho ou um empregado amigável; mas a organização como um todo é vaga e abstrata e pode estar distribuída por diversas localizações. Sabe-se que as organizações estão lá porque afetam todos, todos os dias. Na verdade, elas são tão comuns que já as temos como certas. [...] nascemos em maternidades, [...] somos educados em escolas e universidades, [...] fazemos empréstimos em bancos, [...] trabalhamos 40 horas por semana em uma organização e até somos sepultados por uma empresa funerária.

Portanto, ao se levar em consideração o que Daft nos diz e ao pensar sobre o impacto que as instituições provocam em nossas vidas, podemos avaliar a sua importância no nosso cotidiano, para nossas famílias, nosso bairro, nosso país e até nosso planeta.

O conceito de organização elaborado por Daft está estreitamente relacionado à visão sistêmica e à função socioeconômica das organizações: “Organizações são entidades sociais que são dirigidas

por metas, são desenhadas como sistemas de atividades deliberadamente estruturados e coordenados e são ligadas ao ambiente externo” (2013, p. 11).

Daft lista as 7 razões pelas quais as organizações são importantes para mim, para você e para a sociedade, e que podemos conferir no Quadro 1.

Quadro 1. A importância das organizações.

1. Reunir recursos para alcançar metas e resultados desejados.
2. Produzir bens e serviços com eficiência.
3. Facilitar a inovação.
4. Utilizar tecnologia moderna de fabricação.
5. Adaptar-se num ambiente em contínua transformação e influenciá-lo.
6. Criar valor para proprietários, acionistas, clientes, funcionários, fornecedores e sociedade.
7. Acomodar constantes desafios da diversidade, da ética, da motivação e da coordenação dos empregados.

Fonte: Daft (2013, p. 12).

2.3 Os impactos das duas visões no conceito de responsabilidade social

Sintetizemos, então, como essas visões diferentes impactam no entendimento do que sejam os objetivos das organizações e para o que elas servem e, portanto, no conceito de responsabilidade das empresas:

Produto da visão mecânica, também chamada de visão clássica:

A organização só deve responder aos acionistas e, portanto, sua única responsabilidade é produzir e maximizar os ganhos com a sua atividade.

Produto da visão sistêmica:

A organização deve respostas a todos os parceiros organizacionais – chamados atualmente de *stakeholders*¹ – e a sociedade. Portanto, a responsabilidade da organização é a obrigação de agir de modo a servir tanto aos seus próprios interesses quanto aos interesses da sociedade como um todo. A organização socialmente

1 Pessoas, grupos e outras organizações diretamente afetados pelo seu comportamento e que têm interesse em seu desempenho, também chamados de “parceiros organizacionais” ou “interessados”.

responsável maximiza seus efeitos positivos sobre a sociedade e minimiza seus efeitos negativos. A seguir, apresentamos a figura que mostra uma possível rede de *stakeholders*.

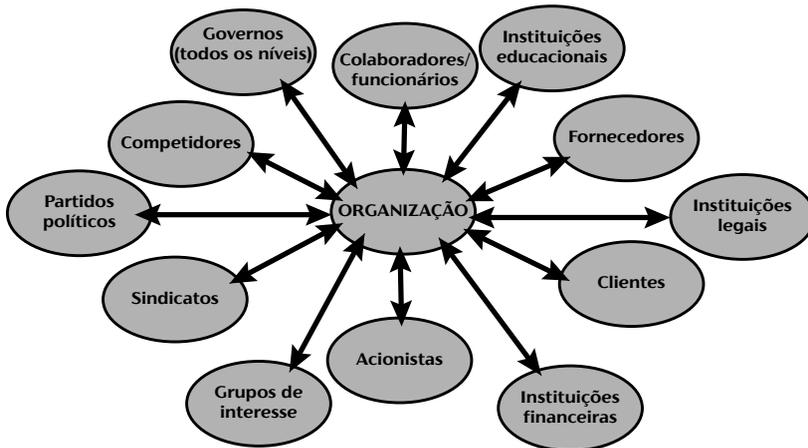


Figura 2. Rede de *stakeholders*.

Fonte: Adaptado de Schermerhorn (2007, p. 61).

2.4 A lógica do mercado, a racionalidade instrumental²

Esta é de fácil entendimento e corrobora as duas visões. A globalização de mercados faz com que os consumidores dos produtos, ou os parceiros dos negócios, estejam aqui ou em qualquer lugar do mundo. Este “qualquer lugar do mundo” pode referir-se a um mercado de país desenvolvido, cujo consumidor está adquirindo, ou já adquiriu, “consciência” para o consumo de produtos “eticamente corretos”. Isto significa que, se o que se tem para vender foi produzido com trabalho infantil, escravo ou semiescravo, à custa de poluição ambiental ou extinção de animais silvestres ou florestas, sonegação de tributos etc., esquece... o mercado anda punindo, e de forma radical.

2 “Racionalidade instrumental” é, conforme Guerreiro Ramos (1981): visão unidimensional que privilegia o paradigma econômico.

3. O conceito de responsabilidade social

Há variadas formas de se conceituar responsabilidade social. A conceituação que se mostra mais ampla - principalmente num cenário como o do nosso país, que ainda necessita caminhar bastante nesse campo - e que enfeixa a abordagem sistêmica é a do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social.

Responsabilidade social empresarial é a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais.³

Com o que foi dito até o momento, podemos concluir que há controvérsias não apenas quanto aos conceitos de organização e de suas finalidades, mas também, sendo o conceito de responsabilidade social produto dessas visões, há controvérsias sobre seu entendimento.

Retomando e reforçando: temos dois extremos sobre como se pensar a atuação de uma empresa no seio da sociedade. Essas visões não são apenas ideológicas, são resultado de como se vê o que é uma organização e qual o sentido de sua existência. Portanto, podemos concluir que as diferentes visões sobre a Responsabilidade Social são produtos inevitáveis de como se vê o papel de uma empresa.

Foi dito também que essas visões são extremadas e o que acontece no mundo real acontece entre as duas visões. Mas, mesmo nessa visão mais abrangente de responsabilidade social, só há pouco tempo - década de 1990 e começo do século XXI - que as empresas começaram a transitar de forma um pouco mais engajada, ampliando o escopo de suas atuações. Mas ainda encontramos empresas que, mesmo com muita boa vontade, não conseguem ultrapassar o limite da filantropia. E não são poucas.

O que seria, então, filantropia e qual sua diferença em relação à responsabilidade social?

3 Adaptado de Instituto Ethos (2007).

4. Filantropia e filantropia estratégica

4.1 Filantropia

A noção de Filantropia aparece como uma modernização e ampliação do conceito de caridade. Caridade é uma palavra cuja origem remete à palavra latina *caritas*, e significa “amor ao próximo” e, por extensão, ao longo do tempo, passou a significar “compaixão aos pobres, aos desprotegidos ou a pessoas que estão em situação de inferioridade física, moral ou social”.

A modernização do conceito de caridade, e sua ampliação, leva ao conceito de filantropia, palavra cuja origem é grega e significa, em seu sentido estrito na língua grega, “amor à humanidade” (*filo+antropo*).

Porém, na utilização mais popular não há muita diferença entre as duas e também entre elas e “beneficência”, outra palavra usada como sinônimo.

Alguns autores dizem que, além dessa ampliação e modernização, poderíamos envolver também no conceito de filantropia o foco nas instituições, principalmente as de cunho religioso:

filantropia - palavra de origem grega que encerra a ideia de amor à sociedade em um sentido mais amplo e, talvez, uma preocupação relevante com a própria preservação das instituições que, de uma forma ou de outra, possam garantir a continuidade da vida humana. (CAETANO, 2006, p. 105)

A extensão do que era feito, mais frequentemente no seio das organizações religiosas, como beneficência, para as empresas e para as chamadas organizações sociais, aconteceu muito rapidamente a partir da segunda metade do século XX. Portanto, ainda é comum, no âmbito das organizações, o emprego da palavra filantropia para a representação de suas ações beneficentes.

Filantropia, nesse sentido genérico, passa a representar a prática de se fazer doações e distribuir donativos ao acaso, por reação a uma situação que nos incomoda ou penaliza. Em nossos ditados populares esta prática é chamada de “dar o peixe”.

Esta prática, obviamente, é louvável e significativa, principalmente para países pobres ou emergentes, porém algumas empresas estão indo além desse conceito.

4.2 Filantropia Estratégica

Para algumas organizações, portanto, o conceito de filantropia ainda existe, mas com um tempero a mais, pois em resposta à pergunta “O que devo fazer para resolver a situação de pessoas necessitadas que estão à minha volta?”, a resposta passa a ser: “Tudo bem, vou doar, mas vou doar algo que faça sentido para minha empresa, ou seja, esteja vinculado aos objetivos de minha organização”.

Nesse momento surge um conceito mais sofisticado do que a simples filantropia, que é a filantropia estratégica.

Um dos autores que desenvolveram o conceito de filantropia estratégica é Michael Porter (2005), relevante teórico da estratégia empresarial. A crítica que Porter faz à prática pura e simples da filantropia é que, normalmente, os programas filantrópicos não têm nada a ver com a estratégia da organização. Ele afirma que o objetivo principal desses programas seria o de “forjar uma aura de simpatia e publicidade positiva e reforçar o moral dos funcionários” (PORTER; KRAMER, 2005, p. 137). O que ele parece tentar dizer é que essa prática seria mais uma ferramenta de marketing, tentativa na valorização da imagem e, também, de endomarketing.

Quanto ao conceito de filantropia estratégica, Porter também diz que essa é uma expressão mal definida, mas que, no contexto empresarial, “subentende algum tipo de relação, por mais vaga ou tênue que seja, da contribuição filantrópica com o ramo de negócio da empresa” (PORTER; KRAMER, 2005, p. 137).

Para ilustrar o conceito de filantropia estratégica, o autor cita vários exemplos, entre eles o da produtora cinematográfica Dream Works, que criou, em Los Angeles, um programa para capacitar, em habilidades ligadas a esse tipo de indústria, estudantes de baixa renda. Com isto ela atinge objetivos de benefício social (a filantropia simples) e objetivos econômicos, pois terá à sua disposição um mercado de talentos que ela mesma formou (a filantropia estratégica). Melhora o ensino e a capacitação.

Outro exemplo que Porter cita é o da Cisco Systems, que adotou a filantropia focada no que ele chama de “contexto estratégico” (2005, p. 138).

A Cisco Systems, [...] investiu num ambicioso programa educacional - A Cisco Networking Academy - para treinar administradores de redes de computadores, mitigando assim uma limitação potencial ao crescimento e ao mesmo tempo abrindo boas oportunidades de emprego para quem conclui o ensino médio.

Ela não focou o sistema educacional como um todo, e sim aquele que se vinculasse ao treinamento necessário à formação de administradores de redes, que é o que ela precisa. Porém, como o próprio Porter assinala, a prática ajuda na melhoria do ambiente competitivo.

A filantropia estratégica, apesar do adjetivo, denotando que, de alguma maneira, a filantropia está ligada aos objetivos da organização, não deixa de ser filantropia. E é desta forma porque não atinge a todos os interessados na ação da empresa. Focaliza um ou dois desses interessados, sempre com o objetivo de doação.

Mas mesmo quando temos em ação o conceito de responsabilidade social, dificilmente consegue-se atingir todos os interessados. Apenas poucas empresas conseguem obter a abrangência de todos, ou da maior parte, dos *stakeholders*.

Isto acontece por diversos motivos, que podemos classificar em dois básicos. O prof. Thomas Donaldson (2005), conhecido teórico e pesquisador da responsabilidade social e da ética e professor da Wharton School, define assim a divisão:

- o contexto econômico molda os valores que uma determinada sociedade pratica;
- o contexto cultural também molda esses valores.

Portanto, para Donaldson, o que é bom ou exigido para um determinado país, pode não ser para outro, e isto vai depender do grau de desenvolvimento econômico e moral de cada um.

Importante o alerta que Donaldson faz: o fato de nos preocuparmos com essas limitações não quer dizer que “vale qualquer coisa”,

ou seja, podermos utilizar a máxima que diz “em Roma faça como os romanos”. Esta forma de agir representa o que Donaldson chama de “relativismo cultural”, que pode, inclusive, justificar práticas danosas (DONALDSON, 2005, p. 23). A medida para não agir dessa forma é o equilíbrio entre três princípios: respeito pelos valores humanos essenciais; respeito pelas tradições locais e crença em que o contexto é importante nas decisões sobre o que é certo e o que é errado (Ibidem, p. 27).

Além das culturas que provocam essas limitações, as empresas também estão em graus diferentes de desenvolvimento e, dependendo do nível de sua liderança, do grau de exigência de seu mercado e do tipo de localidade em que se situa, elas podem apresentar níveis diferentes de atingimento da responsabilidade social.

Considerações finais

Encerra-se este texto, por meio do qual se promoveu um circuito pelos conceitos de organização, de visões da teoria organizacional, escolhendo a visão sistêmica como a mais abrangente e facilitadora para auxiliar na compreensão da teoria da responsabilidade social empresarial.

Foi feito um trajeto, também, pelas modificações sofridas no conceito de filantropia, estendendo-o até a filantropia estratégica (ou corporativa) e sua variabilidade diante do conceito de responsabilidade social.

Nesse *tour*, pôde-se verificar, também, que a plenitude das práticas das organizações depende, fundamentalmente, do contexto em que a organização se insere e, também, do seu próprio grau de desenvolvimento.

Pode-se concluir, ainda que um pouco precariamente, que a prática da responsabilidade social, em sua totalidade, só pode ser atingida se for sustentada pela visão sistêmica, e o alcance da prática vai depender basicamente de duas variáveis: da vinculação das ações sociais aos objetivos organizacionais e do contexto em que a organização se situa.

Uma palavrinha a mais nesse contexto tão complexo relativa, especificamente, às parcerias entre as empresas e organizações sociais: Nesse cenário, o leque de possibilidades de intercâmbio é imenso, porém o **contexto** em que essas relações estão se desenvolvendo hoje, e continuarão no futuro, **exige um novo tipo de prática**. A prática

paternalista das empresas em relação às “sociedades beneficentes”, mediada pela “filantropia” e, de seu lado, essas mesmas “sociedades beneficentes” olhando e reverenciando as empresas como “patronos”, parece, felizmente, estar com seus dias contados. Esse “assistencialismo” fundamentado pela relação de dependência, intermediada pela “doação”, dá ou deve dar lugar a outra prática, fundamentada no compartilhamento de objetivos e de troca de experiências, sendo a “filantropia estratégica” apenas um dos formatos possíveis. Mas o mais que necessário para a restrição desses comportamentos seria, sem dúvida, a profissionalização da atuação das chamadas organizações sociais.

Referências

- CAETANO, G. Terceiro Setor - as tendências em ambiente globalizado: responsabilidade social e parcerias sociais. In: CAVALCANTI, M. (org.). *Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o Terceiro Setor*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- DAFT, R. *Administração*. 12. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.
- DAFT, R. *Organizações: teoria e projetos*. 11. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- DONALDSON, T. Valores sob tensão: ética longe de casa. In: RODRIGUEZ, R.; VICENTE, M. (org.). *Ética e responsabilidade social nas empresas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 22-44.
- FRIEDMAN, M. *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1963.
- RAMOS, A. G. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1981.
- INSTITUTO ETHOS. Rede Ethos de Jornalistas. *Conceitos básicos e indicadores de responsabilidade social empresarial*. 5. ed. 2007. Disponível em: https://www.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Conc_Bas_e_Indic_de_Respon_Soc_Empres_5edi.pdf. Acesso em: 28 fev. 2019.
- MINTZBERG, H. *Safári de estratégia*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 2002.

- PORTER, M. E.; KRAMER, M. R. A vantagem competitiva da filantropia corporativa. *In: RODRIGUEZ, R.; VICENTE, M. (org.). Ética e responsabilidade social nas empresas.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 134-166.
- ROBBINS, S. P. et al. *A nova administração: mudanças e perspectivas.* São Paulo: Saraiva, 2014.
- SCHERMERHORN, J. R. *Administração.* 8. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2007.

Gerenciamento dos conflitos, negociação e mediação

Myrt Thânia de Souza Cruz¹

Resumo

Como parte constitutiva das vivências humanas, os conflitos têm se tornado cada vez mais acirrados e de difícil solução, o que tem demandado estudos para chegar a metodologias, abordagens e técnicas com o objetivo de solucioná-los ou minimizá-los. Este capítulo tem como foco discutir mecanismos que auxiliam nesse processo, com vistas à aplicação no contexto das organizações sociais. Sabe-se, por experiência, que na área social, carente de recursos e insumos, os conflitos têm sido agravados nos últimos anos, o que demanda estudos dos pesquisadores com o intuito de conhecer melhor a realidade da área social, seus dinamismos e suas demandas específicas.

Palavras-chave: Gestão de Conflitos, Negociação, Mediação.

1 Doutora em Antropologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestra em Psicologia Social pela PUC-SP. Graduação em Psicologia pela PUC-SP. Atualmente é professora assistente do Departamento de Administração da PUC-SP; ministra aulas para a graduação em Psicologia e Administração nessa instituição. Vice-coordenadora do curso de Administração da PUC-SP.

Introdução

Os conflitos fazem parte das dinâmicas de interação humana, perfazendo processos de oposição e confronto entre pessoas ou grupos, seja no ambiente de trabalho, seja em outros espaços que requerem convívio. Nas organizações sociais, os conflitos se manifestam por diferentes motivos, especialmente aqueles relacionados a processos, ou seja, na maneira como o trabalho e as atividades são organizadas e definidas; conflitos sobre questões financeiras, modelos de financiamento e fontes de recursos; conflitos a respeito da forma de abordagem metodológica; conflitos no que diz respeito às interações pessoais entre os componentes de uma equipe de trabalho e, especialmente, conflitos com os usuários, público-alvo do trabalho, além de possíveis conflitos com o entorno, na comunidade na qual aquela organização está inserida. Existem, ainda, aqueles conflitos interinstitucionais, que ocorrem entre os *stakeholders*, como o governo, fornecedores, outras entidades do mesmo setor de atuação, atores envolvidos, financiadores, agências multilaterais, entre outros.

O espectro de ocorrência e geração dos conflitos é amplo, atinge democraticamente a todos. Porém, existem atores que são mais vulneráveis aos conflitos, cabendo, assim, manejo preventivo para evitar ou minimizar o conflito.

Os conflitos não são necessariamente ruins ou bons. Eles existem, fazem parte da dinâmica humana e devem ser trabalhados para que não se tornem disfuncionais. Este texto pretende apresentar uma visão geral sobre os conflitos e, especialmente, ferramentas, abordagens e metodologias para o manejo adequado, funcional e criativo dos conflitos.

1. Conceituando conflitos

Trata-se de um processo que tem início quando uma das partes percebe que a outra afeta - ou pode afetar - negativamente alguma coisa que a primeira considera importante (ROBBINS, 2002). Dessa forma, conflitos podem ser considerados processos de oposição e confronto entre indivíduos ou grupos nas organizações; um estado em que as partes envolvidas exercem poder de busca de metas ou objetivos valorizados

e obstruem o progresso de uma ou várias metas. Esse estado pode estar presente em organizações com ou sem fins lucrativos (DUBRIN, 2003).

Conflito é um termo bastante genérico que pode significar tanto as contendas entre dois indivíduos como uma guerra internacional entre diversos países, e engloba tudo que houver entre esses **dois extremos** (GIDDENS, 1997).

É o processo no qual uma das partes percebe que seus interesses estão sendo contrapostos ou negativamente afetados por uma outra parte (HITT et al., 2011). Já para Hall (1984), “o conflito não é intrinsecamente bom nem mau para os participantes, para a organização ou para a sociedade mais ampla”.

Do ponto de vista da definição contida em dicionários, significa “divergência”; ausência de concordância ou entendimento; oposição de interesses, de opiniões; oposição mútua entre as partes que disputam o mesmo direito, competência ou atribuição; condição mental de quem apresenta hesitação ou insegurança entre opções excludentes; estado de quem expressa sentimentos de essência oposta.

Estudar e trabalhar a gestão de conflitos requer pensamento e ação multidisciplinar, tendo em vista que isso envolve diversas áreas de conhecimento, como psicologia, sociologia, administração, criminologia, antropologia, semiótica, direito, ciências políticas, economia, relações internacionais, entre outras. Mais recentemente, percebe-se a importância do estudo das ciências que possuem interfaces com a tecnologia, tendo em vista os impactos trazidos por ela para o campo das relações humanas e do comportamento. Traduz-se numa área complexa, devido ao fato de lidar com todo tipo de conflitos e diferentes estágios de evolução (SHAMIR, 2005).

De acordo com MUSZKAT (2008, p. 27):

Do ponto de vista constitutivo, o conflito propicia condições de crescimento e transformação sempre que, por intermédio da flexibilização do desejo, atinge-se a noção de alteridade. Isso significa que diante do reconhecimento da existência do outro que sente, pensa, deseja e sofre, tal como eu mas diferente de mim, esse eu pode sentir-se apaziguado a ponto de rever suas posições, praticar possíveis reparações e negociar acordos.

2. Cenários para a discussão dos conflitos no mundo contemporâneo

A progressiva erosão das bases tradicionais de legitimação dos poderes públicos tem imposto uma série de desafios para se entender as organizações sociais na contemporaneidade, assim como a crescente exigência, por parte dos cidadãos, de transparência e participação na definição e apreciação da qualidade dos serviços prestados, além da crescente crise do Estado brasileiro, a falta de legitimidade dos agentes públicos e a também crescente complexidade social que cerca o redesenho da geopolítica mundial. Todos esses são fatores-macro que proporcionam ou intensificam os conflitos.

Tenório (2008, p. 39) define a gestão social como um “processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação”. Para o autor, a chave dessa possibilidade reside na democratização estabelecida por meio da intersubjetividade - na busca de um acordo alcançado comunicativamente, no qual a sociedade civil deixa de ser coadjuvante (TENÓRIO, 2005; 2008).

Já o conceito de gestão social da chamada abordagem puquiiana está relacionado com a produção da Pontifícia Universidade Católica, com destaque para os trabalhos de Dowbor (1999) e Rico e Raichellis (1999), que reunindo trabalhos de diferentes autores da área social, como Peter Spink, Paul Singer e outros, destaca a importância da área social como locus da luta política e das ações técnicas que perfazem a gestão dos equipamentos sociais. Posteriormente, acrescenta-se a relevância da obra de Cavalcanti e Nogueira (2006). A chamada abordagem da PUC-SP possui uma forte ligação com a área de serviço social e um debate marcante sobre terceiro setor e movimentos sociais, atrelada aos trabalhos do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS), coordenado pelo professor dr. Luciano Junqueira.

As inúmeras conquistas ocorridas após a Constituição de 1988 na área social impulsionaram o desenvolvimento de metodologias e abordagens para a gestão social, inclusive algumas voltadas para o entendimento da gestão de conflitos como forte campo teórico e de intervenção. Porém, nos últimos 3 anos, a gestão social vem sendo bombardeada por movimentos de guinada à direita e conservadorismo no Brasil. Assim, entende-se

que atualmente deve-se levar em consideração uma série de alterações nesse cenário político para abordar as tratativas sobre conflitos.

Entende-se que se deve atentar para os fatores abaixo para se fazer uma leitura mais ampla sobre os conflitos na contemporaneidade:

- Transformações profundas nos modos de produção, impulsionadas pela tecnologia;
- Diminuição do papel do Estado;
- Crise ética das empresas;
- Tomada de consciência do consumidor;
- Questões de gênero, raça, etnia;
- Novos formatos na relação das parcerias com o poder público;
- Precarização das relações de trabalho, entre outros.

Esses desafios se transformam e ganham novos contornos cotidianamente, o que requer que competências de gestão de conflitos e negociação sejam desenvolvidas visando aquisição de habilidades e conhecimentos para o manejo. Dentre elas: habilidades para gerenciar conflitos, mediar conflitos, analisar e intervir em cenários de crise. Para tanto, é necessário negociar, argumentar, minimizar a dissonância cognitiva e analisar risco do ponto de vista comportamental.

3. Visões sobre conflito

Existem várias visões sobre os conflitos. De modo geral, aquelas que são mais tradicionais, em que todo conflito é danoso e deve ser evitado; visão da Escola de Relações Humanas, em que o conflito é uma consequência natural e inevitável em qualquer grupo e, portanto, devemos aceitá-lo; e a visão interacionista, em que o conflito é não apenas uma força positiva em um grupo, como também absolutamente necessário para que o seu desempenho seja eficaz. Para esta visão, deve-se encorajar o conflito.

De acordo com Robbins (2010), os conflitos podem ser funcionais quando apoiam os objetivos do grupo e melhoram seu desempenho, e disfuncionais quando atrapalham o desempenho do grupo. O autor sugere que se distinga um do outro, separando-os por tipo: conflito

de tarefa, relacionado ao conteúdo e objetivos do trabalho; conflito de relacionamento, baseado nas relações interpessoais; e conflito de processo; sobre como o trabalho é realizado. Seu manejo depende do conhecimento do tipo, pois cada um possui abordagens e metodologias próprias, requerendo especificidades nas tratativas.

O processo do conflito ocorre em 5 estágios diferentes:

- Estágio I - Oposição potencial ou incompatibilidade, cujas condições antecedentes são: problemas de comunicação, estrutura e variáveis pessoais. Deve-se conhecê-las para se ter um manejo mais adequado.
- Estágio II - Cognição e personalização: conflito percebido - consciência, de uma ou mais partes, da existência de condições que podem gerar oportunidades para o conflito; conflito sentido - envolvimento emocional em um conflito, gerando ansiedade, tensão, frustração ou hostilidade.
- Estágio III - Intenções: competição, colaboração, compromisso, não enfrentamento e acomodação.
- Estágio IV - Comportamento: conflito aberto - comportamento das partes e reação dos outros.
- Estágio V - Consequências: melhoria do desempenho do grupo ou piora do desempenho do grupo

Dos conflitos mais complexos aos mais simples, ocorre este processo em estágios, desdobrando-se nas consequências. Faz-se necessário seu conhecimento visando a atuação específica para cada um deles, aplicando-se ferramental necessário de acordo com o estágio em que o conflito se encontra.

3.1 Abordagens para administração dos conflitos

As abordagens no campo da Resolução dividem-se em:

- Resolução de problemas - encontros entre as partes conflitantes, com o objetivo de identificar o problema e resolvê-lo por meio de discussão aberta.
- Metas superordenadas - criação de uma meta compartilhada que não possa ser atingida sem a cooperação entre as partes conflitantes.

- Expansão de recursos - quando o conflito é causado pela escassez de recurso (dinheiro, espaço físico etc.); a expansão do recurso pode criar uma solução ganha-ganha.
- Não enfrentamento - suprimir o conflito ou escapar dele.
- Suavização - minimizar as diferenças entre as partes conflitantes, enfatizando seus interesses comuns.
- Concessão - cada uma das partes abre mão de algo valioso.
- Comando autoritário - o uso da autoridade formal para resolver o conflito e depois a comunicação da solução às partes envolvidas.
- Alteração de variáveis humanas - utilização de técnicas de alteração de comportamento, como treinamento em inter-relações humanas.
- Alteração de variáveis estruturais - mudanças na estrutura formal da organização e nos padrões de interação das partes em conflito: redesenho, redistribuição, transferências etc.

3.2 Abordagens no campo do estímulo ao conflito

- Comunicação - utilização de mensagens ambíguas ou ameaçadoras para aumentar os níveis de conflito.
- Inclusão de estranhos - inclusão nos grupos de trabalho funcionários que tenham histórico, valores, atitudes ou estilos gerenciais diferentes dos membros do grupo.
- Reestruturação da organização - realinhamento dos grupos de trabalho, alteração de regras e regulamentos, aumento da interdependência e outras mudanças estruturais que rompam o *status quo*.

Utiliza-se abordagem de estímulo aos conflitos para situações que exijam criatividade e atividade disruptiva como forma de se criar algo novo, olhar a situação por um prisma diferente ou até mesmo para se pensar em soluções inovadoras.

Os tipos de conflitos foram classificados por Montana e Charnov (2006):

Conflito interno: quando duas ou mais opiniões opostas ocorrem em um único indivíduo; conflito entre indivíduos: dentro da

organização são vistos como resultado de diferenças de personalidade; conflitos entre indivíduos e grupos: o indivíduo que **não** concorda com as normas de comportamento do grupo ou com os valores encontrados na cultura organizacional estará em conflito com o grupo de trabalho ou com toda a organização; entre grupos: inevitável devido a dois fatores básicos da organização - 1) a competição por recursos escassos e 2) pelos diferentes estilos gerenciais necessários para a operação eficaz de diferentes departamentos; entre organizações: cada empresa procura o dinheiro do consumidor no mercado, e essa competição leva as organizações a entrarem em conflito.

4. Gestão dos conflitos

A gestão eficiente dos conflitos requer os seguintes passos:

- Mudar o foco - usar o pensamento lateral para isolar o problema. A maneira tradicional de pensar (vertical) só consegue resolver pela lógica.
- Entender o problema - escutar e colher o máximo de informações possíveis sobre a situação.
- Aceitar a diversidade - ter boa vontade com a forma de sentir, pensar e agir de outras pessoas. Colocar-se no lugar do outro.
- Evitar ataques pessoais - separar o comportamento de uma pessoa de sua identidade.
- Ouvir com qualidade - saber ouvir para entender as motivações do outro.
- Valorizar o outro - encontrar, verdadeiramente, no outro qualidades e valorizá-las.

5. Manejo dos conflitos

Existem várias abordagens e processos de manejo dos conflitos. Burbridge (2012) cita as seguintes ferramentas para a gestão do conflito: negociação, poder, litígio, arbitragem, ouvidoria, conciliação, *coaching*, comitês, facilitação e mediação. Cada uma delas tem seu arcabouço

teórico, seu conjunto de procedimentos metodológicos e sua forma de abordagem do conflito. Porém, cada uma pode ser empregada de acordo com o objetivo que se quer alcançar. Neste capítulo, citaremos somente a negociação e a mediação, por serem as abordagens mais utilizadas no terceiro setor no Brasil.

5.1 Negociação

Segundo Robbins (2010), a negociação é um processo através do qual duas ou mais partes trocam bens ou serviços e buscam um acordo sobre as vantagens dessa troca para cada um.

Trata-se de um processo de barganha que geralmente ocorre durante o confronto entre duas partes e que permite que elas cheguem sistematicamente a uma solução. Processo de tomada de decisão entre partes interdependentes que não compartilham preferências idênticas. É pela negociação que as partes decidem o que cada uma deve dar e tomar em seus relacionamentos.

Processo pelo qual duas ou mais partes trocam valores entre si e tentam concordar sobre a taxa de troca entre elas. Em outras palavras, a negociação está focada no acordo ou na barganha nas trocas entre as partes envolvidas.

5.1.1 Erros mais comuns na negociação

Tende a ser afetada pela visão geral do assunto ou pela forma de apresentação da informação. Negociadores tendem a seguir de maneira não racional o compromisso com um determinado curso de ação que nem sempre é a alternativa mais racional; a assumir que devem ganhar às custas da outra parte e com isso perdem oportunidades para obter benefícios múltiplos para ambas as partes; seus julgamentos tendem a ser ancorados em informações irrelevantes ou sobre uma oferta inicial; a se basear apenas em informação prontamente disponível; a deixar de lado toda informação disponível que focalize a perspectiva do oponente; tendem a ser superconfiantes quanto à obtenção de resultados que os favoreçam pessoalmente.

5.1.2 Habilidades de negociação

Estabelecer objetivos bem ordenados; separar as pessoas dos problemas; focalizar os interesses e não as posições; inventar opções para ganhos mútuos; utilizar critérios objetivos para a negociação; estratégias de negociação/barganha:

- Negociação distributiva - negociação que busca a divisão de uma quantidade fixa de recursos; situação de perda para uma parte e ganho para outra. “Soma-zero”.
- Negociação integrativa ou integradora - negociação que busca um ou mais acordos que possam gerar uma solução ganha-ganha: integradora dos desejos de ambas as partes.

As habilidades mais comumente demandadas na negociação são: estabelecer objetivos bem ordenados; separar as pessoas dos problemas; focar os interesses, e não as posições; inventar opções para ganhos mútuos e utilizar critérios objetivos para a negociação. Daí a importância de se falar das competências que o negociador deve desenvolver para ter êxito em seu processo de negociação.

6. Mediação de conflitos

Os principais objetivos da mediação de conflitos são: transformar sem impor; agir sem manipular; transpor barreiras com instrumentos construtivos, e não destrutivos; aceitar as diferenças e os diferentes; desenvolver escuta empática; estimular o respeito entre os envolvidos etc.

Muszkat (2008) define mediação:

A mediação de conflitos se concebe como um saber comprometido com a epistemologia contemporânea de perspectiva ecológica e construtivista, aplicável a todo e qualquer campo da vida humana [...] implica um saber, uma episteme, resultante de vários outros saberes, cuja transversalidade fornecerá o instrumental para uma prática que pressupõe a planificação e aplicação de uma série de passos ordenados. (p. 12-13)

Para a autora, seu objetivo é buscar acordos entre pessoas em litígio por meio da transformação da dinâmica adversarial, comum no tratamento de conflitos, em uma dinâmica cooperativa, improvável nesse contexto.

Do ponto de vista jurídico, a mediação é **um mecanismo de solução de conflitos que tem como premissa o diálogo inclusivo e cooperativo** entre as pessoas e a **participação de um terceiro imparcial** - o mediador -, que, com a capacitação adequada, **facilita a comunicação** entre as partes **sem** propor ou sugerir, possibilitando a construção de uma solução satisfatória pelas próprias partes.

Trata-se de uma série de procedimentos visando à facilitação das partes envolvidas em um conflito, à administração pacífica desse conflito, por meio de um profissional capacitado e neutro, o mediador. Este usa de técnicas específicas de escuta, de análise e definição de interesses, que auxiliam a comunicação dessas partes, objetivando a flexibilização de posições rumo a opções e soluções eficazes a elas e por elas próprias.

A formação do mediador envolve uma série de competências e conhecimentos de várias áreas do saber, como psicologia, direito, sociologia, filosofia e teoria da comunicação. O que requer: perspectiva inter e transdisciplinar, respeitando o estatuto sociocultural dos sujeitos.

6.1 Modelos de mediação

Muszkat (2008) explica os modelos de mediação mais comumente utilizados:

- Método da escola de Direito de Harvard - o mediador é o facilitador de uma comunicação pensada de forma linear, de um conflito construído sobre uma relação de causa efeito. Método pragmático de resolução de conflitos “alternativo” - mais barato, mais rápido e independente - ao processo judiciário.
- Método circular narrativo - Sara Cobb e Marinés Suares - modelo de mediação voltado fundamentalmente para o campo da família, no qual resgatam também a teoria da comunicação e algumas técnicas utilizadas pelas terapias familiares. Procura desconstruir velhas narrativas, dando oportunidade para que novas possam ser construídas. Foge da noção reducionista de

causa e efeito e considera que inúmeros fatores que se retroalimentam estão presentes nas inter-relações e, portanto, nos conflitos. Focada na transformação das pessoas.

- Modelo transformativo - Bush e Folguer - filosofia da mediação cujo foco é o de promover transformações de “caráter”, que eles denominam “crescimento moral”, por meio da revalorização e do reconhecimento das pessoas. Importa a mudança nas pessoas e nas suas formas de relacionamento.
- Modelo interdisciplinar - advogado Daniel Bustelo e Eliçabe-Uriol - equipe interdisciplinar que define o encaminhamento dos casos. Mediador precisa conhecer psicologia para saber o funcionamento das famílias e das pessoas. O mediador precisa conhecer seus próprios conflitos para não os confundir com os de seus mediados.

Considerações finais

Conflitos fazem parte do convívio humano, sejam em relacionamentos interpessoais, sejam em relacionamentos institucionais e organizacionais.

As organizações do terceiro setor vivenciam conflitos de toda natureza, de processos, financeiros, interpessoais, com fornecedores, parceiros, entidades e público atendido, de modo que os conflitos muitas vezes são agravados pela falta de manejo adequado e, principalmente, pelos inúmeros dilemas humanos potencializados pela precariedade do sistema governamental, no caso do Brasil. Desse modo, preconiza-se a formação dos profissionais do terceiro setor para que desenvolvam competências voltadas para a gestão dos conflitos, lançando mão das abordagens que já são conhecidas e sacralizadas pelo conhecimento científico. Entre elas, destacam-se a negociação e a medição, porém, outras tantas existem e devem ser utilizadas, a depender da natureza do conflito, bem como dos recursos disponíveis e dos atores sociais envolvidas.

Ferramentas de negociação procuram reduzir a dissonância cognitiva envolvida no processo comunicacional entre as partes, preconizando a relação ganha-ganha.

Para Muszkat (2008), a mediação de conflitos é um procedimento que traz em si a potencialidade de um novo compromisso político capaz de reduzir a desigualdade e a violência. Ela é concebida como um saber comprometido com a epistemologia contemporânea de perspectiva ecológica e construtivista, aplicável a todo e qualquer campo da vida.

A mediação apresenta-se adequada para lidar com conflito quando é possível ter algo como retorno. É inadequada para problemas complexos ou que estejam piorando. Sua força central é incentivar a colaboração e cooperação entre as partes envolvidas, o que requer pensamento e escuta empática, em que cada uma das partes faz o exercício consciente de se colocar no lugar do outro.

Referências

- BURBRIDGE, R. M. *Gestão de conflitos: desafios do mundo corporativo*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CAVALCANTI, M.; NOGUEIRA, A. *Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o Terceiro Setor*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- DOWBOR, L. Tendências da gestão social. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 3-16, 1999.
- DUBRIN, A. J. *Fundamentos do comportamento organizacional*. São Paulo: Pioneira, 2003.
- GIDDENS, A. Admirável mundo novo: o novo contexto da política. In: MILIBAND, D. *Reinventando a esquerda*. São Paulo: Editora Unesp, 1997.
- HALL, E.; WOOSTER, A. *Human relations in educational settings*. Nottingham: University of Nottingham, 1984.
- HITT, A. M. et al. *Administração estratégica: competitividade e globalização*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.
- MONTANA, P. J.; CHARNOV, B. H. *Administração*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MUSZKAT, M. E. *Guia prático de mediação de conflitos*. São Paulo: Summus, 2008.
- RICO, E. M.; RAICHELLIS, R. (org.). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: Educ, 1999.

- ROBBINS, S. P. *Comportamento organizacional: teoria e prática no contexto brasileiro*. São Paulo: Prentice Hall, 2010.
- ROBBINS, S. P.; MONTANA, P. J. *Administração*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- TENÓRIO, F. G. (Re)Visitando o conceito de gestão social. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, v. 3, n. 5, 2005.
- TENÓRIO, F. G. *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado*. 3. ed. Ijuí: Editora da Unijui, 2008.

Relações entre sociedade civil e Estado: a participação social nas conferências nacionais de cultura

Inti Anny Queiroz¹

¹ Mestre e doutoranda em Letras pela FFLCH-USP. Professora do curso de extensão em gestão cultural da PUC Cogea.

A participação social era desde o início um dos pressupostos constitutivos na construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC), incluído na Constituição Federal pela emenda nº 71/2012 como artigo 216-A. Ao analisar neste artigo os momentos de participação social e a interação na esfera político-cultural, levamos em conta que existem dois grandes grupos de origens bem diferentes: a sociedade civil e o Estado. Ambos, ainda que tenham um objetivo em comum, a construção de um sistema de cultura, tem interesses diversos que estão em consonância com os interesses de cada esfera e também com seu lugar de fala. Ao Estado interessa a organização da gestão pública e à sociedade civil, o acesso à produção, à fruição cultural, demandas territoriais e identitárias. Para chegar a um consenso, ambos deverão buscar conhecer melhor o universo do outro, como funcionam seus processos, quais são as dificuldades, como são as relações dentro de cada comunidade, seus modos de produção internos e as relações dos grupos envolvidos nas interações e, assim, construir um sistema realmente democrático.

No intento desta reflexão, buscaremos apresentar os discursos contidos nos documentos relativos às três Conferências Nacionais de Cultura (CNC) realizadas nos anos de 2005, 2010 e 2013. Para isso, analisaremos tanto os textos-base quanto aqueles publicados como resultados destes encontros entre a sociedade civil e o poder público.

A participação social foi uma das ferramentas previstas na Constituição Federal (CF) de 1988 mais utilizadas por movimentos sociais a fim de ampliar as ações junto ao Estado. Sobre isso, Silva (2008) diz que:

É no regime de democracia representativa que se desenvolvem a cidadania e as questões de representatividade, que tende a fortalecer-se no regime de democracia participativa. A Constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. É o que, desde o parágrafo único do artigo 1º está configurado, quando, aí, se diz que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente (democracia participativa). Consagram-se nesse dispositivo, os princípios fundamentais da ordem democrática adotada. (SILVA, 2008, p. 16)

A possibilidade de mesclar a democracia representativa com a participativa por meio da presença de mecanismos de participação na CF foi utilizada inicialmente por movimentos sociais em diversas gestões municipais através das discussões do orçamento participativo. Contudo, devemos ressaltar que a participação social no país cresceu efetivamente por meio da prática e da instituição dos conselhos, no início do século XXI, e pelas conferências setoriais.

A partir da instituição do decreto federal nº 5.520 de 2005, que cria o Sistema Federal de Cultura e dispõe sobre o funcionamento e a composição do Conselho Nacional de Políticas Culturais, os conselhos de cultura começam entrar na pauta e a compor uma rede de articuladores da sociedade civil. O primeiro processo de escolha dos membros dos colegiados do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) foi feito de modo que “o público-alvo das ações governamentais é deslocado do artista para a população em geral” (CANEDO, 2011, p. 176). O decreto também possibilitou a realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC) que a partir dali poderia contar com este instrumento normativo para pensar a implantação do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

A 1ª CNC aconteceu no ano de 2005 e reuniu em torno de 55 mil pessoas ao todo, incluindo as etapas estaduais e municipais. Foram realizadas, além da plenária nacional em Brasília, também 19 conferências estaduais e 438 municipais e intermunicipais com mais de 1200 municípios envolvidos.

A plenária nacional realizada em Brasília contou com cerca de 1300 participantes e aprovou um grupo de propostas de diretrizes de políticas, encaminhadas a instâncias colegiadas e administrativas do Governo Federal e ao Congresso Nacional. Em 2006, o Ministério da Cultura deu início ao processo de elaboração das Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Cultura, agregando os subsídios provindos dos encontros realizados desde 2003, com estudos produzidos por intelectuais, sugestões de gestores públicos e privados e pesquisas estatísticas. As 63 diretrizes foram publicadas no final de 2007. No segundo semestre de 2008, o MinC realizou 27 seminários estaduais e um fórum virtual para o aprimoramento das diretrizes do PNC, que também foram discutidas pelo Conselho

Nacional de Políticas Cultural, visando o lançamento do segundo caderno de diretrizes do PNC. (CANEDO, 2011, p. 178)

Para a realização da 1ª CNC, o Ministério da Cultura (MinC) publicou o documento intitulado “1ª Conferência Nacional de Cultura: Estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura”. O documento trazia uma série de textos escritos pelos agentes que lideravam a Secretaria de Assuntos Institucionais do MinC e visava informar aos participantes da conferência quais eram as premissas que deveriam ser discutidas. O documento informa ainda como deveria funcionar a participação nas conferências e as regras para a composição do CNPC. Descreve que o CNPC deveria ser articulado por meio de quatro grupos principais: das artes, do patrimônio, das etnias formadoras e segmentos das culturas populares.

O regulamento da 1ª CNC e a metodologia proposta para o desenvolvimento da conferência foram implementados a partir da portaria do MinC de 31 de agosto de 2005, publicada no DOU, e destaca, entre outros pontos, que na conferência seriam abertos grupos com eixos temáticos de discussão: 1) Gestão pública da cultura; 2) Economia da cultura; 3) Patrimônio Cultural; 4) Cultura é cidadania e democracia (Cultura é direito e cidadania); 5) Comunicação é cultura.

Os artigos 16, 17 e 18 da portaria regulavam como deveria ser composta a organização dos delegados regionais representantes da sociedade civil. É possível dizer que, entre as recomendações da portaria, boa parte delas visava criar uma uniformidade de normas para orientar as conferências entre os entes federados, principalmente para a orientação aos delegados enviados pelos estados para compor a conferência em nível nacional.

Art. 16 - Serão delegados à 1ª Conferência Nacional de Cultura: I. O Plenário e os Colegiados Setoriais do Conselho Nacional de Política Cultural; II. Os eleitos nas Conferências Estaduais, conforme art. 18 deste regulamento; III. Os eleitos nos Seminários Setoriais de Cultura, conforme art. 19 deste regulamento. IV. Os eleitos nas Conferências Municipais e Intermunicipais, nos locais onde não forem realizadas as Conferências Estaduais de Cultura, conforme art. 20 deste regulamento; Parágrafo único - Para cada delegado

titular eleito haverá um suplente correspondente, que será credenciado na ausência do titular.

Art. 17 - A representação dos diversos segmentos na 1ª Conferência Nacional de Cultura, em todas as suas etapas, deverá possuir a seguinte composição: I. Poder público; II. Sociedade civil e movimentos artísticos.

Art.18.As Conferências Estaduais elegerão delegados representantes da Sociedade Civil para a Plenária da 1ª Conferência Nacional de Cultura, conforme estabelece o anexo II, com o máximo de 30 (trinta) delegados, por conferência. §1º. As Conferências Estaduais elegerão representantes dos entes governamentais, conforme estabelece o anexo II, com o máximo de 6 (seis) delegados. §2º. Para promover o equilíbrio entre os entes, é recomendável que seja eleito pelo menos um delegado por mesorregião em conformidade à classificação utilizada pelo IBGE.²

Nenhum dos resultados das sugestões e debates resultantes da 1ª CNC foi descartado. Todos os itens sugeridos foram levados para análise e consideração para a criação das diretrizes do PNC e para o início da composição do SNC.

A participação social realmente democrática demanda que os agentes tenham informação suficiente e equiparada, para tornar o debate mais igualitário. Munidos de informação, todos os participantes dos estados poderiam dialogar e debater os temas com mais igualdade e propriedade, contribuindo para o bem público. Dotar de informação visa empoderar os mais diversos grupos das mesmas ferramentas para o debate e disputas políticas. Para isso, no ano de 2008, o Ministério da Cultura realizou seminários com cursos informativos nos 27 estados da união visando a preparação para as conferências seguintes. O capital simbólico dos participantes dos processos interativos nem sempre é igual. Quanto maior conhecimento anterior, maior o capital simbólico

2 Documento disponível em: www.ipea.gov.br/.../pdfs/conferencias/Cultura/regimento_1_conferencia_cultura.doc. Acesso em: 1 out. 2016.

do indivíduo e maior a facilidade para absorver novas informações, integrar e defender as propostas interessantes a cada território.

O capital simbólico é uma propriedade qualquer (de qualquer tipo de capital, físico, econômica, cultural, social), percebida pelos agentes sociais cujas categorias de percepção são tais que eles podem entendê-las (percebê-las) e reconhecê-las, atribuindo-lhes valor. [...] Mais precisamente é a forma que todo tipo de capital assume quando é percebido através de categorias de percepção. (BOURDIEU, 2011, p. 107)

Num país cheio de desigualdades e diferenças como o Brasil, o capital simbólico de uma coletividade de pessoas de procedências diversas pode variar bastante. Seja por conta de fatores educacionais, sociais, econômicos, ou mesmo de efetiva participação na esfera. Os cursos oferecidos pelo MinC durante os processos interativos dos estados e em outras ações de participação social permitiram que essas diferenças diminuíssem relativamente, inclusive por meio das trocas entre os mais variados grupos, possibilitando que conhecessem não apenas seus pontos de vista, mas também suas práticas culturais. Assim, podem enriquecer os conteúdos e tornar ainda mais democrático os processos como um todo.

A formação dos agentes da sociedade civil dos processos de participação social é tão importante quanto a formação dos gestores do poder público. Ribeiro, Salm e Menegasso (2007) afirmam que

a coprodução do bem público envolve a participação ativa e direta do cidadão nos processos de elaboração, desenho, implementação e avaliação das políticas públicas voltadas ao interesse público e, em última instância, à construção do bem comum. (RIBEIRO; SALM; MENEGASSO, 2007, p. 232)

No ano de 2010, foi realizada em Brasília a 2ª Conferência Nacional de Cultura, que contou com mais 220 mil participantes de todos os estados e com participantes de 57% municípios brasileiros. O contingente de pessoas e a representatividade de agentes do setor mais que duplicou se comparado à 1ª CNC realizada em 2005, que contou com aproximadamente 60 mil pessoas, de 1.190 cidades (20%) e 17 estados. Todos os

estados e 77% dos municípios realizaram pré-conferências territoriais enviando delegados para participar da conferência federal.

Esta segunda CNC foi marcada também pela maior qualificação dos presentes ali reunidos. Além dos seminários regionais, a realização de pré-conferências territoriais possibilitou um melhor preparo dos participantes, que tiveram a oportunidade de conhecer os temas a serem tratados antecipadamente, por conta da melhor divulgação e organização do MinC e do CNPC na condução da CNC. Em boa parte dos casos, os representantes de estados e cidades chegaram à conferência com resoluções e reflexões consistentes sobre os eixos e temas a serem abordados já estabelecidos em seus âmbitos locais. A articulação da Rede Nacional dos Pontos de Cultura, ligada ao programa Cultura Viva, também possibilitou uma melhor organização das pautas e difusão das reflexões relevantes para a conferência. A presença maciça dos chamados “ponteiros”³ ficou refletida nos resultados da CNC pela reiterada menção ao programa nos documentos.

O texto-base da 2ª CNC, divulgado antecipadamente com o título “Cultura, diversidade, cidadania e desenvolvimento”, tinha a intenção de “ajudar a mobilização e dar subsídios aos debates que irão anteceder as conferências” (BRASIL, 2010, p. 3). O Ministério da Cultura divulgou o texto-base segmentado em cinco tópicos, que deveriam ser lidos por todos os interessados em participar dos eventos. Em sua primeira página, o texto-base busca orientar a leitura e a compreensão dos objetivos do encontro e traz o seguinte enunciado:

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Esse princípio, que está no parágrafo único do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), introduz no país o Estado Democrático de Direito, que combina procedimentos da democracia representativa (eleições) e da democracia participativa (direta). É com base nele que o Governo Federal, por intermédio do Ministério da Cultura (MinC), convoca

3 Os ponteiros são os fazedores de cultura pertencentes aos mais de cinco mil de Pontos de Cultura espalhados pelo Brasil.

a 2ª Conferência Nacional de Cultura, fórum participativo que reúne artistas, produtores, gestores, conselheiros, empresários, patrocinadores, pensadores e ativistas da cultura, e a sociedade civil em geral, com as seguintes atribuições: (i) discutir a cultura brasileira nos seus múltiplos aspectos, valorizando a diversidade das expressões e o pluralismo das opiniões; (ii) propor estratégias para: fortalecer a cultura como centro dinâmico do desenvolvimento sustentável; universalizar o acesso dos brasileiros à produção e fruição da cultura; consolidar a participação e o controle social na gestão das políticas públicas de cultura; implantar e acompanhar os Sistemas Nacional, Estaduais e Municipais de Cultura e o Plano Nacional de Cultura; e (iii) avaliar os resultados obtidos a partir da 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005. A 2ª Conferência Nacional de Cultura, além da Plenária Nacional, terá as seguintes instâncias de discussão: (i) conferências municipais e intermunicipais; (ii) conferências estaduais e do distrito federal; (iii) pré-conferências setoriais; (iv) conferência virtual e (v) conferências livres. Além de deliberar, esses encontros visam estimular a criação e o fortalecimento de redes de agentes e instituições culturais do país, para dar prosseguimento, em caráter permanente, às discussões e articulações. (BRASIL, 2010, p. 1)

O texto coloca como norteadora a ideia de políticas culturais de abrangência e através disso institui a cultura por meio de suas três dimensões: simbólica, cidadã e econômica, que atuam como proposta-chave para a construção dos conteúdos da arquitetura do SNC ao lado dos temas de diversidade e ampliação do acesso.

A 2ª CNC foi realizada em Brasília nos dias 11 a 14 de março de 2010, onde mais de duas mil pessoas de delegações de todos os estados brasileiros estiveram presentes diretamente. Ao todo foram analisadas e discutidas 347 propostas recebidas de todos os participantes. Destas foram escolhidas inicialmente 77, e 32 delas eleitas para compor o documento final.

No enunciado que apresentam os resultados da 2ª CNC, intitulado “Prioridades da 2ª CNC”, são apresentadas 32 propostas e 95 estratégias setoriais prioritárias. No eixo I, da Produção Simbólica e Diversidade Cultural, percebemos uma forte presença de ações propostas pelos

povos tradicionais, bem como de intercâmbio e incentivo das mais diversas linguagens. O combate à discriminação, ao preconceito e à intolerância religiosa, por meio de ações socioeducativas nas diversas linguagens culturais (literatura, dança, teatro, memória e outras), também é citado e deve ser visto como voz da participação social na conferência.

No subeixo 1.3, relativo à Cultura, Educação e Criatividade, a proposta aprovada pela maioria traz uma mescla de vozes das culturas tradicionais com a modernização das políticas públicas pela linguagem digital.

[...] elaborar e implementar conteúdos programáticos nas disciplinas curriculares e extracurriculares dedicados à cultura, à preservação do patrimônio, memória e à história afro-brasileira, indígena e de imigrantes ao desenvolvimento sustentável e ao ensino das diferentes linguagens artísticas, inclusive arte digital e línguas étnicas do território nacional, de matriz africana e indígena, e ao ensino de línguas, inserindo-os no Plano Nacional de Educação, sob a perspectiva da diversidade e pluralidade cultural, nas escolas, desde o ensino fundamental, universidades públicas e privadas com a devida capacitação dos profissionais da educação, por meio da troca de saberes com os mestres da cultura popular nos sistemas municipais, estaduais e federais, bem como [...] (26) Garantir condições financeiras e pedagógicas para a efetiva aplicação da disciplina “Língua e Cultura Local”. (BRASIL, 2010, p. 2)

No eixo II (Cultura, Cidade e Cidadania) chama a atenção o destaque para a integração e articulação entre plano federal, estados e municípios, ressaltando o caráter federalista do modelo do SNC. Para o fortalecimento das cidades também é destacado a importância da construção de um marco legal para o programa Cultura Viva.⁴

O terceiro eixo, Cultura e Desenvolvimento Sustentável, traz como prioridade o apoio aos mestres dos saberes tradicionais, o diálogo com a

4 A lei federal Cultura Viva foi aprovada apenas no ano de 2014, porém o programa como um todo teve corte de recursos em plano federal desde 2011, sendo apenas desenvolvido em municípios que implantaram o programa quase que de forma autônoma, como a cidade de São Paulo entre os anos de 2013 e 2016.

saúde, principalmente em cidades de menor porte para o desenvolvimento de atividades artísticas e lúdicas que deveriam cooperar em tratamentos de saúde. Mais uma vez percebemos a voz dos participantes, principalmente quando falam da relação da cultura com a saúde em cidades menores.

Já o eixo IV, Cultura e Economia Criativa, aponta como prioridade o fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura e a aprovação da PEC 150/2003, que visa ampliar o orçamento à cultura federal e nos entes federados.

Três anos depois, de 27 de novembro a 1 de dezembro de 2013, foi realizada a 3ª Conferência Nacional de Cultura, intitulada “Uma Política de Estado para a Cultura: Desafios do Sistema Nacional de Cultura”, que contou com a participação de representantes dos 26 estados e do Distrito Federal. Ao todo, mais de 450 mil pessoas participaram dos processos: mais que o dobro de participantes da 2ª CNC e quase cinco vezes mais que a 1ª CNC. Num país de mais de 200 milhões de habitantes esses números ainda não são realmente representativos, mas se considerarmos os agentes da esfera pode ser considerado um dos momentos de maior interação e troca na história do setor. O Nordeste foi a região que mais enviou representantes para o evento: 31% do total, seguida do Sudeste, com 22%, Centro-Oeste, com 21%, Sul (12%) e Norte (9%). É possível dizer que esse número maior de representantes do Nordeste está ligado com o fato de esta ser a região onde o SNC avançou mais rapidamente. No ano de 2010, apenas o Ceará já estava com seu sistema de cultura completamente aprovado, porém os estados da Paraíba, Bahia e Pernambuco já demonstravam que estavam bem próximos da finalização, bem como boa parte de seus municípios.

A 3ª Conferência reuniu 953 delegados, 162 convidados e 391 observadores. Ao todo a conferência envolveu 1.745 pessoas presentes, e 70% dos representantes estavam participando de uma CNC pela primeira vez. No que se refere ao gênero, 57% de homens e 43% de mulheres e, no quesito raça, 32% afirmaram ser brancos; 15%, pardos; 14%, pretos e 2%, indígenas.⁵ O processo das pré-conferências municipais e estaduais foi iniciado em junho daquele mesmo ano, com a participação de mais de três mil municípios do país. Os participantes das pré-conferências

5 Dados do site do MinC. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br>. Acesso em: 16 mar. 2017.

usaram como textos-base uma publicação em que o mote remetia diretamente às 53 metas do Plano Nacional de Cultura, em vigor desde 2010, e à reflexão elencadas nos quatro eixos: Implementação do Sistema Nacional de Cultura em todo o país; Produção Simbólica e Diversidade Cultural; Cidadania e Direitos Culturais; Cultura e Desenvolvimento.

No eixo I, referente à Implementação do Sistema Nacional de Cultura, o foco foi acerca dos Impactos da Emenda Constitucional do SNC na organização da gestão cultural e na participação social nos três níveis de governo. O eixo foi subdividido nos seguintes subeixos: 1) Marcos Legais, Participação e Controle Social e Funcionamento dos Sistemas Municipais, Estaduais/Distrito Federal e setoriais de cultura, de acordo com os princípios constitucionais do SNC; 2) Qualificação da Gestão Cultural: Desenvolvimento e Implementação de Planos Territoriais e Setoriais de Cultura e Formação de Gestores, Governamentais e Não Governamentais e Conselheiros de Cultura; 3) Fortalecimento e Operacionalização dos Sistemas de Financiamento Público da Cultura: Orçamentos Públicos, Fundos de Cultura e Incentivos Fiscais; 4) Sistemas de Informação Cultural e Governança Colaborativa. Os subeixos demonstravam caráter muito burocrático de discussão e assim demandariam dos participantes conhecimentos sobre os temas. Tanto os conhecimentos sobre trâmites legislativos quanto o financiamento público da cultura poderiam gerar em participantes iniciantes muitas dúvidas sobre os temas. Contudo, com os avanços do sistema, nesta conferência boa parte dos debatedores eram conselheiros de cultura de estados e municípios e traziam um conhecimento adquirido das etapas regionais para a discussão, contribuindo para avançar nas pautas, ampliar a troca e colocar questões de quem observa o sistema por uma perspectiva diferente do federal.

O eixo II, que tratava da produção simbólica e da diversidade cultural, teve como foco o fortalecimento da produção artística e de bens simbólicos e da proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, com atenção para a diversidade étnica e racial. Os subeixos foram: 1) Criação, Produção, preservação, intercâmbio e circulação de Bens Artísticos e Culturais; 2) Educação e Formação Artística e Cultural; 3) Democratização da Comunicação e Cultura Digital; 4) Valorização do Patrimônio Cultural e Proteção aos Conhecimentos dos Povos e

Comunidades Tradicionais. Ao tratar das questões simbólica e da diversidade, o eixo II apresenta a perspectiva da dimensão simbólica da cultura, que deveria ser transversal aos temas, inclusive do financiamento e estrutura do sistema. O simbólico e a diversidade devem dialogar com as propostas estruturantes e os representantes das mais diversas linguagens e grupos culturais deveriam estar representados ali.

O terceiro eixo tratou da cidadania e direitos culturais e trouxe como foco a busca pela garantia do pleno exercício dos direitos culturais e consolidação da cidadania, com atenção para a diversidade étnica e racial. Os subeixos: 1) Democratização e Ampliação do Acesso à Cultura e Descentralização da Rede de Equipamentos, Serviços e Espaços Culturais, em conformidade com as convenções e acordos internacionais; 2) Diversidade Cultural, Acessibilidade e Tecnologias Sociais; 3) Valorização e Fomento das Iniciativas Culturais Locais e Articulação em Rede; 4) Formação para a Diversidade, Proteção e Salvaguarda do Direito à Memória e Identidades. E, finalmente, o quarto eixo mostrou a transversalidade da cultura ao tratar do desenvolvimento sustentável e com foco na economia criativa como uma estratégia de desenvolvimento. O processo também contou com uma plataforma na internet, onde era possível aos interessados da sociedade civil ter acesso aos materiais, inscrever seus municípios, entre outras ações interativas.

No primeiro dia da 3ª CNC foram definidas 64 diretrizes para a gestão cultural, em 16 eixos iniciais, a partir das 614 propostas levadas pelos representantes das conferências municipais, estaduais e livres. Por meio de votação eletrônica, os delegados selecionaram para as quatro plenárias: 160 proposições consolidadas e, destas, escolheram as 64 diretrizes. Ao contrário de outras conferências, em que foram priorizados os métodos de seminários e expositores, os grupos de trabalho se orientaram a partir dos eixos temáticos. No último dia de conferência, foi realizada uma plenária final, a fim de votar quais seriam as 20 propostas prioritárias que foram integradas como indicadores para o plano de trabalho do Ministério da Cultura. Dentre os 953 delegados, 804 deles votaram na plenária final. O evento contou ainda com apresentações culturais que buscavam evidenciar a pluralidade da cultura e foram realizadas no período da noite com

apresentação dos grupos: o Surdodum, banda de percussão formada por músicos com deficiência auditiva; o grupo de rap indígena BRO MC'S, da aldeia Jaguapiru Bororó, do Mato Grosso do Sul; Cris Pereira, Teresa Lopes e os grupos Adora Roda e Filhos de Dona Maria representando o samba de Brasília. A realização de apresentações artísticas no espaço das conferências pode conferir ao evento uma característica única para o gênero conferência e ampliar o interesse de pessoas da sociedade civil não trabalhadores do setor em participar.

No trecho sobre as pré-conferências, o documento evidencia que 14 dos 26 estados traziam como prioridade a aprovação da PEC 150/2003, e 12 estados priorizaram a qualificação da gestão cultural, a formação dos gestores. Outro ponto relevante para 14 estados foi a reivindicação da implementação de políticas de acesso de pessoas com deficiência à produção, circulação e fruição de bens e serviços culturais em todos os estados do Brasil. No documento percebemos nitidamente a presença da voz deste grupo em específico. Os representantes das comunidades dos surdos, cegos, pessoas com problemas de mobilidade etc. passaram a frequentar cada vez mais essas instâncias de participação social das políticas culturais apontando no tema o conhecimento específico de quem sabe das reais dificuldades.

O documento apresenta ainda um amplo descritivo das impressões de cada estado do país com fotos, prioridades de cada estado, número de delegados enviados à conferência e detalhes sobre a participação de cada um.

Em nenhum momento o documento descreve quais são as reais dificuldades de cada estado no status de implantação do sistema localmente. A apresentação de fotos dos agentes culturais representantes de cada território, indicando impressões pessoais sobre a experiência de participar da conferência, só apresenta comentários muito positivos. Em nenhuma das páginas é percebido qualquer tom de crítica ao que estava sendo proposto, ou mesmo sugestões para a melhoria de métodos. Há claramente um consenso construído que não era o exato reflexo das disputas que ocorrem nesse tipo de processo interativo face a face, onde interesses diversos estão em jogo e tensões ocorrem a todo momento, inclusive de opositores políticos que porventura estivessem presentes.

Ao dar voz aos diferentes estados na composição da publicação da revista sobre a 3ª CNC, o MinC demonstra que as identidades territoriais dos estados são um dos pontos de maior interesse na construção arquitetônica do SNC. Para de fato compreender do que se trata a ideia de descentralização e democratização na criação de políticas públicas de cultura deve-se compreender que para isso é necessário perceber que o país tem diferentes olhares e demandas, e é necessário escutar um número ainda maior de agentes culturais. A responsabilidade aqui é percebida de diferentes formas. Primeiro, é relevante ressaltar a responsabilidade dos representantes de estados e cidades em estudar a fundo as reflexões do texto-base, com a preocupação de construir uma política cultural que possa contemplar a maior parte das demandas de todas as regiões. Entretanto, esses representantes nem sempre são eleitos de forma democrática. Em muitos casos, são pessoas escolhidas por secretarias a partir de favorecimento político ou com interesses de determinados grupos culturais.

Na votação das propostas dos quatro eixos da 3ª CNC é possível perceber algumas tendências de interesse de todos, reveladas pelo grande número de votos. As quantidades na votação das prioridades reflete e refrata a vontade dos agentes da sociedade civil produtora de cultura presente na conferência. Ao mesmo tempo mostram a potência política e de vozes de determinados grupos. O total de votantes foi de 804, e era possível que cada eleitor votasse mais de uma vez em cada eixo.

Nos relatos sobre o eixo I, os dois primeiros itens fazem menção ao tema “dinheiro”. A pasta da cultura é historicamente a pasta com um dos menores orçamentos, não apenas em plano federal, mas também nos entes federados. Não adianta construir políticas culturais próximas do ideal se não há verba para seu desenvolvimento. Ao aclamarem a PEC 150 por 85% dos votantes e o Fundo do Pré-Sal com 66%, é possível evidenciar a tendência de que a maior preocupação da maioria ainda era a verba. Em terceiro lugar, aparece a lei de regulamentação do SNC, com 63% dos votos. No eixo II, a votação mais expressiva é a que faz a relação entre cultura e educação, com apoio de 86% dos delegados. Aqui é reforçada a ideia de transversalidade da cultura com outros setores, e compreendida por boa parte dos

participantes. Isso se reforça com a menção do turismo cultural com 322 votos, algo em torno de 40%.

No eixo III, relativo à cidadania e direitos culturais, os equipamentos culturais aparecem com 84% das manifestações. Não temos a informação de quem foram os votantes neste item, porém a grande quantidade de interessados demonstra que esse ainda é um grande problema a ser resolvido, mesmo em grandes cidades.

A lei Cultura Viva também foi elencada como prioridade e isso corrobora a tese de que os “ponteiros” e bu simpaticantes do programa homônimo estavam presentes nesta conferência em grande número. O interesse pela cultura popular aparece com expressiva votação no item sobre o reconhecimento de mestres e mestras do programa Certific, implantado no ano seguinte, que possibilitou certificar artesãos como profissionais em seus fazeres. O eixo IV, que trata do desenvolvimento, apresentou dois itens expressivos sobre a economia criativa, acompanhando a tendência do setor, que vinha crescendo desde 2011.

Considerações finais

A troca realizada nas conferências, entre as centenas de delegados representantes dos estados brasileiros, enriquece o repertório de todos os presentes e mostra uma “malha” de vozes que transmite as exotopias de cada território. Estados fronteiriços falando de fronteiras, estados do nordeste falando de cultura popular e questões étnicas, estados com grande densidade populacional preocupados com o desenvolvimento do interior. Em alguns casos, os diferentes “Brasis” se mostram e, em outros, é possível perceber que os pontos de convergência são muito mais comuns do que pensaríamos inicialmente. Todavia, não é saudável à construção do SNC que as críticas que ocorreram durante os processos não estejam presentes ou problematizadas nos documentos resultantes das conferências. Ainda que muitas dessas críticas ocorram por desconhecimento técnico ou mesmo por pura divergência ideológica, é importante para manter um equilíbrio democrático de vozes que apresentem esses outros olhares dissonantes e busquem corrigir erros, justificar ações questionadas e observar temas que podem de

fato ser problemas a corrigir. A participação social realmente democrática precisa estabelecer interações mais polifônicas, em que diferentes avaliações sociais e pontos de vista acerca de um determinado objeto possam estar dispostas, para assim tentar encontrar pontos em comum. Cabe principalmente ao MinC respeitar a diversidade de vozes e ideias que foram apresentadas, mesmo as mais críticas. Se de fato o sistema se propõe como democrático, nos resultados das conferências deveriam apresentar também quais foram os pontos de tensão, os problemas encontrados (e soluções para saná-los) ou mesmo questões que foram opostas por determinados grupos.

Ainda que os processos de construção do Sistema Nacional de Cultura tenham ocorrido por fatores diversos, podemos dizer que os encontros promovidos pelo MinC, principalmente as Conferências Nacionais de Cultura, sejam parte relevante do processo de construção do Sistema Nacional de Cultura. Entretanto, o papel do Conselho Nacional de Política Cultural e dos conselhos territoriais ficou aquém do que poderia ter sido. O trabalho voluntário, a falta de recursos, a falta de apoio dos estados e municípios, a falta de diálogo entre os setores, as diferentes avaliações sociais e entendimento de cultura, o pouco uso de mídias digitais disponíveis foram alguns dos fatores que não possibilitaram que o CNPC e os conselhos territoriais se fortalecessem ao longo dos processos. Por ser uma ação voluntária, estas pessoas doam parte do seu tempo para a construção de algo comum, para o bem comum. Ao mesmo tempo, interesses políticos pessoais e a oportunidade de participar de uma experiência como essa pode gerar uma série de benefícios como contatos para futuros trabalhos ou mesmo para a formação de grupos mais consistentes a favor de temas específicos. Os indivíduos tornam-se parte de um coletivo visando um bem comum, mas ao mesmo tempo podem ter benefícios individuais ao serem escolhidos para a conferência.

O Estado, no caso, personificado pelos agentes responsáveis do Ministério da Cultura, deveria compreender a importância da polifonia das centenas de vozes e exotopias que buscavam construir algo que beneficiaria milhares de pessoas, inclusive beneficiando quem nem conhecia o que estava sendo proposto. Se a participação social é uma das partes importantes desse sistema, perceber e permitir a polifonia é tão importante quanto.

Referências

- BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Trad. Mariza Correa. 11. ed. Campinas: Papyrus, 2011.
- BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação Institucional. 1ª Conferência Nacional de Cultura 2005. *Estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2005.
- BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação Institucional. 2ª Conferência Nacional de Cultura 2010. *Texto base*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2010.
- BRASIL. Ministério da Cultura. Conselho Nacional de Política Cultural. Secretaria de Articulação Institucional. *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, 2011.
- CANEDO, D. A mobilização da sociedade para a participação na elaboração de políticas públicas de cultura. *In: BARBALHO et al. Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: Edufba, 2011. p. 175-202.
- RIBEIRO, R. M.; MENEGASSO, M. E.; SALM, J. F. Co-produção do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do Proerd em Santa Catarina. *Alcance*, v. 14, n. 2, 2007. p. 231-246.
- SILVA, J. A. Princípios constitucionais fundamentais. *In: 20 anos da Constituição Cidadã*. Rio de Janeiro: Fund. Konrad Adenauer, 2008. p. 9-20.

Inovação social: uma forma de mudança social

Roberto Sanches Padula¹
Crisomar Lobo de Souza²

Resumo

As inovações sociais são atividades e serviços inovadores motivados pelos objetivos de atender a uma necessidade social e predominantemente difundidos por meio de organizações cujos principais objetivos são sociais. A pesquisa sobre

-
- 1 Doutor em Tecnologia (2015) e Mestre em Administração (2007) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É graduado em Engenharia Mecânica, modalidade Produção pelo Centro Universitário da FEI (1980). Professor na PUC-SP na graduação e pós-graduação em Administração. Foi gerente do Banco Itaú, atuando em pesquisa de novas tecnologias e gerenciamento de projetos de desenvolvimento de sistemas. Foi gerente de tecnologia do Instituto Itaú Cultural. Tem experiência na área de Administração, atuando principalmente nos temas: tecnologia da informação, gestão cultural, segurança da informação, cultura organizacional e gestão social.
 - 2 Doutor em Administração pela USP, Mestre em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, possui MBA Executivo em Gestão Empresarial pela FGV, especialização em Marketing pela FGV e graduado em Administração Mercadológica pela Universidade Anhembi Morumbi. Atualmente é professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi executivo na área de telecomunicações e consultoria. Pesquisador nas áreas de Negócios Internacionais, Inovação, Gerenciamento de Risco e Estratégia.

inovação social ganhou força na última década, estimulada notavelmente pelo crescente interesse em questões sociais relacionadas à gestão, empreendedorismo e gestão pública. Este capítulo descreve conceitos sobre inovação, inovação social e o processo inovativo na gestão social.

Palavras-chave: Inovação Social, Inovação, Gestão Social.

Introdução

Atividades humanas feitas para o público, para terem sucesso, dependem de cativar o interesse de possíveis clientes. Uma loja, por exemplo, para garantir a venda de produtos que os clientes necessitam ou desejam, deve apresentar um ambiente agradável, preços condizentes, boa qualidade, entre outros aspectos. Mas as lojas concorrentes também podem apresentar as mesmas atrações e vão tentar ser melhor em alguns pontos para conquistar mais clientes.

Em ambientes competitivos, o consumidor é, de certa forma, o controlador da empresa. Isto porque se entende que os consumidores não comprarão algo que custe mais do que seu valor, e dessa forma a sobrevivência de uma organização é dependente da percepção do consumidor em relação ao valor recebido. Os consumidores têm tido cada vez mais informações sobre ética e responsabilidade social, temas que ganham grande ênfase no setor privado, pois são fatores que podem ser decisivos na decisão de uma compra ou contratação.

Uma das formas de se diferenciar é sendo inovador no seu negócio, criar algo que nunca foi feito, que ajude a suprir as necessidades e desejos das pessoas. Essa loja pode ser inovadora nos produtos que vende, na forma de atender os clientes, na forma de ser administrada. Isso cria um diferencial que pode atrair o interesse de mais pessoas ou, no mínimo, manter os clientes atuais.

A inovação é um processo contínuo da evolução do conhecimento humano. Já as inovações sociais são atividades e serviços inovadores motivados pelos objetivos de atender a uma necessidade social e predominantemente difundidos por meio de organizações cujos principais objetivos são sociais (Mulgan, 2006). Na década de 1980, Peter Drucker (1987) foi um dos primeiros a entender a administração como um agente

e como, também, um exemplo de inovação social, quando se entendia somente a ciência e a tecnologia com agentes de mudança.

Inovações sociais, poucas delas devendo qualquer coisa à ciência ou à tecnologia, podem ter impactos ainda mais profundos na sociedade e na economia e, na verdade, impactos profundos mesmo sobre a ciência e a tecnologia. E a administração está se tornando cada vez mais o agente da inovação social. (p. 29)

No terceiro setor há vários controladores, ou *stakeholders* - clientes, funcionários, doadores, governo e público beneficiado, entre outros - fato que efetivamente limita a ação de sua diretoria. Mas o controle da governança, a qual tem semelhanças tanto com a corporativa como com a pública, ainda é difuso, por não haver meios regimentais de verificação ou reclamações.

A gestão social é o meio que a sociedade possui de assegurar aos cidadãos, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias. Carvalho (1999) assegura que

a gestão social tem um compromisso, com a sociedade e com os cidadãos, de assegurar por meio das políticas e programas públicos o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias. Por isso mesmo, precisa ser estratégica e consequente. (1999, p. 28)

As administrações do setor lucrativo e a do terceiro setor dão importância diferente ao tema da inovação. Ele é cada vez mais o centro da atenção no setor privado, no qual o a diferenciação é crítica para a lucratividade e sustentabilidade. Os clientes estão interessados em custo e valor do produto ou serviço, e não se interessam em eficiência por si só, muito embora isso ajude a assegurar o sucesso da empresa quando feito com um custo menor. No terceiro setor, o foco em inovação pode levar à melhoria de qualidade dos serviços oferecidos, mas sem perda de responsabilidade quanto às necessidades da sociedade, que é o objetivo desse setor (EUSKE, 2003).

Klinksberg (1996) afirma que, na gerência moderna, foi claramente demonstrado que as organizações privadas e públicas que

alcançam a excelência não a atingem por meio de minuciosas reordenações formais, e sim, entre outros aspectos, pela capacidade de identificar a agenda de decisões-chave, pelo desenvolvimento da rede de contatos, pelo envolvimento do pessoal, pelas inovações, pela flexibilidade, pelas políticas de imagens eficientes, pelas relações com o meio e pelo desenvolvimento de aptidões para lidar com a complexidade. O mesmo acontece no terceiro setor, que tem objetivos públicos com gestão privada. Drucker (1987, p. 34) afirma que “a inovação social foi assumida pelo setor privado e não governamental. De ser um ato político, tornou-se uma ‘tarefa gerencial’. [...] Ainda assim, a inovação social tornou-se claramente uma nova dimensão de compromisso”.

A pesquisa sobre inovação social ganhou força na última década, estimulada notavelmente pelo crescente interesse em questões sociais relacionadas à gestão, empreendedorismo e gestão pública. No entanto, os limites dos processos de inovação social ainda não foram completamente definidos, deixando um espaço considerável para contribuições à teoria e à prática (CAJAIBA-SANTANA, 2014). Alguns cientistas sociais, no entanto, veem um valor significativo no conceito de inovação social porque identificam um tipo crítico de inovação (POL; VILLE, 2009).

Segundo Mulgan (2006), negócios em saúde e educação serão as economias que mais devem crescer, hoje esses negócios demandam parcelas do PIB maiores que setores automobilísticos, telecomunicações e aço. Esses crescentes setores, são todos campos nos quais organizações comerciais, voluntárias e públicas prestam serviços sociais, os quais a política pública desempenha um papel fundamental. Mulgan (2006), também afirma que os modelos tradicionais de negócio são limitados no uso das inovações, e muitas das inovações mais importantes das próximas décadas devem seguir padrões de inovação social em vez de padrões de inovação desenvolvidos em setores sem objetivar a função social.

Este capítulo descreve conceitos sobre inovação, inovação social e o processo inovativo, cujo objetivo é dar sustentação para que o leitor desenvolva novas ideias e pesquisas a partir de uma bibliografia já conhecida.

1. Inovação

O Manual de Oslo, editado pela Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD) em 2004, como uma proposta de definições sobre inovação, entende que o desenvolvimento e a difusão tecnológica são essenciais para o crescimento da produção e aumento da produtividade, e define que

Uma inovação tecnológica de produto é a implantação/comercialização de um produto com características de desempenho aprimoradas de modo a fornecer objetivamente ao consumidor serviços novos ou aprimorados. Uma inovação de processo tecnológico é a implantação/adoção de métodos de produção ou comercialização novos ou significativamente aprimorados. Ela pode envolver mudanças de equipamento, recursos humanos, métodos de trabalho ou uma combinação destes. (OECD, 2004)

Neste trabalho utilizamos o termo “produto” como definido pelo Manual de Oslo, contemplando bens e também serviços (OECD, 2004). No Manual é lembrado que no setor de serviços nem sempre é fácil distinguir entre algo tecnologicamente novo ou somente aprimorado, e nesse setor também muitas vezes pode ser difícil separar processo de produto. Cunha (2005) lembra que inovações em produto podem requerer inovações em processos e vice-versa.

A inovação em estudos de administração de empresas está normalmente associada a resultados financeiros, mas ela faz todo sentido também em outros tipos de atividades: pode-se inovar na forma que se organiza um condomínio, na educação, em cultos religiosos etc. O Manual de Oslo afirma que a inovação pode ocorrer em qualquer setor da economia, entre eles o de ações sociais (OECD, 2004).

Numa economia baseada no conhecimento, entende-se que a inovação tem um papel central, sendo que: A propensão de uma empresa para inovar depende das oportunidades tecnológicas que ela tenha pela frente. Diversas oportunidades tecnológicas

não surgem por si sós. Antes, são imaginadas pelas empresas para atender algum objetivo estratégico. (OECD, 2004)

Inovação é a criação, desenvolvimento e implementação de um produto, serviço ou processo que gere valor. Tem que ser possível com a tecnologia existente, desejado pelos usuários e viável no seu ambiente ou mercado.

A inovação, como já dito, tem que gerar valor, ou seja, tem que ser útil, dar algum resultado. Caso não gere valor, entende-se simplesmente como invenção, ou uma ideia de algo diferente do que existe no momento. Schumpeter (1982) entende que as empresas inovam para terem maior retorno financeiro, uma vez que um novo dispositivo tecnológico traz alguma vantagem para o inovador. Mas além do lucro, a empresa pode ter como objetivo melhorar sua imagem, ter mais eficiência em um projeto comunitário, reduzir custos, otimizar processos, melhorar a qualidade, entre tantas outras possibilidades, de forma a defender suas posições competitivas ou buscar vantagem competitiva (OECD, 2004). É de se esperar que os engenheiros das empresas de tecnologia, como as que surgiram no Vale do Silício, na Califórnia, na década de 1990, estejam constantemente em busca dessa inovação, que é normalmente uma alternativa para aumentar o lucro. Esses profissionais almejam atender às necessidades e desejos das pessoas ou, os mais criativos, tentam antever esses desejos e propõem soluções realmente inovadoras, diferenciadas, que podem ou não apresentar um resultado interessante para a empresa. O valor, em educação, pode potencializar o aprendizado dos alunos, melhorar o acesso à educação para moradores de locais distantes ou pessoas excluídas socialmente etc.

Quanto ao valor da inovação, Neely e Hii (1998 apud CUNHA, 2005) entendem que:

Os valores criados por inovações são frequentemente manifestados em novas formas de fazer as coisas ou novos produtos e processos que contribuam para aumentar a riqueza da empresa. Quando se considera uma empresa como um conjunto de recursos, habilidades e competências, então o efeito da inovação é transformar as capacidades internas, tornando-a mais adaptativa, mais apta para

aprender e para explorar novas ideias. Este diferencial de flexibilidade é fundamental frente às mudanças das condições de mercado. Por isso, a inovação aumenta a competitividade da empresa.

2. Inovação social

Entende-se como processo de inovação nas políticas públicas aqueles que conseguem ativar, incorporar e materializar novas práticas integradas a demandas, agendas, instrumentos de regulação, sistemas de incentivo, e assim por diante. O Manual de Oslo coloca que a inovação pode ocorrer em qualquer setor da economia (OECD, 2004).

Para que se dê a inovação, sobretudo aquela capaz de promover e consolidar novos comportamentos coletivos e individuais, é necessário o enfrentamento de diferentes perspectivas, que proporcionem a ressignificação de velhos e consolidados saberes, que estimulem dúvidas e que suscitem movimentos de adaptação e criação (ARAUJO; BOULLOSA; GLORIA, 2010). Essa inovação, todavia, enfrenta muitos desafios e a construção de um diálogo consolidado com os atores envolvidos.

A inovação social tem sido estudada em muitas disciplinas, da sociologia à psicologia e em estudos regionais para a economia. Mas deve ser pensada como mais do que um novo tema para as disciplinas existentes, ou como um novo tema para a pesquisa interdisciplinar. Em vez disso, deve ser entendida como um corpo de conhecimento intimamente ligado à prática evolutiva desse contexto (NICHOLLS et al., 2015).

Para Cajaiba-Santana (2014), as inovações sociais são novas práticas sociais criadas a partir de ações coletivas, intencionais e orientadas para objetivos, visando a mudança social por meio da reconfiguração de como as metas sociais são alcançadas.

Cajaiba-Santana (2014) entende que as inovações sociais se manifestam em mudanças de atitudes, comportamentos ou percepções, resultando em novas práticas sociais. O foco não deve ser colocado no problema social a ser resolvido, mas na mudança social que ele traz. O autor enfatiza que a mudança social deve ser a principal característica a ser colocada em evidência. Neumeier (2012 apud CAJAIBA-SANTANA, 2014) diz que “as inovações sociais são imateriais: seus resultados materiais

são apenas um resultado suplementar e não se concentram em necessidades, mas em criação de ativos”

Em todo o mundo, as comunidades e os indivíduos desenvolvem diariamente novas ideias, que trabalham para atender necessidades não satisfeitas e melhorar a vida das pessoas, gerados por problemas localmente percebidos ou por necessidades sociais. Tais ideias podem surgir localmente sem qualquer tentativa de ampliar ou gerar um impacto mais amplo. Às vezes, no entanto, elas se espalham para outros indivíduos ou organizações, seja como efeito de uma estratégia deliberada ou simplesmente por meio de um processo de difusão. Mais raramente, tais ideias conseguem ter um impacto duradouro ou revolucionário e, quando isso acontece, pode-se argumentar que a inovação social ocorreu. As inovações sociais envolvem mudanças institucionais e sociais do sistema que contribuem para a resiliência social geral, e elas exigem uma interação complexa entre agente, intenção e oportunidade emergente, referem-se a novas ideias que trabalham no cumprimento de metas sociais.

O termo “inovação social” tem crescido em comparação com os valores recentes. Alguns analistas consideram que a inovação social nada mais é do que uma palavra de ordem ou um modismo passageiro que é muito vago para ser aplicado de maneira útil aos estudos acadêmicos. Alguns cientistas sociais, no entanto, veem um valor significativo no conceito de inovação social porque identificam um tipo crítico de inovação. Há estudos de inovações sociais nas áreas de saúde, educação, entre outras.

Em algumas universidades, como Stanford, Duke e Harvard, essas pesquisas concentram-se em estudos de caso, não fornecendo modelos amplamente reconhecidos ou suficientes *insights* práticos. A ausência de análises sustentadas e sistemáticas está atrasando a prática de inovação social. Para Nicholls et al. (2015), embora as pesquisas em inovação social sejam recentes, não significa que se deva implicar menos necessidade de rigor de investigação. Há uma necessidade de hipóteses e a necessidade de dados de séries temporais sobre o crescimento ou decadência e sua contribuição para o PIB das organizações com práticas de inovação social.

Especificamente, a falta de conhecimento dificulta a visão das principais lacunas na provisão atual de financiamento, aconselhamento e

apoio. Isso provavelmente resultará em menos inovações potenciais sendo iniciadas. Falta de conhecimento sobre os padrões é quase certo para tornar mais difícil para os próprios inovadores serem eficazes e para que as ideias sejam aprimoradas de forma sustentável. A inovação social ainda precisa passar por uma revolução (MULGAN, 2006).

3. O processo de inovação

As inovações são decorrência das mudanças dentro da sociedade. Essas inovações estão enraizadas na tecnologia derivadas da forma como as organizações são geridas e nas crenças e comportamentos dos cidadãos. Elas se acumulam e interagem entre si para explicar a inovação social, que pode ser entendida como uma mudança nas instituições formais, ou seja, no quadro político e jurídico ou as instituições informais por meio de crenças e de comportamento (PERIS-ORTIZ; GÓMEZ; MARQUEZ, 2018). A inovação praticada pelas organizações como resultado, os processos, métricas, modelos e métodos utilizados na inovação, nem sempre é diretamente transferível para a inovação social. A inovação social se distingue tanto nos seus resultados como nas suas relações, nas novas formas de cooperação e colaboração que ela traz (MURRAY; CAULIER-GRICE; MULGAN, 2010).

Para Lin e Chen (2016), o conceito tradicional de que a inovação é sinônimo de novos produtos tecnológicos precisa ser repensada, uma vez que a inovação orientada para a tecnologia, moldada pela sociedade industrial, vem perdendo sua função explicativa. A transição de um sistema industrial para uma sociedade baseada no conhecimento e nos serviços corresponde a uma mudança de paradigma do sistema de inovação, o que implica a crescente importância da inovação social em comparação com a inovação tecnológica. Hoje em dia, a inovação não se trata apenas de fornecer novos produtos e novos serviços, mas de mudar as crenças e relacionamentos subjacentes que estruturam o mundo. Dentro desse sistema, os indivíduos e os apoios sociais privados são o futuro da filantropia que pode ajudar a ampliar seus impactos em mudanças sociais significativas.

Drucker (2002) afirma que inovações podem aparecer como uma luz para um gênio, mas a maioria - principalmente as bem-sucedidas - advêm de pesquisas focadas e conscientes em oportunidades. Ele lista como fontes de inovação as áreas de oportunidade: ocorrências inesperadas, incongruências, necessidades dos processos e mudanças na indústria ou mercado.

Mulgan (2006) entende que o ponto de início para um processo inovativo é a percepção de uma necessidade que não está sendo atendida, juntamente com uma ideia de como ela pode ser resolvida. Às vezes, as necessidades são claramente óbvias, tais como a fome, a falta de moradias ou prevenção a doenças. Mas às vezes as necessidades são menos óbvias ou possivelmente não reconhecidas, como o racismo, violência doméstica etc., para as quais são necessários militantes e movimentos para nomeá-los e descrevê-los.

A inovação social pode ser centrada no indivíduo, de forma que alteram como o indivíduo vê a sua realidade, desenvolvem o seu potencial e ajudam-no a resolver problemas e a tornar-se mais autônomo; ou orientada para o meio, reconhecida através das mudanças provocadas em um território, visando a resolver problemas sociais e econômicos e a melhorar a qualidade de vida, sendo desenvolvida, em geral, por meio da cooperação de vários interessados.

Cunha (2005) coloca que a criatividade, entre outros conceitos, está associada à inovação, em um processo voltado ao empreendedorismo, às estratégias de sobrevivência e de antecipação das necessidades do mercado. As ideias - frutos da criatividade - são o insumo da invenção, algo novo ou inusitado. Se a invenção encontrar mercado, trazer ganhos, ela pode ser entendida como inovação (CUNHA, 2005). Schumpeter (1982) divide o processo de inovação em invenção (fruto de ideias), inovação (exploração comercial da invenção) e difusão da inovação pelo mercado. Sem difusão, a inovação não terá impacto econômico (OECD, 2004).

Para a ideia gerar valor e ser considerada inovação, e não somente uma invenção, há todo um processo. Ideias tem que ser geradas, discutidas, alteradas, melhoradas, descartadas e combinadas, para depois somente as selecionadas serem desenvolvidas e implementadas. E é sempre melhor ter muitas ideias do que nenhuma. Frase atribuída a

Keynes diz que a dificuldade maior não é desenvolver novas ideias, mas escapar das antigas.

Fatores exógenos podem induzir à inovação, como novas demandas ou novas tecnologias, entre outras (CUNHA, 2005). Mulgan (2006) lembra que as necessidades vêm à tona de muitas maneiras: por meio de indivíduos e grupos irados, campanhas e movimentos políticos, religiosos ou sociais, bem como pela observação cuidadosa. A empatia é o ponto de partida, e a etnografia é geralmente uma ferramenta formal mais relevante do que a análise estatística. Vale lembrar que as motivações pessoais também desempenham um papel fundamental: as pessoas podem querer resolver seus próprios problemas e podem ser motivadas pelo sofrimento de seus amigos ou familiares.

Às vezes, as ideias são (ou têm que ser) geradas por conta de demanda do público, que quer melhor qualidade ou conveniência, que tem necessidades ou desejos não atendidos. Para que esse público não perca interesse na atividade que se oferece, há uma certa obrigação de se gerar ideias que atendam às demandas. No caso de inovação social, a necessidade a ser atendida pode ir de encontro ao interesse ou costume do público alvo, como por exemplo algo para melhorar a saúde de uma comunidade que os obrigue a parar de fumar ou a mudar de hábitos alimentares.

Outro fator exógeno é quando as ideias são geradas para aproveitar o aparecimento de novas tecnologias ou insumos. Conforme a ciência avança, novas possibilidades são criadas e podem ser colocadas à disposição do mercado. Caso isso não seja feito, certamente diminuirá o interesse do público.

Atividade de pesquisa e desenvolvimento (P&D), que engloba pesquisa científica, estudos, experimentações e trocas de conhecimento, é uma forma de gerar ideias, seja para atender demandas dos públicos ou tecnológicas, e até para atender demandas ainda não formuladas, antecipando-se ao que poderia ser algo interessante. Estas últimas são aquelas que conseguem uma maior diferenciação e tendem a gerar maior interesse. Pode envolver pesquisa básica, pesquisa estratégica, desenvolvimento de protótipos e ensaios, por meio de trabalho criativo sistemático para aumentar o estoque de conhecimento (OECD, 2004).

Outros exemplos de formas de geração de ideias são o acaso e o *brainstorm*. O acaso pode ser indutor de uma ideia, como no exemplo da lenda da maçã caindo da árvore que teria estimulado Newton a formular as leis da física, ou experimentos feitos com um objetivo e que chegaram a outro. Os *brainstorms*, livre formulação de ideias em reuniões ou por meio de compartilhamento em redes digitais, por não se preocuparem com limitações, são boa forma de geração de ideias a serem trabalhadas. A criatividade de quem formula uma ideia está presente em todos os casos descritos acima.

Freeman (1987 apud CUNHA, 2005) define categorias de inovação: “incremental”, resultado de melhorias em algo existente; “radical”, eventos descontínuos normalmente frutos de pesquisas; “mudanças do sistema tecnológico”, com potencial para influenciar o comportamento da economia; e “mudanças no paradigma tecnoeconômico”, que afetam a estrutura e as condições de produção e distribuição de quase todo o ramo da economia.

A inovação não precisa ser sempre algo totalmente novo, diferente de tudo que existe, ou seja, “radical”, que normalmente tem um custo alto de desenvolvimento e apresenta alto risco de fracasso; mas se dá certo, os resultados são também altos. Muitas vezes, a inovação é uma combinação de técnicas já existentes, mas que geram novas possibilidades. Essas são chamadas de “sintéticas” e não têm um custo de desenvolvimento muito alto, assim como os riscos também não são grandes e os resultados, medianos. Já nas pequenas melhorias cotidianas, as inovações “incrementais”, também chamadas de “sustentadas” ou “melhorias contínuas”, os indicadores tanto de risco como de resultado são baixos.

Christensen, Horn e Staker (2013) entendem que a inovação sustentada visa a criar melhores produtos ou serviços, de acordo com o que o mercado entende ser um bom nível de qualidade. Os autores também falam da inovação disruptiva, que cria produtos ou serviços que trazem uma nova definição do que seria um bom nível de qualidade, sendo normalmente mais baratos e atendendo clientes com menor nível de exigência, que muitas vezes sequer estavam atendidos pelo mercado. Esses produtos ou serviços acabam evoluindo, de forma a atender os clientes com maior nível de exigência e, com isso, transformam todo o setor. Antes desse ponto, dizem os autores, muitas vezes são criados

produtos ou serviços híbridos, uma combinação de uma inovação disruptiva com a antiga tecnologia. Isso acontece porque o mercado ainda pode não estar preparado para a inovação disruptiva, ou essa não ser atrativa para as empresas.

Uma vez que a ideia está concebida, é importante que sejam feitos testes práticos, para que não sejam desperdiçados esforços, recursos ou oportunidade. Podem ser feitos testes de conceitos, por meio de pesquisas de opinião, grupos focais ou outras técnicas; protótipos do produto ou serviço, ou criado o produto mínimo viável (MVP, na sigla em inglês).

MVP é um conjunto de testes lançado para um grupo específico de clientes, com o objetivo de testar sua eficácia, contendo as funções primordiais. O MVP “é projetado não só para responder a perguntas técnicas ou de design do produto; seu objetivo é testar hipóteses fundamentais do negócio” e percorrer de forma rápida o ciclo construir-medir-aprender de *feedback* com o menor esforço possível (RIES, 2012).

Mulgan (2006) diz que inovações sociais são frequentemente implementadas rapidamente, pois “como os envolvidos geralmente são altamente motivados, eles são impacientes demais para esperar por governos ou grandes fundações. A experiência de tentar fazê-los trabalhar acelera a sua evolução”. Assim que uma ideia já está testada, ela precisa ser implementada, aumentada e replicada de forma a se tornar útil para a sociedade. Nesse ponto é importante a articulação com fundações, empresas, governo ou organizações da sociedade civil, sendo de vital importância uma boa comunicação e, naturalmente, captação de recursos.

E não para por aí, haja vista que as ideias implementadas continuam a mudar, por meio de conhecimento adquirido e adaptações, tornando-as muito diferentes da original, com expectativas não atendidas e outras, antes não conhecidas, satisfeitas.

Percebe-se, portanto, que a inovação decorre de um processo trabalhoso e que envolve o interesse de conseguir melhores resultados, assumindo riscos inerentes a essa busca.

Cerqueira (2014), citando Belloni (2003), afirma que a inovação é um processo com amplas zonas de incerteza. Tomaél (2007) entende que a inovação se constitui de um processo interativo, que pode trazer resultados inesperados e, com isso, conhecimento novo, num ciclo de aprendizagem contínua, que leva a outras inovações. A inovação reflete mudança e

crescimento complexos, uma vez que nem sempre se sabe *a priori* os resultados do processo, no qual a tomada de decisão se dá por meio de uma aprendizagem interativa e criativa (LUNDVALL, 1995 apud TOMAÉL, 2007).

Murray, Caulier-Grice e Mulgan (2010) identificaram seis estágios que levam ideias desde o início até o impacto, muito embora essas fases nem sempre são sequenciais e há *loops de feedback* entre elas. Todavia, elas fornecem uma estrutura útil para pensar sobre os diferentes tipos de apoio que os inovadores e as inovações necessitam para crescer. As seis fases são:

1. Avisos, inspirações e diagnósticos. Nesta fase, inclui todos os fatores que salientam a necessidade de inovação, como: a crise, a redução de gastos, o mau desempenho, a estratégia, bem como as inspirações da imaginação criativa a novas evidências. Também envolve diagnosticar o problema e enquadrar a questão para solucionar as causas na raiz do problema, e não apenas os seus sintomas. Enquadrar a pergunta certa está a meio caminho de encontrar a solução correta. Isso significa ir além dos sintomas para identificar as causas de um problema particular.
2. Propostas e ideias. Este é o estágio da geração de ideias. Isso pode envolver métodos formais, como de design ou criatividade, para ampliar o menu de opções disponíveis. Muitos dos métodos ajudam a desenhar *insights* e experiências de uma ampla gama de fontes.
3. Prototipagem e pilotos. É aqui que as ideias são testadas na prática. Isso pode ser feito mais informalmente, simplesmente testando as coisas, ou por meio de testes-piloto mais formais, como protótipos e ensaios clínicos randomizados controlados. O processo de refinação e teste de ideias é particularmente importante na inovação social, porque é através da iteração, e da tentativa e erro, que se formam as coalizões entre usuários e profissionais da organização, para resolver conflitos. É também através desses processos que as medidas de sucesso vêm a ser acordadas.
4. Sustentabilidade. Isto é, quando a ideia se torna prática cotidiana. Envolve afiar ideias, muitas vezes simplificando-as. Identifica fluxos de renda para garantir a sustentabilidade financeira da instituição em longo prazo, que levará a inovação para

a frente. No setor público, isso significa identificar orçamentos, equipes e outros recursos, como legislação.

5. Escala e difusão. Nesta fase, há uma série de estratégias para o crescimento e disseminação de uma inovação, desde o crescimento pela disseminação na organizacional ou através do licenciamento e *franchising*. A emulação e a inspiração também desempenham um papel crítico na difusão de uma ideia ou prática. Este processo é muitas vezes referido como “escala”, uma vez que a inovação é generalizada dentro de uma organização ou a própria organização se expande. Mas o dimensionamento é um conceito da era da produção em massa. Para as inovações se manterem há outras maneiras, seja através da inspiração e da emulação, seja através da provisão de apoio e *know-how* de um para outro num tipo mais orgânico e adaptável de crescimento.
6. Mudança sistêmica. Este é o objetivo final da inovação social. Geralmente envolve a interação de muitos elementos: movimentos sociais, modelos de negócio, leis e regulamentos, dados e infraestruturas e maneiras inteiramente novas de pensar e de fazer. A mudança sistêmica geralmente envolve novas estruturas ou arquiteturas feitas de muitas inovações menores. Inovações sociais comumente vêm contra as barreiras e hostilidade de uma ordem antiga. Os primeiros podem contornar estas barreiras, mas, à medida que crescem, dependerá muitas vezes da criação de novas condições para tornar as inovações economicamente viáveis. Essas condições incluem novas tecnologias, cadeias de suprimentos, formas institucionais, habilidades e quadros regulatórios e fiscais. A inovação sistêmica comumente envolve mudanças no setor público, setor privado, economia de subsídios e setor doméstico, geralmente por longos períodos de tempo.

Mulgan (2006) entende que o sucesso de inovadores ou movimentos sociais foi alcançado porque plantou-se sementes de uma ideia em muitas mentes. No longo prazo, as ideias são mais poderosas do que indivíduos ou instituições

4. Considerações finais

As organizações sociais têm um estilo próprio de gestão, no qual não priorizam a própria administração interna nem a administração de projetos, relegando a segundo plano o planejamento, acompanhamento, monitoramento, controle orçamentário, previsão de resultados e de impactos. E tudo isso está sendo exigido cada vez mais dessas instituições, as quais tendem a utilizar as técnicas gerenciais do setor lucrativo. Mas há de se considerar as diferenças de enfoque entre os objetivos de cada setor (RICO, 2005).

A inovação, que é vista no setor produtivo como uma das chaves para ter mais lucro e aumentar a competitividade, no setor social é importante para atender necessidades da sociedade, trazendo a mudança que normalmente não é alcançada pelos setores lucrativos ou governamentais.

Referências

- ARAÚJO, E. T.; BOULOSSA, R. F.; GLÓRIA, A. C. F. Tão longe, tão perto: reflexões sobre a relação entre gestão social e serviço social como possibilidade da inovação e aprendizagem. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 4., 2010, Lavras. Anais [...].* Lavras: Ufla, 2010.
- CAJAIBA-SANTANA, G. Social innovation: moving the field forward. A conceptual framework. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 82, n. 1, p. 42-51, 2014.
- CARVALHO, M. C. B. Gestão social: alguns apontamentos para debate. *In: RICO, E.; RAICHELLIS, R. (org.). Gestão social, uma questão em debate.* São Paulo: Educ, 1999.
- CERQUEIRA, V. M. M. *Resiliência e tecnologias digitais móveis no contexto da educação básica: “senta que lá vem a história”.* Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

- CHRISTENSEN, C. M.; HORN, M. B.; STAKER, H. *Is K-12 blended learning disruptive? An introduction of the theory of hybrids*. San Francisco: Clayton Christensen Institute, 2013. Disponível em: <http://www.christenseninstitute.org/publications/hybrids/>. Acesso em: 5 maio 2014.
- CUNHA, N. C. V. *As práticas gerenciais e suas contribuições para a capacidade de inovação em empresas inovadoras*. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- DRUCKER, P. F. Social innovation: management's new dimension. *Long Range Planning*, v. 20, n. 6, p. 29-34, 1987. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(87\)90129-4](https://doi.org/10.1016/0024-6301(87)90129-4). Acesso em: 28 mar. 2019.
- DRUCKER, P. F. et al. The discipline of innovation. *Harvard Business Review*, v. 80, p. 95-104, 2002. Disponível em: <http://theelectroside.com/wp-content/uploads/2017/09/DisciplineofInnovation.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2019.
- EUSKE, K. J. *Public, private, not-for-profit: everybody is unique?* Bradford: Measuring Business Excellence, 2003.
- KLINKSBERG, B. A modernização do Estado para o desenvolvimento social: algumas questões-chave. *RAP*, v. 1, n. 30, 1996.
- LIN, C. Y. Y.; CHEN, Y. *The impact of societal and social innovation: A case-based approach*. Singapore: Springer, 2016.
- MULGAN, G. The process of social innovation. *Innovations: technology, governance, globalization*, v. 1, n. 2, p. 145-162, 2006.
- MULGAN, G.; TUCKER, S.; ALI, R.; SANDERS, B. *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. London: Skoll Centre for Social Entrepreneurship, 2007.
- MURRAY, R.; CAULIER-GRICE, J.; MULGAN, G. *The open book of social innovation*. London: National Endowment for Science, Technology and the Art, 2010.
- NICHOLLS, A.; SIMON, J.; GABRIEL, M.; WHELAN, C. *New frontiers in social innovation research*. New York: Palgrave Macmillan, 2015.
- OECD - Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. *Mensuração das Atividades Científicas e Tecnológicas. Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica: Manual de Oslo*. Finep, 2004.
- PERIS-ORTIZ, M; GÓMEZ, J. A.; MARQUEZ, P. *Strategies and best practices in social innovation: an institutional perspective*. Cham: Springer, 2018.

- POL, E.; VILLE, S. Social innovation: buzz word or enduring term? *Journal of Socio-Economics*, v. 38, n. 6, p. 878-85, 2009.
- RIES, E. *A startup enxuta: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas*. São Paulo: Lua de Papel: Leya, 2012.
- SCHUMPETER, J. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- TOMAÉL, M. I. Redes sociais, conhecimento e inovação localizada. *Informação*, Londrina, v. 12, n. esp., 2007. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/viewArticle/1782>. Acesso em: 27 fev. 2015.



Esta coletânea é uma literatura básica sobre as organizações da sociedade civil, cuja principal característica é atender às demandas de uma comunidade. A gestão social é a forma de assegurar aos cidadãos, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias. Para promover o desenvolvimento de competência para a gestão no terceiro setor é fundamental compreender as mudanças que estão ocorrendo nos cenários nacionais e mundiais e buscar maior estruturação em termos administrativos. Os capítulos do livro são de autoria dos membros do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).



Plano de Incentivo à Pesquisa
PIPEq
PUC-SP

TIKI
books