

## **Sustentabilidade: desafio democrático**

*Domingos Armani<sup>1</sup>*

Este artigo busca refletir sobre alguns avanços “conceituais” em relação à questão da sustentabilidade das ONGs, bem como indicar a necessidade de combinar os importantes esforços de fortalecimento institucional em andamento nesta área com iniciativas políticas coletivas de interlocução e negociação sobre as políticas e os parâmetros que hoje regulam o apoio a este tipo de organização da sociedade civil brasileira. Apresenta-se também, ainda que de forma exploratória, um conjunto de variáveis potencialmente geradoras de indicadores de sustentabilidade.

### **Sustentabilidade: alguns avanços conceituais**

O tema da sustentabilidade das ONGs ocupa boa parte da agenda pública do setor na atualidade. Embora desde os primórdios da cooperação internacional com organizações da sociedade civil brasileira (início dos 80) se fale na então denominada “auto-sustentação”, somente nos anos recentes o tema ganhou maior projeção e concretude.

Desde aquele tempo, o contexto no qual acontece a ação social coletiva apoiada em parcerias mudou muito. Também muito se andou na discussão sobre as formas de sustentabilidade das organizações não-governamentais, bem como na tentativa de construção de estratégias de sustentação das ONGs ou, mais amplamente, das organizações do Terceiro Setor.

Crescem os seminários e eventos de discussão sobre o tema, se avolumam as publicações sobre captação de recursos, organizações internacionais (governamentais, multilaterais e não-governamentais) trazem ao país seus acúmulos técnicos na área, criam-se prêmios para estimular a “boa-prática” na área, programas de promoção da sustentabilidade são criados, e, sobretudo, aumentam dramaticamente as expectativas de velhas e novas ONGs de virem a se consolidar no cenário regional e/ou nacional.

Neste crescente fluxo de iniciativas, seja de quem financia e/ou apóia organizações não-governamentais, seja das próprias organizações e redes da sociedade civil,

---

<sup>1</sup> Domingos Armani é Sociólogo, Mestre em Ciência Política (UFRGS), professor da UNISINOS (RS) e consultor em *Desenvolvimento Social* (darmani@terra.com.br).

reconhecem-se alguns avanços conceituais fundamentais para que a questão da sustentabilidade seja mais bem compreendida.

O primeiro avanço conceitual diz respeito ao reconhecimento de que a sustentabilidade, para organizações como as ONGs, jamais significará que elas consigam se sustentar financeiramente sem uma proporção relevante de recursos doados a fundo perdido; isto é, a sustentabilidade deste tipo de organização vai sempre combinar, na melhor das hipóteses, uma capacidade para obter receitas “próprias” de forma regular (contribuição de sócios e de “rede de amigos”, prestação de serviços de forma remunerada, venda de produtos, etc.), com a capacidade de acessar fontes de financiamento públicas, privadas e não-governamentais nacionais e internacionais. Esta constatação, hoje consensual, tem implicações muito importantes, tanto porque tira um peso e uma responsabilidade excessivas e desproporcionais das ONGs em relação à sua sustentação duradoura, bem como porque sinaliza que é necessário preparar-se institucionalmente para acessar recursos de fontes variadas também em plano nacional, sejam elas públicas, privadas ou não-governamentais.

Um segundo avanço conceitual é relativo ao fato de que a sustentabilidade não diz respeito apenas à dimensão da sustentação financeira de uma organização, mas sim, a um conjunto bem mais amplo de fatores de desenvolvimento institucional cruciais para as chances de “êxito duradouro” de uma ONG<sup>2</sup>. Esta ampliação da problemática da sustentabilidade, embora ainda recente, tem contribuído muito para uma compreensão mais complexa e integradora/holística da sustentabilidade, a qual se radica na visão de que o caráter mais ou menos duradouro de uma entidade depende do acesso regular a recursos, mas, acima de tudo, depende da qualidade de sua organização e de seu projeto institucional.

Esta nova percepção tem contribuído para o fortalecimento institucional de um conjunto amplo de ONGs as quais, até se depararem com o desafio da sustentabilidade, não haviam enfrentado de forma mais integral o imperativo do desenvolvimento institucional; isto é, não haviam se dado conta de que o desenvolvimento institucional permanente é condição *sine qua non* da sustentabilidade. Isto quer dizer que é inescapável para uma ONG encetar um processo permanente de atualização e qualificação de sua missão e de seu

---

<sup>2</sup> Ver Armani, Domingos. O Desenvolvimento Institucional como Condição de Sustentabilidade das ONGs no Brasil. In: *Aids e Sustentabilidade – Sobre as Ações das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília: Ministério da Saúde, Série C. n° 45, 2001, p.17-33.

projeto político, das bases de sua legitimidade, de sua capacidade de gestão estratégica, da adequação de sua estratégia de intervenção e metodologia, de sua habilidade e força para influenciar o processo das políticas públicas, de seus mecanismos de governança institucional, de sua disposição e preparo para gerar conhecimentos socialmente úteis e de administrar pessoas e recursos. Sustentabilidade, neste sentido, poderia ser definida como a capacidade institucional de interagir criativamente com contextos cambiantes, de forma a manter-se a relevância social e fortalecer-se a credibilidade da organização.

Um terceiro avanço, decorrente dos segundo, é o aparente paradoxo de que para ser sustentável, uma organização precisa se re-inventar. Isto é, a sustentabilidade não se oferece facilmente, ela requer enorme esforço continuado, determinação política e disposição para mudança de aspectos relevantes da cultura e do fazer institucional, gerando uma carga razoável de conflitos e tensões, seja, por exemplo, quanto ao planejamento estratégico e as estratégias de comunicação (se existentes), o perfil dos recursos humanos e a capacidade de gestão administrativo-financeira, ou mesmo à relação estratégica e orçamentária entre atividades-fim e atividades-meio.

Estes avanços recentes são muito importantes porque têm contribuído para, e de certa forma, expressam mudanças culturais substanciais no campo das ONGs. Talvez uma das principais mudanças seja a recém-descoberta percepção de que já não é mais possível concentrar toda a energia institucional nas atividades-fim, sendo necessário tratar também as questões do desenvolvimento institucional e da sustentabilidade como estratégicas. Até poucos anos atrás, a maior parte das organizações da sociedade civil (OSC) não tinha e de certa forma não precisava ter grandes preocupações com a organização em si e com sua gestão, concentrando praticamente toda sua energia e tempo na ação sociopolítica. Isto era visto como eficiente, pois se gastava pouco tempo (e recursos) com a vida interna da organização. Hoje, isso se coloca de outra forma. Dados o novo contexto para a ação social e os desafios à sustentabilidade das OSC, passa a ser fundamental para a sua credibilidade e sustentabilidade, qualificar tecnicamente o trabalho, clarear e compartilhar o projeto político/missão institucional, promover uma cultura e metodologias/instrumentos de planejamento estratégico e de monitoramento & avaliação, aperfeiçoar os mecanismos de gestão, qualificar a participação interna e a democratização dos processos decisórios, etc.... Com isso, cada entidade passa a ter de dedicar maior tempo, pessoas e recursos para

atividades-meio relativas ao fortalecimento das condições de sua sustentabilidade política e financeira. Quer dizer, trata-se de pensar não somente a estratégia de trabalho, mas também e de forma permanente as estratégias institucionais para o fortalecimento da entidade.

Uma outra mudança cultural relevante é a “descoberta” de que somente com intensa e diversificada inserção local e de fortalecimento da credibilidade institucional, uma ONG pode vir a ser sustentável. Isto é, a sustentabilidade de uma organização é também função do grau de “enraizamento” social, da capacidade de articulação local e de credibilidade construída junto aos atores relevantes do seu contexto de atuação.

### **Sustentabilidade: do que se trata?**

Estes avanços conceituais e mudanças culturais no campo das ONGs brasileiras, no entanto, embora importantes para o seu futuro, parecem não vir acompanhados de avanços correspondentes no tocante à consideração dos fatores contextuais que circunscrevem as chances de sustentabilidade deste campo de organizações e de cada uma delas. Com isso, corre-se o risco de indução a duas falácias: a primeira é a de que é possível para uma organização ou campo de organizações ser sustentável apenas a partir de sua qualificação técnico-organizacional e gerencial; a segunda quer nos fazer crer que as ONGs devem se adaptar e se ajustar o melhor possível a parâmetros supostamente definidos e imutáveis de financiamento, obscurecendo-se as visões e disputas a eles subjacentes.

No caso da primeira falácia, o que ocorre é que se acaba, mesmo involuntariamente, estimulando expectativas infundadas de que basta às organizações percorrerem “o caminho das pedras” da atualização institucional e do correspondente planejamento da captação de recursos, que a sustentabilidade emergirá no horizonte. Alimenta-se assim um mito – o da sustentabilidade como produto do esforço técnico-gerencial de organizações determinadas. Isto equivaleria a dizer que elas são as únicas responsáveis por sua sustentabilidade; ironicamente, neste sentido, a “sustentabilidade” de uma organização poderia ser equiparada à noção de empregabilidade do trabalhador, pelo que este assume a responsabilidade quase total por suas chances de emprego. O mito da sustentabilidade resultante apenas do próprio esforço, na verdade, contribui para a difusão da idéia de que ela é alcançável por uma organização em particular sem que, concomitantemente, o seu campo de organizações se projete como sujeito político coletivo no espaço público em

torno das disputas sobre o valor social do seu trabalho. A experiência internacional neste campo, pelo contrário, tem enfatizado a dimensão política e educativa que as estratégias de mobilização de recursos devem ter em relação às percepções de todos os atores e setores da sociedade relativas aos problemas sociais<sup>3</sup>.

Já no tocante à segunda falácia, se evita tematizar explicitamente o fato de que a busca da sustentabilidade se constitui em um campo de disputas em torno das estratégias nacionais de combate à pobreza e à desigualdade e também sobre o sentido da participação das ONGs na promoção do desenvolvimento. As chances de sustentabilidade de uma ONG em particular e do seu campo coletivo são orientadas por uma determinada visão da possibilidade de enfrentar a pobreza e a desigualdade, do papel do Estado e das políticas públicas, das formas e instrumentos de financiamento e de controle social público às organizações não-governamentais, das formas de as empresas realizarem sua responsabilidade social, e assim por diante. Isto é, as chances de sustentabilidade das ONGs são permeadas e condicionadas por visões, políticas e canais de financiamento referidas a temáticas, a determinados tipos de organização, a formas de intervenção e tipo de contribuição esperada das ONGs.

Chega-se, assim, a um ponto fundamental: a disputa pela sustentabilidade não deve se resumir apenas aos esforços por fortalecer a capacidade de interação criativa de organizações determinadas com o seu contexto visando conferir caráter duradouro ao valor social do seu projeto institucional, mas deve visar também ao desenvolvimento de estratégias coletivas de interlocução pública visando a mudança dos fatores jurídicos, políticos, institucionais e operacionais que circunscrevem as possibilidades de sustentação deste tipo de organização no país<sup>4</sup>. Por isso, é importante que, na luta pela sustentabilidade, as ONGs (i) julguem criteriosamente as possíveis implicações de cada oportunidade de financiamento para a sua autonomia, e (ii) que se engajem em processos coletivos de diálogo e ação política visando influenciar os marcos legais, políticos e operacionais de apoio a ONGs vigentes.

---

<sup>3</sup> Ver, por exemplo: Iório, Cecília. Mobilização de Recursos: algumas idéias para o debate. In: *Aids e Sustentabilidade – Sobre as Ações das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília: Ministério da Saúde, Série C. nº 45, 2001, p.53; Clayton, Andrew (Ed.). *Governance, Democracy & Conditionality: What Role for NGOs?* Oxford: INTRAC, 1994, e Bailey, Michael. Levantamento de Fundos no Brasil: Principais Implicações para as Organizações da Sociedade Civil e ONGs Internacionais. In: *ONGs – identidade e desafios atuais*. São Paulo: ABONG/Ed. Autores Associados, 2000, p.87-106.

<sup>4</sup> Op. Cit., p. 28.

Ao se falar em sustentabilidade, assim, está-se tocando em uma questão mais profunda e complexa do que a sustentação das ONGs; está-se, sim, tematizando a questão dos parâmetros éticos, culturais, políticos e técnicos que governam as concepções e formas como a sociedade enfrenta a problemática da pobreza e da desigualdade e da promoção do desenvolvimento. Quer dizer, é da própria relação Estado e sociedade, da relação entre economia e sociedade, do papel social das organizações não-governamentais *vis-à-vis* o Estado, as políticas públicas e as empresas, enfim, é da própria qualidade da democracia que se trata.

Se, no nível micro de uma organização em particular, a sustentabilidade pode ser definida como *a capacidade de sustentar de forma duradoura o valor social do projeto institucional a partir da interação criativa com contextos mutáveis*, no nível macro-social, a sustentabilidade pode ser tomada como *o grau de correspondência (legitimação social-pública) entre a ação coletiva das ONGs e as concepções, políticas e mecanismos (públicos e privados) de enfrentamento da pobreza e das desigualdades e de promoção do desenvolvimento*. Tal conceito faz referência e explícita, assim, o grau de interlocução pública e de aproximação negociada ao que possa ser considerado o “interesse público” quanto ao “lugar” das ONGs, em correspondência aos do Estado e do setor privado, no tocante ao enfrentamento da problemática social e à promoção do desenvolvimento.

Por fim, tematizar a sustentabilidade das ONGs é, também, lutar pela garantia de que existam políticas e fundos públicos destinados a apoiar de forma substancial (direta ou indiretamente) este tipo de organização, garantindo-se que o apoio público não signifique perda de autonomia da ONG e, especialmente, de seu caráter de sujeito político na sociedade civil<sup>5</sup>. E não só isso, lutar também para que os mecanismos e procedimentos institucionais e administrativos (critérios de acesso, parâmetros de controle social, instrumentos de acompanhamento e avaliação, normas administrativo-financeiras, etc.) sejam adequados e flexíveis para abarcar pequenas, médias e grandes organizações.

Indo mais longe, o financiamento público das ONGs não deveria considerar apenas o apoio às ONGs como prestadoras de serviços complementares e/ou ampliadores da

---

<sup>5</sup> Lembre-se que a sustentabilidade das ONGs/Terceiro Setor tanto nos Estados Unidos como na Europa se baseia em forte apoio de fundos públicos. Conforme pesquisa internacional comparativa recente envolvendo 22 países (Landim,1999), vê-se que as organizações do Terceiro Setor neles têm, em média, 40% de suas receitas oriundas do setor público, enquanto esta média cai para 15,5% nos países pesquisados na América Latina. No Brasil, chega a 14,5% apenas.

política pública; deveria também promover o apoio a ações de caráter mais propositivo, ações críticas a determinadas políticas de governo, ações de caráter experimental, etc. Mas isso só seria possível se tais políticas e fundos viessem a ser geridos com parâmetros públicos, e não meramente político-partidários, corporativistas ou tecnocráticos.

É muito importante assinalar que sem uma substancial política pública de apoio às ONGs elas não virão a ser sustentáveis como setor, e aquelas que porventura vierem a sê-lo, o serão na medida em que se “con-formarem” aos parâmetros privados (corporativos e não-governamentais) de apoio. Numa situação destas, muito do caráter público da ação das ONGs terá se perdido...

### **Sustentabilidade: como avaliar?**

Se tomarmos a sustentabilidade por sua dupla dimensão – em nível de cada organização e no nível mais geral do conjunto das ONGs, torna-se um exercício interessante pensar em variáveis e indicadores de sustentabilidade correspondentes.

As variáveis apresentadas a seguir são uma contribuição neste sentido.

#### Indicadores de sustentabilidade – variáveis ao nível da organização

- Capacidade de geração/captação de recursos em relação às necessidades (anuais ou trienais) de recursos da organização.
- Índice de diversificação das fontes de apoio, tanto em número como no tipo de financiadores.
- Proporção das receitas não vinculadas (oriundas de geração própria e de apoios de caráter institucional) em relação às receitas vinculadas (apoios específicos a programas, projetos, etc.).
- Grau de dependência em relação a recursos de origem internacional (supondo-se que, no longo prazo, a organização é tanto mais sustentável quanto maior for a proporção de recursos acessados no próprio país).
- Nível e tipo de condições (políticas e técnico-gerenciais) e expectativas expressas pelo financiador (em relação à autonomia da ONG)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfe. Fowler, Alan. *Striking a Balance – A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development*. London: INTAC/Earthscan, 1997, p.129.

- Densidade das relações com financiadores e grau de interlocução sobre tendências institucionais e escolhas estratégicas mútuas.
- Grau de desenvolvimento e qualidade dos instrumentos de *accountability* e de demonstração de resultados da organização.
- Nível de desenvolvimento institucional “interno”: (i) grau de relevância social contextualizada da missão e da estratégia de intervenção institucional; (ii) grau de compartilhamento da identidade e da missão e/ou nível de tensões e conflitos; (iii) grau de estabilidade e efetividade das estruturas e modos de governança institucionais; (iv) capacidade e parâmetros para gestão estratégica (sistema de PMA, instrumentos gerenciais, etc.), e (v) perfil ético-político, qualificação técnica e índice de rotatividade dos recursos humanos.
- Nível de desenvolvimento institucional “ampliado”: (i) credibilidade (e grau de conhecimento) da organização perante seu público beneficiário, movimentos sociais, órgãos públicos, outras ONGs, fundações sociais, universidades, empresas, agências de cooperação, etc.; (ii) capacidade para deflagrar e/ou influenciar processos de mobilização social e de impactar a agenda pública e as políticas públicas, e (iii) capacidade para estabelecer diálogo, parcerias e trabalho conjunto com outras instituições.

#### Indicadores de sustentabilidade – variáveis ao nível do conjunto do setor ONG

- Grau de credibilidade associado às ONGs como setor em nível nacional e internacional.
- Grau de iniciativa e participação do setor na interlocução pública sobre seu marco legal e sobre as formas de apoio públicas e privadas ao setor ONG no país.
- Grau de desenvolvimento e amadurecimento da legislação específica sobre apoio a ONGs.
- Capacidade das ONGs enquanto “campo” de dialogar e influenciar as concepções, políticas e modalidades de apoio dos financiadores internacionais e nacionais.
- Grau de aceitação por parte da legislação específica (especialmente a legislação referente às OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil e Interesse Público) e por parte dos governos (federal, estaduais e municipais) de que as ONGs devem manter-



se como sujeitos políticos autônomos, mesmo quando apoiadas com recursos públicos.

- Qualidade dos padrões e instrumentos de controle social público sobre as ONGs financiadas por recursos públicos.

### **Novas iniciativas para a sustentabilidade**

Dada a análise acima, e levando-se em conta o contexto favorável do governo Lula, indicam-se algumas iniciativas que podem contribuir para fazer avançar a sustentabilidade macro-social das ONGs brasileiras, sejam elas tomadas pelas redes de ONGs ou mesmo pelo novo governo. São elas:

- Dar curso e ampliar o processo de diálogo nacional sobre o marco legal do Terceiro Setor visando a proposição de um marco legal mais ampla e cuidadosamente debatido, mais completo, mais adequado às especificidades das ONGs, mais apto a tratar de forma diferenciada os diferentes tipos de organizações do Terceiro Setor, e que seja uma legislação mais claramente resultante de um debate público sobre o papel esperado das ONGs no desenvolvimento nacional. A atual lei das OSCIPs é aqui ponto de partida fundamental.
- Articular-se um processo de diálogo entre ONGs e as empresas e fundações empresariais, visando tematizar as políticas, estratégias e mecanismos de seleção e apoio a organizações da sociedade civil, de forma a avaliar a experiência até aqui desenvolvida e dela extrair lições para o futuro, buscando-se ainda constituir um espaço de reflexão sobre os fundamentos e o alcance das iniciativas privadas na área social e suas implicações para o setor não-governamental no Brasil.
- Abrir um fórum de diálogo governo federal – organizações da sociedade civil – agências (não-governamentais e governamentais/multilaterais) de cooperação ao desenvolvimento visando construir parâmetros mais compartilhados e complementares de apoio a organizações da sociedade civil.
- Articular-se um espaço de interlocução e de troca de experiências entre instituições e universidades que vêm desenvolvendo programas de assessoria e capacitação de ONGs, de forma a estimular-se a ampliação do atendimento em nível nacional, a

elevação da qualidade, as complementaridades e a eventual sinergia entre muitas destas iniciativas.

- Por fim, outra iniciativa oportuna seria que as próprias ONGs pactuassem e oferecessem à sociedade uma espécie de “código de ética” do setor, com o que, ganhariam maior credibilidade e se diferenciariam de um tipo de organização da sociedade civil que não se orienta por uma ética social-pública.

Com estas e outras iniciativas desta natureza se estaria favorecendo espaços e processos de interlocução que privilegiariam não apenas a dimensão técnico-gerencial da sustentabilidade, mas também, e acima de tudo, o necessário debate público sobre o valor social e os limites da contribuição das ONGs ao combate à pobreza, às desigualdades e à promoção de um desenvolvimento estimulador da justiça e da democracia.

### **Referências Bibliográficas**

Armani, Domingos. O Desenvolvimento Institucional como Condição de Sustentabilidade das ONGs no Brasil. In: *Aids e Sustentabilidade – Sobre as Ações das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília: Ministério da Saúde, Série C. nº 45, 2001, p.17-33.

\_\_\_\_\_. *Parceiros Relutantes? Governo e Organizações Voluntárias na Grã-Bretanha*. Porto Alegre: Mimeo, 1996.

Armani, Domingos & González, Roberto. *Desafios ao Desenvolvimento Institucional na Rede PAD*. Porto Alegre: PAD, 2000.

Fowler, Alan. *Striking a Balance – A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development*. London: Earthscan, 1997.

Iório, Cecília. Mobilização de Recursos – Algumas Idéias para Debate. In: *Aids e Sustentabilidade – Sobre as Ações das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília: Ministério da Saúde, Série C. nº 45, 2001, p. 53-57.

Landim, Leilah. *As Organizações Sem Fins Lucrativos no Brasil – Ocupações, Despesas e Recursos*. Projeto Comparativo Internacional sobre o Setor Sem Fins Lucrativos, The Johns Hopkins University/ISER. Rio de Janeiro: Nau, 1999.

Valderrama, Mariano. *El Fortalecimiento Institucional y los Acelerados Cambios en las ONG Latinoamericanas*. ALOP, CEPES, 1998.