

## O TERCEIRO SETOR E O DESAFIO DA SUA GESTÃO

Cristiane dos Reis de Oliveira<sup>1</sup>  
Elsa Souza Kraychete<sup>2</sup>

**Resumo:** *Este artigo busca refletir sobre o conceito de Terceiro Setor dada a sua importância, colocando indagações na atual conjuntura. Nesta reflexão apresenta-se a contextualização histórica do “surgimento” do Terceiro Setor e das entidades que o compõem e a profissionalização da gestão das Organizações Não-Governamentais (ONGs). Nota-se que Terceiro Setor compreende uma série de organizações diferenciadas e não há consenso sobre seu significado, tampouco há acordo sobre a sua composição. No que se refere à gestão de ONGs, observa-se que há pouca informação publicada sobre a prática de gestão das ONGs, e embora seja esta uma questão que emerge de forma desafiadora para os profissionais e estudiosos da área, não se verifica um modelo de gestão própria das ONGs. O que se constata é que o referencial teórico utilizado para o estudo da gestão dessas organizações usa como base as teorias administrativas construídas para a gestão empresarial, o que nos conduz ao questionamento quanto a adequação por se tratar de instituições de naturezas distintas.*

**Palavras-Chave:** Terceiro Setor; Gestão; ONGs.

### 1. INTRODUÇÃO

O momento atual nos leva a repensar o papel do Estado, principalmente após a avalanche neoliberal de redução de seu tamanho e atuação. Nesse contexto, a responsabilidade social das empresas é apontada como item importante na agenda da sociedade. Assim, o Terceiro Setor aparece como um “novo” ator social para equilibrar as atuações dos dois outros atores – Estado e Mercado. A “novidade” é relativa, uma vez que organizações filantrópicas sempre existiram. O que consideramos realmente novo é a visibilidade das organizações do Terceiro Setor e o interesse em profissionalizá-las.

O Terceiro Setor ganha, assim, em expressão à medida que avança nas questões relacionadas às políticas públicas. Sua participação é importante no processo de elaboração de novas formas de articulação na esfera pública. Isto, sem dúvida, agrega mais valor às organizações deste setor.

As organizações que constituem o Terceiro Setor representam uma alternativa para canalizar esforços da sociedade civil tendo em vista o desenvolvimento social. Essas organizações se multiplicam a cada dia e atuam em diversas áreas. O surgimento dessas entidades está inserido em uma nova conjuntura social, onde a complexidade dos problemas sociais impõe soluções capazes de reduzir a exclusão para construir uma sociedade mais justa.

Essas organizações acabam assumindo o papel que antes era do Estado, estabelecendo parcerias para o desenvolvimento social a partir de projetos que atendam as necessidades da sociedade. Contudo, para sua funcionalidade e sustentabilidade, necessitam de uma gestão própria que contemple suas especificidades. Assim, a gestão das organizações do terceiro setor

---

<sup>1</sup> Aluna do Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador – UCSal. E-mail: [kris.oliver@terra.com.br](mailto:kris.oliver@terra.com.br).

<sup>2</sup> Orientadora – Professora Doutora do Programa de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador – UCSal.

tem sido um dos temas que mais têm preocupado os profissionais e gestores da área. Essa preocupação pode ser explicada pela diversidade de demandas sociais e organizacionais que tais entidades enfrentam.

As teorias administrativas são adaptadas para a gestão das ONGs, contudo, ainda não avançaram o suficiente para levar em consideração suas especificidades.

Este estudo propõe fazer uma abordagem teórica sobre o terceiro setor, enfatizando sua contextualização histórica e abordando a questão da gestão, considerando ser um desafio para os profissionais e estudiosos da área.

## 2. CONCEITOS DE TERCEIRO SETOR

A expressão Terceiro Setor é de procedência norte-americana, contextualizada por uma cultura política e cívica associativista e voluntarista, baseada no individualismo liberal. (LANDIM *apud* MONTAÑO, 2002).

Segundo Montañó (2002), o termo surge como um conceito cunhado nos Estados Unidos, em 1978, por John D. Rockefeller III, e a origem é norte-americana, revelando também a procedência e funcionalidade com os interesses de classes.

Construído a partir do recorte do social em esferas: o primeiro setor está representado pelo Estado, o segundo setor, composto pelo mercado, e o terceiro setor<sup>3</sup>, constituído pela sociedade civil<sup>4</sup> (MONTAÑO, 2002).

Este recorte neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, acaba isolando e automatizando a dinâmica de cada um dos setores e assim, desistoriciza a realidade social, como se o político pertencesse

---

<sup>3</sup> A leitura dominante sobre o fenômeno terceiro setor apresenta falta de rigor teórico e distância da ideologia da realidade social. A primeira debilidade teórica está no termo “terceiro” e “primeiro”. Supõe-se que o terceiro setor teria vindo para resolver um problema de dicotomia entre o público (Estado) e o privado (mercado). Se o Estado está em crise e o mercado tem uma lógica lucrativa, nem um nem outro poderiam dar respostas às demandas sociais. O terceiro setor seria a articulação/intersecção materializada entre ambos os setores: o “público porém privado”, a atividade pública desenvolvida pelo setor privado (cf. Fernandes, 1994: 127; Cardoso, In Ioschpe, 1997: 8; Thompson, in Ioschpe, 1997: 41, Kisil, in Ioschpe, 1997: 142), e / ou a suposta superação da equiparação entre o público e o Estado: “público não estatal” (cf. Bresser Pereira, 1998: 235 ss., Bresser Pereira e Grau, 1999) e seria também o espaço “natural” para esta atividade social. (MONTAÑO, 2002, p. 54).

<sup>4</sup> Do ponto de vista teórico, sociedade civil pode ser entendida a partir de três contextos políticos recentes. O primeiro está relacionado com o Leste Europeu, cujo discurso se produz como marco das críticas ao socialismo autoritário. Em um primeiro momento apresentando-se capaz de articular uma estratégia para a transformação dos regimes ditatoriais e também buscar a reconstrução de vínculos sociais à margem do Estado e do partido. A crise do socialismo no Leste Europeu invoca a sociedade civil em uma clara oposição à sociedade política do Estado. O segundo contexto está relacionado com as transições latino-americanas. Neste caso, a reconstrução da sociedade civil representou condição para a democratização. A sociedade civil era entendida como uma rede de grupos e associações que se colocavam entre a família e os grupos nas instâncias estatais. No terceiro contexto, a discussão européia e norte americana relacionada ao ressurgimento do conceito de sociedade civil está ligada diretamente com a crise do Welfare State, cujo discurso emerge em um ponto de confluência e de crítica ao Estado. (RABOTNOKOF, 1999, p. 28-33). Em síntese a autora afirma (...) antes de su inclusión como um actor privilegiado o como contraparte de la Reforma del Estado, la sociedad civil hace su entrada (encarnada em los destinatários o los afectados pó los proyectos), mediante el énfasis puesto em uma metodologia y una estrategia participativas(...). (...) La participación surge como uma innovación metodológica que parece ofrecer resultados sustentables, aun a pesar de la resistencia de los gobiernos y a veces de los setores sociales. (RABOTNOKOF, 1999, p. 34).

à esfera estatal, o econômico ao âmbito do mercado e o social remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista. (MONTAÑO, 2000, p. 53).

A Tabela 1 apresenta uma divisão proposta por Fernandes (1994), caracterizando de forma relativa o setor público, o setor privado e o terceiro setor. Os três setores interpenetram-se e condicionam-se de tal maneira que a definição exata dos limites é o motivo de controvérsias e variações no tempo e no espaço.

**Tabela 1 - Características dos três setores sociais**

<b>Agentes</b>	<b>Fins</b>	<b>Setor</b>
Públicos	Públicos	Estado
Privados	Privados	Mercado
Privados	Públicos	Terceiro Setor

**Fonte:** FERNANDES (1994, p. 25)

Na Tabela 2, podemos reproduzir a identificação dos setores sociais na tentativa de concatenar as definições apresentadas.

**Tabela 2 - Identificação dos setores sociais**

<b>Esfera</b>	<b>Fins</b>	<b>Setor</b>
Estado	Públicos	Primeiro
Mercado	Privados	Segundo
Sociedade civil	Públicos	Terceiro

Elaboração própria.

Observa-se então que Estado, mercado e sociedade civil são identificados como primeiro, segundo e terceiro setores, respectivamente. Mas, essa definição é contestada por Rifkin, quando destaca que o “Terceiro Setor” é de fato o “primeiro setor”, enfatizando que há clara primazia histórica da sociedade sobre as demais esferas, pois historicamente o Estado e o mercado são produzidos pela sociedade civil (RIFKIN *in* IOSCHPE, 1997, p. 21).

Considerando que os setores sociais estão constituídos pelo primeiro setor (Estado), segundo setor (mercado) e terceiro setor (sociedade civil), podemos inferir que o último está constituído por entidades que possuem fins públicos, embora sejam de natureza privada, ou ainda, constitui-se em atividades realizadas pelo setor privado, sem vínculo direto com o Estado, e não distribui lucros.

As entidades que compõem o terceiro setor representam outro aspecto que abre ponto de discordância entre autores que tratam do tema. Segundo Ferreira (2005), pesquisa realizada em 13 países, incluindo o Brasil, desenvolvida pelo Institute for Policy Studies da John Hopkin University (JHU) a partir do final da década de 1980, estabelece apenas cinco critérios para o enquadramento de uma organização como pertencente ao terceiro setor:

1. Formalização – a entidade deve estar estruturada, com reuniões regulares, representantes reconhecidos e trabalhos consolidados como regulares;
2. Natureza privada – somente são aceitas instituições separadas do Estado;
3. Não distribuição de lucros – indica que os excedentes financeiros que venham a ser gerados devem ser aplicados nas suas atividades-fim, proibindo, portanto, o repasse aos sócios;

4. Autogestão – as entidades precisam ter estrutura de governança própria, gerindo de forma autônoma as suas atividades; e
5. Participação voluntária – sinaliza que deve haver um corpo voluntário envolvido nas atividades institucionais, além de destacar também que a filiação à organização deve ser facultativa e não compulsória.

Partindo dessa delimitação, seriam consideradas não pertencentes ao terceiro setor, diversas instituições sem fins lucrativos como, por exemplo, as fundações empresariais e as entidades mantidas por ordens religiosas, por não atenderem ao item quatro, pois não possuem autonomia administrativa. Também os Conselhos de Classes, sob estes critérios, não pertencem ao Terceiro Setor, por fugir ao quinto quesito, posto que a filiação é compulsória para todos que exercem profissão regulamentada, não existindo portanto a participação voluntária. Do mesmo modo, as universidades e hospitais *filantrópicos*, por não cumprirem o item cinco da proposta relativa ao voluntarismo, estariam fora dos limites do Terceiro Setor.

Diferente dessa concepção, destacamos a formulação apresentada por Landim (1993), na tentativa de identificar as instituições que fazem parte o terceiro setor:

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

Fica, portanto, evidenciada a dificuldade conceitual na definição do que seja o Terceiro Setor. Observa-se que, assim como as demais tentativas de delimitação do setor em referência, a proposta pela JHU acaba por não contemplar toda a diversidade encontrada. Se tomarmos a proposição elaborada por Landim, ainda não existe clareza em relação ao conceito do Terceiro Setor, seu perfil e seus contornos.

### 3. O NASCIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

Uma das versões apresentadas para o surgimento das organizações sociais do que hoje vem sendo denominado o Terceiro Setor, remonta aos séculos XV e XVII, na Europa, América do Norte e América Latina, a partir dos movimentos associativos que tinham caráter religioso ou político.

O caráter religioso deu-se em virtude das dissidências religiosas ocorridas na Europa, enquanto que o caráter político está relacionado às influências sofridas pelos sistemas de governo e pelas políticas nacionais.

Por volta de 1800, surgem as associações patronais e os sindicatos de trabalhadores e, posteriormente, seus interesses, no âmbito das políticas públicas do Estado, por partidos políticos criados para tal fim, intensificando e diversificando a relação da sociedade civil e do setor privado com o Estado e com o governo.

Uma explicação para o surgimento das ONGs remonta ao período imediatamente posterior à segunda guerra mundial, destacando a cooperação dos países europeus com as antigas colônias, após terem sido ocupados por exércitos inimigos durante o conflito (PRESSBURGER; VIANA *apud* FERREIRA, 2005).

Esses grupos organizados tinham como orientação a conquista de objetivos relacionados ao suprimento de necessidades básicas de educação, saúde, moradia e trabalho em espaços onde o governo não atuava, tornando evidente o descrédito das pessoas em seus representantes

políticos. Com o padrão de organização alcançado em menos de uma década, esses grupos eram distinguidos das entidades políticas e sociais que até então haviam sido veículo de participação e integração da cidadania. Para isso, foram criados órgãos de cooperação intergovernamental para viabilizar o repasse dos recursos. Contudo, a relação com os países envolvidos foi ficando complexa e a solução encontrada foi criar ONGs com a responsabilidade de repassar os recursos.

Uma outra versão para o surgimento das ONGs é a que vem à tona a partir do final dos anos 60, principalmente nos Estados Unidos e na Europa, onde as discussões políticas deram foco à idéia de auto-governo. Nesta época, a partir dessa orientação, diversos grupos organizados surgiram, principalmente, nos países desenvolvidos e começaram a administrar diretamente a vida comunitária, à partir da vivência cotidiana compartilhada (CARVALHO, 1995).

De acordo com Albuquerque (2006), na América Latina, na década de 70, as organizações da sociedade civil atuavam fortemente na redemocratização dos países, com ações voltadas para a política social de desenvolvimento comunitário e para a execução de atividades de assistência e serviços nos campos de consumo, educação de base e saúde, entre outros.

Ainda segundo Albuquerque (2006), na década de 80, a conjuntura latino-americana alterou-se significativamente. A maioria dos países restabeleceu regimes democráticos, e passou a viver fortes crises econômicas acompanhadas por altos índices inflacionários. Os governos passaram a adotar uma política neoliberal de desenvolvimento, o que agravou a situação de pobreza nos países do Terceiro Mundo. Paralelamente, ocorreu o crescimento do setor informal da economia e aumentou o descrédito do Banco Mundial e das instituições internacionais quanto ao destino dado pelos órgãos governamentais aos recursos alocados em programas de desenvolvimento social.

Segundo Kraychete (2005), é nesse contexto que as ONGs passam à condição de interlocutoras idôneas, que garantem melhor acesso aos grupos-alvo, o que possibilita maior inclusão dos destinatários das políticas sociais.

(...) o Estado, desresponsabilizado do atendimento de serviços sociais prestados de maneira universal, apresenta-se como um parceiro da sociedade no atendimento das demandas sociais. Na ausência de estatutos firmados nos direitos, as associações comunitárias, as empresas, as organizações não governamentais, as Igrejas, compondo uma pouco definida sociedade civil, organizada num Terceiro Setor, são convocadas para assumir responsabilidades ante a pobreza e a exclusão social (KRAYCHETE, 2005).

A partir de então, o crescimento do número de Organizações Não-Governamentais é observado. A demanda por ações sociais torna-se crescente e diversas ONGs são criadas tendo como foco de atuação, a educação, saúde, cultura, comunidade, apoio à criança e ao adolescente, voluntariado, meio ambiente, apoio a portadores de deficiência. Essas organizações passam, em sua maioria, a atuar em parcerias com governo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> A estratégia de atuação conjunta com o Estado através da execução de projetos e implementação de políticas públicas passa, para alguns tipos de ONGs, pela análise dos ganhos que essa atuação traz para as próprias organizações: além da sobrevivência material, através de recursos financeiros providos do Estado, um aumento na sua própria capacitação, o prestígio que advém do reconhecimento do Estado e a conseqüente maior presença na mídia etc. (...) Para aquelas ONGs que sustentam projetos políticos que vão além de sua própria sobrevivência, a maior parte dos formatos que assume a relação com o Estado oferece motivos de preocupação: o risco da cooptação pelo Estado e da perda de autonomia, o risco “de virar uma organização ‘mais técnica, menos política’ ” (...), (...) a

Estes organismos passam a ter crescente relevância na prestação de serviços e ampliam sua presença através da demarcação territorial na sociedade, tornando-se essenciais para atuarem assumindo o papel outrora exclusivo do Estado junto à população.

É nesse contexto, marcado pela impotência do Estado para atender às demandas sociais, que surgiram propostas alternativas, à margem da esfera governamental. Talvez a novidade mais significativa nesse caso tenha sido o aparecimento das chamadas organizações não-governamentais (ONG's), mais recentemente conhecidas como organizações do setor público não-governamental. Essas organizações não fazem parte do Estado, nem a ele estão vinculadas, mas se revestem de caráter público na medida em que se dedicam a causas e problemas sociais e em que, apesar de serem sociedades civis privadas, não têm como objetivo o lucro, e sim o atendimento das necessidades da sociedade (TENÓRIO, 2005, p. 7).

Reconhecemos o importante papel social desenvolvido pelas ONGs. Acreditamos que seu surgimento deu-se, inclusive, em virtude das demandas sociais não atendidas pelo Estado. Mas, não podemos pensar em inversão de papéis, no sentido de transferência da responsabilidade social do Estado para as ONGs. Contudo, observamos que cada vez mais essas entidades assumem o papel antes atribuído ao Estado, evidenciando a inoperância deste no atendimento às necessidades básicas da sociedade através do desenvolvimento de políticas sociais.

Entendemos que a mudança de papéis entre o Estado e as Organizações Não-Governamentais, partindo do princípio de que a responsabilidade das políticas públicas é transferida para a sociedade civil, representa um retrocesso social, na medida em que passa a vigorar o descompromisso com a universalização dos direitos.

#### **4. HISTÓRICO E PERFIL DAS ONGs NO BRASIL**

A expressão ONG foi criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1940, para designar entidades não-oficiais que recebiam ajuda financeira de órgãos públicos para executar projetos de interesse social na área de “desenvolvimento da comunidade” (GOHN *apud* TEIXEIRA, 2003).

O termo ONG vem progressivamente tendo seu significado melhor demarcado. O Banco Mundial, por exemplo, até 1999, utilizava a expressão ONG, para referir-se tanto a organizações intermediadoras de repasse de recursos quanto a movimentos sociais e associações comunitárias.

Uma das concepções em relação ao surgimento das ONGs brasileira, remonta a década de 70, período marcado por ações políticas de resistência à ditadura militar.

Nessa época os institutos e centros de educação popular eram pontos de apoio do trabalho de base desenvolvido naquele momento, sendo sua ação legitimada e reconhecida através da rede horizontal que mantinha com as organizações de base e do seu posicionamento a favor de resistência e oposição ao regime militar, assumindo então sua autonomia em relação ao Estado e serviço aos movimentos sociais.

Ainda uma outra abordagem pode ser considerada para o estudo do surgimento das ONGs brasileiras. Essa abordagem considera que as ONGs começaram a surgir no Brasil no século XVIII, quando foram formadas diversas associações de práticas voluntárias que lançaram no país as bases do setor sem fins lucrativos.

As congregações religiosas e confrarias são citadas como exemplos, posto que surgiram naquela época sob forte influência de práticas cristãs de origem européia. Com a relação estabelecida entre a Igreja Católica, que era indutora do processo, e o Estado, não houve empecilhos para a consolidação do movimento filantrópico, pois tinha o respaldo do governo (LANDIM, 1993).

Não identificamos consenso no que se refere à caracterização do período autoritário como marco do surgimento dos movimentos sociais que deram origem às ONGs no Brasil. Destacamos aqui uma outra teoria que relaciona o surgimento das ONGs brasileiras à efervescência cultural vivenciada pelo país nos anos 1960. Nesta época destacavam-se as Comunidades Eclesiais de Base, associações de pequenos produtores e as cooperativas rurais, dentre outras. Essa vertente afirma que os movimentos sociais se retraíram durante o período dos governos militares, retornando com o início do processo de redemocratização (GARRISON *apud* FERREIRA, 2005).

Já na década de 80, com o fortalecimento dos movimentos sociais, o mapa das entidades é redesenhado<sup>6</sup>. Só a partir de então o nome ONG é assumido pelas entidades no Brasil, LANDIM (1998).

## 5. ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS EM NÚMEROS

As Organizações Não-Governamentais movimentam mais de US\$ 1 trilhão em investimentos no mundo, sendo cerca de US\$ 10 bilhões deles no Brasil, o que equivale a 1,5% do PIB. Estima-se, ainda, que o número de entidades que compõem o Terceiro Setor seja superior a 540 mil, incluindo ONGs, fundações, associações civis e unidades assistenciais<sup>7</sup> (TACHIZAWA, 2007, p. 21).

Estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), mostra que, em 2002, havia 276 mil Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos (Fasfil) no país, empregando 1,5 milhão de pessoas, e destacando também a pluralidade e heterogeneidade dessas organizações sem fins lucrativos: igrejas, hospitais, escolas, universidades, associações patronais e profissionais, entidades de cultura e recreação, meio ambiente, de desenvolvimento e defesa de direitos, etc (ABONG, 2002).

Ainda segundo a mesma pesquisa, o conjunto das associações e fundações brasileiras é formado por milhares de organizações muito pequenas e por uma minoria que concentra a maior parte dos empregados das organizações. Cerca de 77% delas não têm sequer um empregado e, por outro lado, cerca de 2.500 entidades (1% do total) absorvem quase um milhão de

---

<sup>6</sup> Neste período, assistimos a constituição de um campo democrático no seio da sociedade civil, formado por movimentos populares e sociais pluriclassistas, como o de mulheres, de negros, por lideranças sindicais e por ONGs então emergentes na cena política nacional. (GOHN, 2003, p. 52).

<sup>7</sup> Conforme apresentamos anteriormente, existem concepções diferentes em relação às entidades que compõem o Terceiro Setor. Para os dados obtidos, consideramos a composição como a apresentada por Landim.

trabalhadores. Esse pequeno universo é formado por grandes hospitais e universidades pretensamente sem fins lucrativos, na sua maioria, entidades filantrópicas (portadoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, que possibilita a isenção da cota patronal, devida em razão da contratação de funcionários e prestadores de serviços). (ABONG, 2002).

O fortalecimento e crescimento das ONGs é destacado a partir do anos 80, com o aumento do número de ONGs no Brasil. Das organizações associadas à Abong, 60% das entidades foram legalmente fundadas a partir de 1985, indicando o quanto são recentes, e 15,4% tendo sido criadas a partir dos anos 90. As mais antigas, criadas nos anos 70, representam um pouco mais que 21% do conjunto, indicando o baixo grau de informalidade dessa época<sup>8</sup>. (TACHIZAWA, 2007, p. 25).

A pesquisa ainda destaca que a maior parte das ONGs, 52%, declararam atuar na área educacional, evidenciando que no campo de atuação a principal atividade das ONGs está direcionada para esta área.

No que se refere aos beneficiários dos serviços prestados pelas ONGs, Tachizawa (2007) destaca que a maioria, 61,7%, são as organizações populares e movimentos sociais. “No Brasil, desde que o Estado deixou de ser o único agente implementador de políticas sociais, passando a trabalhar em parceria com a sociedade civil, o trabalho das ONGs vem ganhando importância (TACHIZAWA, 2007. p 23).

Outros dados interessantes que podemos destacar referem-se às fontes de recursos das ONGs, onde a maior concentração está nas Agências Internacionais de Cooperação, representando 78,57%, seguidas da comercialização de produtos e serviços 46,43% e com 45,41% da representação das fontes de recursos (TACHIZAWA, 2007. p 23).

Segundo Tachizawa (2007), não é falta de verba o que mais preocupa as organizações, e sim o fato de que, com maior visibilidade, as ONGs passaram a ter mais trabalho, e que para a realização dessas atividades e para atendimento ao mercado beneficiário e fornecedor de recursos as ONGs se deparam com um fator complexo que é sua gestão.

Entendemos que a falta de recursos para implementações de projetos é também um fator que preocupa as ONGs. Entretanto, podemos inferir que, com o crescimento do mercado financiador e com a política de responsabilidade social adotada pelo mercado e diversos outros fatores, a falta de verba não tenha assumido papel mais importante que a gestão.

Consideramos que a gestão é inerente a qualquer organização independente da área de atuação, além disso, constitui uma habilidade necessária para tornar produtivo o conhecimento interdisciplinar dos membros que a compõem, conduzindo para o sucesso das entidades, tendo em vista que ela é um mecanismo utilizado para focalizar os esforços da organização no atingimento de sua missão final. Por isso, tem sido bastante discutida pelos estudiosos e profissionais da área.

---

<sup>8</sup>Cabe notar que, dentro da idéia de Terceiro Setor, encontram-se tanto organizações formalizadas juridicamente quanto informais, com uma gestão estruturada e profissionalizada, quanto não estruturada e pouco profissionalizada, de grande quanto de médio e de pequeno portes, de caráter supra-nacional ou multinacional quanto local (CARVALHO, 1997; FERNANDES, 1994), com fontes de financiamentos atreladas ao Estado e/ou grandes empresas, quanto sem fontes regulares de financiamentos de suas atividades, entre outras diferenciações (COSTA JÚNIOR, 1998).

## 6. GESTÃO DE ONGs, O DESAFIO DO TERCEIRO SETOR

Frente ao essencial papel que as ONG's têm exercido, uma questão importante refere-se à sua gestão. A gestão dessas organizações encontra-se num complexo campo, com desafios ímpares, diferente das administrações dos setores público e empresarial. Mas, ainda diante das dificuldades, a gestão na organização pode capacitá-la a proporcionar o impacto social demandado e, ainda assim, manter sua identidade e coesão organizacional, requisitos para a continuidade de seu trabalho.

Entendemos que a necessidade de gestão decorre da prática das organizações e das agências financiadoras, que tinham que prestar conta dos recursos ao Estado e demais financiadores, e decorrente do novo arranjo institucional envolvendo o mercado, Estado e sociedade civil. “Muitas vezes as ONGs são obrigadas a respeitar a lógica e os critérios que regem a economia, sendo impulsionadas a adotar estruturas quase empresariais e a assumir um papel de eternas assistidas, sujeitas às políticas do governo” (ONORATI *apud* FERREIRA 2005).

Logo que surgiram no Brasil, as Organizações Não-Governamentais tinham uma administração bastante informal, marcada pelo amadorismo e conduzida basicamente pelo militante. Podemos verificar que hoje a atuação cada vez mais profissional e a gerência mais eficiente e eficaz são fatores que as organizações precisam alcançar.

A credibilidade conquistada junto a agências de cooperação que passaram a lhes repassar significativos recursos e as crescentes demandas sociais, conduziram as ONGs a um tipo de gestão mais pragmática, sem abolir as causas centrais dessas organizações. Na busca dessa performance profissionalizante, as organizações sem fins lucrativos absorvem práticas e modelos do mercado e do setor público, tentando adaptá-los à coerência do seu setor correspondente.

As teorias administrativas, condizentes com as questões sociais atuais, foram criadas para empresas e somente uma pequena parcela de seus conceitos e práticas está sendo adequada às organizações sociais por seus gestores. Porém, esses métodos acabam conflitando com as questões específicas das organizações, por não visarem lucros. Entendemos que esse fato vem gerando metodologias de gestão para que organizações do Terceiro Setor transformem-se em alvo de estudos e pesquisas.

Nas últimas décadas, ocorreram mudanças intensas nas organizações do Terceiro Setor. Nos anos 2000, a abordagem estratégica ocupa parte central na administração das ONG's. Fala-se tranquilamente em planejamento estratégico, objetivos, metas e resultados. Mais do que falar, isso é uma exigência do próprio mercado, entendido aqui como as agências financiadoras, incluindo o Estado. O vocabulário banido no passado tornou-se palavra de ordem e uma necessidade de aplicação nas organizações.

Mediante esses fatores, as organizações começaram a desenvolver uma gestão estratégica e buscar uma nova institucionalidade, apostando na precisão de ter competência e capacidade estratégica para sobreviver e garantir espaço político, em um contexto de transformações, globalização e novos desafios.

Segundo Tenório (1998), a gestão estratégica é “um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas, no qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s)” e a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica na medida em que propõe “um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais.

Segundo França Filho (2003), podemos entender a gestão social como um tipo de gestão organizacional cuja racionalidade majoritária se distancia da lógica instrumental, cujo

conceito pode seguir por dois caminhos - o da “negação” de outras formas de gestão (a gestão pública governamental, a gestão empresarial) e o da “afirmação” de sua particularidade. A primeira vertente conceituando-a a partir do que ela não é, entendendo que se distingue da gestão privada e difere da gestão pública.

O segundo caminho refere-se à afirmação da particularidade da gestão social, buscando estabelecer características específicas da gestão das chamadas organizações sociais.

Então, quais seriam as particularidades da gestão social, que conduz ao conceito de distinção da gestão empresarial e diferenciação da gestão pública? Podemos entender que a gestão social é extremamente marcada pela lógica de proximidade, fontes de legitimidade do gestor social. Ainda podemos considerar como especificidades da gestão social o fato de o econômico se transformar em meio para o alcance de objetivos sociais, políticos, culturais, ecológicos, etc., (FRANCA FILHO 2003).

Além disso, podemos destacar também como particularidade da gestão social o conhecimento específico e acumulado em setores sociais de regras abandonados pelo Estado e a capacidade de produzir respostas rápidas aos problemas sociais e à capacidade de produzir inovações para atender as demandas sociais.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo buscamos refletir sobre uma área bastante peculiar que é o Terceiro Setor. Observamos que não existe um consenso em relação a seu conceito, a sua composição e tampouco à definição da origem das Organizações Não-Governamentais e seu significado.

Destacamos ainda que a atuação da ONG, realizando papel que antes era exclusivo do Estado, tem contribuído para a realização de ações sociais em uma sociedade cuja demanda social é grande e preocupante.

Entendemos ainda que as teorias administrativas e os modelos de gestão empresarial não podem ser usados para gestão social sem que antes sejam consideradas as especificidades desta, pois o gerenciamento de organizações do Terceiro Setor é diferenciado daqueles praticados nos setores governamental e privado, uma vez que o seu processo de gestão é influenciado pelas características inerentes a estas organizações e pela evolução do papel que estas desempenham.

Por desenvolver um papel importante na sociedade, as organizações do Terceiro Setor merecem um destaque importante no que se refere a estudos e metodologias para definição de um modelo de gestão próprio a essas entidades, de modo que possam atuar e garantir o cumprimento de sua missão, atendendo as necessidades da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. **Terceiro setor: história e gestão de organizações**. São Paulo: Summus, 2006.

CABRAL, Eloísa Helena de Souza. **Terceiro Setor: gestão e controle social**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO, Nanci Valadares de. **O terceiro sujeito: um novo ator para um velho cenário**. In: DOWBOR L. et al (org.) **Desafios da Globalização**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

- CARVALHO, Nanci Valadares de. **Autogestão: o nascimento das ONGs**. 2ª ed. rev. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- COSTA JÚNIOR, L. C. Cadernos do III Setor – **Terceiro Setor e Economia social**. São Paulo: FGV / EAESP, n° 2, 1998.
- DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DRUCKER, Peter F. **Administração de organizações em fins lucrativos - princípios e práticas**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1993.
- FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. 2 ed., Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FERREIRA, Victor Cláudio Paradela. **ONGs no Brasil: um estudo sobre suas características e fatores que têm induzido seu crescimento**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2005.
- FRANÇA FILHO, G. C. **Gestão social: um conceito em construção**. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 9., 2003, Salvador. **Anais**. Salvador, 15-19 jun. 2003.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2 ed., São Paulo: Cortez, 2003.
- HUDSON, Mike. **Administrando Organizações do Terceiro Setor**. São Paulo: Makron Books, 1999.
- IOSCHPE, Evelyn Berg (org.) **3º Setor – desenvolvimento social sustentado**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- KLIKSBERG, B. **O desafio da exclusão: para uma gestão eficiente**. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- KRAYCHETE, Elsa Sousa. **O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista**. Tese. (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.
- LANDIM, L. **A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome**. Tese de doutorado. PPGAS/UFRJ, 1993.
- \_\_\_\_\_. (org) **Ações em sociedade; militância, caridade, assistência etc**. Rio de Janeiro, ISER/Nau, 1998.
- MENDES, Luiz Carlos Abreu. **Visitando o terceiro setor (ou parte dele)**. Disponível na INTERNET via [URL:http://www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Arquivo capturado em 05/04/2007.
- MONTAÑO C. **Terceiro Setor e Questão Social – crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.
- RABOTNOKOF, Nora. **La caracterización de la sociedad civil em la perspectiva del BID e del BM. Perfiles Latino Americanos**. México, Facultad Latinoamericana de Ciências Sociales, 1999.
- TACHIZAWA, Takeshy. **Organizações não governamentais e Terceiro setor: criação de ONGs e estratégias de atuação**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Identidade em construção: as organizações não governamentais no processo brasileiro de democratização**. São Paulo: Annablume; Fapesp; Instituto Polis, 2003.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (org.) **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais**. 9ª ed., Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2005.