



GESTÃO DE PESSOAS EM INSTITUIÇÕES DO TERCEIRO SETOR: UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA

**Selma Frossard Costa*

RESUMO

O presente texto tem como objetivo suscitar uma discussão preliminar sobre a gestão de pessoas no contexto das organizações da sociedade civil, que atuam sem fins lucrativos em atividades de interesse público; o chamado terceiro setor. Trata-se de um tema atual, considerando o profundo e acelerado processo de mudanças determinantes de uma nova conjuntura social, econômica e política, em nível mundial, nacional e regional. O processo de reconfiguração do ambiente externo dessas organizações vem despertando-lhes a necessidade de refletir o ambiente interno das mesmas, onde a questão dos recursos humanos aflora como um dos principais setores a serem repensados e trabalhados.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de Pessoas; Terceiro Setor; Organizações Não- Governamentais.

ABSTRACT

The present article aims at eliciting a preliminary discussion about the management of people in the context of civil society organizations, which perform activities of public interest with no lucrative goals; the so-called third sector. It's about an up-to-date topic which takes into consideration the deep and accelerated process of significant changes in a new economical, political and social structure, at global, national and regional levels. The process of reconfiguration of the external environment of those organizations has called for the need of reflection about the internal environment of such organizations, where the issue of human resources is seen as one of the main sectors to be re-thought and worked on.

**KEY-WORDS: People Management; Third Sector;
Non-Governmental Organizations.**

* Docente (Professor Adjunto) da Universidade Estadual de Londrina - UEL.
Assistente Social.

Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

Doutoranda em Educação pela Universidade de São Paulo - USP.

E-mail: selmafro@sercomtel.com.br

INTRODUÇÃO: O espaço contemporâneo de fortalecimento das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos

No decorrer das duas últimas décadas, primeiramente no contexto dos países de economia central, hegemônicos economicamente, e posteriormente nos países periféricos, dentre eles o Brasil, houve um significativo aumento da atuação de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos voltadas para ações setoriais: assistência social, saúde, educação, meio ambiente, arte e cultura, cidadania, segurança alimentar, etc. Essas organizações passaram gradativamente a ocupar também o espaço público até então considerado como esfera exclusiva do Estado. Esse fenômeno tem ocorrido dentro de um processo maior de reorganização do capital e do mundo do trabalho, em esfera mundial, e na proporção em que as crescentes demandas para o atendimento às necessidades sociais da população não encontram ações efetivas e eficientes no Estado. Esses temas servem como pano de fundo para compreendermos esse processo gradativo de avanço das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos no espaço público.

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, 2001:07).

Significativos acontecimentos históricos, de caráter político, econômico e social, marcaram definitivamente o mundo contemporâneo, somados ao avanço tecnológico e científico. Novos temas como a globalização, mercado internacional, neoliberalismo, privatização, responsabilidade fiscal, controle social, gestão pública, acordo monetário, passaram a constituir o cenário de discussões e/ou decisões relacionadas a políticas públicas que pudessem dar conta de questões emergentes que passaram a afetar, direta ou indiretamente, países, governos e populações.

Apesar da pobreza e miséria sócio-econômica que facilmente identificamos em nossa sociedade, não podemos considerar o Brasil um país pobre. Certos setores da indústria, agricultura e comércio são desenvolvidos e geram muita riqueza. O problema é que a riqueza produzida no país encontra-se concentrada nas mãos de uma minoria que, direta ou indiretamente, acaba mantendo o controle político da nação. Com a concentração de renda nas mãos de poucos, o índice de desemprego crescendo, os grandes contingentes de migrantes rurais e a mão de obra desqualificada e explorada, o resultado tem sido a ampliação da miséria e da pobreza, sendo evidente que desigualdades sociais acabam por pro-

vocar um índice crescente de violência e criminalidade.

Nesse contexto econômico e político, o processo de exclusão social evidencia-se cotidianamente.

“As conseqüências da implementação do ideário neoliberal nas sociedades, que, como a brasileira, vivem os impasses da consolidação democrática, do frágil enraizamento da cidadania e das dificuldades históricas de sua universalização para a maioria da população, expressam-se pelo acirramento das desigualdades, encolhimento dos direitos sociais e trabalhistas, aprofundamento dos níveis de pobreza e exclusão social, aumento da violência, agravamento sem precedentes da crise social que, iniciada nos anos 80, aprofunda-se amplamente na década de 90” (RAICHELIS; 1999:60).

Por outro lado, estão em pauta, de forma acentuada, os direitos humanos, a justiça social, a participação social, a cidadania, bem como os grupos sociais organizados: movimento dos sem terra, dos sem teto, dos negros, dos meninos e meninas de rua, dos homossexuais, das mulheres, etc., todos querendo fazer valer seus direitos e as conquistas jurídicas já efetivadas. A consciência de participação social e política do povo também cresceu. As Leis Orgânicas¹ de cunho social promulgadas nos últimos anos criaram espaços efetivos de participação da sociedade civil no planejamento e execução de políticas sociais, através dos respectivos Conselhos municipais, estaduais e federal.

No entanto, ao mesmo tempo em que ocorreram essas conquistas, vimos crescer com grande força política e econômica a ideologia neoliberal, como respaldo da política governamental, a começar na instância federal, para determinar o “Estado Mínimo”, significando uma clara intencionalidade de repassar à sociedade civil responsabilidades conferidas à instância pública governamental, conforme a Constituição Federal de 1988 e todas as Leis Orgânicas decorrentes.

“ A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (Art. 196 - C.F./88).

¹ Lei Orgânica da Assistência Social – Lei n.º 8.742, de 07/12/93.

Lei Orgânica da Saúde – Lei n.º 8080, de 19/09/90.

Lei de Diretrizes Básicas da Educação – Lei n.º 9.394, de 20/12/96.

Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069, de 13/07/90.

“A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social” (Art. 203 - C.F./88).

“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade...” (Art. 205 -C.F./88).

Quando refletimos sobre esse quadro conjuntural, constatamos que, apesar das profundas mudanças ocorridas no contexto brasileiro no decorrer dos últimos vinte anos, tendo como marco fundamental a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, no que se refere às políticas sociais, as leis orgânicas da saúde e da assistência social, o estatuto da criança e do adolescente, a lei de diretrizes e bases da educação, a lei de atenção ao idoso, etc., as diretrizes ali expressadas e os direitos ali garantidos ficaram muito aquém do patamar desejado e almejado pela população brasileira, em sua maioria excluída do acesso aos bens e serviços de atendimento básico à saúde, educação e assistência social.

Na contramão das conquistas sociais citadas acima, percebemos o surgimento do discurso do “Estado falido” e, portanto, incapaz de dar respostas eficazes às demandas sociais, ocorrendo, na verdade, uma retirada gradativa e estratégica do Estado da arena social, sem investimentos significativos na mesma, sucateando as políticas sociais públicas e tornando-as ineficazes, não garantindo ao cidadão o acesso aos direitos reconhecidos e promulgados legalmente.

A intencionalidade clara que permeia essa questão é a transferência para a sociedade civil de ações e responsabilidades até então bastante afetas à área estatal, determinando a implantação do denominado “Estado Mínimo”; isto é, a inserção cada vez maior das instituições não governamentais na esfera pública, atendendo a segmentos e problemáticas sociais tradicionalmente assistidas pelo Estado.

É nesse contexto de sucateamento das políticas públicas que a sociedade civil tem encontrado terreno fértil para o surgimento e fortalecimento de atividades sem fins lucrativos e de interesse público. Público, porque o serviço prestado ou o benefício gerado é voltado para segmentos da sociedade em situação de risco ou carência, reconhecidos legalmente como direitos de cidadania. Toda instituição que trabalhe em função da garantia desses direitos estará cumprindo um fim público.

Organizações da sociedade civil não têm se negado a atuar em direção à mudança do quadro conjuntural de exclusão social, à medida em que criam e mantêm instituições sociais para o atendimento a diferentes segmentos da população: criança e adolescente, população de rua, usuários de drogas, idosos, entre outros, em diferentes áreas: educação, saúde, habitação, trabalho, assistência social, arte e cultura, etc.

FERRAREZI (1997) afirma que, ao pensarmos na dimensão dos problemas sociais brasileiros, como desigualdade de renda, pobreza, diversas formas de exclusão social, fome, analfabetismo e baixa qualificação profissional, crianças em situação de risco, habitação, etc., nas demandas crescentes e complexas e na heterogeneidade sócio-econômica-cultural e regional, fica-nos claro que a questão social dificilmente será resolvida unicamente pela ação do poder público estatal, a não ser que essa questão se torne prioridade política, o que não acontece, pois está sempre em detrimento do poder econômico, não somente pelos limites financeiros, organizacionais e gerenciais do Estado mas, principalmente, pelo esgotamento de suas funções tradicionais ligadas ao Estado de Bem-Estar Social, e pelas novas demandas decorrentes da democratização da sociedade civil, que ficou mais complexa e dinâmica.

Trata-se de uma característica muito acentuada da Sociedade Civil contemporânea, a organização em busca de soluções, fora da lógica do Estado e do Mercado, para a questão social cada vez mais aguçada pela política econômica atrelada aos interesses do capital internacional. Na verdade, estão em curso transformações estruturais, em nível mundial, que têm determinado a necessidade de ajustes das entidades sociais de caráter privado que, historicamente, sempre agiram na perspectiva da filantropia ou da hegemonia religiosa, sob a tutela estatal, a uma nova conjuntura econômica, social e política. Nesse novo contexto, a tendência é o delineamento de organizações autônomas, profissionalizadas e não-governamentais, onde o caráter técnico do trabalho e os princípios de administração e gerenciamento ganham relevância.

Isso tem requerido mudanças profundas na cultura institucional para uma nova compreensão sobre a forma de relação que deve ser estabelecida entre os atores que integram o campo de atuação dessas organizações: gestores governamentais e não-governamentais, trabalhadores da área, dirigentes e coordenadores de entidades sociais, população usuária dos programas e serviços, etc.

“A institucionalização e legitimação social do chamado ‘terceiro setor’ surge à medida em que as crescentes demandas pela democratização do Estado, bem como para o atendimento às necessidades sociais da população, não encontram respostas no Estado. Este vazio de resposta decorre da reestruturação do capital e da reorganização do mundo produtivo à medida que impõe ao Estado novos atributos e funções na sua relação com o mundo econômico, político e social” (TUMELERO, 1999:36).

Nessa reconfiguração das relações Estado e Sociedade Civil, o Estado vem deixando de ser o executor das políticas sociais, assumindo o papel de regulamentador,

fiscalizador e fomentador, na proporção em que celebra contratos de gestão com órgãos ou entidades de iniciativa privada. Portanto, mesmo agindo à luz de uma política de privatização dos serviços públicos, dentre os quais situamos as políticas sociais, principalmente nas áreas de educação, saúde e assistência social, o Estado não pode se furtar ao seu papel, de absoluta importância, garantido pelo marco legal e constitucional, conforme já pontuado e ressaltado. O crescimento e fortalecimento do espaço que se configurou como o terceiro setor da economia e, dentro deste, das organizações não-governamentais de interesse público, não anula e nem substitui o papel do Estado, com destaque ao respaldo técnico e financeiro, apoiando e assessorando essas instituições no processo de mudança, reestruturação e de implantação de projetos, ações e serviços, de acordo com as demandas colocadas. Trata-se do estabelecimento de uma nova relação Estado e Sociedade Civil, caracterizada não mais como de tutela, mas de “parceria”.

“Embora as organizações do Terceiro Setor venham assumindo a responsabilidade de promover políticas sociais de forma autônoma, mobilizando doadores privados para financiar suas atividades, ressalta-se que o Estado não pode se furtar de alocar recursos para a realização de projetos por essas entidades. O Estado possui condições mais adequadas para alocar recursos de forma racional e equânime uma vez que detém informações sobre o conjunto da sociedade que permitem, em princípio, compensar as desigualdades regionais de renda e riqueza, apontando as prioridades e evitando que estados e municípios, que possuam menor crescimento econômico e menores investimentos privados no social, sejam prejudicados” (FERRAREZI, 1997:10).

Em decorrência de toda essa reestruturação histórica e mundial e, portanto, conjuntural e local, novos paradigmas têm surgido no que se refere ao gerenciamento das instituições da sociedade civil, sem fins lucrativos, que atuam com finalidade pública.

1. O TERCEIRO SETOR EM EVIDÊNCIA

A concepção de gestão institucional tem passado por muitas reflexões e estudos recentes e, em se tratando de instituições da sociedade civil que atuam junto à políticas sociais setoriais, tem-se observado e apreendido que, cada vez mais há a necessidade de serem gerenciadas de forma técnica e profissional, com ênfase na participação de todos os envolvidos no âmbito institucional; trata-se da gestão participativa.

Mas, para abordarmos a gestão dessas organizações, há a necessidade de uma reflexão preliminar sobre o terceiro setor, tema que contém significativa importância pela sua atualidade e abrangência. O crescimento acentuado das organizações que integram o terceiro setor passou a ocupar importante papel na política econômica de vários países, ganhando expressão no Brasil, no decorrer dos anos 90. A inter-relação setorial entre Estado, Mercado e Terceiro Setor entrou em pauta definitivamente e termos como parceria, voluntariado, filantropia empresarial foram resgatados como expressões de uma nova forma de relacionamento entre os três setores da sociedade.

Vários autores têm destacado a importância do reconhecimento do terceiro setor, que se diferencia do primeiro setor (Estado), de finalidade pública, e do segundo setor (Mercado), de finalidade privada:

“...o ponto de vista de que a sociedade pode ser organizada a partir de três setores está se consolidando. Mais do que a adoção de um novo conceito, isso denota uma nova mentalidade, apoiada no reconhecimento da importância das iniciativas que surgem espontaneamente no seio da sociedade civil e de que o ‘modelo dualista’ não é suficiente para oferecer respostas plenas aos dilemas sociais da atualidade” (SILVA, 2001, p. 20).

“O Terceiro Setor no Brasil (...) surge para identificar um conjunto de iniciativas da sociedade civil organizada que visam atender interesses públicos (...) estamos diante de um novo arranjo institucional, determinado por uma nova relação entre sociedade e Estado” (NASCIMENTO, 2000, p. 01).

“...é o conjunto de instituições, ONGs, fundações, etc. que, desempenhando funções públicas, encontram-se fora do Estado, no espaço de interseção entre este e o mercado, porém sem declarar fins lucrativos” (MONTAÑO, 1999, p.06).

De forma geral, podemos descrever o terceiro setor por aquele formado por organizações sem fins lucrativos, incluindo as entidades de defesa de causas específicas, fundações que investem na área social e instituições diversas que buscam dar respostas e soluções que o Estado não tem conseguido resolver. São entidades não governamentais que expressam a sociedade civil organizada para atendimentos de interesse público em diferentes áreas e segmentos.

SCHIAVO (2001), citando Jeremy Rifkin, autor de “O Fim dos Empregos”, aponta dados que permitem dimensionar o Terceiro Setor em alguns países:

“Nos Estados Unidos, o setor emprega 9% da mão-de-obra e gera 7% do PIB. No Reino Unido, são mais de 350 mil organizações voluntárias, gerando uma receita de 17 bilhões de libras esterlinas, o que corresponde a 4% do PIB inglês. Na França, 6% do emprego total estão no Terceiro Setor (...) Na América Latina, as ONGs que tratam de questões relativas às mulheres, crianças e idosos, portadores de deficiências, portadores de HIV e doentes de AIDS e a usuários de drogas, para citar apenas os casos mais visíveis, somam milhares de organizações, milhões de postos de trabalho e giram um capital, que já ultrapassa um bilhão de dólares.”

Segundo, ainda, reportagem do jornal Folha de Londrina, de 20 de maio de 2001, esse setor já é considerado por pesquisadores como a oitava força da economia mundial, afirmando, quanto ao Brasil, que

“Seguindo o rastro de experiências bem sucedidas nos países desenvolvidos, o Brasil implantou definitivamente o terceiro setor da economia, considerado o fenômeno da área no final do século 20. Movido pelas inúmeras organizações não-governamentais (Ongs) já implantadas, reflete a busca por soluções de problemas comunitários mundiais, que em muitos casos não têm sido resolvidos pelo primeiro setor (governo) e segundo (mercado).”

Esta mesma reportagem, repetindo dados fornecidos pelo Conselho da Comunidade Solidária,² declara que o terceiro setor no Brasil já conta

“com aproximadamente 250 mil entidades que empregam 1,5 milhão de trabalhadores, além de agregar uma massa de 12 milhões de voluntários que trabalham gratuitamente em ações voltadas para a promoção social.”

A configuração e o reconhecimento do chamado terceiro setor tem adquirido expressão a partir de dados como os acima mencionados. No entanto, ao se tentar uma referência conceitual deste setor, são encontradas algumas dificuldades determinadas pela diversidade de organizações que ele abarca, pela multiplicidade de áreas em que atua e pelos diferentes segmentos atendidos.

² Órgão vinculado ao governo federal que atua na promoção de parcerias entre o governo e a sociedade civil e articulando parcerias dentro do próprio governo. Além dos ministros de Estado da Saúde, Educação e Trabalho e do Chefe da Casa Civil da Presidência da República, integram o Conselho da Comunidade Solidária 28 lideranças da sociedade civil, com reconhecida atuação na área social.

CAMARGO (2001) aponta como os principais grupos integrantes do terceiro setor, as associações, as fundações, os sindicatos, as cooperativas, as igrejas e as organizações não-governamentais.

Todos esses grupos, com linhas ideológicas, políticas e religiosas específicas, transmitindo de forma mais ou de forma menos expressiva vinculações com setor estatal ou setor privado, acabam atuando em questões direta ou indiretamente relacionadas ao resgate da cidadania e à garantia de direitos humanos, aviltados pela condição de pobreza, miséria e desinformação de grande parte da população brasileira.

Atuam a partir de ações que histórica e tradicionalmente são marcadas pelo caráter assistencialista e paternalista, como os antigos orfanatos e “casas de recuperação”, geralmente ligados desde a igrejas e/ou denominações religiosas até às atuais ONGs, que se expandiram nos anos 80 em defesa dos direitos humanos, do meio ambiente e do desenvolvimento social.

FERNANDES (1996) afirma que

“...o Terceiro Setor é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, dando continuidade a práticas tradicionais de caridade, da filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil.”

Portanto, o que se tem claro é que o espaço delimitado como o do terceiro setor é aquele cuja origem é a participação de cidadãos que, representando a sociedade civil organizada, buscam intervir na realidade social, de forma voluntária, em uma área específica (assistência social, educação, saúde, meio ambiente, cultura, habitação, trabalho, etc.), com segmentos definidos (crianças e adolescentes, mulheres, idosos, índios, famílias, dependentes químicos, portadores de deficiência, portadores de HIV, dentre outros), no sentido de garantir a essas condições de desenvolvimento integral, existindo e coexistindo de forma satisfatória e adequada à condição humana. Por isso, inserem-se na esfera pública não governamental, mantendo sua autonomia administrativa em relação ao poder estatal, embora muitas dessas organizações mantenham com este vínculos por força de convênios e parcerias.

LANDIN (1993) relata que a maior parte das organizações sem fins lucrativos, no Brasil, é composta por **associações** (77%). São associações beneficentes e assistenciais, recreativas e esportivas, culturais, científicas e educacionais.

Dentre estas, destacam-se entidades assistenciais e educacionais organizadas, administradas e mantidas por clube de serviços, igrejas, outras confissões religiosas e filosóficas, e associações de voluntários, traduzindo-se em creches, centros de atendimentos a dependentes químicos, instituições de apoio sócio-educativo, de ensino profissionalizante, asilos, etc., que possuem uma área de abrangência mais localizada, municipal ou regional. Também, não podem ser ignoradas as ações pontuais, realizadas por igrejas de diferentes confissões, centros espíritas, escolas, grupo de jovens, clube de serviços, etc., tais como, distribuição de alimentos (cestas básicas, sopas, leite...), distribuição de agasalhos, primeiros socorros, dentre outras ações, que não estão institucionalizadas formalmente, mas que ocorrem durante o ano todo ou em épocas específicas (de inverno, seca, enchentes, etc.), constituindo-se de vital importância para diferentes segmentos da população e movimentando um número significativo de voluntários e recursos financeiros captados, gerenciados e distribuídos por iniciativa de pessoas e organizações da sociedade civil.

Por outro lado, existem também aquelas instituições de caráter não-governamental que ganharam expressão nacional pelo volume de pessoas beneficiadas, número de voluntários envolvidos e recursos financeiros captados e aplicados. Um exemplo a ser destacado é a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE - com 46 anos de existência, possuindo um orçamento anual de 200 milhões de reais, aglutinando 21.400 voluntários e beneficiando 200.000 pessoas. Também, a Associação de Assistência à Criança Deficiente - AACD - pode ser citada pelos seus 51 anos de existência, 42,5 milhões de reais de orçamento anual, 1.200 voluntários e 4.000 crianças atendidas.³

De vinculação religiosa, com expressão nacional, também despontam organizações como a Pastoral da Criança, que beneficia 1,5 milhões de pessoas, com um orçamento anual de 17,2 milhões de reais, contando com 150.000 voluntários. Também, podem ser citados, o Fundo Cristão para Crianças e a Visão Mundial. A primeira tem 35 anos de existência, atinge 80.000 beneficiados, conta com 4.000 voluntários, com um orçamento de 26,3 milhões de reais. A segunda, tem 26 anos de funcionamento, alcança 57.000 pessoas, com 70 voluntários e um orçamento anual de 20 milhões de reais.⁴

Dentro do âmbito das **fundações**, a Fundação Bradesco e a Fundação Airton Senna são lembradas pela sua atuação na área social e educacional. A Fundação Bradesco, com mais de 40 anos de existência, atua na área da educa-

³ Dados obtidos na Revista Veja - Edição Especial - de dezembro de 2001.

⁴ Idem.

ção, abarcando a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, Médio, Médio Profissionalizante, a Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissionalizante Básica. Durante o ano de 2001 investiu 112 milhões de reais, abrangendo 102.762 alunos.⁵ O Instituto Aírton Senna investe suas ações também na área da educação, beneficiando 180.000 crianças e jovens por ano, com um investimento anual de 18.517 milhões de reais⁶.

Assim, dentro do espaço do terceiro setor situam-se desde as organizações mais simples, com atuações localizadas, até aquelas que ganharam expressão no âmbito nacional e, inclusive, internacional. Esse fato tem dificultado aos estudiosos e pesquisadores do assunto um consenso quanto à conceituação do que vem a ser o terceiro setor, estando essa definição em processo de construção à medida em que as pesquisas e discussões se aprofundam. Já podem, entretanto, ser apontadas algumas características e alguns desafios para o fortalecimento do terceiro setor.

SALAMON e ANHEIER (1997), citados por SILVA (2001), dentre outros autores, apontam cinco características principais que identificam o terceiro setor:

“Organizadas: institucionalizadas em algum grau; Privadas: institucionalmente separadas do governo; Não distribuidoras de lucros: não retornam quaisquer ganhos gerados a seus ‘proprietários’ ou diretores; Autogovernadas: aptas a controlar a suas próprias atividades; e Voluntárias: envolvendo um grau significativo de participação voluntária” (p. 22) (grifo nosso).

Esse setor comporta um número variado de organizações que atuam enquanto associações, fundações, sindicatos, cooperativas, ongs, etc., e foram instituídas em diferentes momentos históricos de nossa sociedade, trabalhando com segmentos diversificados e atendendo a novas demandas, como a AIDS e a camada de ozônio, por exemplo. A abrangência de suas ações vai desde o assistencialismo praticado por grupos religiosos e não religiosos, até pesquisas científicas financiadas por empresas ou instituições privadas, que buscam respostas para as grandes questões sociais, educacionais, ecológicas, dentre outras. Certamente a forma de gerenciamento dessas organizações comporta perspectivas e visão de mundo de acordo com a base política, ideológica e religiosa que as sustentam institucionalmente.

⁵ Dados disponibilizados na Internet: <http://www.fb.org.br>

⁶ Idem: <http://www.filantropia.org/ayrton.htm>

Considerando a sua dimensão, é fato que o terceiro setor não é um apêndice da sociedade. Tem ocupado e desempenhado um papel de vital importância na dinâmica de uma sociedade, cujos cidadãos estão mais conscientes e convictos de seus direitos, mas sobretudo da importância de sua participação no processo de transformação de realidades que não apenas oprimem, massificam, mas também podem destruir o ser humano.

Em decorrência desse conjunto imenso e até mesmo informal de organizações da sociedade civil que atuam em áreas e segmentos que as caracterizam de finalidade pública, configurou-se a *esfera pública não estatal*. Isto é, organizações não estatais podem ter caráter público, superando-se a idéia de que o público é monopólio do Estado.

A emergência desta esfera pública não estatal dentro do contexto conjuntural e histórico em que se instituiu e se fortaleceu o terceiro setor determinou não só a necessidade de uma revisão na forma de gerenciamento dessas instituições, principalmente as de caráter assistencial/filantrópico, como também a reforma do marco legal que regula as relações entre os órgãos estatais e as organizações da sociedade civil que atuam com interesse público; ou seja, entre o Estado e a Sociedade Civil; ou ainda, em outras palavras, entre a esfera pública estatal e a esfera pública não-estatal.

O Estado, reconhecendo não somente o crescimento do terceiro setor e o volume de recursos humanos e financeiros que este movimentou, mas, inclusive, percebendo a importância estratégica de regulamentação das ações institucionais do terceiro setor, promulgou, em 23 de março de 1999, a Lei Federal 9.790. Esta dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público.

Com base nessa Lei, organizações do terceiro setor podem ser qualificadas como “*Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público*” (OSCIP), desde que “...os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei” (Art.1º).

As instituições não governamentais têm sido obrigadas a repensar suas práticas e a sua inserção no contexto social, buscando novas formas de enfrentamento aos desafios impostos pelo retorno à política de não intervenção estatal, e do incentivo à privatização dos serviços públicos. Ser ágil na captação de recursos e ter propostas claras e eficientes de trabalho são condições atuais básicas para essas instituições continuarem existindo e prestando serviços de qualidade e com competência.

Por comportar uma diversidade de organizações e uma multiplicidade de ações e por constituir-se em uma expressão ainda pouco utilizada no Brasil, o terceiro setor enfrenta alguns desafios, dentre os quais destacamos a necessida-

de de maior divulgação sobre o que ele é, como é formado, como se expressa no panorama nacional e na execução de ações de interesse público, sua vinculação com o Estado e com o setor Privado, etc. Também são desafios buscar recursos financeiros mais estáveis para a sua sustentabilidade e incentivar, mobilizar e criar condições para maior participação de voluntários, tanto na manutenção financeira das organizações que o compõem, como no gerenciamento das mesmas e também na execução das atividades junto à população beneficiária. Mas, principalmente, consideramos como um dos maiores desafios colocados hoje ao terceiro setor, a melhoria da qualidade e eficiência da gestão de organizações e programas sociais, onde necessariamente está incluída a gestão de recursos humanos e, conseqüentemente, o desenvolvimento de competências.

E é esse recorte que nos interessa fazer, a partir desse breve resgate do processo de instauração e fortalecimento do terceiro setor, sempre considerando a conjuntura política e econômica que não só favoreceu esse fato como utilizou-se dele à medida em que interessava à execução do projeto neoliberal de privatização, publicização e terceirização também das políticas sociais.

2. O TERCEIRO SETOR E A GESTÃO DE PESSOAS

KLIKSBERG (1997:100) afirma que o contexto contemporâneo de atuação da gerência institucional é absolutamente diferente daquele das décadas anteriores. A predominância é, cada vez mais, da complexidade, da instabilidade e da incerteza.

Nesse momento histórico de profundas mudanças sociais, econômicas e políticas configuradas mundialmente, a gestão social ganha importância relevante em todos os setores, mas, de forma significativa, no contexto das instituições que atuam no terceiro setor.

Voluntariado forte, organizado e participativo, trabalhos administrativo e técnico articulados e definidos com clareza, planejamento estratégico, gestão participativa, transparência nas decisões, desenvolvimento de ações e programas de real interesse da população, etc., são temas e questões que podem ser apontadas como prioritárias na pauta de trabalho das organizações da sociedade civil que atuam sem fins lucrativos e com interesse público. Mas, a gerência de recursos humanos tem adquirido destaque como área prioritária de atenção, em função da necessidade cada vez maior dessas organizações atuarem com competência, com eficácia e com eficiência.

Nessa perspectiva, o processo de desenvolvimento de competências dos recursos humanos tem se constituído como um dos principais desafios a serem enfrentados pelas organizações do terceiro setor. Trata-se do alcance de uma

das metas em direção à superação dos obstáculos que têm impedido o funcionamento institucional de acordo com as novas demandas da realidade. No cotidiano institucional, as pessoas envolvidas no desenvolvimento de atividades e serviços têm um papel fundamental. Espera-se que sejam pessoas preparadas e capacitadas para as funções.

Como exemplo, lembramos que, segundo a LDB/96, admite-se como formação mínima para atuar na educação infantil (creche e pré-escola) a formação oferecida em nível médio, na modalidade Normal (art. 62). Mas, com frequência, essas instituições, que atuam na esfera da assistência social, funcionam mais de oito horas diárias, com um número de crianças além das vagas existentes, devido à grande demanda, com um quadro de pessoal nem sempre habilitado adequadamente e nem com número suficiente para o atendimento infantil. O indicado seria um quadro de pessoal diversificado quanto a competências e habilidades, suficiente quanto ao número e bem selecionado quanto às características psicológicas e de saúde para desempenhar com eficiência as diferentes atividades previstas pelo programa institucional.

Ser um profissional que atua diretamente em instituições do terceiro setor, em muitos casos, ainda não é uma profissão regulamentada, e nem nome definido ainda tem. Voltando ao exemplo da educação infantil ou mesmo em serviços de apoio a adolescentes, idosos, etc., observamos que, em sua quase totalidade, a maioria são mulheres, que em diferentes locais são denominadas de diferentes formas: educadoras, monitoras, atendentes, “tias”, etc.

Historicamente, tem-se constatado que vários modelos de instituições sem fins lucrativos implantados no Brasil partiram do princípio que para diminuir custos devia-se empregar mão-de-obra barata, com pequena qualificação. Desta forma, a qualidade do trabalho apresentado por estes equipamentos ficou, não raras vezes, muito comprometida.

Portanto, se faz de fundamental importância que, no contexto institucional, existam trabalhos especificamente voltados para os recursos humanos, preparando-os não apenas para o desempenho de suas atividades cotidianas, mas também para o alcance de desempenhos que exijam maior complexidade. Investir em desenvolvimento de competências é um dos desafios que tem se configurado no seio do terceiro setor para aquelas instituições preocupadas em acompanhar a dinâmica da realidade social cada mais complexa.

“Gerenciar não é dirigir para determinados objetivos, mas criar condições para que os recursos humanos da organização respondam - individualmente e com criatividade - a um meio que requer permanente adaptação” (KLIKISBERG, 1997:93).

Percebe-se então a necessidade da formação qualificada daqueles que vão atuar na esfera do terceiro setor, considerando-se principalmente o redesenho do ambiente externo das organizações e, necessariamente do ambiente interno, determinado por novas demandas e por uma nova visão do significado do trabalho sem fins lucrativos de finalidade pública.

Um dos fatores determinantes dessa qualificação é que o profissional trabalhe nessa área não apenas pela necessidade de uma atividade remunerada, mas também por opção pessoal e profissional, pois atuar em instituições do denominado terceiro setor, atualmente, tem implicado em ser especialmente treinado para tal. A falta de cursos e especializações para esses profissionais acarreta, por sua vez, um mal entendido quanto às diferentes competências dos que trabalham nas diferentes organizações que integram esse setor.

“Uma das grandes forças de uma organização sem fins lucrativos é que as pessoas não trabalham nela para viver, mas por uma causa (nem todas, mas muitas). Isto também cria uma tremenda responsabilidade para a instituição: a de manter a chama viva e não permitir que o trabalho se transforme em apenas um ‘emprego’ “ (DRUCKER, 1999:110).

Embora esse autor esteja referindo-se mais especificamente ao trabalho do voluntariado, essa afirmação nos leva a refletir sobre a importância da motivação constante do quadro de recursos humanos, em todos os níveis e setores de uma organização do terceiro setor, para que aquele emprego remunerado não signifique apenas o ganho salarial obtido a cada mês, mas que, somado a isso haja um verdadeiro e autêntico envolvimento com a missão institucional.

São pessoas singulares e únicas, portadoras de necessidades pessoais e funcionais, que devem ser consideradas em função do desempenho adequado nos programas e serviços institucionais. O desenvolvimento de competências, a capacitação continuada, o relacionamento interpessoal e o atendimento específico a necessidades individuais são focos importantes a serem trabalhados no âmbito dos recursos humanos da instituição.

Percebe-se com facilidade que as pessoas que exercem atividade remunerada nessas instituições apontam como fatores desmotivadores ao trabalho, o desconhecimento do cargo, a falta de habilidades necessárias, a falta de feedback positivo, o excesso de rivalidade entre colegas, o estabelecimento de metas impossíveis, conflitos com os chefes. E como fatores motivadores, a segurança no trabalho, os desafios, as oportunidades de criação, de realização profissional, de crescimento e desenvolvimento pessoal e o contato com a população usuária dos serviços institucionais.

A questão salarial aparece, como fator preocupante para os diretores e para os funcionários. Por um lado, é muito difícil para o grupo dirigente da instituição manter um quadro de pessoal treinado e preparado, com baixos salários. Por outro lado, os salários estão sempre aquém do nível de satisfação dos funcionários e estes, não raras vezes, quando encontram melhor oferta de salário no mercado de trabalho, deixam a instituição. Esta necessita, então, começar novamente todo um ciclo de treinamento com um novo contratado. Como são instituições sem fins lucrativos, sobrevivem com doações, campanhas, eventos e verbas públicas (quando têm convênios). Essa condição dificulta muito para a instituição manter funcionários treinados e capacitados em seu quadro de pessoal, pois isso implica em maiores salários e, por conseguinte, em mais encargos sociais.

Como desenvolver metas de desenvolvimento de competências, primordial hoje no âmbito do terceiro setor, diante das condições financeiras institucionais sempre precárias, muitas delas sobrevivendo com escassas verbas? Essa realidade as tem levado prioritariamente ao exercício de projetos e atividades voltadas para a captação de recursos financeiros. Porém,

“...atualmente, o primeiro passo para o sucesso e a sustentabilidade de uma organização sem fins lucrativos é a formação do quadro profissional, mesmo que isso represente um projeto. Depois, a excelência na captação. Acredito que apenas as organizações capazes de estruturar-se desta maneira - selecionando critérios bem definidos, remunerando adequadamente e investindo em seus quadros - irão atrair potenciais doadores, pois todos eles farão questão de trabalhar com organizações transparentes que apresentem resultados esperados conforme o determinado no projeto inicial, destacando-se assim, pela competência na execução” (CAMPOS, 2002:03).

Uma fato é concreto: há necessidade premente das instituições investirem em seus recursos humanos, se almejarem um trabalho de qualidade e impacto social, na direção do cumprimento de sua missão e da transformação concreta e efetiva do ambiente (interno e externo) em que atuam.

A rotatividade custa muito alto para a instituição, principalmente quando é desenvolvido todo um trabalho de capacitação profissional. Faz-se necessária a combinação de estratégias para a obtenção de resultados ideais.

Por sua vez, não podemos ignorar que, no contexto do terceiro setor, o voluntariado ocupa papel de importância fundamental, compondo também o quadro de recursos humanos, sem, no entanto, ser assalariado.

Em diferentes literaturas sobre organizações não governamentais, a presença do voluntariado aparece como um dos requisitos essenciais para que se-

jam classificadas como de terceiro setor. A partir, portanto, da amplitude que as organizações não governamentais têm assumido na atual conjuntura, surge, com muita força, o resgate do papel e das funções do voluntariado, procurando-se definir qual o perfil de voluntário que essa nova realidade demanda.

Mas, o que é necessário ressaltar nesse momento, quase que como um resgate histórico, é que, se as instituições não governamentais chegaram até aqui, surgiram e têm atravessado dezenas de anos desenvolvendo projetos, serviços e ações junto a diferentes segmentos, que em diferentes momentos, sofreram o processo de exclusão social de diferentes formas, é porque o trabalho do voluntariado esteve sempre fortemente presente nessas instituições.

O voluntariado tem atuado nessas instituições em duas grandes frentes de trabalho: através da prestação de serviços diretos aos usuários e/ou compondo o corpo diretivo das mesmas. No primeiro caso, atua exercendo alguma aptidão profissional ou pessoal, colocando à disposição da instituição e dos usuários seus conhecimentos e suas habilidades. No segundo caso, são diretores e gestores que compõem o grupo que dá sustentação administrativa e financeira ao trabalho institucional. Realizam ações que, basicamente, estão voltadas para a manutenção e sobrevivência das instituições. Decidem as grandes questões em assembleias e reuniões, discutem e modificam estatutos e regimentos, que incidem diretamente na atuação cotidiana da instituição.

Portanto, o voluntariado já vem dando a sua contribuição significativa no âmbito das políticas sociais. O que tem mudado, nesse novo contexto conjuntural, é a forma de exercer e de compreender a ação voluntária. Percebemos que muitos ainda não têm clareza das mudanças conjunturais e determinantes de um novo perfil de voluntário. Defendemos a idéia de que ele necessita ser treinado e preparado para o exercício do voluntariado, frente às peculiaridades da atual conjuntura social, econômica e política, seja em qual frente for o trabalho a ser desenvolvido. Da mesma forma que ao funcionário que atua nessas instituições devem ser proporcionados espaços de capacitação e atualização, o voluntário também necessita ser alvo de processos de desenvolvimento de competências.

CONCLUSÕES

Essas são algumas reflexões relacionadas à gestão de pessoas que, sem dúvida, ocupam espaço nas instituições de terceiro setor, principalmente aquelas atuantes na esfera da assistência social. Atributos como responsabilidade, compromisso, dedicação e envolvimento sincero com o trabalho institucional e com os seus usuários, integram o perfil das pessoas, voluntárias ou contratadas, que compõem os recursos humanos dessas organizações. Porém, para um trabalho

qualitativamente diferenciado há de se pensar e de se construir ferramentas de gestão que facilitem ao terceiro setor o desenvolvimento de competências envolvendo não apenas a melhoria do desempenho em termos de *conhecimento, habilidades e atitudes para que a pessoa desenvolva suas atribuições e responsabilidades* (DUTRA, 2001:28), mas, também, de capacidade de assumir e executar atribuições e responsabilidades de maior complexidade, ocorrendo uma íntima relação entre o desenvolvimento das competências individuais e as competências organizacionais.

Consideramos que, nessa perspectiva e de acordo com as exigências da atual conjuntura, devem integrar o perfil das pessoas que atuam em instituições do terceiro setor, com enfoque na esfera da assistência social, também os seguintes desafios: 1º) Conhecer e saber utilizar-se da legislação atual que enfoca o trabalho na área das políticas sociais, dentre elas a da Assistência Social, Saúde e Educação; 2º) Ter clareza da conjuntura em que essas leis foram gestadas e implantadas e do contexto social, econômico e político em que estão inseridas as instituições, os usuários e todos os sujeitos envolvidos; 3º) Ter uma participação ativa nas instâncias legais que atuam junto aos segmentos com os quais trabalham; 4º) Saber estabelecer articulação e parcerias com as demais instituições da sociedade civil, através de associações, fóruns, núcleos, grupos, etc.; e 5º) Ter clareza de suas concepções sobre quem é o usuário com quem trabalham, qual a visão que têm deste, e quais os princípios e diretrizes ideológicas, políticas e religiosas que norteiam o trabalho institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMARGO, Mariângela Franco et al. **Gestão do terceiro setor no Brasil**. Futura, São Paulo: 2001.

CAMPOS, Mauro Ferreira. **Na era da profissionalização - uma visão estratégica para organizações sem fins lucrativos**. In: www.rits.org.br, acessado em 04/06/02.

DRUCKER, Peter F. **Administração de organizações sem fins lucrativos**. 5.ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

DUTRA, Joel de Souza (Org.). **Gestão por competências - um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas**. São Paulo: Gente, 2001.

_____. **Gestão de Pessoas - modelos, processos, tendências e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2002.

FERNANDES, Rubens Cesar. **O que é o terceiro setor?** In: http://idac.rits.org.br/oquee3/idac_oquee3_1.html, acessado em 05/03/02.

FERRAREZI, Elisabete. **Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais.** Texto apresentado no II Congresso Interamericano del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública. Venezuela, 15 a 18 de outubro de 1997.

KLIKSBERG, Bernardo. **O desafio da exclusão - para uma gestão social eficiente.** São Paulo: FUNDAP, 1997.

LANDIN, Leilah. **Para além do mercado e do Estado? filantropia e cidadania no Brasil.** Textos de Pesquisa, ISER, Rio de Janeiro, 1993.

MONTANÕ, Carlos Eduardo. Das lógicas do Estado às lógicas da sociedade civil: Estado e terceiro setor em questão. **Revista Serviço Social e Sociedade** n.59. São Paulo: Cortez, março de 1999.

NASCIMENTO, Alceu Terra. **Terceiro Setor - fator de influência na ação social do ano 2000.** In: http://www.fonte.org.br/artigos/art_his.htm, acessado em 18/08/00.

10. RAICHELIS D., Raquel. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social.** Brasília, UNB, 1999.

SHIAVO, Márcio Ruiz. **A economia brasileira e o terceiro setor.** In: www.socialtec.org.br, acessado em 2001.

SILVA, Antônio Luiz de Paula e. **Governança institucional: um estudo do papel e da operação dos conselhos das organizações da sociedade civil no contexto brasileiro.** Dissertação de Mestrado. FEA/USP, 2001.

TENÓRIO, Fernando G. (Org.). **Gestão de ONGs, principais funções gerenciais.** 5.ed. São Paulo: FGV, 2001.

TUMELERO, Silvana Marta. Gestão de Instituição do Terceiro Setor. In: **Revista Plurais - UNOESC/Chapecó.** Dep. de S.S., n.2, 1999.