

**Organizações Não Governamentais:
Uma Discussão sobre suas Peculiaridades Organizacionais**

João Tude
NPGA/Universidade Federal da Bahia
joaomtude@yahoo.com.br

Grace Kelly Marques Rodrigues
NPGA/Universidade Federal da Bahia
grace_rodrigues04@yahoo.com.br

Resumo

O termo organização não governamental é marcado pela polissemia, sendo utilizado para representar uma grande gama de organizações da sociedade civil. Contudo, percebe-se que no contexto brasileiro esta expressão passa a representar organizações com características específicas, que as distinguem de todas as demais, tanto das empresariais e governamentais quanto as da própria sociedade civil. Esta diferenciação pode ser compreendida como resultado das relações e dinâmicas sociais locais e se dá mais na forma como estas organizações desenvolvem suas atividades e menos nas suas características institucionais. Desta forma, para se encontrar a identidade peculiar das ONGs, é necessário caracterizar as atividades desenvolvidas por elas. Isto deve ser feito mostrando o que essas atividades não são. Sendo assim, estas: não representam uma classe qualquer de indivíduos ou interesses específicos, não são puramente filantrópicas, não possuem caráter comercial e nem são missionárias religiosas.

1. Apresentação:

No presente trabalho será buscada a apreensão de um conceito para organização não governamental (ONG) que permita entender as peculiaridades deste tipo organizacional e suas diferenças e semelhanças com outras organizações. O estímulo para realização deste artigo nasceu ao se verificar que em diversos trabalhos acadêmicos as diferentes organizações da sociedade civil (OSCs) são tratadas como pertencentes a um único universo ou até mesmo como possuidoras de um mesmo perfil. Desta forma, para muitos, ONGs podem significar simplesmente organizações da sociedade civil ou terceiro setor, não se reconhecendo as suas particularidades.

Para superar a polissemia do termo ONG, primeiramente será buscado aqui compreender o seu nascimento e desenvolvimento, para que então se possa relacioná-lo com a história dessas organizações privadas de fins públicos que o utilizaram para se auto-nomearem.

Após compreender este conceito no contexto brasileiro e este tipo organizacional como resultado de relações e dinâmicas sociais locais, serão demonstradas suas principais características institucionais. Contudo, como será explicado, estas ainda não irão ser suficientes para diferenciar este tipo organizacional de outros da sociedade civil. Para isto, será necessário caracterizar as atividades desenvolvidas por estas organizações, o que será feito através de sua diferenciação com as atividades das demais.

Em seguida, se buscará contextualizar as ONGs no universo organizacional, buscando aproximações e distinções dessas com outros tipos organizacionais empresariais, estatais e da sociedade civil, para que então se possa construir uma definição de ONG.

2. Indefinições Conceituais:

Inicialmente, deve-se ressaltar que a expressão “organização não governamental”, cuja sigla “ONG” já virou palavra - ongue, não é definida em lei nem nunca esteve presente no ordenamento jurídico brasileiro. Enquanto conceito socialmente elaborado, esta expressão também não possui densidade (LANDIM, 1998).

Landim (1993), ao questionar o que seria ONG em sua tese de doutorado, destacou que, nesta época, esta expressão nem era reconhecida pelos filólogos como algo de qualidade particular, já que não estava contida nos dicionários. Atualmente, este reconhecimento existe, como se pode verificar no Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.

Segundo este, ONG é a sigla de Organização Não Governamental, e esta por sua vez é definida como:

1. Qualquer organização que não integra o Estado nem está diretamente ligada ao Governo, e cujas atividades, de natureza não-empresarial, estão voltadas para a esfera pública, esp. a prestação de serviços considerados relevantes para o desenvolvimento social [sigla: *ONG*].
2. Designação genérica das entidades jurídicas de caráter privado, sem fins lucrativos, e voltadas para questões tais como movimentos populares, ecologia, políticas de saúde, direitos humanos, população de rua, minorias, etc.; seu propósito básico é, ger., o exercício da cidadania e da autonomia dos grupos que compõem a sociedade.

Apesar deste reconhecimento e da construção de um significado que dê a idéia inicial sobre o que se refere uma organização não governamental, esta nunca deixou de ser marcada pela polissemia.

Segundo a Cartilha Marco Legal (ABONG, 2006), a definição textual de ONG (aquilo que não é do governo) é tão ampla que inclui qualquer organização de natureza não-estatal, o que faz com que esta admita muitas interpretações.

Vakil (*apud* ROESCH, 2002) relata ter encontrado dezoito denominações diferentes para ONGs. Esta variedade, segundo ela, pode ser explicada por três motivos. O primeiro é devido à natureza multidimensional das ONGs, quanto aos tipos que inclui; o segundo é devido à natureza interdisciplinar da literatura que as abordam; o terceiro e último é devido à variedade dessas organizações, que nasceram em diferentes épocas e engajaram-se em diversas atividades e setores.

Trevisol (1998) também destaca a dificuldade de se conceituar ONG, o que, para ele, ocorre, principalmente, devido a grande heterogeneidade (tamanho, volume de recursos, campo de atuação, orientação ideológica, público alvo, cultura organizacional) que há nestas organizações e às diferenças de cultura política entre estas a depender do país que estejam situadas. Por isto, segundo ele, “não é razoável esperar uma definição universal de ONG, adequada para todas as regiões e suficientemente clara, a ponto de classificar, com certa exatidão, o que é e o que não é uma ONG”.

Landim (1998), por sua vez, explica a polissemia desta expressão por esta mover-se “num campo que se presta a várias apropriações ideológicas ou discursivas, possibilitando usos

diversificados por diferentes atores – e, portanto, podendo constituir-se em objeto de polêmica e luta em torno desses usos”.

Entretanto, como ensina Landim, apesar do não reconhecimento jurídico, da debilidade enquanto conceito sociologicamente elaborado e da polissemia desta expressão, esta vem sendo utilizada predominantemente para designar um tipo de organização, com características peculiares, que vem se compondo no contexto brasileiro, e mesmo de outros países, nas últimas décadas. Esta autora sugere então pensar o significado desta expressão como uma categoria socialmente construída. Desta forma, para compreender melhor o conceito de ONG é necessário conhecer o histórico deste termo e como este vem se relacionando com a história desse conjunto de organizações de características peculiares.

3. O Nascimento do Termo:

A expressão “Organização Não – Governamental” é originária do vocabulário das Nações Unidas. Possivelmente, o primeiro documento a utilizá-la foi a Resolução 288 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU, no ano de 1950. Neste documento, ONG é uma “organização internacional a qual não foi estabelecida por acordos governamentais” (MENESCAL, 1996, p.22) abrangendo um conjunto variado e heterogêneo de organizações.

Contudo, com o aumento do número de organizações civis internacionais e nacionais, logo a imprecisão do signo ONG foi se tornando evidente (TREVISOL, 1998). Este pode ter sido um dos motivos que contribuíram para polissemia da expressão.

Nas décadas seguintes, a expressão foi utilizada então para referir-se às entidades ou agências de cooperação financeira, de projetos desenvolvimentistas e assistencialistas, ainda incluindo um grande espectro de organizações (TREVISOL, 1998, 2001).

No Brasil, entretanto, ONG foi ganhando um significado próprio, sendo utilizado para classificar um grupo específico de organizações com características peculiares comuns entre si. Segundo Montenegro (1994 *apud* TREVISOL, 2001) estas organizações que no Brasil foram “batizadas” de ONG, em outros países são conhecidas como organizações não governamentais de desenvolvimento (ONGD), associações privadas de desenvolvimento (APD), organizações voluntárias privadas dedicadas ao desenvolvimento (OVPDD), organizações – sem – fins – lucrativos (NPO), centros de promoção, associações voluntárias, entidades de animação, organizações voluntárias.

Segundo Fernandes, a denominação ONG

é bem conhecida nas regiões ocidentais da Europa, bem como na Ásia, na África e na América Latina. É confundida com outros nomes na Europa do Leste, onde a expressão “Fundação” indica muitas vezes um tipo similar de instituição; é compreendida em sentido mais amplo na América do Norte, como um nome alternativo para o que estaremos chamando aqui de “terceiro setor”. De qualquer modo, a palavra que surgiu da cooperação entre países da Europa Ocidental e do Terceiro Mundo nas últimas décadas refere-se a um tipo institucional específico, que merece ser discutido à parte (FERNANDES, 1995, p. 24).

Desta forma, compreende-se que esta expressão, apesar de ter nascido em um contexto internacional, assume no contexto brasileiro um significado próprio, que se adapta e retraduz em função de relações e dinâmicas sociais locais (LANDIM, 1998).

O conceito ONG refere-se a um grupo de organizações que apesar de diversas e heterogêneas, como já colocado, possuem características próprias que as diferenciam das demais. O termo assume assim uma denominação bastante específica. Assim, é imperativo a conhecimento da história destas organizações no Brasil, ainda que sumariamente, já que é nela que este conceito vem sendo adaptado, construído e se consolidando.

4. História das ONGs no Brasil:

Segundo Fernandes (*apud* SANTANA, 1992), foi na década de 50 que se originaram as primeiras organizações brasileiras que viriam a ser conhecidas como ONGs. Nesta época, suas ações possuíam um caráter desenvolvimentista, com ideais bem distintos dos que possuem este tipo de organização na atualidade. Estas buscavam a superação do atraso e promoção do desenvolvimento através da industrialização.

Já Landim (1993) acredita que a pré-história das “ONGs”, situa-se na segunda metade da década de 60. Nesta época, grupos fundamentalmente saídos das universidades organizavam-se na clandestinidade para combater o regime militar ditatorial instaurado no país.

Segundo esta autora, no início da década de 70, “a maior parte dessas movimentações seriam cortadas por força das circunstâncias políticas e seus agentes desapareceriam da cena nacional. Mas não todos. E alguns deles viriam a se encontrar mais tarde, em outros espaços de atuação comum” (LANDIM, 1993, p. 239).

Essas pessoas que resistiram e permaneceram vieram a formar então o que seriam as primeiras organizações atualmente conhecidas como ONGs. Estas eram em sua grande maioria centros de educação popular, ou centros de educação de base, ou ainda, mas não com a mesma importância, centros de promoção social (LANDIM, 1998).

Em tal época, não havia entre os agentes destas organizações a sensação de pertencimento a um universo organizacional particular. Seus membros, mesmo para cada uma dessas organizações isoladamente, buscavam a “invisibilidade social” já que o “não fazer nome [...] era uma qualidade cultivada em organizações que – assim como seus agentes – não existiram para si, mas para os outros” (LANDIM, 2002, p. 219).

Mas não eram somente aspectos ideológicos que faziam com que estas organizações buscassem esta “invisibilidade social”. Não se deve esquecer que o Brasil vivia nesta época uma rígida ditadura militar onde todas as movimentações da sociedade civil eram reprimidas com vigor, por meio da violência física (coerção) e simbólica (ideológica).

Desta forma, a clandestinidade das ONGs era a melhor forma de tentarem evitar as práticas repressivas do governo militar. Diante deste silêncio imposto, estas organizações foram construindo uma forma de trabalho própria, “molecular, distante do Estado e próximo da sociedade” (TREVISOLO, 1998, p. 111).

Neste contexto, a Igreja, principalmente a Católica, e a cooperação internacional, exerceram um papel fundamental na constituição e fortalecimento das ONGs.

A igreja abrigou muitas ONGs, oferecendo: estrutura física para o funcionamento de muitas destas; encontros e cursos de formação para seu pessoal; auxílio na articulação com agências de cooperação internacional e demais igrejas para busca de recursos; sua linguagem, símbolos e estrutura na busca de aumentar a credibilidade das ONGs junto à sociedade e grupos sociais organizados (TREVISOL, 1998).

Pode-se perceber a importância que teve a Igreja Católica na história das ONGs pela pesquisa realizada por Fernandes e Carreiro (1991 *apud* TREVISOL, 2001) junto aos dirigentes das principais ONGs brasileiras. Perguntados sobre com que linha de pensamento se identificaram na década de 70, 34,3% responderam estarem vinculados à Teologia da Libertação; 25,5% às Pastorais Populares e CEBs; 13,7% ao Revisionismo Marxista; 4,9% ao Partidão; 4,9% ao Trotskismo; 4,9% ao Focismo Guevarista; 2,9% à Social-democracia; 2,9% ao “sexo, drogas e rock ‘n roll”.

Contudo, vale ressaltar que isto não significa que ONGs são religiosas, umas são outras não, ou que estas estivessem submetidas à estrutura eclesiástica.

Como já colocado, outro tipo de organização que possuiu, e até hoje possui, ampla importância na história das ONGs, é a cooperação internacional. Estas organizações, também não pertencentes à esfera governamental ou empresarial, possuíam ideologias distintas das do governo brasileiro na época, e encontraram nas ONGs uma série de características que possibilitaram a parceria no desenvolvimento de diversos projetos de cunho social que atendiam aos interesses de ambas.

Entre estas características podem-se citar: independência e flexibilidade dessas, que facilitavam as conexões internacionais; e seu pequeno porte, que favoreceu a imersão no nível local para execução destes projetos. Como observa Fernandes:

... sem as amarras dos deveres da representação, as ONGs não estavam limitadas a uma definição territorial e nem mesmo funcional. Podiam mover-se de um lugar a outro, de um grupo a outro, e até de um assunto a outro, sem restrições formais. Sempre que seus serviços fossem bem-vindos, ficavam e faziam o trabalho. Uma vez terminado o projeto, passavam para outro lugar, ou para outra coisa. Essa mobilidade, claro, era bastante funcional para o papel de intermediário que iriam desempenhar entre as instituições globais e as organizações de base (FERNANDES, 1995, p. 106).

Com o passar do tempo, estas organizações (futuras ONGs) começaram a “afirmar sua institucionalização e construir uma identidade comum, buscando reconhecimento público e reivindicando para si o papel de protagonistas autônomos nesse espaço” (LANDIM, 2002, p. 219).

Em meados dos anos 80, a partir de debates em torno de sua identidade, estas organizações iniciam a se auto-nomenclaturar ONGs. Landim (2002) ensina que foi no Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileiros, em 1986, que estas organizações decidem se auto-afirmarem e iniciam uma discussão que, ao longo de três dias, buscou uma denominação possível de se auto-designarem, surgindo aí, pela primeira vez, o termo ONG.

No entanto, foi na Eco-92, quando ONGs organizaram uma enorme reunião paralela e ocuparam um grande espaço nos meios de comunicação, que o termo ganhou popularidade.

Desde então o termo vem sendo cada vez mais empregado e reconhecido na sociedade brasileira. Organizações recém-chegadas, ao adotarem esta nomenclatura, reforçam a identidade de um grupo de organizações formadas por características peculiares (LANDIM, 2002).

5. Principais Características Insitucionais:

A origem dessas ONGs no Brasil moldou um estilo institucional próprio, o que fez com estas organizações possuam algumas características. Baseando-se em diversos autores, (TREVISOL, 1998; FERNANDES, 1995; SHERER-WARREN, 1995; FERREIRA, 2005) pode-se afirmar que estas organizações:

- **São entidades formais e com certa permanência institucional:** a organização deve estar estruturada, com reuniões regulares, representantes reconhecidos e trabalhos consolidados como regulares. Incluem-se as organizações que, embora não estejam inscritas nos órgãos públicos de registro de pessoas jurídicas, possuam um grau significativo de estrutura interna e permanência temporal.
- **São privadas, mas com fins públicos:** Apesar das ONGs oferecerem bens (materiais ou simbólicos) de finalidade pública, estas não fazem parte do aparelho estatal. Surgem da iniciativa privada de cidadãos que se organizam com finalidade(s) social(ais) específica(s). Ressalta-se que não há restrições ao recebimento de verbas públicas nem à participação de representantes do governo nos conselhos de gestão, desde que não constituam a maioria nestes.
- **São instituições independentes:** As ONGs não estão subordinadas a qualquer outra estrutura organizacional maior, como universidades, igrejas, partidos, empresas ou estado. Desta forma, pastorais das igrejas, departamentos universitários, segmentos empresariais, ainda que realizem trabalhos semelhantes aos das ONGs, não serão assim classificados. É fato que, na prática, essas organizações sofrem pressão de todos os lados: cooperação internacional, partidos políticos, governos, igrejas, etc.
- **Possuem certo grau de participação voluntária:** No mínimo o quadro de sua diretoria e/ou conselho deliberativo são voluntários.
- **Não distribuem excedentes financeiros:** caso exista algum excedente financeiro, este deve ser aplicado inteiramente na organização e em seus projetos, não podendo ser repassado para seus associados, membros ou funcionários.

6. Caracterização de Suas Atividades:

Contudo, estas características institucionais não são suficientes para diferenciar as ONGs de outras organizações da sociedade civil, como fundações e sindicatos, visto que estas outras podem possuir todas essas características e não serem ONGs.

Helmut Salamon estabeleceu cinco critérios para o enquadramento de uma organização como pertencente ao Terceiro Setor, que, segundo este conceito, agrupa uma vasta gama de organizações da sociedade civil. São eles: formalização, natureza privada, não distribuição de lucros, autogoverno e participação voluntária (*apud* FERREIRA, 2005).

Percebe-se que tais características são muito semelhantes com as apresentadas sobre as ONGs. Contudo, estas, como configuradas no contexto brasileiro, compõem uma tipologia organizacional que, como já colocado, as diferenciam de todas as outras.

Ferreira (2005) informa que além das cinco características consideradas por Salamon como inerentes às organizações de um Terceiro Setor, “alguns estudiosos consideram que uma ONG deve atender a um sexto requisito: possuir função sócio - política” (FERREIRA, 2005, p. 39).

Assim, deve-se ressaltar que o que realmente distingue as ONGs das demais organizações, mesmo das do universo social (como associações de moradores, clube de serviços, clubes recreativos, sindicatos, hospitais e universidades, associações filantrópicas etc.), são suas atividades fim, ou seja, o que, como, para quem e para quê fazem.

Landim (2002) ensina que as ONGs podem ser vistas como

guardando continuidade com o vasto, tanto novo como muitas vezes bem antigo universo de entidades privadas que se pretendem sem fins lucrativos, voltadas para atuar no campo das questões sociais, no país. Por exemplo, algumas das suas atividades de prestação de serviços a grupos vulneráveis poderiam aproximá-las das chamadas organizações filantrópicas, ou de assistência social. Ou, por sua dedicação à atuação política no âmbito da sociedade organizada, seria possível estabelecer continuidades entre sua ação e a de organizações associativas do tipo representativo, como sindicatos, associações de moradores ou profissionais. Mas é justamente na distinção, sempre reafirmada por práticas e crenças, nos campos político, social e religioso, que se foi construindo a identidade peculiar das ONGs (LANDIM, 2002, p. 220).

As ONGs atuam em diversas áreas, como educação, organização e participação popular, justiça e promoção de direitos, fortalecimento de outras ONGs e/ou movimentos populares, relação de gênero e discriminação sexual, saúde, meio ambiente, trabalho e renda, questões urbanas, arte e cultura, entre outras (ABONG, 2002)

Nestas áreas de atuação, estas organizações atuam de diferentes modos, dentre eles destacam-se: capacitação técnica e política, assessoria, prestação de serviços, pesquisas, parceria, monitoramento, articulação, informação, comunicação, acompanhamento e avaliação (ABONG, 2002).

Entre os beneficiários destas atividades realizadas pelas ONGs estão: a sociedade em geral, organizações populares e movimentos sociais, crianças e adolescentes, mulheres, trabalhadores rurais, professores, estudantes, professores, negros, povos indígenas, portadores de necessidades especiais, terceira idade, homossexuais, entre outros (ABONG, 2002).

Estas organizações, ao desenvolverem tais atividades, acreditam que irão conseguir: desenvolver a consciência crítica e a cidadania, transformar essas ações em políticas públicas, fortalecer as entidades e coletivos organizados e solucionar problemas imediatos (ABONG, 2002).

No entanto, para se encontrar a identidade peculiar das ONGs, é necessário caracterizar estas atividades fim. Isto deve ser feito mostrando o que essas atividades não são, sendo assim, estas:

- **Não representam uma classe qualquer de indivíduos ou interesses específicos.** Como observa FERNANDES (1995, p.25) “o valor das ONGs deriva do que fazem e não de quem representam”. Estritamente falando, não podem falar em nome dos outros. As entidade que lutam em defesa das minorias (étnicas, sexuais, etc.) ou dos direitos humanos “são consideradas ONGs porque buscam algum tipo de bem (legal, simbólico ou material) que pode ser estendido à coletividade” (TREVISOL, 2001, p. 182).
- **Não são puramente filantrópicas.** Apesar das ONGs desenvolverem atividades assistencialistas, estas reconhecem os limites destas atividades e procuram aliar a filantropia com programas de conscientização. “A filantropia deixa de ser praticada como mera assistência e justifica-se como uma ação coletiva dos integrados para com os excluídos, uma forma de construir uma cidadania mais abrangente e ética” (TREVISOL, 2001, p. 190). Landim (2002, p. 227) ensina que o assistencialismo é visto pelas ONGs “como gerador de dependências e hierarquias e parceiro antigo do Estado”.
- **Não possuem caráter comercial.** As atividades fim dessas organizações não são (e não podem ser) de produção de bens para serem comercializados. Isto não impede que estas organizações desenvolvam este tipo de atividade como meio, ou seja, como forma para geração de recursos para a execução de suas atividades fim.
- **Não são missionárias religiosas.** Apesar de muitas destas organizações serem religiosas, e muitas outras não, estas não buscam em suas atividades difundir determinado credo ou atrair fiéis para determinada igreja.

Pode-se perceber que, a partir de então, fica mais fácil situar as ONGs no universo organizacional. O que será feito a seguir é justamente isto, a partir da sua contextualização neste universo, será procurado enxergar as aproximações e distinções que estas possuem com outros tipos organizacionais, buscando com isto, perceber suas discretas, porém importantes, peculiaridades.

7. Situando as ONGs no Universo Organizacional:

7.1 ONGs, Empresas e Estado:

As categorias finalidade, racionalidade, lógica, forma política de gestão e estrutura serão utilizadas para situar as ONGs entre as organizações empresariais e estatais. Primeiramente, serão demonstradas as características das empresas, em seguida será a vez das estatais, para que então se possa realizar o objetivo deste tópico: buscar as diferenças e semelhanças entre ONGs e estas organizações.

Finalidade deverá ser compreendida como o fim a que se destina uma determinada organização. O tipo de racionalidade é a compreensão da finalidade como o fundamento ou causa justificativa das ações desta organização. A lógica, por sua vez, é a maneira de raciocinar particular a uma organização.

Para ilustrar, pode-se dizer que a finalidade de uma padaria é obter lucro através da venda de pães. O tipo de racionalidade será a compreensão das ações deste estabelecimento justificadas

pelo seu fim. E a lógica é o meio empregado por este comércio para atingir seu fim, no caso das padarias, em sua maioria, é a de mercado, onde esta compete com outras em busca de clientes, buscando oferecer os melhores produtos.

Será entendida forma política de gestão como os sistemas de regras que as organizações, como os governos, empregam como meio de criar e manter a ordem entre seus membros (MORGAN, 1996). E por fim, compreende-se aqui estrutura como a forma que a organização busca se organizar para atingir os seus objetivos da melhor forma possível.

7.1.1 Organizações Empresariais:

As organizações empresariais possuem como finalidade o lucro. Estas possuem uma racionalidade predominantemente instrumental, ou seja, suas ações devem ser compreendidas como justificadas pela busca de determinados resultados, empregando a menor quantidade de recursos e esforços possíveis. Por isto, estas organizações acabam se tornando utilitaristas, enxergando determinados aspectos éticos da vida humana como sem importância ou como obstáculos, como, por exemplo, as questões ambientais (RAMOS, 1981).

A lógica empregada pelas empresas, ou seja, o meio utilizado por estas para atingir seus fins, é a de mercado. Nesta lógica, como já dito, a competição prevalece e, por trás de conceitos como “eficiência” e “eficácia”, busca-se constantemente aumentar suas receitas e participação no mercado, diminuir gastos e, com isso, maximizar lucros. Não é à toa que o mundo se depara hoje em dia com fenômenos como o desemprego, consumismo, efeito estufa, entre outros ocasionados por esta lógica do “ganhar mais”.

As estruturas dessas organizações empresariais são elaboradas visando uma “melhor” (mais lucrativa) produção de determinado produto ou serviço. Devido a este caráter de produção voltada para o mercado estas organizações possuem áreas funcionais, como marketing, vendas, gestão da produção e gestão de recursos humanos, que buscam o aumento do controle dos trabalhos executados e o aumento da funcionalidade aplicada ao desenvolvimento do trabalho (FRANÇA FILHO, 2004).

Pode-se afirmar que a forma política de gestão deste tipo de organizações é autocrático, ou seja, a tomada de decisões e o uso do poder estão centrados nos poucos que possuem o capital, o qual serve como instrumento legitimador de sua autoridade formal perante os demais. Nestas organizações dificilmente se encontram estruturas de poder “democráticas”, onde os demais envolvidos na organização podem decidir, e não somente sugerir, os rumos que a organização deve tomar (MORGAN, 1996).

7.1.2 Organizações Estatais:

As organizações estatais que atuam no espaço chamado Estado e têm como princípio, segundo França Filho (2004, p. 141) “buscar satisfazer a dignidade dos cidadãos”. Magalhães *et al.* (2005, p.4) coloca que “o Estado tem por objetivo ideal a construção universal da cidadania” o que deve influenciar no modelo de gestão pública.

Porém, encontram-se divergências quanto à racionalidade predominante nestas organizações. Isto pode ser explicado pelos diferentes modelos de organizações estatais encontrados ao redor do mundo, os quais são fortemente influenciados pela cultura política do local.

Moura *et al.* (2004) defende que este tipo organizacional possui, predominantemente, uma racionalidade instrumental. Isto pode ser compreendido, pois a autora se baseia na empiria

brasileira, na qual se pode encontrar uma práxis política onde o “fazer público” espera em troca o reconhecimento de determinadas camadas da população, o qual será materializado em votos para a sua manutenção no poder. Ou seja, o “produto” a ser comercializado são os serviços públicos, a “moeda” de pagamento serão os votos e o “lucro” a manutenção no poder.

Ressalta-se, porém, que esta não deve ser a racionalidade predominante deste tipo de organizações, já que estas buscam (como já mencionado) a dignidade e cidadania humana, as quais não serão conquistadas se não forem seguidas por um rígido padrão ético.

Quanto à lógica que estas empregam para o desenvolvimento de suas atividades, há um maior consenso que é a burocrática. Esta acaba por determinar a forma de gerir politicamente estas organizações, que é a burocracia, que “está associada ao uso da palavra escrita e é exercida pelos burocratas que se sentam atrás de seus *bureaux* ou mesas, fazendo e administrando as regras que são o guia da atividade organizacional” (MORGAN; 1996; p. 148).

Zago *et al.* (2004) nos ensina que nesta cultura e comportamento burocrático “se privilegia a hierarquia, o desempenho, o universalismo e a meritocracia técnica” e “tem sido defendido por muitos autores como sendo ideal para a gestão dos serviços públicos até como forma de neutralizar os efeitos negativos da cultura política e poder” (p. 4).

Porém, cabe ressaltar que segundo estudos do ENAP (2000) no caso da gestão de organizações públicas brasileiras há ainda uma grande influência política na tomada de suas decisões, muitas vezes se sobrepondo às decisões burocráticas. De acordo com a prevalência de suas características pode ser classificada como: clientelismo, protecionismo, sigilismo e descontinuísmo (ZAGO *et al.*, 2004).

As estruturas governamentais também são organizadas seguindo o modelo burocrático da sua lógica de atuação, assim estas se organizam muitas vezes em repartições, as quais têm suas finalidades e seus procedimentos determinados por regulamentos pré-estabelecidos.

7.1.3 ONGs x Empresas x Governo

As ONGs distanciam-se das empresas sob vários aspectos. Quanto à finalidade, as ONGs afastam-se destas já que não possuem finalidade econômica, muito menos lucrativa. Neste quesito as ONGs se aproximam das organizações estatais, pois suas finalidades são públicas e pensadas para a maximização do bem estar coletivo.

Por possuírem finalidade social, a racionalidade que impera nestas organizações não é a instrumental, como nas empresas, mas sim a substantiva. Ou seja, suas ações são justificadas pela busca do certo, do bom e da verdade. Este tipo de racionalidade é desprovido de um caráter utilitarista, onde a ação é executada sem o interesse de um retorno pessoal. Nela a ética, o bom senso e os meios para consecução dos fins são levados em consideração (RAMOS, 1981).

É importante ressaltar, como ensinam Serva e Jaime Júnior (1995), que a racionalidade substantiva não é domínio exclusivo das ONGs, podendo esta ser dominante inclusive em organizações empresariais. Contudo, reforça-se que empresas com racionalidade substantiva são exceções e não a regra.

Na busca por estes interesses sociais, as ONGs buscam referências, valores e normas diferentes daquelas que são dominantes no contexto atual. Assim, se a lógica de mercado das

empresas exclui os menos desfavorecidos economicamente e se a lógica político burocrático do Estado busca representar os interesses da maioria, na lógica inclusiva das ONGs os excluídos sócio-econômicos são priorizados. Como, por exemplo, organizações de combate à pobreza e de defesa da cidadania homossexual e de minorias étnicas.

Pode-se dizer que a maior diferença entre ONGs e organizações estatais é que as primeiras não estão inclusas no espaço chamado Estado. Estas estão “mergulhadas” na sociedade civil. São privadas. Ou seja, surgem da iniciativa de cidadãos que agem politicamente buscando a inserção de pessoas, assuntos, problemáticas, entre outros, que se dependesse somente do Estado não estaria na pauta pública.

Por estas organizações possuírem uma estrutura privada com fins públicos, possibilita-se que a forma predominante de governar politicamente estas organizações seja a democrática. Nela o conselho de associados é o órgão máximo deliberativo. Segundo Morgan:

nas organizações democráticas, o poder de estabelecer regras permanece nas mãos do demos (povo). Esse poder é exercido através de formas representativas de administração, segundo as quais diferentes usuários são formalmente representados no processo de tomada de decisão como sistemas de governo de co-gestão ou de coalizão e nas formas de controle pelo trabalhador ou pelos acionistas. O poder democrático pode também ser exercido diretamente através de formas participativas de decisão em que todos dividem o processo administrativo (MORGAN, 1996, p. 148).

Após se identificar as aproximações e distinções entre as ONGs e as organizações empresariais e estatais, busca-se agora compreender como estas organizações se situam no complexo mundo das organizações da sociedade civil

7.2. ONGs, Terceiro Setor e Organizações da Sociedade Civil:

7.2.1 Terceiro Setor

Nos últimos tempos, tem-se nomeado o conjunto de organizações ligado ao Estado de Primeiro Setor, o de empresas ligadas ao mercado de Segundo Setor, e as que não fazem parte nem do Primeiro nem do Segundo Setor foram agrupadas no que se tem chamado de Terceiro Setor.

O termo “Terceiro Setor” foi concebido inicialmente na década de 70, sendo utilizado nos Estados Unidos para designar o conjunto de organizações sem fins lucrativos que se voltava para prestação de serviços públicos. Contudo, esta nomenclatura foi mais difundida a partir das pesquisas realizadas pelo Institute for Policy Studies da John Hopkins University (JHU), sob a coordenação de Helmut Salamon, a partir do final da década de 1980 (FERREIRA; 2005).

Hudson (1999) também utiliza tal nomenclatura, e inclui neste terceiro setor todas as organizações que:

tem basicamente um objetivo social em vez de gerar lucro; são independentes do Estado porque são administradas por um grupo independente de pessoas e não fazem parte de um departamento de governo ou de autoridades legais ou de saúde; reinvestem todo o seu

saldo financeiro nos serviços que oferecem ou na própria organização (HUDSON, 1999, p. 8).

Falconer (2001) ensina que uma definição mais precisa para Terceiro Setor e que vem sendo utilizada internacionalmente é a proposta por Salamon e Anheir que, como já colocado anteriormente, inclui neste setor todas as organizações que compartilham as seguintes características: privadas, formais, sem fins lucrativos, autônomas e voluntárias.

Neste Terceiro Setor estaria incluso um enorme conglomerado de organizações, com as mais diversas finalidades, origens, filosofias e lógicas.

Ressalta-se que esta expressão “Terceiro Setor” nasce segundo uma ótica econômica liberal, a qual trata as organizações que se inserem neste setor como decorrentes de uma necessidade de preenchimento de lacunas deixadas pelo Estado e pelo mercado (FRANÇA FILHO *apud* SILVA, 2004).

Pode-se perceber esta ótica liberal nas palavras de Stephen Kanitz ao ser questionado pelo Jornal Carta de Educação Comunitária porque somente agora a importância do Terceiro Setor era percebida. Segundo ele.

Porque o Estado brasileiro sempre afirmou que o social era a sua esfera. O governo voltava-se para o social enquanto as empresas tinham que se concentrar em dar lucros e pagar impostos. Na extinta União Soviética, durante 90 anos o partido comunista proibiu a criação de entidades beneficentes. O Estado não queria a intervenção da sociedade. De certa forma isto aconteceu também aqui no Brasil. O governo taxava as empresas a tal ponto que não sobrava dinheiro para a filantropia. Com a falência do Estado, a situação começou a mudar.

Tatiana Dahmer Pereira, diretora regional sudeste da ABONG, rechaça a nomenclatura “Terceiro Setor” indicando que tal nomenclatura é eminentemente política, marcada pelo viés norte-americano, de caráter liberal (FERREIRA, 2005).

Baseando-se nos estudos realizados e na observação da história e das especificidades das ONGs brasileiras, percebe-se então que esta visão sobre as ditas organizações do Terceiro Setor parece limitada, pois, ao compreendê-las como formas de solucionar problemas deixados pelo Estado e mercado esconde as verdadeiras motivações do movimento associativo moderno, oriundo das complexas relações da sociedade civil.

Não se nega aqui que o triunfo das agendas neoliberais implementadas pela maioria dos governos nos anos 90 e incentivadas pelo FMI, Banco Mundial etc. que reduziram a preocupação social do Estado e deram estímulos para que um grande número de organizações da sociedade civil fossem criadas. Contudo, é encarado aqui como reducionista o fato de enxergar estas organizações unicamente ligadas a este processo.

Muitos autores justificam a utilização da terminologia “Terceiro Setor” como uma forma de tornar seus trabalhos mais compreensíveis em face da grande utilização do termo. Tal argumento não servirá neste trabalho, já que o autor deste acha inviável simplificar algo desta complexidade.

Devido a isto, neste trabalho opta-se por utilizar a terminologia organizações da sociedade civil. Assim, reforça-se que ao longo do trabalho ainda que apareçam citações que utilizem

esta terminologia, pede-se aqui que leia OSC. É claro que isto será realizado se, e somente se, a terminologia permitir tal correspondência.

7.2.2. ONGs e OSCs:

A definição de sociedade civil utilizada neste trabalho é a que foi formulada pelo intelectual italiano Antônio Gramsci. Para este pensador, sociedade civil, também chamada por ele de “aparelhos privados de hegemonia”, é uma esfera social nova, dotada de leis e funções relativamente autônomas e específicas, tanto em face do mundo econômico quanto dos aparelhos repressivos do Estado. Esta é formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias, compreendendo o sistema escolar privado sem fins lucrativos, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura, ONGs, etc. (COUTINHO, 2003).

O surgimento da sociedade civil, para Gramsci, se dá no final do século XIX, nos países ocidentais, resultado de uma maior complexidade do fenômeno estatal. Esta, por sua vez, ocorre devido à intensificação dos processos de socialização da participação política (conquista do sufrágio universal, formação de grandes sindicatos e partidos de massa etc.) (COUTINHO; 2003).

Observa-se que, assim como no conceito de Terceiro Setor, está incluso na teoria de sociedade civil gramsciana uma grande quantidade de tipos organizacionais. Contudo, percebe-se um deslocamento do eixo explicativo para o surgimento destas organizações: da necessidade de preenchimento de lacunas deixadas pelo Estado e pelo Mercado, no caso das teorias do Terceiro Setor, para o aumento da complexidade do fenômeno estatal e da intensificação dos processos de socialização política, para a sociedade civil.

A partir de agora, se buscará situar as ONGs no meio deste grande espectro de organizações que estão inclusas no universo da sociedade civil. Como já foi visto, grande parte delas podem ter elementos estruturais parecidos, como por exemplo, serem autônomas, formais, privadas (mas com fins públicos) e não distribuírem excedentes financeiros.

Contudo, como já demonstrado, as ONGs se afirmam pelo que e como fazem, diferenciando-as das outras OSCs, como pode ser percebido a seguir.

Igrejas: Organizações necessariamente religiosas, ou seja, que crêem na existência de uma força(s) sobrenatural(ais) considerada(s) criadora(s) do Universo, e que como tal deve(m) ser adorada(s) e obedecida(s). Estas possuem doutrina e rituais próprios, que envolvem, em geral, preceitos éticos.

Sindicatos: São organizações que representam uma determinada categoria profissional ou econômica visando à defesa dos interesses de seus membros.

Cooperativas: Organizações constituídas por membros de determinado grupo econômico ou social, e que objetiva desempenhar, em benefício comum, determinada atividade econômica.

Fundações: São dotações em forma de pessoa jurídica constituída que se destinam a fornecerem dinheiro a fins de utilidade pública ou de beneficência. Podem estar vinculadas às empresas, famílias, comunidades, etc. das quais obtém seus recursos.

Entidades Filantrópicas ou de Caridade: Muito similares às ONGs, estas organizações agem com benevolência, complacência e compaixão, desenvolvendo atividades caridosas.

Contudo, estas não possuem um elemento indispensável às ONGs: consciência política e vontade de transformação da realidade social. Por não serem questionadoras da realidade, como as ONGs, e por se aproximarem muito de grupos religiosos, estas possuem mais facilidade na atração de recursos.

Associações Representativas: Estas visam representar grupos específicos e atingir objetivos próprios. Por exemplo, a associação de moradores da Barra busca atingir os interesses e representar os domiciliados naquele bairro, seu presidente fala em nome dos moradores da Barra. Assim ocorre com outras associações de moradores, de profissionais, de classe, estudantis, etc.

Associações Egoísticas: São associações que tratam somente dos interesses particulares dos seus associados. Diferem das representativas por não buscarem representar uma determinada classe. Como exemplo pode-se citar as associações recreativas, como os clubes de golfe e do xadrez, as associações de seguro mútuo, de previdência, entre outras.

8. Conclusão:

Como demonstrado, as ONGs diferem de todas as outras organizações da sociedade civil. Elas não são representativas, ou seja, não representam o interesse particular de um grupo específico, nem tratam de seus interesses próprios. Ao contrário, trabalham com determinadas causas que são tratadas universalmente. Por exemplo, o Grupo Gay da Bahia (GGB) não representa e nem pode falar em nome dos “gays” baianos, mas esta organização defende a causa homossexual, não só na Bahia, mas no Brasil e no mundo. Assim ocorre com organizações ambientais, contra pobreza e a injustiça social, em defesa de determinadas etnias e gênero, entre outras. Por mais que estas organizações ajam operacionalmente em uma determinada localidade, sua luta ideológica é universal.

Seu discurso ideológico, não permite que estas organizações ajam somente através de filantropia e da caridade, tipicamente de organizações oriundas de igrejas ou grupos religiosos. As ONGs não querem ser boas e seus integrantes não pretendem conquistar “o reino divino”, o que não impede que muitas destas sejam religiosas. Mas o que estas ONGs buscam é justiça social e valores os quais elas acreditam e pretendem disseminar. Desta forma, afirma-se que as ONGs são organizações politizadas.

Para lutar pelas causas que acreditam e agir politicamente para realizar as transformações sociais necessárias, as ONGs buscam agir profissionalmente. Ou seja, desenvolveram e vêm desenvolvendo toda uma tecnologia para atingir tais fins sociais, e seus membros já executam tais atividades não mais somente como apaixonados e militantes, mas como profissionais. Tais atividades diferem das desenvolvidas por empresas e cooperativas, pois não possuem, em sua grande maioria, finalidade comercial.

Sintetizando, pode-se dizer que ONGs são organizações da sociedade civil que lutam por determinada causa em nível universal, agindo politicamente, de maneira profissional com a finalidade de realizar transformações sociais em todo o planeta. Percebe-se que a classificação de uma organização como ONG exige juízo de valor, e que devido a isso, dificulta-se o seu reconhecimento jurídico e social, contudo, estas organizações vêm cada dia mais se afirmando como tais, como se pode perceber com o constante aumento de associadas à ABONG.

Referências:

ABONG. **Cartilha Marco Legal**. Disponível em:

<http://www.abong.org.br/novosite/busca_result.asp?cdm=2302&caderno1=Especiais>.

Acesso em: 10 jan. 2006.

CARVALHO, Nanci Valadares de. **Autogestão: o nascimento das ONGs**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995. 193 p.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 2. ed. Rio De Janeiro: Civilização, 2003. 320 p.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. 2. ed. Rio De Janeiro: Relume-Dumará, 2003. 156 p.

FERNANDES, Rubem César. Elos de uma cidadania planetária. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 28, p.15-34, jun. 1995.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela. **ONGs no Brasil: um estudo sobre suas características e fatores que têm induzido seu crescimento**. 2005. 271 f. Tese (Doutorado) - Administração, FGV, Rio De Janeiro, 2005.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo S. (Org.). **A administração política como campo do conhecimento**. São Paulo / Salvador: Mandacaru, 2004. p. 119-143.

HUDSON, Mike. **Administrando organizações do terceiro setor**. São Paulo: Makron Books, 1999. 309 p.

LANDIM, Leilah. "Experiência militante": histórias das assim chamadas ONGs. In:

LANDIM, Leilah. (Org.). **Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.** Rio de Janeiro: Nau, 1998. p. 23-87.

LANDIM, Leilah. **A invenção das ONGs: Do serviço invisível à profissão impossível**. 1993. 239 f. Tese (Doutorado) - Antropologia Social, Museu Nacional e UFRJ, Rio De Janeiro, 1993.

LANDIM, Leilah; COTRIM, Leticia Ligneul. **ONGs: um perfil – cadastro das filiadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG)**. São Paulo: ABONG / ISER, 1996.

LANDIM, Leilah. Experiência militante: histórias das assim chamadas ONGs. **Revue Lusotopie**, Paris, n. 9, p.215-239, jan. 2002. Disponível em:

<<http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/somma2002-1.html>>. Acesso em: 02 dez. 2005

MENESCAL, Andréa Koury. História e gênese das organizações não governamentais. In: GONÇALVES, Hebe Signorini. (Org.). **Organizações não governamentais: solução ou problema?** São Paulo: Estação Liberdade, 1996. p. 21-38.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996. 413 p.

MOURA, Maria Suzana et al. Especificidades da gestão de empreendimentos na economia solidária – breve estado da arte sobre o tema. In: **Anais do Encontro Latino Americano de Investigadores de Cooperativismo**. São Leopoldo.: Encontro Latino Americano de Investigadores de Cooperativismo, 2004.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. 2. ed. Rio De Janeiro: FGV, 1989. 210 p.

SANTANA, Maria Das Graças Firpo Sandes. **Organizações não governamentais no Brasil: um estudo de caso**. 1992. 121 f. Dissertação (Mestrado) - Administração, UFBA, Salvador, 1992.

SCHERER-WARREN, Ilse. ONGs na América Latina: trajetória e perfil.. In: SCHERER-WARREN, Ilse et al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais**.. Florianópolis: Cortez, 1995. p. 161-180

SERVA, Maurício; Júnior, Pedro Jaime. **A teoria das organizações ganha novas perspectivas no Brasil e no exterior com a adoção de uma postura antropológica: a observação participante**. ERA, FGV, São Paulo.

- SILVA, Adelmo Ferreira da. **Organizações questionadoras do terceiro setor:** discutindo sua autonomia institucional. 2004. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Administração, UFBA, Salvador, 2004.
- ROESCH, Silvia. 26., 2002, Salvador. **Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação em Administração.** Salvador: ANPAD, 2002. 15 p. CD-ROM.
- TENÓRIO, Fernando G.. **Gestão de ONGs:** principais funções gerenciais. 6. ed. Rio De Janeiro: FGV, 2002. 132 p. (Coleção FGV Prática).
- TREVISOL, Joviles Vítório. As organizações não-governamentais (ONGs): definição, limites e virtualidades. **Revista Científica da UNOESC**, Joaçaba, v. 25, n. 45, p.175-198, jun. 2001. Semestral.
- TREVISOL, Joviles Vítório. A emergência das organizações não-governamentais (ONGs) no contexto da "nova ordem" mundial: razões e significados. **Revista Científica da UNOESC**, Joaçaba, v. 21, n. 39, p.107-138, jul. 1998. Semestral.
- ZAGO, Célia Cristina et al. A cultura organizacional em uma organização pública: aspectos norteadores para seu gerenciamento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais.** Curitiba: ANPAD, 2004.