



1

**DOIS CASOS E UM ALERTA PARA AS ORGANIZAÇÕES  
DO TERCEIRO SETOR:**

**Raízes Fundação para os Sem Teto e  
Associação Comunitária Monte Azul**

**Banca examinadora**

Orientador:

Prof. Luiz Carlos Merege

Prof. Rubens da Costa Santos

Prof. Ladislau Dowbor

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

**DOIS CASOS E UM ALERTA PARA AS ORGANIZAÇÕES  
DO TERCEIRO SETOR:**

**Raízes Fundação para os Sem Teto e  
Associação Comunitária Monte Azul**

**Rosane Segantin Keppke**

Dissertação para a obtenção do título de mestre em Administração,  
apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP  
Área de Concentração: Administração Pública e Governo/  
Políticas Urbanas

**Orientador: Prof. Luiz Carlos Merege**

SÃO PAULO

2000



Fundação Getúlio Vargas  
Escola de Administração  
de Empresas de São Paulo  
Biblioteca



1221/2001



1200101221

Estado de Administração de  
S. Imprensa de São Paulo

Data 09.04	No. de Chamada 347.471.8
Tombo 1221/2001	DLS. e. 1

SP-00021703-8

## DESCRIÇÃO BIBLIOGRÁFICA

KEPPKE, Rosane Segantin. Dois casos e um alerta para as organizações do Terceiro Setor: Raízes Fundação para os Sem Teto e Associação Comunitária Monte Azul. São Paulo: FGV/EAESP, 2000. 86p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP, Área de Concentração: Administração Pública e Governo/ Políticas Urbanas).

Palavras-Chaves: Terceiro Setor – Gestão – Valores – Marketing Social – Advocacy Coalition Framework (ACF) – Public Advocacy

### Resumo:

Os ganhos de eficiência obtidos com a profissionalização da gestão por si só podem não ser suficientes para conquistar a empatia dos *stakeholders* externos às organizações do Terceiro Setor. Em paralelo, é preciso sensibilizar os *outsiders* para o conceito de eficiência social, pois hoje prevalece o conceito de eficiência econômica. O trabalho aponta como alternativa a constituição de uma *Advocacy Coalition Framework, ACF* (estrutura de coalizões intercessoras) agregando essas organizações a fim de desenvolverem o marketing social junto ao estado e a sociedade. Neste sentido, a academia deverá exercer o importante papel de formadora de opinião.

## ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	6
I. OBJETIVOS	7
II. METODOLOGIA	8
III. SOBRE O MARCO TEÓRICO DE REFERÊNCIA	11
IV. CASO 1 – RAÍZES FUNDAÇÃO PARA OS SEM TETO	22
IV.I. NOTAS DE CLASSE	41
V. CASO 2 – ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MONTE AZUL	48
V.I. NOTAS DE CLASSE	63
VI. ANÁLISE E CONCLUSÕES	70
VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

## AGRADECIMENTOS

A todos os alunos das turmas de 1998 e 1999, do Curso de Administração para Organizações do Terceiro Setor, os quais participaram voluntariamente elaborando propostas para os casos aqui apresentados. Ao Prof. Peter Spink, coordenador do programa Gestão Pública e Cidadania – parceria entre a Fundação Getúlio Vargas e *The Ford Foundation*, com quem tive a primeira oportunidade de participar numa pesquisa acadêmica na área de administração pública. Ao Prof. Lawrence Graham, da Universidade do Texas, que ministrou na EAESP o curso da Cadeira Phillips em 1998, introduzindo-nos em modelos teóricos recém-desenvolvidos, em especial a *ACF*, o marco teórico adotado.

Agradecimentos especialíssimos a Ramon Noro – nosso contato mais estreito em Arrels, e a Judas Tadeu de Souza – que exerceu o mesmo papel pela ACOMA, os quais nos abriram sem restrições seus históricos, dados e documentos. A Alfred Vernis, nosso reconhecimento como jovem *scholar* e grande promotor do trabalho dos estudantes de MBA da *Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, ESADE*, junto às organizações sem fins lucrativos em Barcelona.

Nossa menção maior dedica-se ao Prof. Luiz Carlos Meregé, coordenador do Centro de Estudos do Terceiro Setor – parceria entre a Fundação Getúlio Vargas e a *The W. K. Kellogg Foundation*, também coordenador do referido curso do Programa de Educação Continuada. Além de prestar a orientação acadêmica para o presente trabalho, ele encorajou-nos à realização do intercâmbio – a oportunidade acadêmica e empírica que nos aguçou a sensibilidade para as questões em tela.

\*\*\*

*Certo homem saiu para semear. Quando estava espalhando as sementes, algumas caíram na beira do caminho, onde foram pisadas pelas pessoas e comidas pelos passarinhos. Outras sementes caíram num lugar de muita pedra e, quando começaram a brotar, secaram porque não havia umidade. Outra parte caiu no meio dos espinhos, que cresceram junto com as plantas e as abafaram. Mas algumas caíram em terra boa. As plantas cresceram e produziram cem grãos para cada semente. Lucas 8: 5-8.*

## APRESENTAÇÃO

Os ganhos de eficiência obtidos com a profissionalização da gestão por si só podem não ser suficientes para conquistar a empatia dos *stakeholders*<sup>1</sup> externos às organizações do Terceiro Setor. Em paralelo, é preciso sensibilizá-los para o conceito de eficiência social, pois hoje prevalece o conceito de eficiência econômica.

Foi o que se observou por meio de uma amostragem composta por profissionais dirigentes de organizações sem fins lucrativos, os quais foram alunos do Curso de Administração para Organizações do Terceiro Setor, do Programa de Educação Continuada da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo. A eles foram colocados dois estudos de caso para trabalho em grupo. Ao longo de dois anos, o caso Raízes Fundação para os Sem Teto foi analisado por 225 alunos e o caso Associação Comunitária Monte Azul, ACOMA, foi analisado por 196.

Para nossa surpresa, pudemos perceber a influência da mentalidade do Setor Privado em suas propostas, porém de modo inadequado, a ponto de colocarem em segundo plano determinados valores fundamentais das organizações estudadas, a fim de facilitarem a empatia dos *outsiders*.

Estimamos portanto que, se os profissionais de gestão chegam com estes equívocos, também equivocados devem encontrar-se os *outsiders*. O presente estudo procura alternativas para sensibilizá-los aos valores específicos do Terceiro Setor por meio de ações coletivas, e não apenas por meio das ações pontuais de cada organização.

(1) Sobre este e outros anglicismos que aparecerão oportunamente, advertimos que nos restringimos a usar os que já se encontram fortemente incorporados entre os estudiosos do Terceiro Setor, em nível mundial, e cuja tradução prejudicaria o sentido pretendido.

## I. OBJETIVOS

Contribuir para o desenvolvimento do Terceiro Setor é o objetivo maior, uma vez que esta modalidade de interação entre estado e sociedade vem se mostrando benéfica para todas as partes envolvidas. No âmbito específico, estas reflexões pretendem somar esforços em prol do reconhecimento da eficiência das organizações do Terceiro Setor, considerando os seus valores específicos.

O pensamento hegemônico é que, ao crescer em eficiência, a organização atrairá maiores investimentos e alavancará a tão desejada auto-sustentação. Mas conforme observamos, os *outsiders* podem não estar percebendo a eficiência de determinadas organizações. Esta é uma questão preterida no rol de preocupações dos autores dedicados à gestão do Terceiro Setor, que se concentram nos problemas do microambiente, em detrimento à uma análise mais profunda dos valores que imperam no macroambiente.

### **Hipótese**

As pessoas ainda não estão suficientemente sensibilizadas para assimilarem os valores das organizações do Terceiro Setor.

\*\*\*

## II. METODOLOGIA

O presente trabalho inspirou-se com a observação, por meio de uma amostragem, de valores que fazem parte da mentalidade dos profissionais interessados na gestão de organizações do Terceiro Setor. O plano amostral constituiu-se dos alunos do Curso de Administração para Organizações do Terceiro Setor, do Programa de Educação Continuada da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, aos quais foram aplicados dois estudos de caso, de nossa autoria, para análise e proposta de ação sob a forma de trabalho em grupo. Os trabalhos foram apresentados de modo oral ou escrito, a critério dos grupos, porém mesmo quando adotavam a primeira modalidade eles apresentavam transparências. Todo este material encontra-se no Centro de Estudos do Terceiro Setor, na Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

A emergência desses valores não foi intencional ou induzida, ao contrário, foi motivo de surpresa, pois a elaboração e a aplicação dos casos tinha meramente objetivos didáticos.

*Arrels Fundació Pels Sense Sostre* ou Raízes Fundação Para os Sem Teto, desdobrou-se de um trabalho curricular de consultoria, realizado no primeiro semestre de 1998, por um grupo de alunos de *MBA* da *Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, ESADE*, localizada em Barcelona, do qual participamos por meio do *Program of International Management, PIM*. Até o momento, Raízes foi aplicado a um total de 225 alunos somados entre as turmas do segundo semestre de 1998 e segundo semestre de 1999 do referido curso, sendo que nesta última ocasião foi aplicado juntamente com o caso *ACOMA*, visando uma abordagem comparativa. O Raízes, além disso, foi objeto de um *focus group* de discussão sobre o *folder*, composto por 17 pessoas – 5 alunos do *MBA* e 12 profissionais de administração com experiência voluntária ou remunerada no Terceiro Setor, ocorrido durante nossa estada em Barcelona.

A Associação Comunitária Monte Azul, ACOMA, foi um caso elaborado especialmente para ser aplicado às turmas do Curso de Administração para Organizações do Terceiro Setor, durante o segundo semestre de 1998. Embasou-se sobre o planejamento estratégico que a organização havia realizado um ano antes, tendo como facilitador o Centro de Estudos do Terceiro Setor, o CETS da FGV/EAESP. Até o momento, ACOMA foi aplicado a 196 alunos somados entre as turmas do primeiro e segundo semestre de 1999, sendo que nesta última ocasião foi aplicado sob a mencionada abordagem comparativa com Raízes.

### **O método do caso**

O método do caso foi desenvolvido originalmente para as ciências jurídicas pelos países anglo-saxões, nos quais prevalece a transmissão oral, e não escrita, dos direitos constituídos, fazendo com que o julgamento de um caso abra precedentes legais para os casos sucessivos. Em ciências administrativas, o método foi aplicado pioneiramente pela Universidade de Harvard, no começo do século. A lógica é semelhante, isto é, a análise de um caso abre precedentes para os seguintes.

*Um caso é o registro de uma questão administrativa real enfrentada por executivos, cujas decisões dependem do entorno, dos fatos, das opiniões e dos riscos envolvidos. Este caso real e particularizado é levado aos alunos para análise, discussão aberta e decisão final sobre o tipo de ação que deve ser tomada. (C. Gragg in Erskine, Leenders e Mauffette-Leenders, p. 61).*

Os alunos são treinados para a tomada de decisão, colocando-se no papel de protagonistas da solução de diferentes casos, os quais envolvem questões multidimensionais, informações incompletas, restrições de tempo e de recursos. O

objetivo final é, para os alunos, a obtenção de melhor desempenho nas futuras decisões profissionais.

Para os pesquisadores, a justaposição de vários casos visa a construção de modelos teóricos. Não é esta a pretensão aqui, dado o tamanho da amostra. Mas “independentemente de quantos casos de cisnes brancos possamos observar, isso não justifica a conclusão de que todos os cisnes são brancos” (Popper, p. 28). Aí reside a validade desta pequena amostra, cujos dois casos estão sinalizando a existência de questões insuficientemente tratadas na gestão do Terceiro Setor, a saber, os valores organizacionais conflitantes com valores dominantes do macroambiente. Ocorre que os autores globalizados que são especialistas em gestão concentram-se na análise do microambiente, delegando aos leitores a análise de seu macroambiente; postura compreensível, uma vez que são grandes as distinções entre os cenários locais.

\*\*\*

### III. SOBRE O MARCO TEÓRICO DE REFERÊNCIA

O presente estudo toma por hipótese que as pessoas não estão suficientemente sensibilizadas para compreender a eficiência das organizações do Terceiro Setor, pois os valores dominantes induzem a expectativas diferentes dos resultados que elas podem apresentar. Portanto a questão central é como conseguir influenciar a hierarquia de valores. Para a esquerda, somente por meio da conquista do poder pelos progressistas, seja pela revolução, seja pelas vias institucionais da democracia. Para a direita, por meio dos grupos de pressão e da intercessão pública (public advocacy).

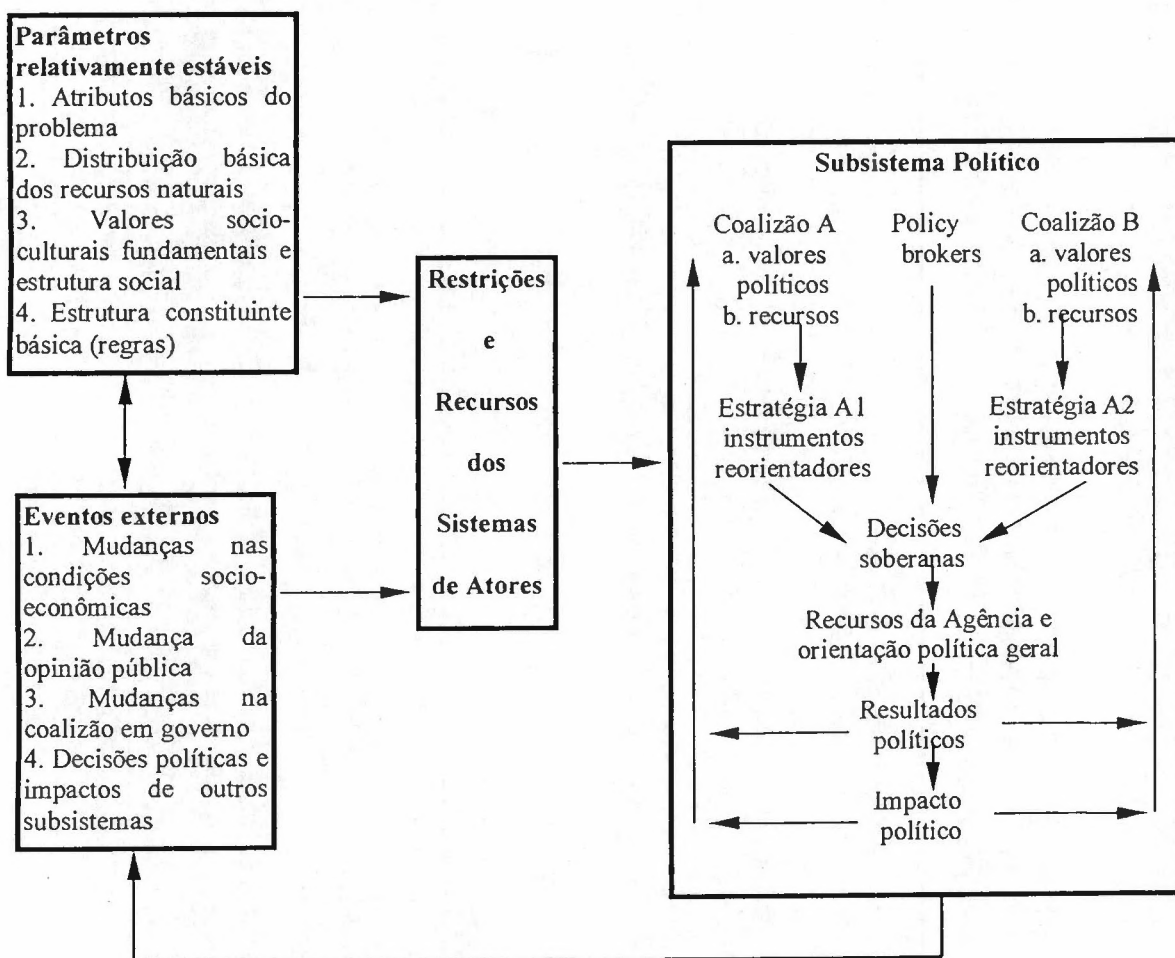
Optamos por um marco teórico de direita, uma vez que é a tendência afeta ao macroambiente contemporâneo, dado um período de tempo em torno de uma década. A crise dos modelos teóricos de esquerda acompanhou a crise do socialismo real, encontrando-se num processo de reflexão que não compete a esta análise.

Dentre os estudiosos dos grupos de pressão e da intercessão pública, o modelo criado pelos cientistas políticos norte-americanos Sabatier e Jenkins-Smith – a ACF, Advocacy Coalition Framework – aqui traduzido como estrutura de coalizões intercessoras, pareceu-nos o marco teórico mais apropriado por alguns motivos: i) reconhece que as coalizões dominantes impõem sua hierarquia de valores; ii) mas crê na possibilidade de inclusão de novos valores por meio de ações estratégicas praticadas por coalizões de oposição; iii) em todas as coalizões, os valores secundários oferecem menor resistência às mudanças do que os valores fundamentais. Até aqui nenhuma novidade dentro das teorias de grupo, porém transcendendo o princípio utilitarista embutido nas mais conhecidas entre elas (Olson), o modelo da ACF abrange toda sorte de sistemas de crenças e valores (iv). Tal distinção é particularmente importante em relação à lógica da ação coletiva – nesta a motivação do grupo é a maximização do bem estar individual por meio das vias associativas, o que não abrangeria o universo das organizações filantrópicas, cuja motivação é o bem estar coletivo – como abrange a ACF.

## 1. Advocacy Coalition Framework, ACF – Estrutura de Coalizões Intercessoras

Foi um modelo construído sobre estudos de casos que envolveram mudança e aprendizagem política ocorridas num macroambiente político-econômico ortodoxo: o auge neoliberal. Os casos analisados abraçavam valores divergentes dos valores dominantes, entretanto obtiveram êxito naquele contexto desfavorável.

Resumidamente, a ACF conclui que as relações causais da mudança política se dão conforme o diagrama abaixo:



Trata-se de um contexto afetado por três elementos: primeiro, o subsistema político envolvido com a questão, segundo, os parâmetros estáveis e terceiro, os eventos externos ao subsistema onde o processo político acontece.

A inovação desta teoria reside no seu núcleo: o subsistema político é abordado como um conjunto de coalizões cada qual com seu sistema de valores a orientar-lhes a preferência por determinadas políticas públicas. Portanto o domínio de novas coalizões traz consigo a emergência de seus valores e suas políticas.

O subsistema político sofre restrições, ao mesmo tempo que afeta os eventos externos e os parâmetros estáveis. Nestes últimos está o maior desafio de mudança e também a maior demanda de tempo, em ocorrendo em contexto democrático.

## **1.2. Elementos do Contexto Político: Subsistema Político, Eventos Externos, Parâmetros Estáveis**

### **1.2.1. Subsistema Político**

É o conjunto de coalizões que atuam direta ou indiretamente em torno de determinada questão pública. “Uma *advocacy coalition* consiste de atores de organizações privadas e governamentais em diferentes níveis de governo, os quais compartilham um conjunto de valores e buscam influenciar as múltiplas instituições governamentais ao longo do tempo” (p.212).

Vai mais além dos triângulos de ferro, compostos por grupos de interesse econômico com seus delegados no legislativo e no executivo. Incorpora um amplo elenco de atores, por exemplo acadêmicos, jornalistas, movimentos etc. Aliás, as *advocacy coalitions* transcendem os assuntos de natureza material.

O diagrama mostra que em torno de uma questão, isto é, de um mesmo subsistema político existem diferentes valores por trás das coalizões que os sustentam. Destes muitos vetores resulta uma ação concreta, uma política pública. Neste ambiente destaca-se portanto a figura do *policy broker*, um agente governamental, que é o mediador dos interesses conflitantes envolvidos.

Mudança na política não implica necessariamente em mudança de coalizão dominante. Internamente as coalizões criam sua própria dinâmica de valores incorporando novos conhecimentos e adaptando-se ao entorno político. Em cada uma delas há uma hierarquia de valores, onde os secundários são passíveis de mudança e os valores fundamentais ao contrário, preservam-se.

### **1.2.2. Eventos Externos**

É a interação dos muitos subsistemas políticos e sua resultante política, social e econômica. A coalizão em governo, a opinião pública, as mudanças sócio-econômicas e tecnológicas são fatores que afetam cada subsistema e as estratégias de cada coalizão. Somam-se ainda os fatores exógenos - a referência internacional, a agenda supranacional, as crises (p.ex. a crise do petróleo contribuiu para as profundas mudanças dos anos 80) etc.

### **1.2.3. Parâmetros Estáveis**

É o núcleo duro da sociedade em pauta. São os atributos básicos do problema (ou bem), é a distribuição básica de recursos naturais, são os valores culturais fundamentais e estruturais dessa sociedade, é sua estrutura legal básica construída ao longo de sua história: daí a maior dificuldade de mudança, o que ocorre neste âmbito é quase uma revolução, ao menos da mentalidade nacional.

## **1.3. Policy Learning**

Os autores dão especial ênfase ao *policy learning* – aprendizagem política como pré-requisito estratégico. Conhecer, acompanhar profundamente a questão, o subsistema a que pertence, os parâmetros estáveis e as prováveis tendências dos eventos externos torna-se poderosa vantagem competitiva para uma *advocacy coalition*.

#### 1.4. Hipóteses fundamentais

*Hipótese I: Se as maiores controvérsias dentro de um subsistema político disputam o “core” de valores, a linha divisória entre os aliados e os oponentes tende ser mais estável em períodos de uma década ou mais.*

*Hipótese II: Atores dentro de uma “advocacy coalition” mostrarão substancial consenso em questões pertencentes ao “core” político, embora menos nos aspectos secundários.*

*Hipótese III: Um ator (ou coalizão) abrirá mão dos aspectos secundários do sistema de valores antes de admitir enfraquecer o “core” político.*

*Hipótese IV: O core político (atributos básicos) de um programa governamental, dentro de uma jurisdição específica, não será significativamente revisado tanto quanto o subsistema da advocacy coalition que iniciou e mantém o programa - exceto quando a mudança é imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.*

*Hipótese V: Mudar o “core” de atributos de uma ação governamental requer ao mesmo tempo: (1) significativas perturbações externas ao subsistema (p.ex. mudanças nas condições socioeconômicas, ampla diversidade de coalizões em governo ou os resultados políticos de outros subsistemas) e (2) competente (e prévia) exploração dessas oportunidades pela coalizão minoritária dentro do subsistema (grifo nosso).*

*Hipótese VI: “Policy-oriented learning” no sistema de valores ocorre mais provavelmente quando um nível intermediário de informação conflita entre duas coalizões. Em tal situação é provável que:*

- i. Cada coalizão tem os recursos técnicos para engajar-se em tal debate e,*
- ii. O conflito entre aspectos secundários de um sistema de valores e elementos do “core” do outro ou, alternativamente, entre importantes aspectos secundários dos dois sistemas de valores.*

*Hipótese VII: Problemas para os quais existem dados quantitativos e teoria conduzem melhor ao “policy-oriented learning” do que aquele cujos dados e teoria são geralmente qualitativos, com teor subjetivo ou com lacunas.*

*Hipótese VIII: Problemas envolvendo sistemas naturais conduzem melhor ao “policy-oriented learning” que aqueles envolvendo sistemas puramente sociais ou políticos, pois suas variáveis críticas não são estratégicas em si próprias, experiências controladas são mais viáveis.*

*Hipótese IX: A prática de “Policy-oriented learning” no sistema de valores é mais provável quando já existe um forum que:*

- i. Prestigia bastante a força profissional de diferentes coalizões participantes e,*
- ii. É dominada por normas profissionais.*

*Hipótese X: Dentro de uma coalizão, agências de governo geralmente advogam por posições mais centristas que os grupos de interesse aliados.*

*Hipótese XI: Mesmo quando a acumulação de informação técnica não muda o ponto de vista das coalizões de oposição, podem haver importante impactos na política - ao menos a curto prazo - por alterar o ponto de vista dos “policy brokers” ou outros importantes membros do governo.*

Da estrutura teórica tomada, cabe fazer um breve comentário sobre dois modelos cujas preocupações mostram-se complementares às da ACF no presente estudo.

## **2. O modelo das Janelas Políticas**

O modelo das janelas políticas de Kingdon enfoca o momento de oportunidade para uma questão pública conquistar prioridade na agenda política. Como determinada questão, entre muitas questões importantes e urgentes, torna-se proeminente na agenda política? Esta foi a indagação que motivou Kingdon a formular a teoria da confluência de correntes ou teoria das janelas políticas.

Sua metodologia baseou-se em representativos estudos de caso em diferentes setores da política pública ocorridos desde os anos 70, numa abordagem histórica que tem como fio condutor o *welfare state* - o estado de bem estar e o intervencionismo estatal incrementado desde a Grande Depressão.

A escassa abertura de janelas revela que uma proposta executada ultrapassou os seguintes desafios com maior ou menor êxito: primeiro, a questão conquistou efetivo interesse na agenda política, segundo, pre-existia um leque de alternativas, terceiro, uma dessas alternativas foi eleita e, por último, implementou-se-a. Porém, divergindo de outras teorias e, em especial da teoria das etapas heurísticas (Jones, 1977; Anderson 1979) o autor concluiu que:

- esta seqüência é falível, uma proposta não é necessariamente bem sucedida em todas estas etapas, aliás inúmeras são abortadas durante o processo ou nem mesmo ingressam na agenda política;
- o processo é permeado de racionalidades e irracionalidades, pois o julgamento é ao mesmo tempo técnico e político, inevitavelmente;

- problema, política e políticos seguem cada qual sua própria corrente, por isso raramente estão alinhados;
- há uma dose de randomicidade na confluência das correntes, mas é possível acompanhá-las historicamente e fazer prognósticos probabilísticos; é como a formação de uma nuvem de chuva, fenômeno hoje estudado pela teoria do caos e afins;

Kingdon focaliza o começo do fenômeno, isto é, a formação da agenda e das alternativas - *locus* da fecundação das propostas - analisando os fatores que a afetam: os participantes e os processos (reconhecimento do problema, geração de políticas e contexto político).

## **2.1. Processos de Formação da Agenda: Problemas, Corrente Política, Políticos**

### **2.1.1. Problemas**

Uma questão pública emerge efetivamente como um problema em circunstâncias específicas: num momento de crise ou com o despontar de índices alarmantes, quando valores importantes são violados, quando confrontada ao que ocorre em outros países, quando é classificada numa categoria de grande visibilidade e interesse.

Por contraste, uma questão nunca emerge se o governo falhar em endereçar o problema, se as pessoas julgam-na uma causa perdida, se o contexto muda durante o percurso, se as pessoas acomodam-se com ela, se é ofuscada por outras questões ou simplesmente, se está fora do ciclo de atenção.

Ocorre portanto uma seleção natural de questões, emergindo aquelas que farão parte da agenda.

### **2.1.2. Corrente política**

A maior ou menor proeminência de um problema na agenda depende muito da corrente política vigente. Fatores como a cultura local, o marco institucional e o ânimo nacional podem catalizar ou abortar um processo, pois podem promover ou desestimular o consenso necessário à confluência.

Exemplo positivo disto foi a Era Reagan, quando toda a sociedade - acadêmicos, setor privado, mídia, opinião pública etc. e também as instituições políticas, então conservadoras, estavam propensas à diminuição do Estado. Foi um contexto em que as divergências foram ultrapassadas. Clinton não teve similar contexto propício: o marco institucional tornou-se-lhe crescentemente desfavorável e também o ânimo nacional, de modo que muitas de suas propostas fracassaram por não haver propensão ao consenso.

### **2.1.3. Políticos**

São todos aqueles participantes que afetam direta ou indiretamente os processos políticos: executivos de todos os escalões, parlamentares, burocratas, atores não governamentais - mídia, grupos de interesse, partidos políticos, especialistas, academia, público em geral e um amplo etcétera formando um *cluster* de atores que interagem e afetam em maior ou menor grau em cada etapa do processo. Em geral, participantes visíveis afetam a agenda, participantes ocultos - os especialistas, afetam as alternativas políticas.

Os participantes podem acelerar ou frear a confluência das correntes. Especial papel têm os empreendedores políticos - “pessoas que investem seus recursos em futuras políticas a seu favor (p. 204)”. São como “surfistas esperando a boa onda”, prospectam e catalizam oportunidades, podendo ser grandes articuladores durante a abertura da janela política. Na prática são políticos eleitos, altos funcionários, lobistas, acadêmicos, jornalistas ou mesmo um grupo de atores. Um exemplo elucidativo foi Paul Ellwood, o arquiteto das Health Maintenance Organizations - HMOs.

### 3. O Modelo da Cooperação entre ONGs

O modelo de Julie Fisher defende que o crescimento do Terceiro Setor no Terceiro Mundo baseou-se na cooperação internacional e na cooperação mútua, constituindo uma grande rede de solidariedade, pensamento compartilhado por Rubens César Fernandes.

Tal cooperação envolvia o suporte financeiro e principalmente o suporte técnico da parte das *grassroot support organizations*, GRSO, para as *grassroot organizations*, GRO. E estas últimas compartilhavam horizontalmente os subsídios entre si, na rede que então se constituía. As organizações proliferavam-se com origem nos mesmos movimentos e associações embrionárias.

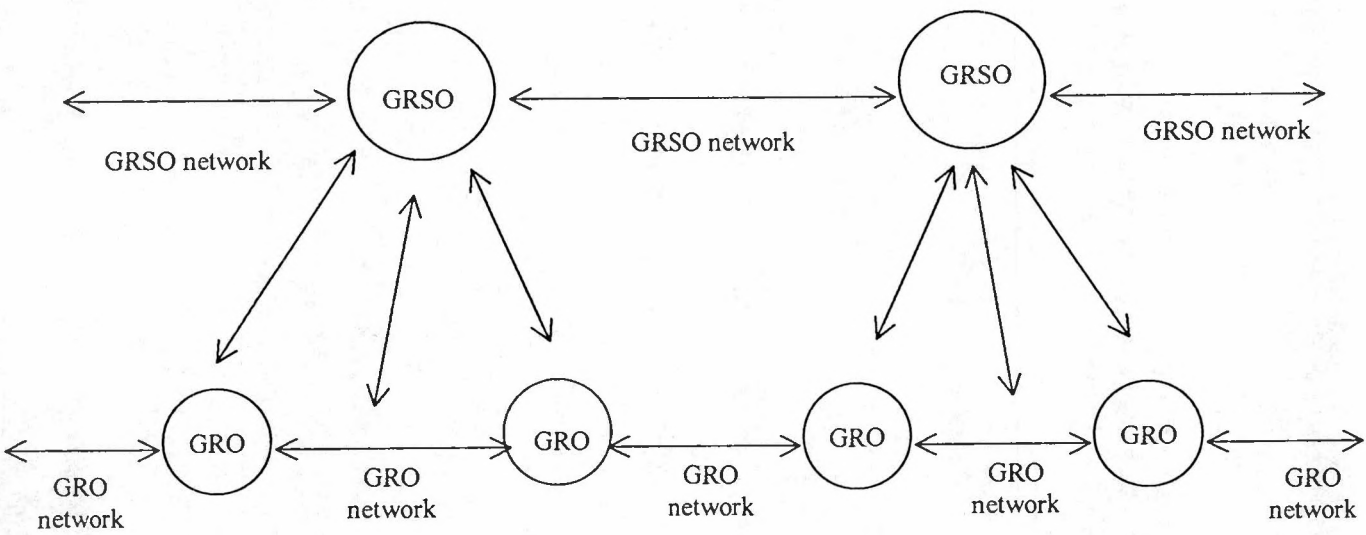
A nosso ver, este modelo foi colocado em xeque concomitantemente ao fenômeno da profissionalização. A cooperação internacional desviou seu foco de atenção dos países emergentes latino americanos para a África e Leste Europeu, ao mesmo tempo que passou a cobrar crescente autonomia daquelas outrora beneficiárias. No momento as organizações encontram-se em processo de amadurecimento e em número tamanho que ocorre acirrada competição pelos recursos escassos oferecidos pelo governo e pela sociedade civil. A cooperação mútua entre as GRO já não é possível, pelo menos quanto ao suporte financeiro, pois cada qual tem dificuldade de honrar os próprios compromissos junto aos seus *stakeholders*.

Embora pareçam familiares, o modelo da ACF permite-nos ir muito além do modelo de cooperação entre ONGs, pois com ele podemos reconhecer a necessidade das políticas públicas agregando e impulsionando as organizações do Terceiro Setor. É certo que o cooperativismo espontâneo e exclusivamente civil abordado por Fisher vem regredindo sensivelmente com a evolução do Terceiro Setor, fica entretanto como prática que se mostrou viável e que pode ser retomada como parte de um cooperativismo maior, com enfoque político e com elenco mais amplo de atores, por meio da ACF.

O modelo de Fisher, hoje, parece-nos mais adequado como uma proposta de ação do que como a explicação de um fenômeno. Serve-nos especificamente, no presente estudo, como estratégia de ação para uma estrutura de coalizões intercessoras (ACF) em prol das causas de menor apelo: as organizações de maior nível técnico cooptariam as menos profissionalizadas para a prática da ACF junto ao estado e a sociedade civil.

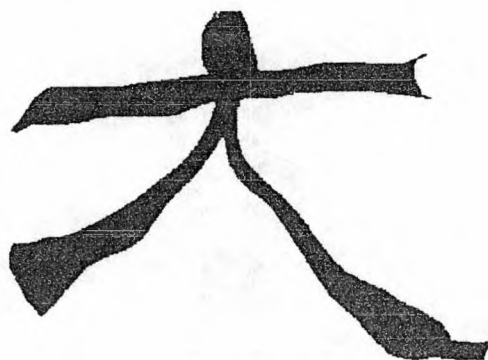
GRSO: grassroots support organization

GRS: grassroots organization



#### IV. CASO I

sem teto sem afeto sem esperança sem banho sem dinheiro sem emprego  
sem saúde sem comida sem família sem amigos homeless sem teto sem  
afeto sem esperança sem banho sem dinheiro sem emprego sem saúde sem  
comida sem família sem amigos homeless sem teto sem afeto sem  
esperança sem banho sem dinheiro sem emprego sem saúde sem comida  
sem família sem amigos homeless sem teto sem afeto sem esperança sem  
banho sem dinheiro sem emprego sem saúde sem comida sem família sem  
amigos homeless sem teto sem afeto sem esperança sem banho sem  
dinheiro sem emprego sem saúde sem comida sem família sem amigos  
homeless sem teto sem afeto sem esperança sem banho sem dinheiro sem  
emprego sem saúde sem comida sem família sem amigos homeless sem teto  
sem afeto sem esperança sem banho sem dinheiro sem emprego sem saúde  
sem comida sem família sem amigos homeless sem teto sem afeto sem  
esperança sem banho sem dinheiro sem emprego sem saúde sem comida  
sem família sem amigos homeless sem teto sem afeto sem esperança sem  
banho sem dinheiro sem emprego sem saúde sem comida sem família sem  
amigos homeless sem teto sem afeto sem esperança sem banho sem



### RAÍZES

Fundação para os Sem Teto

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
CENTRO DE ESTUDOS DO TERCEIRO SETOR • CETS KELLOGG  
PROGRAMA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA • PEC

**CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PARA ORGANIZAÇÕES DO  
TERCEIRO SETOR**

*Rosane Segantin Keppke*

# RAÍZES<sup>1</sup> FUNDAÇÃO PARA OS SEM TETO

Estudo de Caso<sup>2</sup>

Rosane Segantin Keppke

## 1. Introdução

*Raízes* é uma entidade dedicada à problemática de *homelessness*<sup>3</sup> em *Telúrica*, cidade de alto índice de desenvolvimento humano (IDH) e importante capital regional, com quase 2 milhões de habitantes. Em seu décimo aniversário torna-se independente da Fundação São Pedro, sua tutora até aquele momento, encarando o desafio de estabelecer sua própria organização e sua própria captação de fundos. Ao mesmo tempo, a Administração Pública anuncia cortes nas subvenções ao Terceiro Setor. *Raízes* reage com uma Campanha de Natal que não consegue repor as demandas orçamentárias.

## 2. A problemática de *homelessness* em *Telúrica*

A sociedade parece mais aborrecer-se do que compadecer-se dos Sem Teto, em função das idéias preconcebidas de que são “vagabundos”, “bêbados”, “drogados”, “delinqüentes” e que é um estilo de vida por eles escolhido. Mas qual é a causa? Pesquisas apontam que são pessoas que sofreram uma dramática ruptura psicológica, familiar, laboral, que lhes levou a perder a auto-estima, desprezar a própria imagem e finalmente a cair na rua, onde se conformam a viver com muito pouco, bem abaixo da linha de pobreza.

A vida na rua é uma espiral de degradação que lhes conduz mais depressa à morte por doença, vício e velhice precoce (sua estimativa de vida é 15 anos menos que a estatística). Ocorre com 1% da população. 70% sofrem enfermidades psicológicas ou psiquiátricas. 90% tinham trabalho estável, mas o perderam e tornaram-se “inempregáveis”. Cresce entre os jovens e as mulheres - consequência de profunda depressão. É um fenômeno mais e mais comum, resultado da acirrada concorrência entre

1. “Como uma planta desarraigada de seu meio-ambiente assim é o Sem Teto. E como tal, pelo princípio da sobrevivência, suas raízes estarão à espera do reenxerto” (José Maria Planel, jesuíta, um dos fundadores da Raízes).
2. Os nomes foram alterados e a moeda foi convertida para o dólar americano.
3. Grosso modo, a problemática dos Sem Teto divide-se em *housing* e *homelessness*. A primeira refere-se às famílias sem renda suficiente para conseguir moradia, a segunda refere-se àqueles que sequer têm vínculos familiares ou laborais.

países, empresas e pessoas, exacerbando as desigualdades sociais, regionais, enfim, a exclusão.

## 2.1. O atendimento

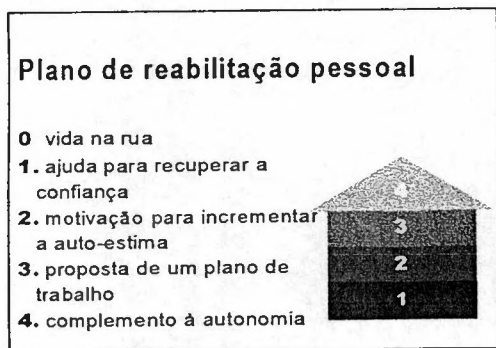
A Administração Pública presta serviços diretos e também subvenciona parcialmente o Terceiro Setor. Ambos dão prioridade às demandas expressas dos Sem Teto, concentrando-se na oferta pontual de alimento, vestuário e albergue. Encaminham-lhes à rede de saúde pública quando necessário. Quantitativamente a oferta é inferior à demanda. Qualitativamente é ainda mais deficitária.

Um pouco poucas entidades oferecem acolhida diurna aos que estão desempregados, doentes, ou para simples estada provisória. Raras são as que tentam a reabilitação pessoal. Embora seja de interesse da Administração Pública, ainda não existe um cadastro nem políticas comuns entre as entidades, ocorrendo ao mesmo tempo redundâncias e lacunas de atenção (por exemplo ao imigrante, ao aidético etc.).

Em números, a liderança de atendimento é: primeiro, a própria Prefeitura. Segundo, a Fundação São João de Deus - dedicada àqueles em estágio inicial de degradação, oferecendo breves acolhidas para promover a reabilitação ao trabalho. Terceiro, *Raízes* Fundação - dedicada àqueles no estágio mais avançado de degradação pessoal.

## 3. A Organização Raízes

### 3.1. Sua forma de atendimento



“Prevenir e deter a degradação dos Sem Teto” é a missão da *Raízes*, que se dedica ao segmento em estado mais grave, àqueles a quem a expectativa de retornar ao estilo normal de vida é uma possibilidade distante. Porém, a má estatística *Raízes* enfrenta com um plano individual de reabilitação, segundo o ponto ótimo de cada um.

Aceitar e crescer neste plano depende primeiro da vontade, segundo, do potencial de cada usuário. Sem paternalismo, Raízes se concentra em oferecer-lhes calor humano como “catalisador”- seu grande diferencial comparativamente às outras, sobretudo à Administração Pública.

O desenho do produto/serviço prestado por Raízes se faz com os seguintes programas:

**Equipe de Rua.** A que faz o convite para o Centro Aberto, pessoa por pessoa (conhecem a cada um pelo nome). Aos reticentes oferece atenção *in locu*, lhes dá suporte material e lhes serve de companhia. A equipe conquista gradualmente a simpatia e a confiança, aceitando-lhes como realmente são, somente assim o convite torna-se legítimo. Em 1996 fizeram 60 novos contatos e deram continuidade a 25.

**Centro Aberto.** É o núcleo central da Raízes. É um centro dia (o primeiro fundado em Telúrica) que oferece serviços pessoais de higiene, *locker*, caixa de correio e medicamentos. Ao mesmo tempo é um espaço pedagógico e lúdico, que estimula as relações de amizade através de jogos, colóquios informais e educativos. Também oferece oficinas com o objetivo de ludo e laboterapia. Atende diariamente 70 pessoas, Quase a metade da demanda de Telúrica passa pelo Centro ao menos um dia ao ano. Em 1996 prestou atendimento a 796 diferentes usuários, ao custo médio *per capita* de US\$ 33,3.

**Refúgio.** Centro noturno, lar e espaço educativo onde se desenvolvem hábitos de convivência, higiene, saúde, horário etc. Seu objetivo é aprofundar no plano de reabilitação pessoal. Destina-se aos que mais progredem em seu plano, mas suas vagas são poucas. Em 1996 houve 13 ingressos e 7 casos de continuidade. É o serviço mais dispendioso do Raízes, 30% dos investimentos em programa se consomem com estes 10% do total dos usuários.

**Equipe de hospital.** A que dá suporte aos usuários quando necessitam serviços hospitalares. Acompanham-lhes na burocracia e frente ao corpo clínico do hospital. Mas o objetivo primeiro é expressar a relação de amizade através de visitas. Em 1996 acompanharam 48 casos de internação.

**Lar Pedro Bernardo (em projeto).** Centro noturno que pretende complementar a função do Refúgio, isto é, atender aos casos mais graves de enfermidade e degradação, infelizmente a maioria. Em 1996 conseguiram um prédio próprio. Em 1998 uma fundação *grantmaker* doou-lhes a verba necessária para a reforma, em troca da propriedade do imóvel. Falta portanto a verba para as despesas gerais de funcionamento.

A evolução quantitativa do atendimento da *Raízes* está no Anexo A.

### **3.2. Sua origem**

*Raízes* nasceu como uma das 5 entidades associadas pela Fundação São Pedro – pessoa jurídica constituída em 1987 com a missão de “colaborar para o desenvolvimento integral das pessoas socialmente mais desfavorecidas”.

Por sua vez, a fundação-mãe começou com um grupo de ação social da Paróquia São Pedro, no carente Bairro Seco, impulsionada pela Companhia de Jesus que à época fundou ali um hospital e uma escola.

A evolução do bairro e dos fatos reorientaram-lhes para novas necessidades sociais no centro da cidade, para os idosos, as crianças e os Sem Teto. No decorrer do tempo puseram em marcha a Fundação Hospital São Pedro (1979), a Associação Luís Artigas para os Avôs do Bairro Seco (1982), o Grupo de Merenda infantil (1982), Os Quatro Ventos, Serviço de Acolhida Infantil e Familiar (1987) e *Raízes* Fundação para os Sem Teto (1987).

Em 1987 associaram-se todas as 5 sob a pessoa jurídica “Fundação São Pedro”, embora as duas primeiras já tivessem personalidade jurídica própria (v. Anexo B). O objetivo administrativo centralizado era a coordenação e a dinamização do conjunto de associações, sendo sua competência:

- Estabelecimento de programas comuns, complementares ou afins;
- Unificação dos princípios administrativos e contábeis;
- Representação concentrada diante da Administração Pública;
- Captação de fundos, embora cada associação devesse captar a maior parte para si mesmo;
- Distribuição dos fundos comuns, sob o princípio da subsidiariedade;
- Controle econômico dos respectivos centros de custos.

A referência seria o modelo federativo, onde cada associação teria autonomia sobre as formas de captação e gestão dos recursos humanos e financeiros. Com a determinação de “a fundação promoverá soluções ágeis e eficazes para as antigas e novas necessidades sociais existentes”, o objetivo a longo prazo seria para cada uma a conquista de independência jurídica, o que *Raízes* alcançou em 1987.

### **3.3. Seu desenho organizacional**

Com a independência jurídica *Raízes* sofreu um processo de mudança organizacional. A progressiva maturidade indicou a pouca eficácia do modelo inicial, de tônica assemblearista e com trabalho voluntário exclusivamente. A ex-coordenadora foi substituída por um corpo diretor profissional que se encarrega da gestão e estabelece um vetor menos horizontal de ação (o que causou certa perplexidade nos antigos voluntários).

Agora, com um conselho próprio recém-criado, há um diretor responsável por 3 departamentos: programas (os anteriormente descritos), comunicação e gestão interna (v. Anexo C).

### 3.3.1. O Conselho

Os conselheiros em exercício foram estrategicamente convidados pelos atores do processo de independência. O presidente, Francisco Vilurbina é o diretor do Hospital São Pedro, o que está em estreita afinidade com uma das principais necessidades de *Raízes*. A vice-presidente é uma freira que representa o voluntariado junto ao conselho. Luís Madrinhá é ao mesmo tempo secretário geral de *Raízes*, Cáritas e dos Colégios Jesuítas em *Telúrica*; foi presidente da maior ONGD<sup>1</sup> do país, aliás aquele que lhe conquistou esta posição líder; sua sobrecarga de trabalho o impede de dedicar-se como esperado à *Raízes*. Alfredo Vernis, o tesoureiro, é professor universitário especializado em gestão de organizações sem ânimo de lucro. Entre os 4 vocais estão Antonio Bessas, famoso radialista da cidade e José Miralhes, atual presidente dessa grande ONGD mencionada.

Reuniram-se somente três vezes desde a independência e ainda não definiram exatamente suas próprias atribuições.

### 3.3.2. O corpo diretor

Encarregam-se profissionalmente da gestão da *Raízes*:

Salvador Bouquet, acumula os cargos de diretor geral e diretor do departamento de gestão interna. Está na *Raízes* há 3 anos. Economista, anteriormente trabalhou como autônomo e executivo de empresa. Já tinha alguma experiência de voluntariado.

Romão Noro, diretor do departamento de comunicação e responsável pelo Refúgio, além disso administra a equipe de assistentes sociais, o expediente de subvenções governamentais e a acolhida aos novos voluntários. Está em *Raízes* desde 1984 quando se fizeram os primeiros projetos para a implementação. Anteriormente trabalhava no comércio. Tem um histórico de trabalho voluntário e conhece profundamente a problemática; a Diocese pelos Marginais delegou-lhe a pesquisa “Sem Teto, quem são, como estão, para onde vão?”

(1) ONGD: Organização Não Governamental de Desenvolvimento é um termo usado para o tipo que se dedica às questões de geração de emprego e renda.

Xavier Padriça foi diretor de programas, porém com as dificuldades orçamentárias suspenderam-lhe temporariamente o posto de trabalho. Desde então reduziu sua competência somente ao principal programa, o Centro Aberto, mas continua fazendo a animação dos contratados e voluntários. Anteriormente foi professor e também voluntário.

### **3.3.3. Contratados e Voluntários**

O trabalho de *Raízes* é realizado por 168 voluntários e 11 contratados, incluindo os diretores mencionados. Os demais são as assistentes sociais e o guarda de segurança (cujo posto de trabalho já se pensou eliminar, pois sua imprescindibilidade é questionável; seu salário bruto representa U\$ 1533 mensais).

Todas as equipes mesclam ambas as categorias (v. Anexo C), fazendo emergir um conflito inerente de motivação, grau de iniciativa, subordinação e, sobretudo, de horários – evidentemente os voluntários têm maiores restrições ao tempo de dedicação.

A fragilidade dos usuários obriga uma grande acuidade pedagógica, então os manuais de conduta são bastante detalhados para cada um dos programas. Além disso, a problemática inspira depressão, fatalmente. O fundamento da *Raízes* está nos voluntários, portanto atenção especial é dedicada à acolhida, formação e motivação organizadas através de reuniões frequentes entre os membros de cada equipe e conferências instrutivas ministradas por profissionais convidados – o que se faz às vezes em clima especial, num sítio. Também se faz um informativo interno chamado “*Papers Raízes*”, onde todos podem elaborar artigos.

Os novos voluntários são captados através do convite dos antigos. A maioria provém da Paróquia São Pedro.

### **3.4. Seu orçamento**

O orçamento anual de Raízes é de U\$ 440 mil (v. Anexo D). Das despesas, 34% investem-se nos programas de atendimento, 60% em pessoal e 6% pagam os empréstimos tomados. As receitas, 39% provêm da Prefeitura e do Estado, porém vem ocorrendo cortes progressivos cortes ao Terceiro Setor, 45% são donativos (puntuais e dos sócios), 5% vêm da Fundação São Pedro e o restante (11%) vêm de empréstimos tomados, de dividendos recebidos (aplicações, aluguéis) e do próprio conselho.

#### **4. A Campanha de Natal de 1997**

Esta campanha inaugurou o *folder* da *Raízes*, cuja criação foi generosamente oferecida por uma conceituada agência publicitária de *Telúrica*. Foi o primeiro intento de maior envergadura para a captação de novos sócios (v. Anexo E). Antes disto, os veículos de expansão eram dois, o “*Raízes Informa*”- jornalzinho distribuído nas paróquias, e o convite realizado através dos membros – voluntários e sócios.

Os *folders* foram distribuídos em redutos sugeridos por alguns membros e a resposta média foi 6 novos doadores para cada 1000 envios (v. Anexo E). A melhor resposta (3.6% dos envios) ocorreu com os endereços indicados pelos membros, sobretudo pelos voluntários. Para isto, foi preparada e delegada uma folha contendo 12 espaços para indicação. Mais uma vez, o maior número veio da Paróquia São Pedro.

A receita líquida da campanha foi de quase U\$ 1,63 mil e seu custo, U\$ 2,35 mil – porém sem incluir as ações posteriores de continuidade, envio de recibos, agradecimento e inclusão dos novos na lista de recebimento do “*Raízes Informa*”. No geral, naquele ano investiu-se 1,84% do orçamento em comunicação. Para 1998 planejava-se 2,33%.

##### **4.1. Focus Group do folder da Raízes**

Considerando o índice de resposta muito baixo, Alfredo Vernis, o tesoureiro, promoveu um *focus group* para avaliar o impacto do *folder*. Participaram doze opinantes,

profissionais de marketing, executivos de empresas, professores universitários, todos com experiência de voluntariado. As opiniões majoritárias seguem abaixo:

- **Forma**

- i. Combinação de cores agressiva, denso. O fundo cinza não anima à leitura.
- ii. As imagens de miséria não induzem à ação, além do mais é duvidoso se geram compaixão.
- iii. Não destaca o nome da fundação nem as alternativas de colaboração. Não exhibe sua inscrição legal.

- **Conteúdo**

- i. Encabeça o *folder* a frase: “Os Sem Teto, por quê eles precisam de você?” Maior impacto que perguntar é afirmar.
- ii. Detalhes desnecessários em demasia, ao mesmo tempo que faltam dados quantitativos.
- iii. Não mostra soluções ao problema. Fala-se de prevenção, mas não se vêem ações concretas.
- iv. Não envolve. Se o objetivo é promover o doativo, não cumpre.

- **Credibilidade da organização**

- i. Não há dados sobre a origem, a evolução e a eficiência da fundação.

- **Sugestões**

- i. Usar como âncora a trajetória de um personagem naquele plano de ação até o êxito. Mostrar o antes e o depois.
- ii. Na falta de um caso concreto de reabilitação para a vida normal, enfatizar que sem apoio humanitário morrem muito mais depressa e em circunstâncias miseráveis.
- iii. Exibir fotos das atividades do Centro Aberto.

iv. Mencionar a origem na Companhia de Jesus, a fim de aumentar a notoriedade e a credibilidade na organização.

#### **4.2. Contrargumentos ao *focus group***

Substituir o *folder* recém-lançado é muito embaraçoso diante da conceituada agência publicitária que doou a criação, além disso, há 3 mil unidades em estoque.

O conselho evita mencionar seus vínculos com a Companhia de Jesus, pois crê que isto inibe a aproximação de pessoas de outros credos e filosofias. Também a pedagogia e a conquista de confiança dos usuários dependem de deixar claro que sua ação social não é ação pastoral.

Quando se ouve sobre *Raízes* e a problemática dos Sem Teto, a maioria reage com a expectativa de que *Raízes* pode reintegrá-los à vida normal, o que ocorre excepcionalmente, apenas. Conhecendo a realidade - sua missão é “(...) deter a degradação” - *Raízes* não pretende alimentar a falsa expectativa, ainda que tenha um “produto de difícil venda”, nas palavras do presidente.

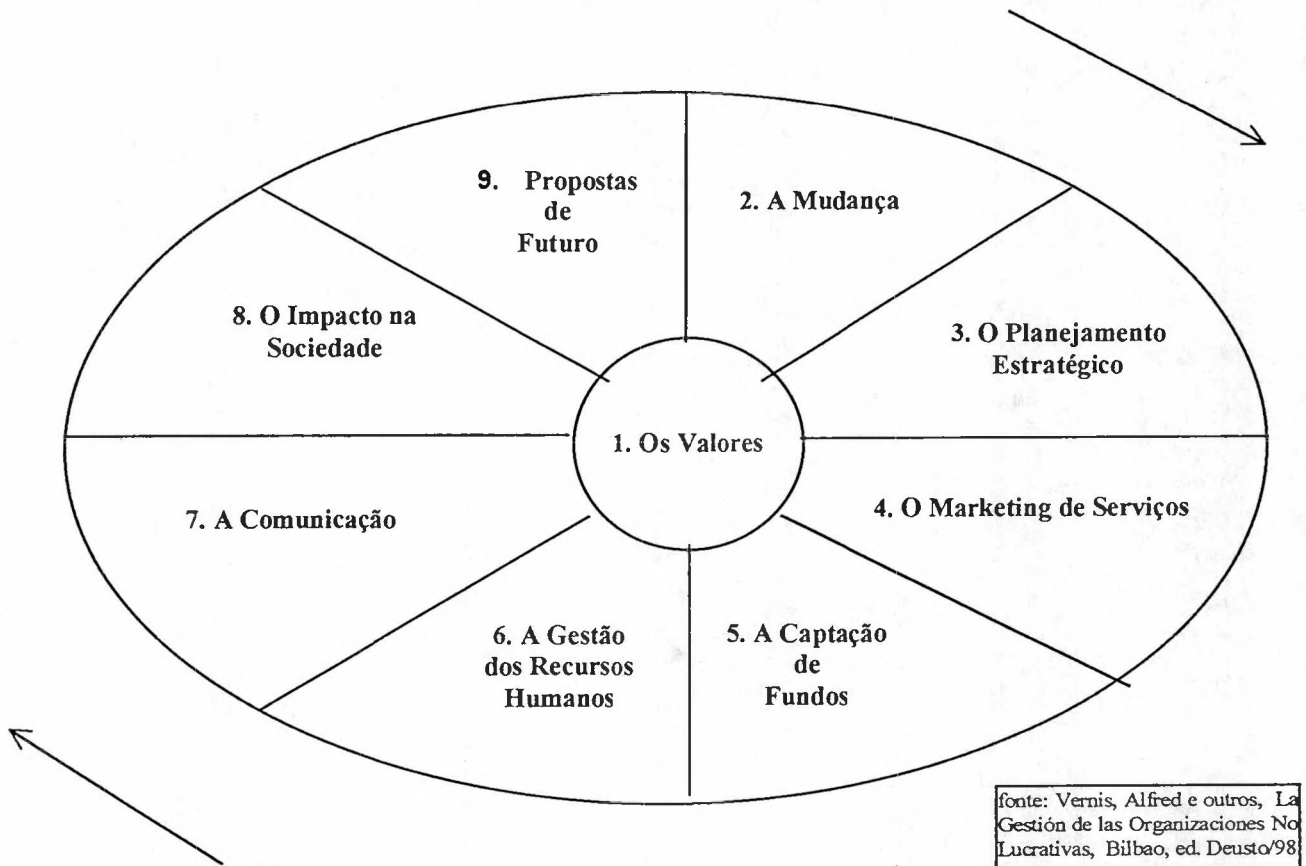
Indagado sobre o que falta à sociedade para sensibilizar-se a esta causa, Romão Noro respondeu “maturidade” para incorporar as rupturas sociais como parte de si mesmo e, como tal, digna de receber o melhor tratamento possível. Mencionou como ilustração as pessoas que usam óculos, se o uso é inevitável, que se escolham os mais apropriados, a ninguém ocorre deixar de enxergar por subordinação à estética.

\*\*\*

## PERGUNTAS

1. Reflita sobre os pontos fortes e fracos de Raízes.

(Dica: atente para o diagrama de tópicos de gestão abaixo)



2. Raízes estava pronta para tornar-se independente da Fundação São Pedro?

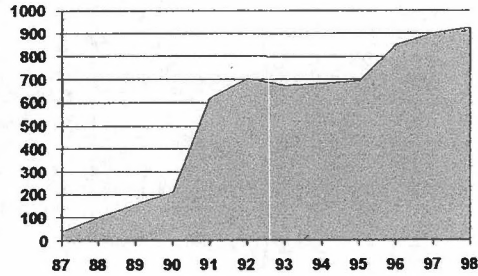
3. Se coubesse no orçamento uma única contratação, a quem você contrataria? Romão Noro gostaria de “um profissional experiente em assistência social e pedagogia, para completar o posto de Diretor de Programas”. Alfredo Vernis, por sua vez: “um profissional *fundraiser*”. Com quem você se posicionaria?

4. Alfredo Vernis, tesoureiro de Raízes, disse que o dilema de *fundraising* dessas pequenas organizações é: “não têm recursos porque não podem pagar alguém para captar recursos...é o cachorro que morde a própria cauda”. Como *Raízes* pode sair do impasse?

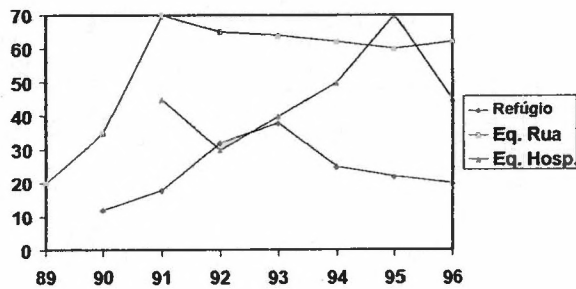
5. No lugar de Romão Noro, como você daria continuidade ao plano de comunicação, tendo em vista o resultado do *focus group*?

**ANEXO A • ATENDIMENTO**

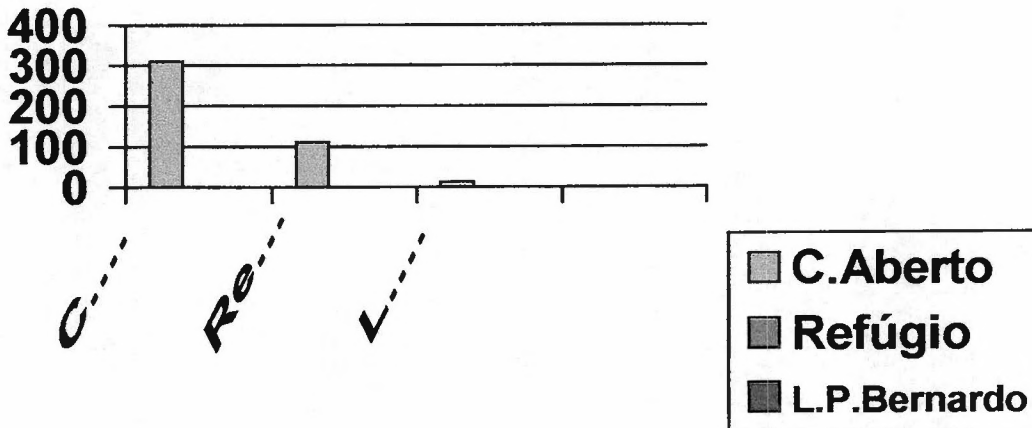
**NÚMERO DE PESSOAS ATENDIDAS/TOTAL**



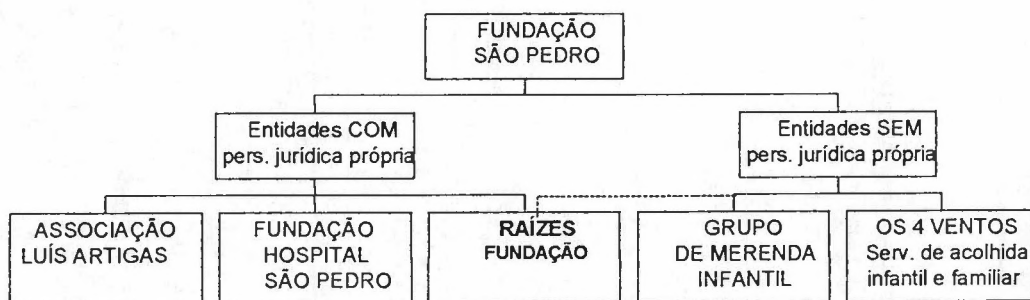
**NÚMERO DE PESSOAS ATENDIDAS POR ÂMBITO**



**GASTOS POR ÂMBITO**  
(em milhares de dólares)



## ANEXO B • ORIGENS (INTER)ORGANIZACIONAIS



### BREVE DESCRIÇÃO:

**Fundação Hospital São Pedro.** Fundação eclesiástica. Atualmente está integrada à rede pública de saúde prestando serviços ambulatoriais. É um centro especializado em alergia. Fundou os primeiros sanatórios para crianças asmáticas do estado.

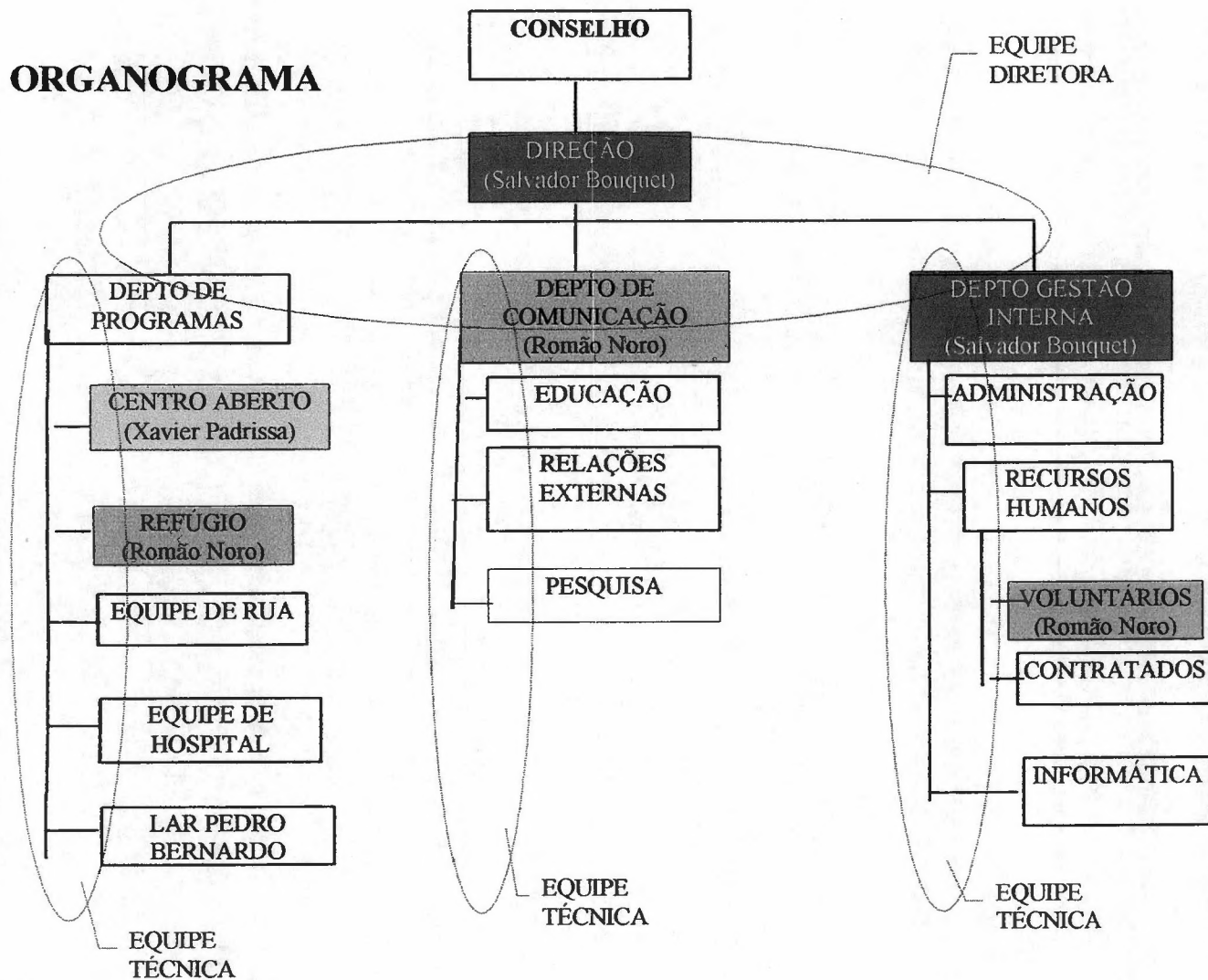
**Associação Luís Artigas para os Avôs do Bairro Seco.** É um asilo para anciãos, com 10 lugares.

**Grupo de Merenda Infantil.** Aloca vagas para crianças carentes junto aos serviços de merenda das escolas jesuítas e das demais escolas privadas e públicas.

**Os 4 Ventos Serviço de Acolhida Infantil e Familiar.** Atende crianças até 4 anos de idade, envolvendo seus pais na tarefa de cura e atenção. Além de creche, oferece o Centro Materno-infantil, que trabalha com mães e crianças em conjunto, quando em situação de risco, e a Casa Áurea – residência temporária que acolhe as famílias carentes até que recuperem sua auto-suficiência.

ANEXO C • RECURSOS HUMANOS • PARTE I

ORGANOGRAMA

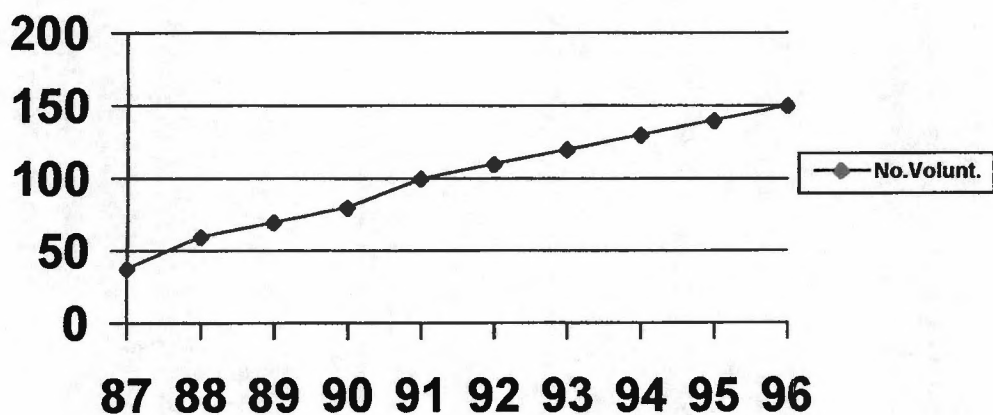


	Voluntários	Contratados	Total
Equipe de Rua	15		15
Centro Aberto	89	3	92
Refúgio	25	2	27
Equipe de Hospital	14		14
Assistentes Sociais		2	2
Coordenadores	2	2	4
Animação do Voluntariado	13		13
Sensibilização	6		6
Diretores/ Secretaria/ Gestão	4	2	6
<b>Total</b>	<b>168</b>	<b>11</b>	<b>179</b>

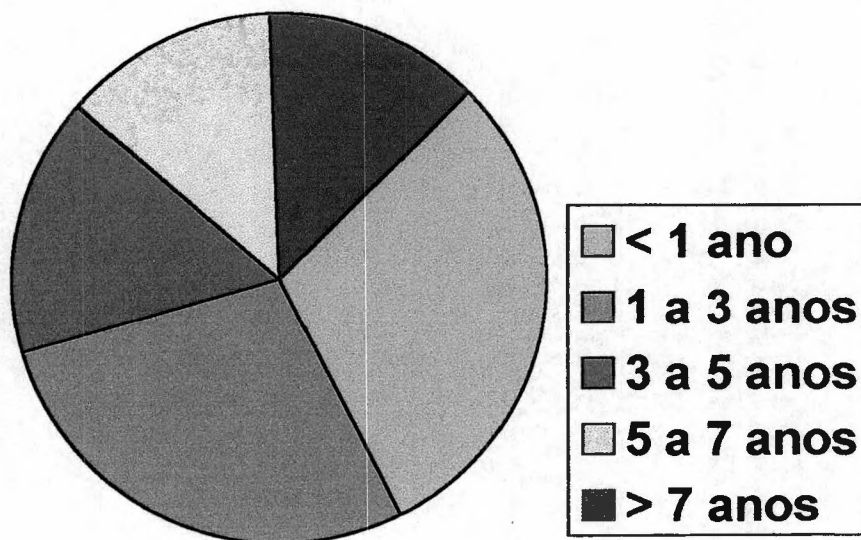
QUADRO DE PESSOAL

## ANEXO C • RECURSOS HUMANOS • PARTE II

### EVOLUÇÃO QUANTITATIVA DO VOLUNTARIADO



### TEMPO DOS VOLUNTÁRIOS



**ANEXO D • ORÇAMENTO • PARTE I**

**QUADRO CONTÁBIL**

(em milhares de U\$)

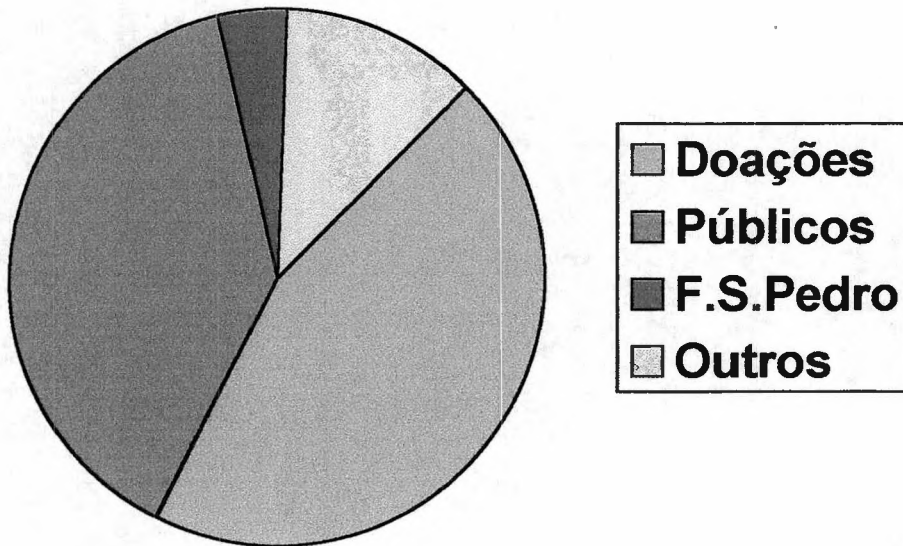
**BALANÇO**

	1992	1993	1994	1995	1996
<b>ATIVO</b>					
imobilizado	38,71	538,37	598,53	576,36	556,94
circulante	66,19	80,91	109,42	79,86	134,26
<b>total</b>	<b>104,91</b>	<b>619,29</b>	<b>707,95</b>	<b>656,22</b>	<b>691,20</b>
<b>PASSIVO</b>					
fundos próprios	96,23	96,91	131,31	129,19	131,73
receitas a distribuir		341,87	419,89	404,85	356,41
credores	8,67	180,51	156,75	122,18	203,06
<b>total</b>	<b>104,91</b>	<b>619,29</b>	<b>707,95</b>	<b>656,22</b>	<b>691,20</b>

**CÔMPUTO DE RESULTADOS**

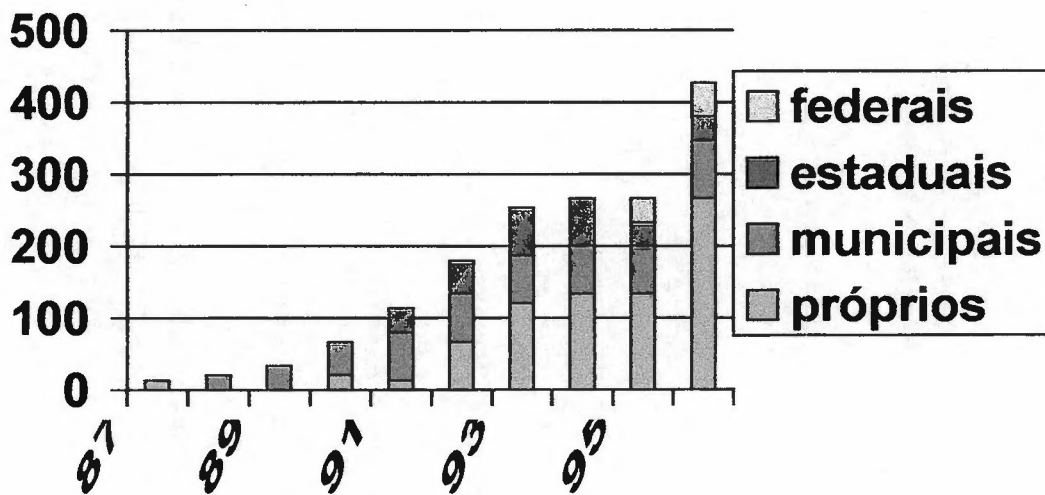
	1992	1993	1994	1995	1996
<b>RECEITAS</b>					
subvenções	106,75	119,87	157,30	164,93	174,13
donativos	68,37	141,03	129,66	124,60	217,64
extraordinários			52,91	45,41	48,45
dividendos	1,38	1,03	0,97	1,17	0,87
<b>total</b>	<b>176,49</b>	<b>261,92</b>	<b>340,83</b>	<b>336,10</b>	<b>441,09</b>
<b>DESPESAS</b>					
compras e serviços	55,45	97,09	111,03	109,38	147,23
pessoal	130,18	158,49	174,87	206,00	256,91
amortizações	5,63	5,67	20,53	22,84	22,89
<b>total</b>	<b>191,27</b>	<b>261,25</b>	<b>306,44</b>	<b>338,22</b>	<b>427,03</b>
<b>RESULTADO</b>	<b>-14,77</b>	<b>0,67</b>	<b>34,39</b>	<b>-2,12</b>	<b>14,06</b>

**ANEXO D • ORÇAMENTO • PARTE II**  
**FONTES DE FINANCIAMENTO**



**EVOLUÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO**

(valores em milhares de dólares)



## ANEXO E

### CAMPANHA DE NATAL/ 1997

	voluntários e amigos	Clube de Bridge	O Pregão	Lista Inácio	Raízes Informa (Rl)	RI - distrib. Paróq.	anôni mos	Espon- tâneos	Total
exemplares distribuídos	276	396	794	125	1810	2900			6301
custo total	150,88	216,48	434,05	68,33	867,11	617,27			2354,12
horas de voluntariado			1		2	1			4
respostas	10	0	17	1	4	1	3	2	38
% respostas positivas	3,6	0	2,1	0,8	0,2	0			0,6
receita bruta	1816,99	0,00	1371,87	33,33	520,10	33,33	0,00	200,00	3975,62

## SÓCIOS DOADORES

(Valores em U\$)

	Donativo mensal		Donativo trimestral		Donativo quadrimstral			Donativo semestral		Donativo anual					
	N.º	quota média	moda	N.º	quota média	Moda	N.º	Quota média	moda	N.º	quota média	moda	N.º	quota média	moda
anterior a 1997	42	21,83	33,33	27	43,11	100,00	0	0	0	3	41,11	-	22	94,50	33,33
a partir de 1997	7	14,00	10,00	10	50,82	23,33	1	87,28	87,28	1	29,09	29,09	2	43,33	-

#### IV.I. CASO RAÍZES: NOTAS DE CLASSE

(Submetido à análise de 225 participantes, em 1998 e 99)

“Raízes Fundação Para os Sem Teto” é a tradução de *Arrels Fundació Pels Sense Sostre*, organização situada em Barcelona, Espanha. “Telúrica” foi o nome fantasia adotado para a cidade no presente estudo de caso, a fim de aplicá-lo ao curso de Administração para Organizações do Terceiro Setor, do Programa de Educação Continuada, PEC, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, EAESP, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, FGV. O intuito foi evitar a natural inibição dos alunos diante de um macroambiente estranho – uma cidade da União Européia, com status de capital regional, somado a uma metodologia à qual não estariam familiarizados – o método do estudo de caso. Para aproximá-los da realidade, esclareceu-se que “Telúrica” tinha um alto índice de desenvolvimento humano e um porte significativo (2 milhões de habitantes), logo no primeiro parágrafo do texto. O objetivo confirmou-se na prática, de modo que este não foi um empecilho às análises e propostas dos alunos, ao contrário.

O Caso Raízes é apropriado para ilustrar os seguintes tópicos de gestão:

- Modelo divisional
- Planejamento estratégico
- Marketing de serviços
- Comunicação
- Captação de fundos
- Gestão de recursos humanos

O estudo de caso começa colocando em tela o dilema fundacional de Raízes como organização independente. Até então, ela atuava há dez anos como uma divisão da Fundação São Pedro. O objetivo motriz da independência foi a busca de eficiência através da especialização, que é a essência do modelo divisional (Porter). Os gráficos de atendimento (anexo A) apresentavam uma taxa de crescimento alta o bastante para

encorajar a organização a “caminhar com as próprias pernas”, contudo, de súbito anunciaram-se os cortes nas subvenções governamentais. Assim é que, após o desligamento, Raízes continuou dependente das verbas da fundação mãe.

O problema central não foram os cortes governamentais e tampouco a dependência continuada da fundação mãe, mas a ausência de um planejamento estratégico que precedesse o processo de independência. Raízes tinha uma missão, uma proposta pedagógica e um conjunto de metas claras a curto e longo prazo, é certo, contudo não havia a mesma clareza quanto à geração e gestão dos recursos para conquistá-las.

Ao que parece, os objetivos gerais de cada divisão cuidar da própria captação e do controle de seu centro de custo não vinham sendo rigorosamente praticados, enquanto sob a ordem da fundação-mãe. Sem contar com o suporte do governo, estima-se que a parcela não governamental dos recursos de Raízes, desde o início, contava com o princípio da subsidiariedade, em outras palavras, era uma causa fria mantida por recursos canalizados das causas quentes existentes no conjunto da Fundação São Pedro.

A causa é fria, em parte, porque a organização ainda não encontrou um adequado posicionamento de marketing (Kotler), este é o problema central de Raízes, a despeito de ter um bom *mix*. O atual posicionamento que é primeiro, evocar os sentimentos humanitários, não convence numa região com pleno emprego e alto crescimento econômico – “mendigos são vagabundos”, é o imaginário coletivo. Segundo, aventar a possibilidade de tirá-los das ruas, por meio da reabilitação, é pouco provável.

Aliás, embora a missão seja clara e objetiva, é importante focalizá-la com maior acuidade ainda, a saber, o Lar Pedro Bernardo, que se propõe ser uma moradia para os Sem Teto em pior estado de degradação, deve equiparar-se em prioridade ao Centro Aberto – deve ser um centro de atividades terapêuticas, de modo a completar as necessidades básicas dos beneficiários.

Creemos que a chave do reposicionamento está em enfatizar o real motivo da vida na rua: uma grande ruptura psicológica, coisa que qualquer um pode estar vulnerável, bem como evocar os sentimentos de tolerância para com aqueles que se encontram em processo de degradação pessoal, a luta é contra o preconceito. Ainda assim, é certo que esta não é uma causa para grandes massas e sim para os coletivos mais maduros e sensibilizados: o desafio é prospectar quais são eles.

Evidentemente esta dificuldade de segmentar os potenciais *stakeholders* externos reflete-se na captação de fundos. Mas antes disso, o problema de Raízes reside nas lacunas de *networking*, na baixa diversificação de fontes, e a falha mais grave está na ausência de captação junto ao empresariado. Há também de se pensar na fidelização dos sócios contribuintes pessoas físicas, o que está estreitamente ligado ao complemento do plano de comunicação, notadamente os informativos de prestação de contas e as ações de agradecimento.

O baixo grau de compromisso do conselho na captação de fundos é um indicador de que os conselheiros, a despeito de serem altamente gabaritados e estrategicamente selecionados pelos profissionais dirigentes, não vêm dedicando-se como deveriam aos assuntos da organização, são expoentes da sociedade em que vivem, mas não têm tempo.

Falta de tempo é também a outra face da moeda do trabalho voluntário – a base das ações de Raízes. O que é muito louvável por um lado, representa um risco por outro. Mas essa discussão é vã, uma vez que a organização mal consegue pagar os poucos funcionários. Assim sendo, há de se cuidar em animar e fidelizar cada vez mais os voluntários, bem como evitar enxugar o quadro funcional, salvo na condição última de contratar-se um *fundraiser*, que é a necessidade mais premente. Neste caso, o conselheiro e professor Alfred Vernis sugere que se corte o vigia, o que parece razoável. Ainda assim haveria um incremento na folha de pagamento, pois são salários muito

diferentes. Uma alternativa seria deslocar Ramón Noro para a função de *fundraiser* – ele tem o perfil mais indicado para isso, e recontratar Xavier Padriça para substituí-lo nas suas atribuições correntes.

### **Reação dos participantes**

Até o momento, Raízes foi analisada por 242 participantes. Em Barcelona foi submetida a um *focus group* composto de 17 pessoas, sendo 5 alunos e 12 profissionais de administração com trabalho voluntário ou remunerado no Terceiro Setor. No Brasil, já foi aplicado a 225 alunos do Curso de Administração para Organizações do Terceiro Setor, os quais elaboraram trabalhos em grupos de 6 alunos, em média.

Os participantes do caso Raízes sempre se encantam com o alto grau de conhecimento de causa da organização, com sua proposta terapêutica, a efetiva profissionalização do corpo diretor e a alta proporção de trabalho voluntário. Em contrapartida, decepcionam-se com a forte dependência financeira do governo, com os altos salários dos dirigentes e por não ter cortado o “cordão umbilical” com a fundação-mãe.

Contrargumentamos respectivamente, primeiro, que o grau de dependência do governo encontra-se dentro da moda estatística e os problemas de captação residem sim na falta de *networking*, segundo, pensando em nível macro, ao crescimento do Terceiro Setor convém valorizar seus profissionais, oferecendo bons salários de captura e retenção, terceiro, o problema do vínculo com a fundação-mãe está no paternalismo que alimentam e não no relacionamento em si, fato prolongado a despeito da independência jurídica das diferentes divisões. Melhor seria se o modelo federalista inicialmente pretendido houvesse funcionado de fato, de modo que, em conjunto, tivessem maior poder institucional e de barganha junto aos *stakeholders* externos, todas buscando, porém, a auto-gestão e a auto-sustentação, recorrendo ao subsidiarismo somente em condições excepcionais.

Uma falácia em que caem todos os novos concededores da organização, inclusive os participantes mencionados, é a hipótese de que todos os beneficiários atingem o apogeu do plano de recuperação pessoal apresentado à página 24, conseguindo reintegrar-se à vida normal. Como foi esclarecido, esta é uma possibilidade remota, dado o quadro quase irreversível de degradação em que se encontra a maioria. Raízes demonstra consciência de tais limitações em sua missão: “prevenir e deter o processo de degradação dos Sem Teto”.

Interessante notar que os participantes espanhóis foram muito mais resilientes em aceitar a missão original do que os participantes brasileiros. Estes últimos mostraram-se mais tolerantes, revendo com maior facilidade a falsa expectativa projetada à primeira impressão. Há de se entender que a presença de uns poucos Sem Teto nos principais logradouros públicos de uma cidade de primeiro mundo, numa região altamente turística – a Catalúnia, com pleno emprego e em franco crescimento econômico, provoca muito mais contraste e incômodo aos cidadãos locais do que numa metrópole como a nossa, onde a miséria é generalizada e a riqueza ocorre em bolsões minoritários; de certo modo, eles estão incorporados em nossas paisagens e mentes.

Em contrapartida, os participantes brasileiros foram muito mais resilientes em aceitar os bons salários dos funcionários de Raízes do que os participantes espanhóis. Certamente pelos mesmos motivos, isto é, no primeiro mundo, salários dignos são uma expectativa incorporada, cristalizada com o modelo fordista e o estado de bem estar, enquanto que no Brasil, sequer fizeram-se ecoar plenamente as lutas e os direitos trabalhistas (Daniel). Mas à parte o contraste por macroambiente, há consenso de que o alto benefício e o baixo custo, ou a eficiência do Terceiro Setor reside justamente na mão-de-obra voluntária e no pouco dispêndio com folha de pagamento. O enxugamento convém aos *stakeholders* externos devido ao anseio de, com esta alternativa de provisão de serviços públicos, evitar as mazelas e excessos de gastos em que se enveredou o Estado. Aliás,

folha de pagamento é o calcanhar de aquiles das organizações *grantseekers*, pois é o compromisso que as organizações *grantmakers* evitam assumir (Kelley, Noriega e Murray).

Especificamente o *folder*, para o qual foi montado um *focus group* de discussão, foi duramente criticado porque não contém os indicadores de seus muitos méritos, nem mesmo suas credenciais legais, e efetivamente não convence, pois não têm um posicionamento de marketing adequado. Mas as propostas que emergiram do *focus group* também são questionáveis: a primeira, ilustrar com um exemplo notório de recuperação pessoal, nos moldes das exitosas campanhas do Banco Mundial, é uma possibilidade remota na questão dos Sem Teto, e a organização não pretende alimentar a falsa expectativa de nenhum de seus públicos. A segunda, apelar para os sentimentos de piedade, enfatizando que morrem precocemente, em condições miseráveis, esbarra antes no preconceito contra a marginalidade – este sim deve ser o foco do novo plano de comunicação e do reposicionamento de marketing.

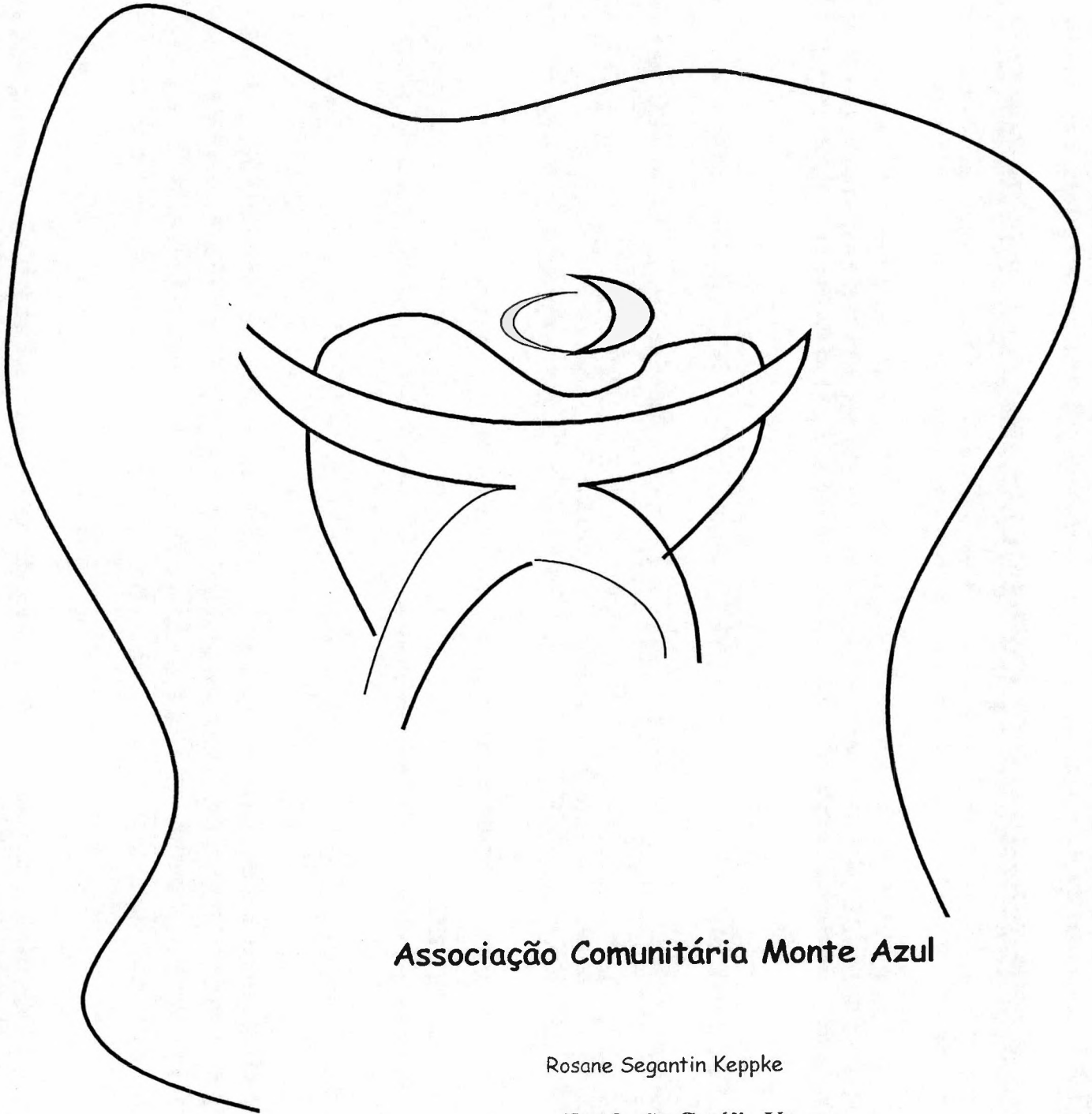
As propostas dos alunos concentraram-se nas seguintes alternativas:

- i) Raízes não estava madura para independência e o processo não ocorreu num bom momento (conclusão de 100% dos trabalhos apresentados), com ela todas as antigas divisões perderam as vantagens do modelo federativo inicialmente proposto. Mas já que não é possível voltar atrás, resta assumi-la de fato, começando por elaborar o próprio planejamento estratégico;
- ii) profissionalizar a captação de recursos urgentemente, as alternativas apresentadas foram, primeira, “contratar” um *fundraiser* voluntário, segunda, realocar um assistente social ou outro funcionário gabaritado para esta função, terceira, contratar um profissional *fundraiser*, o qual seria pago com o salário do vigia (a ser demitido) complementado por recursos oriundos pela doação compulsória a ser criada para os conselheiros;

- iii) rever o plano de comunicação: a esmagadora maioria sugeriu inutilizar o estoque dos correntes *folders* e elaborar um novo, corrigindo as falhas apontadas pelo *focus group*; um dos trabalhos apresentados propôs que o estoque fosse aproveitado enviando-os aos doadores já fiéis, como lembrete para as suas próximas contribuições. Grande parte dos trabalhos apontaram também aqui a falta de *networking* da organização, pois além da mala-direta, outros meios poderiam ser utilizados sem grandes custos, por exemplo, os programas de rádio e televisão dos canais comunitários, os *talk shows* e afins; um dos trabalhos apresentados propôs criar pequenos eventos de conscientização, dentro da própria sede, convidando grupos fechados de pessoas proeminentes da sociedade local;
- iv) como fontes alternativas de receitas, as propostas dividiram-se em dois grandes grupos; primeiro, geradas pelos próprios beneficiários, por meio de atividades adequadas ao perfil e ao tratamento terapêutico deles, nesse sentido foram sugeridas atividades de coleta de resíduos sólidos para reciclagem e cultivo de ervas medicinais; o segundo, mais tradicional, propôs a realização de campanhas capitais e pontuais, fortalecimento e fidelização de programas para sócios contribuintes, acompanhados de atraentes eventos de agradecimento e benemerência. Uma alternativa interessante, levantada na Espanha, foi vincular um percentual irrisório do crédito imobiliário à causa dos Sem Teto, estimulando os tomadores de empréstimo a aderirem a tal ato filantrópico; uma outra boa idéia surgida entre os espanhóis foi estimular os bancos 24 horas a realizarem marketing com causa em prol dos Sem Teto, pois as cabines são usadas por eles como albergue improvisado.

\*\*\*

V. CASO 2



**Associação Comunitária Monte Azul**

Rosane Segantin Keppke

**Fundação Getúlio Vargas**  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo  
Programa de Educação Continuada

Centro de Estudos do Terceiro Setor  
**Curso de Administração para Organizações do Terceiro Setor**

**ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MONTE AZUL • ACOMA**  
**ESTUDO DE CASO**

**Rosane Segantin Keppke**

### **1. Introdução**

A Associação Comunitária Monte Azul, ACOMA – uma organização não governamental que promove o desenvolvimento comunitário em favelas na Zona Sul de São Paulo, brindará seus 20 anos de funcionamento pondo em marcha o planejamento estratégico elaborado para o período de 1998 a 2001. Trata-se de um desafio, pois é a primeira vez que planifica suas metas a médio prazo – antes disso vinha crescendo por “erros e acertos”, incorporando novas aspirações da comunidade, conforme as oportunidades prospectadas.

A corrente crise econômica nacional e internacional ameaça o orçamento estimado, além de aumentar as demandas locais. As metas são grandiosas para um contexto organizacional de escassez de recursos materiais e humanos. Nada, contudo, parece minar os objetivos de seus membros, mas seu registro e compromisso formais trouxeram certo sentimento de pequenez e ansiedade. A “largada” está efetivamente prevista para Abril<sup>1</sup> próximo. Haverá chance de a Associação Comunitária Monte Azul lograr êxito integral neste plano, estando agora “o mar mais revolto”?

### **2. Missão e Valores**

No Planejamento Estratégico inaugural, a ACOMA sacramentou como missão:

*Promover o amor ao ser humano independentemente de nacionalidade, raça, religião, posição política e condições social e física.*

(1) Abril de 1998.

*Proporcionar oportunidades através de educação, cultura e saúde, principalmente, para as pessoas não-privilegiadas se desenvolverem material, social e espiritualmente, capacitando-as para agirem conscientemente e com amor. (Planejamento Estratégico 1998/ 2001, pág. 2)*

E como valores fundamentais:

*Respeitar o ser humano.*

*Ser verdadeiro.*

*Respeitar a individualidade e acreditar no potencial transformador de si próprio e do outro.*

*Ser igualmente livre como responsável e solidário no contexto social e ecológico.*

*Ter abertura às contribuições de qualquer pessoa independentemente de padrões hierárquicos.*

*Ter esperança e confiar no desenvolvimento da humanidade. (Idem)*

A ACOMA é fruto da iniciativa de Ute Craemer – professora adepta da pedagogia Waldorf, a qual ela levou pessoalmente para a população da Favela Monte Azul, dando começo a uma modesta escola infantil em 1979.

Este sistema pedagógico faz parte dos princípios da Antroposofia – movimento filosófico criado pelo alemão Rudolf Steiner no final do século passado, o qual obteve expressiva difusão nos países germânicos e escandinavos. Em São Paulo a Comunidade Antroposófica concentra-se também na Zona Sul de São Paulo, nos bairros entre o Brooklin e o Alto da Boa Vista, coincidentemente o distrito de maior colonização nórdica da cidade.

“A Antroposofia é um caminho de conhecimento que tenta reconduzir o espiritual do homem ao espiritual do universo” (Rudolf Steiner).

Traduzidos para a vida prática, os princípios antroposóficos embutem a preocupação com o desenvolvimento holístico do ser humano – corpo, alma e espírito. Sendo assim, a antroposofia tem propostas específicas para as mais diversas áreas do conhecimento: na saúde e medicina, na psicologia, na agricultura, na educação, na economia, na arquitetura, nas artes e também na religião – denominada “Comunidade de Cristãos”.

Desenvolver cada indivíduo em paralelo à sua comunidade é a estratégia para a construção da harmonia universal. Este valor basilar transparece nas ações concretas da ACOMA: os indivíduos são “educados” para desenvolverem suas próprias capacidades intelectuais e laborais, tendo em conta seu entorno. O desenvolvimento coletivo é a agregação do desenvolvimento individual.

*Cristalizou-se como pergunta fundamental o seguinte: como podemos desenvolver em nós e nas pessoas ao nosso redor as capacidades necessárias para esta nova época? Estas capacidades são: autoconfiança, criatividade, perseverança, capacidade de trabalhar em grupo, capacidade de assumir responsabilidades, capacidade de se situar no mundo em termos históricos e geográficos, capacidade de pensar claramente e de expressar estes pensamentos, capacidade de preencher estes pensamentos com sentimentos que por sua vez podem impulsionar ações transformadoras, construtivas, entre outras. (Planejamento Estratégico 1998/2001, pág. 19).*

Educação para o desenvolvimento, em seu sentido mais amplo, é portanto o foco de atuação da ACOMA: educação infantil, educação de adolescentes e adultos, formação cultural, formação para o trabalho, formação comunitária; daí a importância da pedagogia como cimento ideológico e força motriz da organização.

*Ao procurar um caminho para encontrar respostas à pergunta central (...), estamos criando uma “Escola Oficina Social”. Nesta escola, os colaboradores da Associação e outras pessoas interessadas terão a oportunidade de desenvolver habilidades sociais,*

*artísticas e profissionais que beneficiarão o trabalho na Associação e também poderão ser levados para fora quando as pessoas realizam outras atividades na sociedade. (Idem, pág. 48).*

Pelo sistema de valores adotado, o auto-desenvolvimento e a aprendizagem devem ser um processo lúdico, o que se reflete no elenco de disciplinas oferecidas pela Escola, conforme os temas: artes, história, ciências sociais, línguas etc. (à parte a educação formal voltada às crianças e os cursos profissionalizantes para adolescentes e adultos). Cursar permanentemente a Escola Oficina Social é obrigatório para os colaboradores diretos da organização – voluntários e funcionários, mas é também um grande atrativo para os moradores da favela e da vizinhança em geral. A Escola é pois um importante elemento de agregação organizacional e comunitária, incrementá-la tornou-se fundamental dentro do Planejamento Estratégico elaborado para o período de 1998 a 2001.

### **3. Atuação**

A ACOMA originou-se na Favela Monte Azul, que tem hoje uma população de 3500 habitantes oriundos sobretudo do Nordeste, Minas Gerais e Paraná, os quais trabalham no mercado formal e crescentemente no mercado informal da região de Santo Amaro, em ofícios que exigem pouca qualificação de mão-de-obra.

Há alguns anos a ACOMA transcendeu os limites da Favela Monte Azul para a vizinha Favela Peinha, à margem oposta da Avenida João Dias, com 2380 habitantes em circunstâncias sensivelmente piores que a primeira: pior urbanização, piores barracos, piores empregos – comparação que indica o impacto positivo que a Associação gerou antecipadamente no primeiro Núcleo.

Também há poucos anos foi criado um Núcleo de Atuação no carente bairro do Jardim Horizonte Azul, de 15.000 habitantes, distante uns 8 km do Núcleo original. Este surpreendente salto geográfico ocorreu em função de uma propriedade doada à ACOMA por uma voluntária. De início experimentou-se usá-la como orfanato, o que não deu certo, porém maior impacto e êxito está sendo logrado replicando-se ali a experiência de desenvolvimento comunitário da Favela Monte Azul e da Favela Peinha.

Por ter começado há mais tempo, a Favela Monte Azul dispõe de instalações e serviços mais completos que os demais Núcleos, mas em todos eles cobrem-se as seguintes áreas de atuação:

- i. **Educação.** As crianças continuam sendo a prioridade da Associação, a elas destinam-se o berçário (15 vagas), o mini-grupo (39 vagas), a creche (168 vagas), o Jardim-da-Infância (66 vagas) e o Pré-primário (85 vagas). Com crianças e jovens excepcionais realiza-se um trabalho educacional terapêutico (projeto Aceso, com 44 inscritos).

Adolescentes e adultos contam com as oficinas profissionalizantes em marcenaria, reciclagem de móveis, reciclagem de papel, tecelagem, padaria, confecção de bonecas, instalações elétricas e informática; atualmente são 113 os alunos lotados nestes cursos regulares; há ainda os cursos eventuais (já foram oferecidos cursos de marketing e de fotografia, entre outros). A escola de alfabetização de adultos é freqüentada por 50 alunos em média.

Perseguindo objetivos mais amplos que a educação formal estão os grupos de estudos da referida Escola Oficina Social e o Curso de Formação de Educadores para a Comunidade (86 participantes). Mas outros veículos educativos, inclusive as atividades recreativas e culturais, também são aplicados neste processo de ensino de valores.

- ii. **Cultura.** Teatro, dança, música e artes plásticas são importantes veículos no desenvolvimento do indivíduo e da comunidade. Grupos, conjuntos e corais têm participação aberta a interessados de todas as idades e realizam apresentações freqüentes. Shows, festas, eventos, exposições, palestras e debates são largamente produzidos e oferecidos. Faz-se a edição de jornais, livros e apostilas. As atividades lúdico-didáticas da biblioteca são o motivo da movimentação ininterrupta no centro cultural dos Núcleos.

*Estas atividades visam a integração dos moradores das favelas com o restante dos moradores do bairro e ainda promovem o intercâmbio entre várias entidades sociais, escolas e grupos de cultura popular (ibidem, pág. 16).*

- iii. **Integração Social.** É uma área de atuação em si mesma a agregação dos moradores da favela, com o fim de solucionarem seus próprios problemas de urbanização, de demanda por serviços públicos e de ajuda mútua em geral.

Promover o intercâmbio da comunidade da favela com o restante do bairro e da cidade é outro objetivo da ACOMA, “proporcionando trocas de vivências para uma visão mais ampla da humanidade” (ibidem, pág. 16).

A integração entre os colaboradores também é construída: “procuramos realizar dinâmicas de grupo que possibilitem um trabalho eficiente e harmonioso” (ibidem). A Associação demonstra sensibilidade às expectativas de seus voluntários e funcionários.

- iv. **Geração de Renda.** Mais que um ofício, as oficinas visam “preparar os alunos a tomarem seus destinos nas mãos e, dessa maneira, transformarem a realidade dura do meio social em que vivem” (ibidem, pág. 14).

A produção das oficinas permite um pequeno ganho aos aprendizes e representa um pequeno percentual nas receitas da organização – simbolicamente de grande importância para todos os seus *stakeholders* internos e externos.

- v. **Saúde.** A plenitude intelectual e produtiva só é possível aos indivíduos sãos, é por isso que a ACOMA oferece alguns serviços de saúde e se envolve no saneamento básico da comunidade.

Clínica geral, psiquiatria, pediatria, ginecologia e obstetrícia são as especialidades médicas oferecidas nos ambulatórios da Monte Azul e da Peinha, onde há também os serviços ou terapias de odontologia, enfermagem, farmácia, psicologia, fonoaudiologia, massagem, biografia, quirofonética, terapia artística, fisioterapia – sendo estas últimas especificidades da medicina antroposófica: “a doença é parte da biografia individual, o processo de cura é colocado como oportunidade de desenvolvimento” (pág. 15). Educação alimentar, noções de higiene, de planejamento familiar, de doenças sexualmente transmissíveis – DSTs, de tratamentos naturalistas, de saúde preventiva enfim, são objeto de campanhas esporádicas.

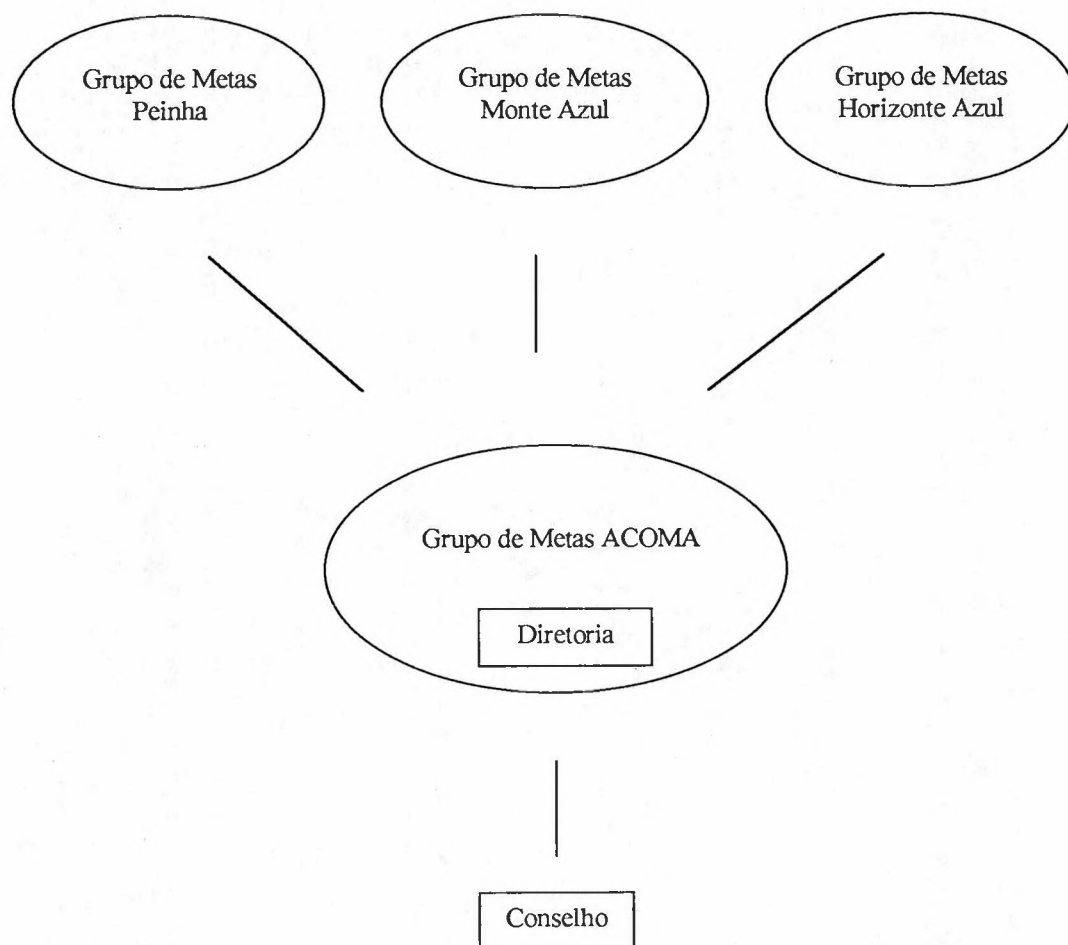
No Jardim Horizonte Azul há uma horta de agricultura orgânica, sem agrotóxicos, que abastece os três Núcleos e possibilita vendas externas que trazem uma pequena receita à ACOMA.

A ACOMA promove o saneamento básico nas favelas através da busca de financiamento e da organização de mutirões para a execução das melhorias sanitárias.

#### 4. Organização

*Trata-se de uma estrutura organizacional formada por círculos de decisões, onde as diretrizes são estabelecidas por consenso, tanto para as áreas específicas de atuação como para a organização como um todo. A democracia interna é reforçada pela transparência administrativa e pelos canais abertos de gestão participativa, que resultam nas “metas” programáticas decididas coletivamente (pág. 7, grifo nosso).*

A ACOMA é de fato uma organização de base, o que justifica desenhar seu organograma de maneira invertida, isto é, de baixo para cima, segundo o fluxo das decisões consentidas:



**Grupo de Metas dos Núcleos.** Os coordenadores das áreas de atuação e os membros das comissões colocam seus representantes no Grupo de Metas de cada Núcleo. O Grupo de Metas da Favela Monte Azul tem 18 representantes, da Favela Peinha, 10, e do Jardim Horizonte Azul, 8. Cada Grupo reúne-se semanalmente para tratar das questões pertinentes ao seu Núcleo, acompanhar o andamento das metas programáticas em curso e reafirmá-las ou ratificá-las para o intervalo de tempo seguinte.

**Coordenadores das Áreas de Atuação.** Os responsáveis pelas áreas de educação, cultura, integração social, geração de renda e saúde reúnem-se mensalmente, à parte, enfocando questões específicas à prestação de serviços.

**Comissões.** Comissão de moradores, comissão de voluntários e estagiários, comissão de funcionários, comissão de festas e eventos, comissão de mídia, comissão de bolsas de estudo etc. são formadas conforme a necessidade, em caráter permanente ou temporário, para gerir os assuntos não relacionados diretamente à prestação de serviços.

**Grupo de Metas da ACOMA.** O Grupo de Metas de cada Núcleo indica seus representantes para este grupo geral da organização, hoje com 10 membros, os quais se reúnem mensalmente para focar os assuntos e diretrizes globais da ACOMA.

**Diretoria Administrativa.** Ela é indicada e subordinada pelo Grupo de Metas da ACOMA. Compõe-se orgânica e funcionalmente segundo as necessidades administrativas: coordenação das áreas de atuação, departamento pessoal, documentos, finanças, captação de recursos e direção geral (sob a forma de um corpo diretor).

**Conselho.** Funciona literalmente como tal: um órgão que dá conselhos, assessoria e auditoria. A ele são levados mensalmente os assuntos e as diretrizes globais emergidas no Grupo de Metas da ACOMA, com o objetivo de obter-se a “visão de fora”.

#### **4.1. Recursos Humanos**

O corpo de colaboradores da ACOMA constitui-se de 150 pessoas – 120 são funcionários remunerados e 30 são voluntários.

Aproximadamente 70% dos funcionários são moradores das favelas. Posto que a remuneração é bastante inferior ao mercado, não há condição de reter os mais qualificados. O rodízio de pessoal é alto, em torno de 40%.

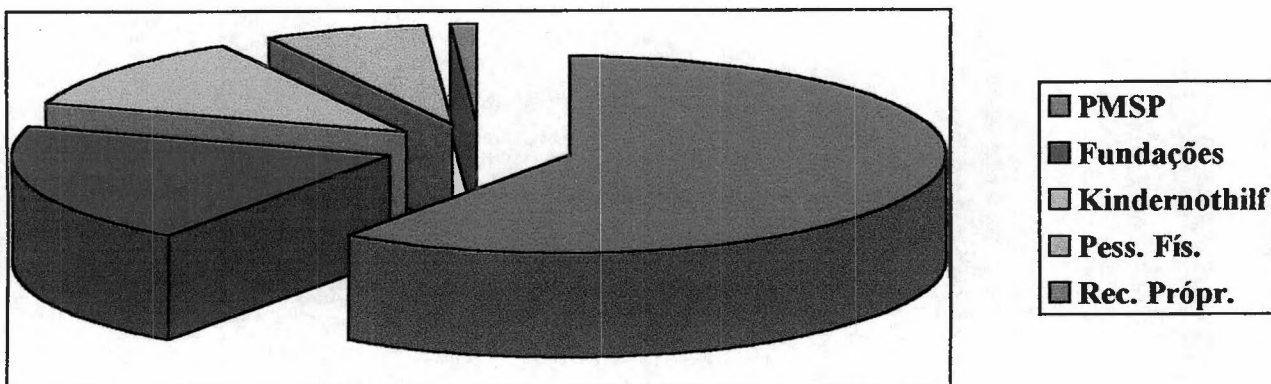
Os voluntários são o Conselho, a Diretoria, os estagiários e os intercambistas da Comunidade Antroposófica (a maioria procedente da Alemanha e Escandinávia). Convém salientar que, apesar da visível influência de seus princípios filosóficos no espírito da organização, seus membros são minoria: dos 150 colaboradores atualmente apenas 6 pertencem à Comunidade Antroposófica. A Comunidade de Cristãos não exerce ação pastoral ali.

O Conselho é composto por pessoas convidadas as quais têm ou tiveram alguma ligação estreita com a ACOMA. Alguns são colaboradores externos – por exemplo, um deles é consultor de ONGs e um outro é o médico que encaminha os pacientes da comunidade à rede de saúde pública e particular; o diretor de teatro faz parte devido ao seu envolvimento constante na rotina da comunidade, mas neste sentido ele é único entre os conselheiros, os demais não têm similar disponibilidade de tempo; ex-membros do corpo diretor são preservados no Conselho devido à experiência e sensibilidade adquiridas; pessoas influentes engajadas em atividades afins também são convidadas a fazer parte, é

o caso da presidente da ACOMA, que é Secretária do Menor em Itapecerica da Serra; dois membros da direção em exercício sempre têm assento nas reuniões do Conselho.

#### 4.2. Recursos Financeiros

ACOMA é uma organização com orçamento mensal em torno de R\$ 120 mil.



Quadro de Procedência das Receitas:

**Prefeitura do Município de São Paulo, PMSP.** A Secretaria do Bem-Estar Social e a Secretaria da Educação repassam verbas que representam 60% das receitas da ACOMA.

**Fundação ABRINQ e Instituto C&A.** Incentivam alguns projetos voltados às crianças, os quais significam 20% do orçamento.

**Kindernothilf.** A ONG alemã vem garantindo 12% do orçamento geral da ACOMA há alguns anos. Foi o primeiro convênio firmado pela Associação, conseguido por intermédio da ONG gaúcha Associação ao Menor Carente – AMENCAR.

**Pessoas Físicas Nacionais e Estrangeiras (principalmente).** Suas doações representam aproximadamente 7% das receitas. Com a desvalorização da moeda nacional, os ingressos externos chegam com maior peso, em contrapartida, a cooperação internacional está preterindo a América Latina para incrementar sua ajuda à África e ao Leste Europeu.

**Receitas Próprias.** Comentou-se anteriormente que a produção das oficinas e horta trazem pequenas receitas. O mesmo acontece com a padaria, a loja e alguns eventos culturais. Todos somados representam 1% ou menos das receitas da organização, mas sua ocorrência é de fundamental importância para a imagem da ACOMA, principalmente das oficinas e seus aprendizes. Toda a comunidade parece ter consciência (e orgulho) disso, bem como sente a necessidade de incrementá-las, através de melhor exposição e venda dos produtos.

Algumas obras conseguem financiamento específico, por exemplo, o Centro Cultural foi construído com verba recebida do Consulado Suíço e a marcenaria foi reformada graças ao suporte do banco estatal alemão (BMZ) e do BNDES.

Alguns instrutores das oficinas são colocados e mantidos pelo SENAI. Este tipo de convênio é muito bem vindo, posto que a maior dificuldade de captar recursos está nas despesas para folha de pagamento.

## **5. Planejamento Estratégico 1998 – 2001**

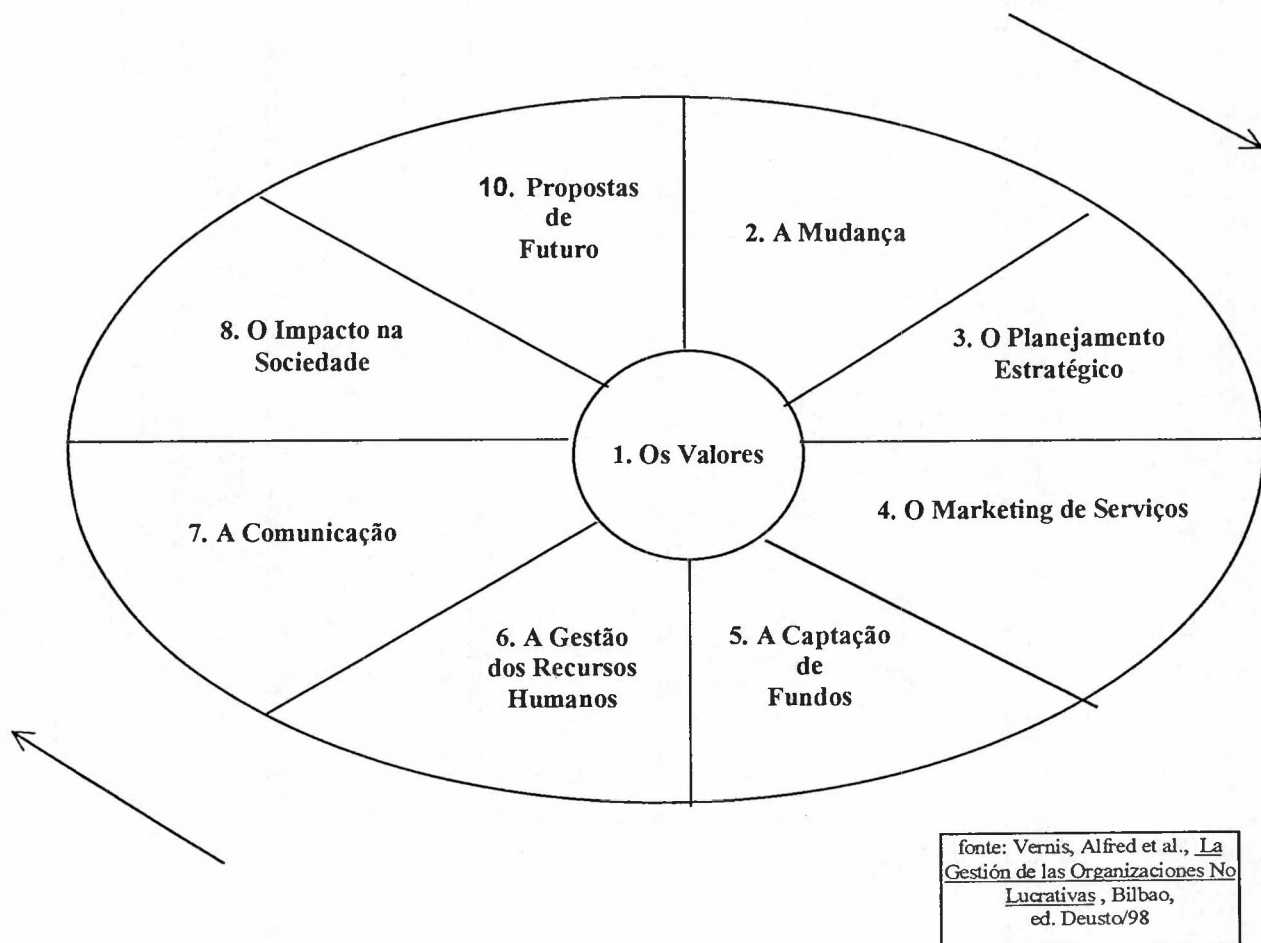
Observando suas próprias dificuldades no cenário contemporâneo de oportunidades e ameaças para o Terceiro Setor, a ACOMA procurou orientação profissional na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, através do Centro de Estudos do Terceiro Setor, CETS. A Fundação W. K. Kellogg, parceira nesse Centro, foi conquistada pelas realizações da ACOMA e patrocinou-lhe o Curso de Administração para Organizações Não Lucrativas. A elaboração do Planejamento Estratégico deu-se como consequência. O CETS

acompanhou o processo, exercendo o papel de facilitador. Como todas as ações da ACOMA, o plano emergiu da base, através dos Grupos de Metas dos Núcleos, que designaram o Comitê de Planejamento. O resultado destes trabalhos está sintetizado no caderno “Associação Comunitária Monte Azul: Planejamento Estratégico 1998/2001”.

## 6. Questões

Leia o referido Planejamento Estratégico, dando especial atenção ao diagnóstico e aos objetivos propostos pelo Comitê de Planejamento (pág. 19 em diante), reflita e faça formulações sobre as seguintes questões:

Dica: use o diagrama do Prof. Alfred Vernis para o *check list*.



**a) O problema central da ACOMA está sendo percebido e efetivamente enfrentado?**

**b) Imagine-se no lugar do Comitê de Planejamento. Quais seriam suas alternativas para os principais gargalos?**

**c) Em face do contexto da crise, você revisaria os objetivos ou alteraria as estratégias de concretização e captação de recursos? Faça suas propostas.**

**\*\*\***

## V.I. CASO ACOMA: NOTAS DE CLASSE

(Submetido à análise de 196 participantes, em 1999)

O caso ACOMA é ilustrativo para os seguintes tópicos de gestão:

- Modelo organizacional;
- Modelo divisional;
- Planejamento estratégico;
- Marketing de serviços;
- Comunicação;
- Captação de fundos;
- Gestão de recursos humanos

O maior desafio de ACOMA é a administração de uma enorme diversidade de objetivos e frentes de trabalho. Diversificar ou especializar produtos é uma dúvida freqüente para as organizações sem fins lucrativos. Os alunos devem ser estimulados a refletir e discutir a questão do modelo divisional, assim como os demais tópicos de gestão, alertando-os para a necessidade de fazê-lo sempre levando-se em conta o cenário de oportunidades e ameaças, a missão, o porte e os pontos fortes e fracos da organização.

A enormidade de frentes tem a ver primeiro, com o próprio princípio da filosofia antroposófica que a inspirou e, segundo, com os efetivos canais que a comunidade têm para expressar suas demandas. ACOMA é uma organização horizontal por excelência, e altamente participativa, não seria exagero classificar seu organograma como sendo o da pirâmide invertida. Embora não lhe tirem o mérito e o louvor, os altos custos transacionais deste modelo e a pouca eficiência da (quase) anarquia são efeitos colaterais que devem ser lembrados aos alunos. Como concluiu Przeworski, a democracia é pouco eficiente, contudo ainda não existiu regime melhor.

Uma outra dificuldade nesse modelo horizontalizado é alcançar a suficiente integração e harmonia entre as partes; por vezes, a organização parece uma orquestra em que cada instrumento toca uma música. Há exaustivos meios de comunicação interna sim, mas pouca negociação: as decisões setorialmente tomadas chegam ao conjunto meramente justapostas, daí o incrementalismo das metas, flagrante até mesmo no planejamento estratégico.

Muitas decisões são tomadas ao sabor das circunstâncias. O próprio crescimento das frentes de trabalho é resultado da seleção natural de novos produtos, implantados pelo método de erros e acertos. Para as ONG a versatilidade é um mérito, uma vez que o contexto de sustentação financeira é firmado predominantemente em variáveis exógenas. Os desafios, porém são o que priorizar, em que persistir e o que abortar – atitudes nem sempre refletidas pela organização, daí o resultado incrementalista. Uma outra decisão questionável foi o crescimento geográfico para o Jardim Horizonte Azul, distante 8 km do núcleo de formação original. Ao que parece, foi mais o aproveitamento do terreno ganho para a sede, do que uma ação planejada propriamente dita.

ACOMA advoga por causas quentes, têm um bom posicionamento de marketing e explora bem seus atributos junto à mídia e aos seus *stakeholders* externos. Mas ela poderia melhorar a distribuição dos seus produtos e serviços prestados aumentando seus relacionamentos inter-organizacionais e inter-setoriais (Primeiro, Segundo e Terceiro Setor). Expandir parcerias inter-organizacionais é também, o caminho para ajudá-la a concentrar-se em serviços-chave. Ela poderia ter, inclusive, postos de outras organizações dentro da comunidade, ou então delegar-lhes determinados públicos-beneficiários. É certo, contudo, que seria um repasse doloroso em função dos princípios antroposóficos que permeiam todos os campos do conhecimento e todas as atividades oferecidas ali.

*Networking* é uma característica muito bem desenvolvida na captação de fundos. ACOMA tece relacionamentos com o setor público, o setor privado, as fundações e os organismos internacionais. Dirige-se a pessoas físicas e pessoas jurídicas completando, portanto, o universo de categorias de *grantmakers*. A falha está na proporcionalidade desses relacionamentos, resultando na dependência assimétrica do suporte governamental.

A possibilidade de aumentar as receitas próprias com o produto das oficinas – proposta muito freqüente entre os alunos, deve considerar as recentes reformas na legislação, as quais reformularam parcialmente os critérios de isenções e imunidades fiscais, no caso de a organização sem fins lucrativos cobrar parcial ou integralmente pelos seus produtos e serviços.

Uma outra falha em *fundraising* está no não envolvimento dos conselheiros. Sob este aspecto, o Conselho desconhece suas efetivas atribuições e não foi estrategicamente selecionado: faltam personalidades que possam fazer o papel de âncora.

Ainda na gestão dos recursos humanos, chama atenção a baixa participação voluntária, que poderia ser estimulada na vizinhança e, principalmente, junto a determinados coletivos profissionais liberais – médicos, dentistas, instrutores técnicos etc. Seria um duplo ganho para a organização, pois as maiores despesas estão no pagamento direto ou indireto deles.

Quanto a alta rotatividade dos funcionários – moradores da comunidade, em sua maioria, não cabe uma avaliação maniqueísta: é certo que se perde pessoal treinado, mas em contrapartida, se dá a oportunidade do primeiro emprego aos novos ingressantes no mercado de trabalho; em outras palavras, ACOMA faz o papel de incubadora.

## Reação dos participantes

Todos os grupos de trabalho enxergaram os méritos e os problemas centrais da ACOMA, apresentando diagnósticos coerentes e propostas interessantes, ainda que pouco detalhados, dado o tempo disponível. Foram elogiadas a causa em si e a metodologia adotada para o desenvolvimento comunitário. Quanto aos problemas, deram ênfase:

- i) à incoerência da missão com o meio ambiente – “se a missão e seus objetivos fossem atingidos, a favela já teria deixado de ser favela, ou ao menos deixaria de ter esgoto a céu aberto!” exclamou o grupo da Tiny de Campos Machado; “por quê ainda não conseguiram a implantação de um “Cingapura?” Esta tem sido uma pergunta freqüente da parte dos visitantes e também dos alunos que participaram do estudo de caso;
- ii) ao excesso de objetivos e frentes de trabalho, sem a devida integração entre as partes;
- iii) à pouca participação do trabalho voluntário;
- iv) à alta rotatividade dos funcionários;
- v) à forte dependência das verbas do governo.

Todos concordaram que a chave para levar a cabo o atual planejamento estratégico está na profissionalização da captação de fundos. Mas poucos transcenderam a falta de recursos em si mesma, relacionando-a aos problemas basilares de gestão. Ao aplicar o caso, cabe ao professor lembrá-los de que tal sintoma é como o cume do *iceberg*.

A bem da auto-sustentação, 11 dos 18 trabalhos apresentados reorientaram os objetivos, os valores e até mesmo a missão da ACOMA. Alguns o fizeram de modo ponderado:

*O Planejamento Estratégico prevê geração de renda através da prestação de serviços oferecidos pelas oficinas profissionalizantes, porém*

*é constante nos depoimentos dos moradores afirmar que o aumento da produção prejudica o processo educacional. Para nós, não há incompatibilidade entre geração de renda e garantia de processo educacional, não há dicotomia entre o mundo do trabalho e o mundo educacional. (Grupo SOS Ideais)*

*Entendemos auto-gestão como emancipação política e independência econômica. (Grupo Integração e Solução).*

*Missão: percebemos que a missão da ACOMA é muito ampla (não restringe região, idade ou sexo; saúde, educação ou meio ambiente; parte física ou espiritual), e gostaríamos de frisar que isto é apenas uma constatação, uma vez que a decisão da abrangência da missão é da própria ACOMA, nunca de terceiros. (Grupo do Carlos Eduardo N. Luz)*

Mas alguns trabalhos foram muito mais contundentes:

*Parece-nos que a suprema valorização do potencial humano auto-realizador às vezes desviou a atenção da realidade material. Ou seja, por mais que o ser humano seja espiritualmente saudável, os recursos materiais são imprescindíveis para a sua manutenção diária (...) O grande salto qualitativo para a consolidação do reposicionamento da ACOMA depende intrinsecamente do ajuste entre os seus valores e o moderno contexto empresarial, no que pode ser adequado sem agredir ou descaracterizar os ideais da instituição (...) É possível que muitos projetos de parcerias esbarrem nessa especificidade ou na crença filosófica da instituição [a antroposofia]. Obviamente que este é o pilar de agregação comunitária entre colaboradores e assistidos mas poderá vir a ser um freio a ser superado em linha de tempo até que se consolide*

a nova cultura de lidar com as regras de mercado. (Grupo Ação, adendo e grifo nossos)

*A missão é definida e apresentada de forma muito ampla e vaga, acarretando falta de meios para mensurar o seu atingimento e/ou falta de critérios mais técnicos para tal, conflitando com o seu objetivo final de independência (...) O desemprego em massa faz com que a comunidade espere da ACOMA o que ela não pode fazer, isto é, a comunidade espera uma ação voltada para o emprego. A ACOMA precisa rever o seu conceito de educação. A ACOMA deveria montar uma grande cooperativa de trabalho, não só para gerar recursos como para minimizar os efeitos do desemprego na sua região de atuação. (Grupo da Eliane D. Rodrigues).*

Consequentemente, as propostas deram enfoque à auto-sustentação, muitas delas com base na geração de emprego e renda por meio das oficinas profissionalizantes, reformulando por completo o objetivo central da organização. Todavia a missão de ACOMA é muito mais ampla que a capacitação para o trabalho, ela visa a formação holística do indivíduo e cidadão. Valeria a pena preterir o objetivo maior em função da fisiologia organizacional, da recessão econômica e das necessidades prementes do indivíduo? Há um interessante dilema para debater-se, que não se limita somente à decisão dessa ou daquela organização, mas ao papel crítico do Terceiro Setor como um todo.

Por outro lado, dois trabalhos surpreenderam pela consistência e originalidade das propostas:

- i) “friendraising” (Grupo do Carlos Eduardo N. Luz): o grupo percebeu que no caso da ACOMA, mais interessante que conseguir recursos em dinheiro, é

conquistar recursos humanos, especialmente instrutores voluntários, habilitados e motivados para o trabalho educacional.

- ii) “franquia social” (Grupo da Tiny Machado de Campos): ACOMA pode replicar sua experiência franqueando seu *know-how* a outras organizações, comunidades e governo, recebendo, para tanto, recursos em dinheiro ou em espécie – convênios, instrutores, equipamentos etc., negociados conforme a condição de pagamento do “contratante”. Notório é que, para ampliar sua atuação, não é preciso ampliar diretamente sua área geográfica de influência.

\*\*\*

## VI. ANÁLISE E CONCLUSÕES

### Reação dos Participantes

Dentre os comentários das notas de classe, emergiram dois pontos em comum a Raízes e a ACOMA que inspiraram o presente estudo. Por um lado, ambas as organizações saíram à frente na corrida pela profissionalização da gestão e estão buscando aperfeiçoar-se neste processo, com vantagens competitivas em relação às demais organizações do ramo. Mas por outro lado, as missões adotadas não estão causando impactos visíveis aos *outsiders*, por maior que seja a eficiência organizacional e a satisfação dos beneficiários. Percebendo isto, os participantes dos casos elaboraram propostas em que alguns valores fundamentais das organizações foram colocados em segundo plano, a pretexto de facilitar a empatia dos *outsiders*.

Em Raízes, 61% dos participantes iludiram-se com a possibilidade de reintegração dos Sem Teto à vida normal, mas esta é uma possibilidade remota, pois 70% deles são limitados por problemas psicológicos ou psiquiátricos. A missão da organização é muito clara quanto a “prevenir e deter o processo de degradação”, fundamentando-se portanto em valores de tolerância, aceitando-os tal qual eles estão, independente da possibilidade de mudança para os padrões normais. A possibilidade viável não tem apelo para os leigos, uma vez que é difícil perceber o progresso dos beneficiários.

Em ACOMA, 83% dos participantes apegaram-se à proposta de erradicação da favela em paralelo à geração de emprego e renda dos moradores, porém o foco da organização não é começar a mudança pelo ambiente físico ou pelo poder aquisitivo, e sim pelo interior da pessoa, capacitando-a como indivíduo e cidadão. Certamente aos leigos a primeira proposta tem maior visibilidade, a exemplo do Cingapura – um projeto de verticalização de favela com grande apelo estético, de implantação puramente governamental. Entretanto tal público beneficiado não evoluiu: 1% sequer consegue adaptar-se à vida em condomínio, abandona o apartamento e volta para a favela; um

grupo muito maior faz o mesmo, só que alugando ou revendendo o apartamento; a inadimplência é alarmante – uns não pagam as prestações por não terem condições e os que têm deixam de pagá-las, usando de má fé; a Secretaria Municipal de Habitação faz sigilo sobre os dados apurados, a fim de não alimentar ainda mais a inadimplência. Para piorar, o crime organizado constrange os moradores a armazenarem armas e até mesmo a abandonarem seus apartamentos (O Estado de São Paulo, 04/08/2000). Em contrapartida, ACOMA, continua com o aspecto de favela, mas tem excelentes indicadores de segurança, cidadania, participação comunitária, e melhores condições de renda, alimentação, saúde e educação. Desafortunadamente há menor visibilidade desses indicadores se comparados ao impacto visual do Cingapura na paisagem urbana, induzindo a conclusões invertidas quanto à eficiência social de ambas as propostas.

### **A natureza das causas**

Tanto Raízes quanto ACOMA trabalham com causas relacionadas à exclusão social. Reintegrar o Sem Teto em Raízes e promover a erradicação da favela em ACOMA seriam os indicadores mais visíveis de inclusão social, contudo seria uma falsa expectativa, dadas as limitações dos beneficiários: os Sem Teto melhoraram sim, mas dentro dos limites de seus problemas psicológicos ou psiquiátricos; a comunidade favelada desenvolveu-se muito em relação às demais, porém não conseguiu ultrapassar a linha de pobreza e não saneou a paisagem urbana. Em ambos os casos é baixa a visibilidade do progresso alcançado, portanto é natural que seja baixo o apelo junto aos *outsiders*.

Nota-se que a posição das propostas dos participantes foi orientada para o cliente externo. A lógica que está implícita é:

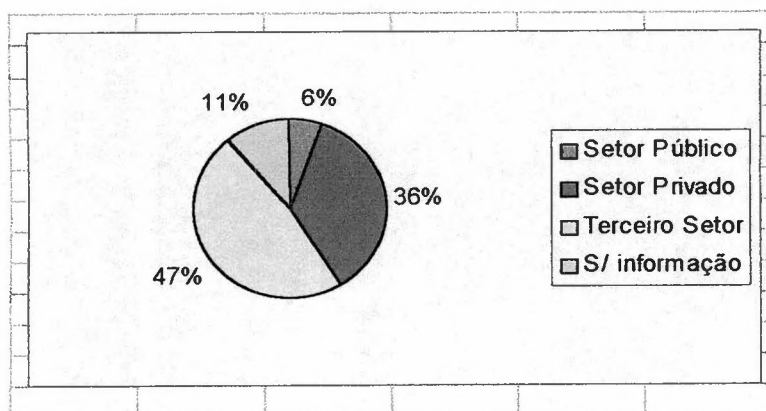
- i) A sustentabilidade é um ponto frágil das organizações sem fins lucrativos e é vital para seu funcionamento;
- ii) A sustentabilidade é diretamente proporcional às adesões conquistadas em recursos materiais e humanos;

- iii) Se o desempenho e a própria existência da organização dependem direta ou indiretamente dos aportes de terceiros, o cliente prioritário são os *stakeholders* externos.

Tal lógica sinaliza a presença da mentalidade do Setor Privado, o qual orienta o perfil dos alunos e a ideologia dominante.

### O perfil dos participantes

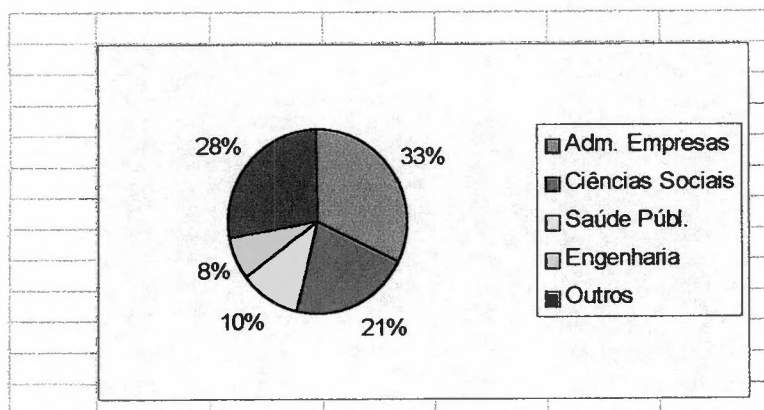
Aproximadamente a metade dos participantes já teve experiência efetiva no Terceiro Setor, mas os demais ainda não.



#### SETOR DE PROCEDÊNCIA DOS ALUNOS

Fonte: Curso de Administração para Organizações do Terceiro Setor, turmas de 1997-99.

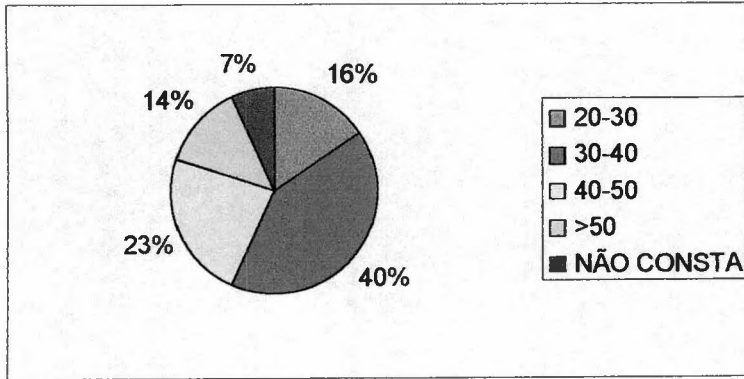
A terça parte tem formação em administração de negócios.



#### ÁREA DE FORMAÇÃO DOS ALUNOS

Fonte: Curso de Administração para Organizações do Terceiro Setor, turmas de 1997-99.

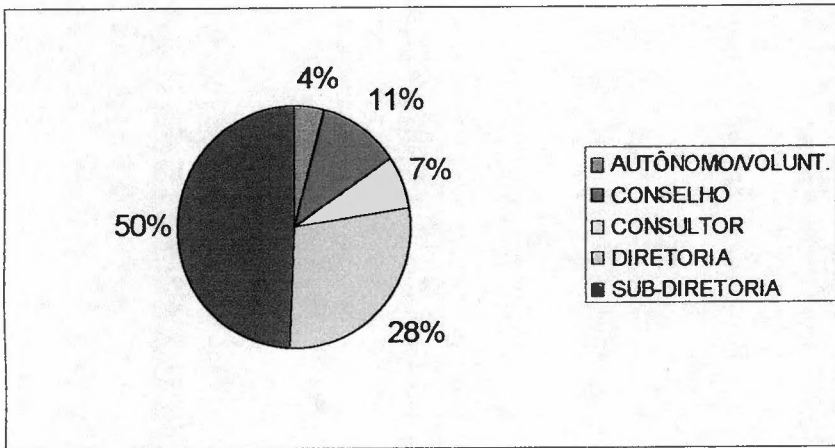
Considerando-se a faixa etária dos participantes e sendo o *booming* do Terceiro Setor um fato recente, presume-se que os participantes tiveram históricos profissionais construídos predominantemente no Setor Privado.



**FAIXA ETÁRIA DOS ALUNOS**

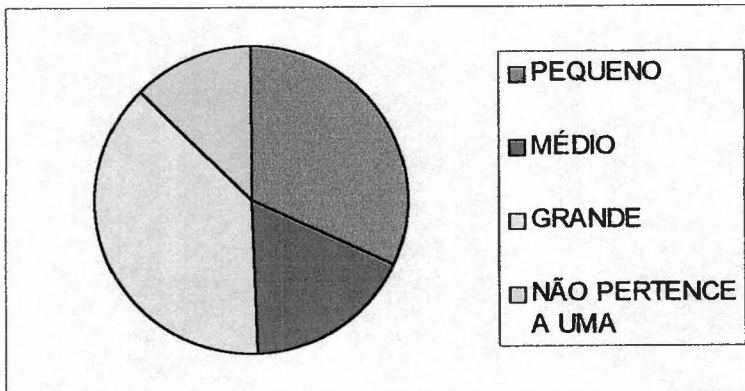
Fonte: Curso de Administração para Organizações do Terceiro Setor, turmas de 1997-99.

Os participantes, em sua grande maioria, ocupam cargos de direção em organizações de grande ou pequeno porte, havendo uma lacuna entre as medianas.



**CARGO OCUPADO PELOS ALUNOS**

Fonte: Curso de Administração para Organizações do Terceiro Setor, turmas de 1997-99.



**PORTE DAS ORGANIZAÇÕES REPRESENTADAS PELOS ALUNOS**

Fonte: Curso de Administração para Organizações do Terceiro Setor, turmas de 1997-99.

Por isso, tomamos por hipótese que prevalece a mentalidade do Setor Privado:

- Os participantes que vêm do Setor Público estão interagindo com o Terceiro Setor já como consequência da reforma do estado, o qual passou a contratar os serviços sociais com expectativas de eficiência de mercado, de modo semelhante aos contratos com o Setor Privado;
- Aos participantes oriundos do Setor Privado é natural que transfiram a mentalidade empresarial para o Terceiro Setor;
- Os participantes do Terceiro Setor – predominantemente lotados em funções dirigentes, são aqueles que estão sofrendo as maiores pressões de profissionalização da gestão, a qual teve como ponto de partida o Setor Privado, conservando ainda características miméticas à gestão de negócios.

### **O macroambiente e a ideologia dominante**

Os especialistas das ciências administrativas concentram-se no contexto do microambiente, deixando para seus leitores a análise de seu macroambiente (Drucker, Kotler e Roberto, Vernis et al.). Muito justa a postura desses autores globalizados, uma vez que os cenários locais apresentam profundas distinções entre si. Uma delas é o histórico e a sensibilidade local para as práticas de filantropia.

Tão somente analisadas dentro de seu microambiente, Raízes e ACOMA poderiam ser criticadas pelas falhas de comunicação, pela falta de divulgação de seus indicadores de desempenho organizacional e social. Contudo, há de se reconhecer que o macroambiente não está priorizando a assimilação do conceito de eficiência social.

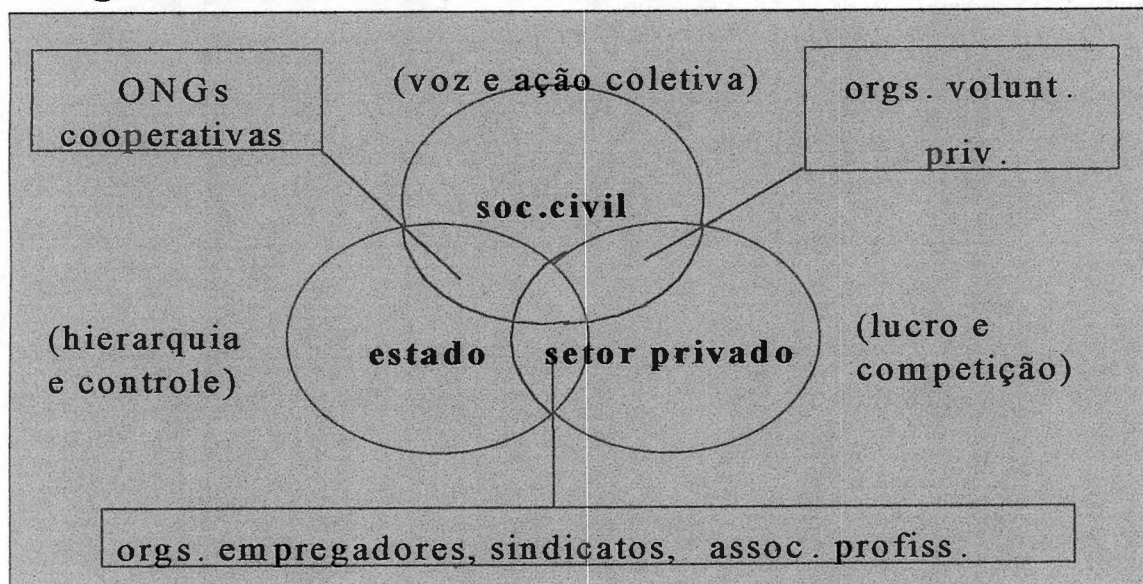
A janela política que se abriu para a explosão do Terceiro Setor, ocorrida num passado recente, coincidiu com a janela política aberta para as coalizões neoliberais (Kingdon), que introduziram seu sistema de valores na ideologia dominante (Gramsci, Poulantzas, Sabatier e Jenkins-Smith, entre outros). As correntes políticas dominantes negaram o

keynesianismo e retornaram ao modelo clássico, colocando a eficiência econômica como valor fundamental, em detrimento à eficiência social.

O Setor Público enfrentava uma de suas maiores crises, corroborando para o Setor Privado firmar-se como paradigma de eficiência e de gestão. A fim de solucionar a crise do estado, que ocorria em nível mundial, a OCDE empenhou-se em definir e disseminar os princípios da Nova Administração Pública (New Public Management). Eficiência, *downsizing*, modelo gerencial, gestão da qualidade, gestão por resultados e outros conceitos emprestados do Setor Privado passaram a ser as palavras de ordem para a reforma do estado, a qual foi fomentada pelo Banco Mundial.

Outra saída apontada para a crise do Setor Público foi a emergência do Terceiro Setor, também avalizada pelos organismos transnacionais. Inclusive o Banco Mundial reconheceu a cooperação entre o Primeiro e o Terceiro Setor, testemunhando com suas próprias práticas de interação com as ONGs, desenvolvidas por quase quarenta anos. Aliás, desde 1981 existe um comitê específico para elas e sua importância é tanta que em determinadas linhas de crédito destinadas ao estado exige-se a participação comunitária como contrapartida.

### **Orgs. na intersecção estado-mercados- soc.civil**



*Fonte: WB, Relatório sobre o Desenvolv. Mundial/97*

Também afetada pelo cenário mundial e pelo poder de influência dos protagonistas da globalização, a sociedade civil transplantou suas expectativas de eficiência sobre as organizações sem fins lucrativos, e elas assumiram este papel, buscando desempenhá-lo a contento.

Neste sentido, mentores do porte de Peter Drucker, Phillip Kotler e outros especialistas menos conhecidos empenharam-se em adaptar os métodos do Setor Privado para as não lucrativas. Os objetivos eram semelhantes, aumento de eficiência por meio da capacitação para a gestão. Uma vez sensibilizados pela eficiência demonstrada, os *stakeholders* aumentariam suas inversões no setor, conduzindo-se assim para a tão desejada auto-sustentação.

Mas será que a sociedade está notando a eficiência das organizações do Terceiro Setor? Pela reação dos participantes aos dois casos apresentados estima-se que não, pelo menos nas causas em que é difícil perceber o progresso dos beneficiários.

*As pessoas interpretam de formas diferentes as informações que recebem, dependendo de suas crenças e valores. O intolerante, por exemplo, quase nunca reconhece ou digere literatura contrária aos preconceitos. As pessoas reagem de modo diferente ao mesmo material (Hyman e Sheatsley in Kotler e Roberto, pág. 7).*

*As pessoas geralmente procuram evitar informações perturbadoras, racionalizam-nas ou resistem a tais incursões em seus valores de alguma outra forma (idem, pág. 18).*

À luz das teorias sociais, sobretudo de esquerda, observamos que as coalizões dominantes não estão sensibilizadas para a amplitude da exclusão social, uma vez que a eficiência econômica é o valor fundamental adotado. “O estado cuida daqueles que não podem cuidar de si”, em alusão às crianças, idosos e deficientes – esta é a definição de

estado mínimo de Hayek, que trata a exclusão em regime de exceção, não cabendo nela os socialmente desvalidos, os carentes de oportunidade e de espírito empreendedor – condição dos assistidos por Raízes e ACOMA. O pico neoliberal já passou, contudo o receituário clássico e os compromissos do ajuste econômico anteriormente assumidos persistem nas coalizões ditas de centro, as quais agora ocupam a esfera pública mundialmente. Prova disso é o recuo mantido nas práticas em prol da eficiência social, típicas do estado de bem estar. Com a crise de crescimento econômico, houve pressão não somente contra os direitos trabalhistas, mas também contra as políticas distributivas, notadamente a ação afirmativa. Como conseqüência, houve a perda de sensibilidade ou a banalização da exclusão social.

Pelo enfoque da ação afirmativa, os menos favorecidos mereceriam ser beneficiados progressivamente segundo suas limitações pessoais, contemplando portanto todos os segmentos menos favorecidos. Se estes valores prevalecessem na esfera pública, certamente Raízes e ACOMA encontrariam um terreno mais fértil para as suas propostas, mas não é o que ocorre, uma vez que a ideologia dominante abraça outra hierarquia de valores. Portanto, mesmo que elas atingissem um alto grau de eficiência organizacional e elaborassem competentes planos de comunicação divulgando seu desempenho, seriam incapazes de uma mudança de valores de tamanha envergadura.

### **É possível influenciar a ideologia dominante?**

Com base no modelo de Sabatier e Jenkins-Smith, exposto anteriormente, percebemos que é possível as coalizões de oposição influenciarem as coalizões dominantes com seus valores, desde que atendidas duas premissas básicas. Primeira, a mudança pretendida requer o envolvimento de uma estrutura de coalizões, pois organizações isoladas não teriam suficiente poder de influência. Segunda, o resultado da mudança é a efetivação de uma política pública, portanto é fundamental a participação do estado. Ambas as premissas derrubam alguns mitos quixotescos projetados nas organizações do Setor

Independente: uma organização paradigmática é incapaz, sozinha, de provocar uma mudança de mentalidade política e o Terceiro Setor depende direta ou indiretamente e em maior ou menor grau do apoio do estado, cabendo-lhe o papel de cooperante, como bem atribuiu-lhe o Banco Mundial. Dificilmente exerceria o papel de substituto – como chegou-se a questionar no afã neoliberal.

Na prática, os *stakeholders* das causas de menor empatia com os valores dominantes deveriam agir estrategicamente, orientados pelo aprendizado político contínuo (Sabatier e Jenkins-Smith):

- i. No microambiente, cada organização deveria “fazer a lição de casa”, aplicando o conhecimento das ciências administrativas, buscando atingir a máxima eficiência possível, construindo e divulgando seus indicadores de desempenho. A partir daí aflorariam as limitações de apelo da causa em si mesma, sem se mesclarem com as falhas organizacionais.
- ii. No macroambiente, cada organização precisaria interagir e cooperar com as organizações afins, no sentido de levar os seus valores à esfera pública, esclarecendo sobre os méritos e os obstáculos comungados. Num passado recente, antes do fenômeno de profissionalização da gestão, a cooperação entre as organizações não lucrativas foi fundamental para o crescimento do Terceiro Setor (Fisher, Fernandes).

Mas a cooperação mútua foi um valor preterido com o advento da gestão inspirada no Setor Privado. O acirramento da competitividade induziu às conquistas unilaterais e à desagregação, esquecendo-se que as organizações do Terceiro Setor dependem de somar esforços para exercer a *public advocacy*. Deduz-se portanto que o êxito do Setor é um caminho de mão dupla: a profissionalização da gestão

nos moldes do Setor Privado é a solução para a competitividade, e a cooperação é a solução para o exercício da *public advocacy* em benefício de todas.

- iii. Unidas, as organizações do Terceiro Setor deveriam buscar influenciar as políticas públicas. Primeiro, participando da construção de um marco legal que fizesse justiça quanto ao mérito filantrópico, às imunidades, às isenções fiscais e aos incentivos para os *stakeholders*. Segundo, buscando o incremento e a fidelização dos aportes financeiros do Setor Público para as organizações. Terceiro, reivindicando treinamento acessível em gestão.

Certamente as causas de menor apelo para a sociedade civil terão maior dependência tanto das grandes campanhas sociais quanto do governo, se comparadas àquelas que têm maior empatia com a preferência civil.

Seria preciso esclarecer isso aos agentes do estado, notadamente os tomadores de decisão. Lembrando que os compromissos do ajuste econômico e as coalizões dominantes conspiram contra o incremento nas inversões sociais, motivo suficiente para que se exerça uma ACF.

Na prática, as ACF deveriam aumentar sua influência no parlamento – elegendo parlamentares que comungassem com seus valores, bem como explorar as oportunidades das interfaces coletivas com o executivo, que são os conselhos civis, por exemplo os conselhos de saúde, de educação, de assistência social, da criança e do adolescente etc.

- iv. Unidas, as organizações do Terceiro Setor deveriam promover o marketing social.

*Marketing social é uma estratégia de mudança de comportamento. Ele combina os melhores elementos das abordagens tradicionais da mudança social num esquema*

*integrado de planejamento e ação e aproveita os avanços na tecnologia das comunicações e na capacidade de marketing (...) O "produto" a ser colocado no mercado são idéias e comportamentos. (Kotler e Roberto, pág. 25 e 26).*

*O marketing social é realizado por meio de campanhas sociais, que "é um esforço organizado, feito por um grupo (o agente de mudança), visando a convencer terceiros (os adotantes escolhidos como alvo) a aceitar, modificar ou abandonar certas idéias, atitudes, práticas e comportamentos (idem, pág. 6).*

Os autores e a obra mencionada concentram-se nas técnicas do marketing social e não especificam quem tem capacidade para ser o agente de mudança. Mas em suas ilustrações foram citadas somente campanhas vultosas patrocinadas pelo estado, pelos organismos transnacionais e pela combinação dos dois, em quase sua totalidade envolvendo a colaboração do Terceiro Setor.

Os autores também reconhecem a vastidão e a complexidade das mudanças desejadas por governos e organizações com interesse social, ao mesmo tempo em que há escassez de recursos para esses pretensos agentes de mudança, corroborando portanto para o nosso pensamento de que por mais eficiente que seja, uma organização sozinha é incapaz de promover campanhas sociais de similar envergadura. Mas unidas, as ACF podem elas mesmas ser o agente da mudança, ou então influenciar o estado para que ele seja o carro-chefe, colocando-se à disposição como colaboradoras.

De acordo com Kotler e Roberto, a mudança desejável é aquela promovida pela persuasão e voluntariedade, o que ocorre com as causas onde há elevado grau de consenso ou atraentes incentivos positivos – condição da maioria das ilustrações utilizadas em sua obra. Mas as leis e as sanções também são ferramentas válidas

“para promover novos comportamentos e valores que as pessoas não adotariam voluntariamente” (pág. 19).

Tais observações ratificam a necessidade da criação de incentivos legais positivos e negativos para a promoção das causas de menor apelo. Positivos, por meio do encorajamento aos *stakeholders* com incentivos fiscais, e aos voluntários, em especial, com incentivos trabalhistas, por exemplo, diminuindo os encargos do empregador que liberasse funcionários para o trabalho filantrópico. Negativos, por meio de taxaço progressiva às empresas que não praticassem a responsabilidade social: “com o tempo, a mudança induzida de comportamento poderia promover uma mudança de valores” (pág. 19).

Mas a despeito da boa técnica e do emprego eficiente dos recursos em marketing social, há mudanças de maior ou menor probabilidade de promoção. “Por ordem de dificuldade, essas mudanças são as cognitivas, as mudanças de ação, as de comportamento e as mudanças de valores” (pág. 17, grifo nosso).

*A possibilidade de uma vida melhor através de mudanças em idéias e processos sociais não é amplamente percebida em muitas partes do mundo; pelo contrário, a resignação com a ordem vigente – uma atitude fatalista – é o que predomina. Por essa razão, as campanhas de mudança social e o marketing social não são simplesmente um conjunto de instrumentos para a consecução de mudança social. Representam uma nova ideologia, ou estado de espírito, cuja assimilação pode preparar o terreno para a mudança social generalizada e mais eficaz. Pág. 31*

- v. A academia pode ser uma poderosa aliada na argumentação em prol do Terceiro Setor. Ela pode gerar e difundir conhecimentos de gestão e marketing social; pode agregar indicadores microsetoriais e do setor como um todo, visando a contabilização de resultados; pode elaborar estudos comparativos entre os serviços

prestados diretamente pelo Setor Público e pelas organizações sem fins lucrativos; pode contribuir na análise política a fim de estimar o momento de oportunidade para as mudanças pretendidas. E especificamente em prol das causas de menor apelo – as causas frias, ela pode detectar quais são aquelas preferidas e as preteridas pelos diferentes *stakeholders* do Terceiro Setor. Ficam aqui, como temas para trabalhos futuros<sup>1</sup>.

O presente estudo concluiu que o êxito de uma organização é diretamente proporcional não apenas à sua eficiência, como enfatizam os especialistas de gestão, mas é também proporcional à empatia da causa com os valores dominantes no macroambiente.

O argumento acadêmico, sobretudo as abordagens quantitativas, podem embasar a política estratégica (*policy oriented learning*) das ACF em prol das causas de menor apelo. E mesmo que a informação técnica não mude o ponto de vista das coalizões dominantes, pode ao menos influenciar os tomadores de decisão do governo. Além do mais, a conquista de uma política pública é resultado de mais de uma tentativa. As ACF agem continuamente, no sentido de aproveitar uma janela política em que possam introduzir os seus valores (Kingdon).

\*\*\*

(1) Aliás, já submetemos esta última proposta de pesquisa como pré-qualificação para o doutorado em Administração Pública junto à FGV/EBAP, obtendo aprovação por parte da banca examinadora.

## VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eficiência dos serviços públicos, sejam eles prestados pelo Primeiro ou pelo Terceiro Setor, passa por indicadores sociais, muitos deles intangíveis, a exemplo dos dois casos em tela. Os *outsiders* precisam ser sensibilizados quanto a isto. Não basta aprimorar a gestão do Setor Independente, é preciso sensibilizar a sociedade para aceitar seus valores filosóficos próprios e dar-lhes o devido suporte. Assim como existem correntes de estudiosos dedicados à gestão, fazem-se necessárias correntes dedicadas aos instrumentos de sensibilização.

Sensibilização da sociedade é a contrapartida necessária à profissionalização da gestão no Terceiro Setor, este é o alerta que emergiu com a aplicação dos estudos de caso. Mas uma mudança de *mindset* poderá ocorrer somente por meio de uma Advocacy Coalition Framework, ACF (Sabatier e Jenkins-Smith) em prol da assimilação do conceito de eficiência social. Neste sentido a academia poderá ser uma poderosa mentora e divulgadora. E o momento deve ser agora, a fim de influenciar as coalizões que dominarão a esfera pública, em nível mundial, numa próxima rodada política.

Cabe à academia enfocar os valores conflitantes entre o Setor Privado e o Terceiro Setor. Cabe a ela advertir seus alunos sobre a existência do conflito e etimulá-los à reflexão – trata-se de uma preocupação nova nesta área de ensino. A questão central é buscar o ponto ótimo entre os valores de mercado e os valores sociais, de modo a incrementar a eficiência do Terceiro Setor sem desvirtuar seus valores fundamentais.

## VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial, Operations Policy Department (relatório). **Cooperation between the World Bank and NGOs: FY 1994**. Washington, World Bank, 1995.

Banco Mundial. **Relatório sobre Desenvolvimento Mundial, 1997**.

Bobbio, Norberto. **O Conceito de Sociedade Civil**. Rio de Janeiro, Graal, 1982.

Carvalho, Nanci Valadares de. **Autogestão – O Nascimento das ONGs**. São Paulo, Editora Brasiliense, 1995.

Drucker, Peter Ferdinand. **Administração de Organizações Sem Fins Lucrativos: Princípios e Práticas**. São Paulo, Pioneira, 1994.

Eco, Umberto. **Como se Faz uma Tese**. São Paulo, Perspectiva, 1996.

Erskine, James A. ; Leenders, Michiel R. ; Mauffette-Leenders, Louise A. **Teaching with Cases**. London (Canada), University of Western Ontario, 1981.

Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; and Skocpol, Theda (eds.). **Bringing the State Back In**. Cambridge, Cambridge University, 1985.

Fernandes, Rubem César. **Privado porém Público: O Terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

Fiori, José Luís. **Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaio Crítico sobre a Festejada Crise do Estado**. Rio de Janeiro, Insight Editora, 1995.

Fisher, Julie. **Nongovernments: NGOs and the political development of the Third World**. West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1998.

Hayek, Friedrich August von, Sir. **Law, Legislation and Liberty, Vol. II. The Mirage of Social Justice**. London, Routledge and Kegan Paul, 1976.

\_\_\_\_\_. **O Caminho da Servidão**. Trad. Leonel Vallandro; pref. Adolpho Lindenberg. Porto Alegre, Globo, 1977.

Kaiser, Wolfgang; Wolff, Luciano André. **Estados e ONGs na Cooperação Internacional: O Processo de Diálogo Terra e Democracia**. Rio de Janeiro, Núcleo de Animação Terra e Democracia, 1995.

Kingdon, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies** (revised 2<sup>nd</sup>. Edition). New York, Harper-Collins, 1995.

Kelley, Daniel Q. (trad. Galeotti, Sandra). **Dinheiro para sua causa: como obter fundos de particulares, empresas e instituições filantrópicas para o seu projeto beneficente, cultural ou ecológico**. São Paulo, Textonovo, 1995.

Kotler, Philip e Roberto, Eduardo L. **Marketing social: estratégias para alterar o comportamento público**. Tradução de José Ricardo Azevedo e Elizabete Maria Braga. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

Landim, Leilah. **Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro, ISER, 1993.

Mathiasen, David G. "The New Public Management and Its Critics". Paper prepared for the Conference on the New Public Management at the University of St. Gallen, St. Gallen, Switzerland, July, 12-12, 1996.

Mendes, Luiz Carlos de Abreu (dissertação de mestrado). **Para Onde Vão as ONGs? De Assessorias Informais de Apoio a Organizações Profissionais Estruturadas**. Brasília, UNB, 1997.

Merege, Luiz Carlos e Alves, Mario Aquino. **Desenvolvendo a Filantropia Empresarial através da Educação: uma Experiência Brasileira** (Cadernos do Terceiro Setor No. 1). São Paulo, EAESP, 1997.

Migdal, Joel S. **Strong Societies and Weak States: State – Society Relations and State Capabilities in the Third World**. Princeton, NJ, Princeton University, 1988.

Minayo, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social – Teoria, método e criatividade**. 5<sup>a</sup> edição. Petrópolis, Vozes, 1996.

Murray, Victor V. **Improving Corporate Donations: New Strategies for Grantmakers and Grantseekers**. Hardcover, Jossey-Bass Nonprofit Sector Series, 1991.

Noriega, Maria Elena; Murray, Milton (trad. Fernandez, Juan Manuel). **Apoio Financeiro: Como Conseguir**. São Paulo, Textonovo, 1997.

Olson, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge, Harvard University, 1971.

Popper, Karl Raimund, Sir. **A Lógica da Pesquisa Científica**. Trad. Leonides Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo, Cultrix, Ed. Universidade de São Paulo, 1975.

Putman, Robert, Leonardi, Robert, Nanetti, Raffaella. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton, NJ, Princeton University, 1993.

Sabatier, Paul A. ; Jenkins-Smith, Hank C. **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder, Westview, 1993.

Salamon, Lester M.; Anheier, Helmut K. **The Emerging Sector: the Nonprofit Sector in Comparative Perspective – an Overview**. Baltimore, The Johns Hopkins University, 1994.

Salamon, Lester M. “The Rise of the Nonprofit Sector”. *Foreign Affairs*, Jul – Aug/1994, p. 109 – 125.

Samuel, Paul. “Participação da Comunidade em Projetos do Banco Mundial”. *Finanças & Desenvolvimento*, Dez87.

Tavares, Ricardo. **O Banco Mundial e as ONGs**. Rio de Janeiro, Fase/PIC, 1994.

Telles, Vera S. “Espaço Público e Espaço Privado na Constituição do Social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt”. *Tempo Social*, v.2, no. 1, p. 23-48, 1990.

Tenório (org.), Fernando G. **Gestão de ONGs – Principais Funções Gerenciais**. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

Vernis, Alfred et alli. **La Gestión de las Organizaciones No Lucrativas**. Bilbao, Deusto, 1998.

Agenda 21: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Ministério das Relações Exteriores/Gab (Port. 29/07/94, versão em português). Brasília, DF, Imprensa Oficial, D.º de 01/08/94 (Suplemento ao no. 146)

[www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma)