



Universidade de Brasília – UnB.  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e  
Ciência da Informação e Documentação – FACE.  
Departamento de Economia.

MESTRADO EM GESTÃO ECONÔMICA DO MEIO AMBIENTE

**ONGs AMBIENTALISTAS: DESAFIOS E GESTÃO DE  
AGENTES VOLUNTÁRIOS DE POLÍTICAS  
AMBIENTAIS**

**ALDO EURÍPEDES SOARES DE OLIVEIRA**

BRASÍLIA – DF

2006

**ALDO EURÍPEDES SOARES DE OLIVEIRA**

**ONGs AMBIENTALISTAS: DESAFIOS E GESTÃO DE  
AGENTES VOLUNTÁRIOS DE POLÍTICAS  
AMBIENTAIS**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia – Gestão Econômica do Meio Ambiente da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação (FACE), Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura (CEEMA), Departamento de Economia, Universidade de Brasília (UnB).

**Orientadora:** Prof. Dra. Denise Imbroisi

BRASÍLIA-DF

2006

**ALDO EURÍPEDES SOARES DE OLIVEIRA**

***“ONGs Ambientalistas: Desafios e Gestão de Agentes  
Voluntários de Políticas Ambientais”***

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de **Mestre em Gestão Econômica do Meio Ambiente** do Programa de Pós-Graduação em Economia – Departamento de Economia da Universidade de Brasília, por intermédio do Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura (CEEMA). Comissão Examinadora formada pelos professores:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Denise Imbroisi  
Instituto de Química – UnB

---

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira  
Departamento de Economia – UnB

---

Prof. Dr. Pedro Henrique Zuchi da Conceição  
Departamento de Economia - UnB

Brasília, 06 de novembro de 2006.

E agora o fim está próximo  
Então eu encaro o *desafio* final  
Meu amigo, Eu vou falar claro  
Eu irei expor meu *caso* do qual tenho certeza  
Eu vivi uma vida que foi cheia  
Eu viajei por cada e todas as rodovias  
E mais, muito mais que isso  
Eu fiz do meu *jeito*

*Paul Anka - My Way*

**Dedico**

A Deus,

A minha esposa Cíntia e nossos filhos Arthur, Ana Elisa e Laura.

Aos meus pais, meus sogros, irmãos, amigos e familiares.

Aqueles que sonham e gerenciam uma vida melhor para todos...

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, o *Grande Economista e Gestor* do Universo, que nos dá *instrumentos* e oportunidades *de co-gestão* para que tenhamos o mérito de encontrar entre o eu e o outro o *equilíbrio geral*.

A Prof<sup>a</sup>. Denise Imbroisi, pela orientação, que sob todas as adversidades temporais e atemporais não contemporizou com qualquer *tipo de falha*.

Ao Prof. Jorge Madeira Nogueira, que coloca paixão e razão em busca do *ótimo econômico e ambiental*;

Ao Prof. Pedro Zuchi por mostrar-me que a Gestão Econômica do Meio Ambiente tem ângulos diversos;

À minha esposa e companheira Cíntia, não só pelo sacrifício e compreensão, mas pelo estímulo e orientação que *sustentou-nos* nos *desafios da gestão* deste trabalho e de nossas vidas.

À Érika Braga Lourençatto, grande amiga, pelo constante diálogo, desabafo e apoio. Se Deus utilizou *instrumentos regulatórios* para nos reunir em trabalhos diversos coincidentes, nossa *adesão* foi *voluntária*.

Aos familiares, amigos, colegas, funcionários da UnB, aos membros das ONGs e instituições contatadas, que direta ou indiretamente colaboraram com a formação deste trabalho.

“Na verdade, é a partir da redefinição de *economia* num sentido abrangente – o cuidado e a gestão das diversas casas que nos abrigam (do grego *oikos* + *nomia*) – que coloco no centro da atividade econômica o habitante/construtor da casa e não a casa em si, isto é, aquele que a concebe e visualiza, que intervém na natureza para dar-se os instrumentos para construí-la, que labora com eles para edificá-la. A afirmação da cooperação e da solidariedade como os valores e modos de relação não apenas moralmente mais desejáveis senão também mais inteligentes, porque mais eficazes para gerar bem-estar e felicidade, e mais harmônicos com o próprio sentido da nossa evolução”.

*Marcos Arruda, em “Humanizar o Infra-humano”*

## RESUMO

Este trabalho analisa a utilização de Instrumentos de Gestão Ambiental em Organizações Não Governamentais (ONGs) ambientalistas, utilizando fundamentos da economia do meio ambiente. Examina-se a questão da aplicação dos instrumentos de gestão pelas ONGs ambientalistas, principalmente quanto à sua contribuição para o alcance dos objetivos das mesmas. Contextualiza a atuação das ONGs ambientalistas, entidades do terceiro setor, discutindo seus diversos papéis e seus desafios de legitimidade, eficiência, sustentabilidade e colaboração. Em um estudo de caso utiliza modelos de gestão para avaliar uma ONG, verificando a contribuição dos modelos para a identificação dos pontos de melhoria da organização. Constatou-se que a maior deficiência de gestão da ONG refere-se à ausência de definição clara de indicadores quantitativos e qualitativos que favoreçam a análise da eficácia e da eficiência da gestão da ONG. Confirma também que os desafios para o terceiro setor, propostos por Salomon (2000) permanecem e que a ONG contribui para a melhoria de formulação e execução de políticas ambientais, sendo importante agente de abordagem voluntária. Conclui-se que a análise de modelos de gestão de ONGs permite que se identifique sua eficácia e sua efetividade, sua relação com o ambiente interno e o ambiente externo, e pode ser útil à própria ONG, a parceiros e colaboradores para que se promova a melhoria da organização, tendo como referência a missão da ONG, seus recursos e o modo de se movimentar rumo à sua realização. Sugere a necessidade de formulação de indicadores quantitativos e qualitativos adequados à realidade da ONG. Tais esforços favorecem a convergência entre os fatores subjetivos e objetivos existentes na atuação de organizações e mesmo nos seus objetivos. Sugere também a criação de fóruns adequados de discussão do papel das ONGs bem como a implantação de prêmios de gestão, com indicadores quantitativos e qualitativos com padrões baseados nos fundamentos da economia do meio ambiente.

Palavras-chaves: Economia do Meio Ambiente, Abordagem Voluntária, Gestão de ONGs Ambientalistas, Modelos de Gestão.



## ABSTRACT

This work analyzes the use of Environmental Management Instruments, by environmental Non Governmental Organizations (NGOs), based on principles of environmental economy. It investigates the management instruments application by environmental NGOs, regarding with its contribution to reach their objectives. It contextualizes the actions of environmental NGOs as entities of the third sector, analyzing their different roles and their challenges - legitimacy, efficiency, sustainability and collaboration. A case study uses management models in order to evaluate an ONG, verifying the contribution of the models to identify some points to improve the organization. The major failure of the NGO's management observed is related to the absence of a clear definition of qualitative and quantitative indicators, which would favour the analysis of efficacy and efficiency of the of NGO's management methods. It also confirms that the challenges to the third sector (Salomon, 2000) still stands. Moreover, the NGO effectively contributes to a better formulation and execution of environmental policies, as an important agent of voluntary approach. Concludes that the NGOs' management models analysis allow to identify their efficacy and effectiveness and their relation with the internal and external environment. Aiming to the organization improvement, management models can also be useful to the NGO itself, to its partners and collaborators by the use of its mission, resources and actions as a reference. The study suggests the necessity of formulation of qualitative and quantitative indicators according to the reality of NGO. These efforts benefit the convergence between subjective and objective existing factors in the organization actions and objectives. It also suggests the creation of forums to discuss the NGOs' role as well as the implementation of management awards, with quantitative and qualitative indicators based on principles of environmental economy.

Key-words: Environmental Economy, Voluntary Approach, Environmental NGOs Management, Management Models

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Etapas do Modelo SIGOS .....	74
Figura 2	Modelo Tachizawa de Gestão de ONGs .....	75
Figura 3	Mapa de Objetivos Estratégicos – Amigos do Cerrado..	81
Figura 4	Organograma da ONG estudada .....	89
Figura 5	Modelo SIGOS da ONG estudada.....	96
Figura 6	Modelo Tachizawa para a ONG estudada .....	105
Figura 7	Mapa de Objetivos Estratégicos (BSC) da ONG .....	110
Figura 8	Sugestão de Mapa Estratégico (BSC) para a ONG .....	122

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Termos e definições de Abordagens Voluntárias na literatura econômica .....	30
Quadro 2	Vantagens e Limitações de Abordagem Voluntária.....	38
Quadro 3	Exemplo de objetivos de um mapa estratégico para a perspectiva clientes.....	82
Quadro 4	Atividades da ONG estudada.....	86
Quadro 5	Indicadores e Metas da ONG por Perspectiva do BSC..	111
Quadro 6	Sugestão de Indicadores e Metas da ONG por Perspectivas do BSC .....	123

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Origem das Receitas da ONG estudada.....	90
----------	--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ONGs	Organizações Não Governamentais
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ARNOVA	<i>Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action</i> ou a <i>The Foundation Center</i>
ATIX	Associação Terra Indígena do Xingu
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BSC	Balanced Scorecard
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CERES	Coalition for Environmentally Responsible Economies
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP	Conferência das Partes
EMAS	ECO-Management and Audit Scheme
EPA	Environmental Protection Agency
FMI	Fundo Monetário Internacional
GIFE	Grupo de Institutos Fundações e Empresas
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICCO	Organização Intereclesiástica para a Cooperação ao Desenvolvimento, da Holanda
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos

ISO	International Standards Organization
ISTR	<i>The International Society for Third-Sector Research,</i>
MOP	Meeting of Parties
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NCA	Norwegian Church Aid
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development – <i>Economics</i>
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PNMA	Programa Nacional do Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PP-G7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TIs	Terras Indígenas
UCs	Unidades de Conservação
UNEP	United Nations Environment Programme

## SUMÁRIO

Resumo .....	vii
<i>Abstract</i> .....	viii
Lista de figuras .....	ix
Lista de Quadros .....	x
Lista de Tabelas .....	x
Lista de Abreviaturas e Siglas.....	xi
Sumário.....	xiii
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2 AS POLÍTICAS AMBIENTAIS E OS AGENTES DA ABORDAGEM VOLUNTÁRIA.....</b>	<b>18</b>
2.1 As Políticas Ambientais .....	18
2.1.1 Falhas de Mercado.....	18
2.1.2 Políticas Públicas Ambientais.....	19
2.1.3 Falhas de Governo .....	22
2.1.4. Eficácia .....	25
2.2. A Abordagem Voluntária .....	26
2.2.1. Conceitos de Abordagem Voluntária.....	27
2.2.2. Aplicações da Abordagem Voluntária.....	31
2.2.3. Razões da utilização na Abordagem Voluntária.....	33
2.2.4. Vantagens e Limitações da Abordagem Voluntária.....	34
<b>3 PAPÉIS DAS ONGS NAS QUESTÕES AMBIENTAIS.....</b>	<b>40</b>
3.1 Terceiro Setor e ONGs: conceitos e histórico .....	43
3.2 Papéis das ONGs nas questões ambientais .....	46
3.3 Diversos papéis e desafios para as ONGs .....	52
<b>4 ONGs AMBIENTALISTAS NO BRASIL.....</b>	<b>56</b>
4.1 Histórico das ONGs Ambientalistas no Brasil .....	56
4.2 ONGs Ambientalistas e as Políticas do Meio Ambiente no Brasil .....	62
<b>5 MODELOS DE GESTÃO DE ONGs AMBIENTALISTAS .....</b>	<b>72</b>
5.1 Modelos de Gestão .....	72
5.2 Modelo SIGOS.....	73
5.3 Modelo de Gestão de Tachizawa.....	75
5.4 O Modelo BSC – Balanced ScoreCard. ....	76
5.5 Organização em Redes .....	82
<b>6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>85</b>
6.1 Descrição Geral da ONG .....	85
6.2 Aplicando Modelos de Gestão na ONG.....	91

6.2.1 Modelo SIGOS para a ONG estudada.....	91
6.2.2 Modelo Tachizawa para a ONG estudada.....	100
6.2.3 BSC para a Gestão da ONG estudada.....	108
6.3. Considerações Gerais sobre os Modelos.....	118
6.4 Sugestões de Aplicação e Modelo de gestão.....	120
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>125</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>130</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>136</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Com este trabalho busca-se verificar a contribuição de modelos de gestão para o exame da eficácia de ONGs ambientalistas. Utilizando-se a moldura conceitual da economia do meio ambiente, analisa-se a atuação de uma ONG nas políticas ambientais, verificando-se a eficácia da instituição, por meio de modelos de gestão. Assim, pode-se identificar a utilidade dos modelos de gestão e possíveis contribuições destes para a eficácia da gestão das ONGs em meio às políticas ambientais.

A escolha de Políticas Ambientais a serem adotadas por agentes públicos tem sido discutida nas últimas décadas (BAUMOL e OATES, 1979; NOGUEIRA, 2000; OECD, 2003, dentre outros). Incertezas diversas ainda existem tanto em relação à eficiência e à eficácia de tais instrumentos quanto ao próprio caráter científico das metodologias de escolha disponíveis.

Apesar disso a literatura evidencia que esforços envidados vêm demonstrando algum resultado, conforme se verifica na literatura (ANTUNES e outros, 2002; NOGUEIRA; PEREIRA, s.d.) na escolha, se não a primeira melhor política ambiental, a melhor dentre as alternativas possíveis. Dentre os instrumentos de política ambiental utilizados neste trabalho, examinam-se os denominados instrumentos voluntários, fundamentados na Abordagem Voluntária, buscando-se discutir a atuação das ONGs como agente voluntário de políticas ambientais.

Para o objetivo, no capítulo 2 discutem-se as peculiaridades da Abordagem Voluntária, instrumento de política ambiental, no qual as ONGs ambientalistas estão inseridas. O capítulo apresenta uma breve revisão dos aspectos de formulação, implementação e gestão de políticas ambientais. Nele leva-se em conta que os mercados falham e aponta-se algumas falhas que servem de argumento para a intervenção do governo no mercado; observa-se, todavia, que os governos também falham e suas principais falhas são discutidas. Finalmente o capítulo versa sobre a abordagem voluntária, propriamente dita, destacando as vantagens e limitações desse instrumento.



No capítulo 3, destacam-se a diversidade de papéis das ONGs nas questões ambientais e as múltiplas áreas de atuação destas organizações. Para tanto, revisam-se os conceitos básicos e a história do Terceiro Setor, apresentam-se os seus desafios, conforme a proposta de Salomon (2000), bem como uma classificação das áreas de atuação de ONGs, com vistas a uma linguagem comum do setor. Examinam-se alguns papéis das organizações do Terceiro Setor, indicando-se as possíveis contribuições destas entidades desse setor para o atendimento das necessidades socioambientais em diversos campos.

Focalizando o objetivo deste trabalho, na seção seguinte resgata-se o histórico das ONGs no tocantes às questões ambientalistas, bem como enfatiza-se suas particularidades, aspectos contraditórios de conflito e colaboração com governos e empresas. Uma reflexão sugere que estas ONGs ambientalistas podem auxiliar em soluções diversas, sendo atores principais ou coadjuvantes na formulação, implementação e gestão de políticas e ações socioambientais.

O capítulo 4 trata da atuação das ONGs ambientalistas no Brasil. Destaca fatos relevantes dessa atuação, realçando sua interface com o governo nas políticas ambientais. É mostrada a relação conturbada entre as organizações do Terceiro Setor do País, e sua formação, que foi influenciada por movimentos de esquerda e pela igreja – internamente – por ONGs e agências internacionais, empenhadas em influenciar os países em desenvolvimento.

No capítulo 5 propõe-se a discutir os modelos de gestão aplicáveis a ONGs ambientalistas, a fim de que se tenham referências para a avaliação das práticas de gestão dessas organizações. Buscando-se compreender a relação entre Meio Ambiente, Desenvolvimento e Gestão, analisam-se os principais modelos de gestão aplicáveis às ONGs ambientalistas, dando-se ênfase, também, em seus pontos relevantes, o que vai servir de base para a avaliação das práticas de gestão dessas organizações, considerando-se seu funcionamento em relação aos seus principais objetivos.

No trabalho, utiliza-se o método de estudo de caso, avaliam-se os instrumentos de gestão de uma ONG com base em modelos de gestão. Por meio de técnicas de pesquisa documental, entrevista e com base em roteiro de avaliação (Apêndice I), desenvolve-se um processo avaliativo da gestão de uma ONG, o que é apresentado no capítulo 6. A análise da ONG escolhida é feita, aplicando-se os modelos SIGOS, Tachizawa e BSC. Verifica-se a eficácia da ONG com base em

cada modelo. Essas análises permitem a identificação dos desafios para a gestão da ONG, bem como que sejam feitas sugestões de melhoria, com a contribuição de cada modelo para a gestão eficaz de ONGs.

No último capítulo, são apresentadas considerações finais, apontando-se as principais contribuições e conclusões. Destaca-se que o trabalho auxilia na compreensão e análise de organizações não governamentais com base em modelos de gestão e sugere-se a formulação de indicadores quantitativos e qualitativos adequados à realidade de cada ONG.

## 2. AS POLÍTICAS AMBIENTAIS E OS AGENTES DA ABORDAGEM VOLUNTÁRIA

### 2.1 As Políticas Ambientais

#### 2.1.1 Falhas de Mercado

Sabe-se que a realidade econômica não corresponde a um mercado perfeito, onde existiria alocação eficiente de recursos. Tal constatação leva ao reconhecimento de que mercados falham. Estas ocorrem quando o comportamento individual não conduz à eficiência *paretiana*<sup>1</sup> (RAMOS, 1996).

Para Perman *et al.* (1999), as falhas de mercado podem estar relacionadas a *bens públicos*, *externalidades*, *informações assimétricas* e *incompletas*, dentre outras. No caso de *bens públicos*, as falhas ocorrem porque esses bens têm caráter não excludente – os consumidores não podem ser excluídos do seu consumo; e caráter não rival – o consumo por mais de uma pessoa não altera a satisfação dos outros consumidores.

Uma *externalidade* ocorre quando as decisões de produção e consumo de um agente afetam, de forma não intencional, a utilidade ou as possibilidades de produção de outro e nenhuma compensação é feita pelo causador do dano à parte afetada (PERMAN *et al.*, 1999).

As externalidades são reconhecidas como um caso especial de *mercados incompletos* para o patrimônio ambiental. Se existissem mercados suficientes para atender a toda e qualquer transação, possibilitando que os recursos ambientais fossem utilizados para obter o melhor retorno possível do investimento, não existiriam externalidades (NOGUEIRA, s.d.).

Perman *et al.* (1999) lembram que os mercados não podem alocar recursos eficazmente, quando as condições ideais não permitem que eles funcionem adequadamente ou mesmo que os mercados existam. Assim, muitos recursos ambientais não são negociados em mercados ou os mercados em que estão inseridos são incompletos. A terra, boa parte da água e muitas áreas da selva, por exemplo, não são comercializadas. De igual modo, a poluição sem o devido regulamento não está sujeita à troca. Os minérios, por exemplo, são

---

<sup>1</sup>Uma transição em que todos os ganhos de troca já foram exauridos, caracteriza-se um equilíbrio *paretiano* ou diz-se que a situação é *Pareto-eficiente* (PASIN, 2001).

comercializados, mas seu mercado é considerado incompleto pela dificuldade de acesso a eles. Não há recursos, mercadorias ou serviços que justifiquem a existência de mercados em todos os períodos, dada a sazonalidade de muitos produtos ambientais (PERMAN *et al.*, 1999).

Perman *et al.* (1999) observam que podem ocorrer falhas também se uma das partes tiver mais informações do que outra e essa parte puder se beneficiar disso. São as falhas relacionadas a *informações assimétricas*. Poderia ser o caso de um vendedor de terras que, dispondo de informações segundo as quais sua terra estaria com algum problema ambiental, degradação ou passivo ou em vias de ser apropriada pelo governo, ele a negociasse a um preço superior ao que de fato valeria.

Desse modo, as falhas de mercados existentes para muitos recursos ambientais é frequentemente um reflexo do fato de que tais recursos são bens públicos. Muitos desses mercados não são competitivos e alguns proprietários têm informações assimétricas e/ou incompletas em relação a outros agentes como a comunidade, o governo ou outro agente econômico interessado na compra de um bem que tenha valor ambiental agregado. (PERMAN *et al.*, 1999).

Tais constatações configuram a maior argumentação para que os governos intervenham no mercado. Assim, constatados esses fatos, em algum momento é solicitado ou interpretado como necessário que governos formulem políticas para suprirem falhas de mercado.

### **2.1.2 Políticas Públicas Ambientais**

Verificadas as falhas de governo, ou tomadas as medidas para que as mesmas não ocorram, agentes públicos precisam formular políticas visando ao equilíbrio social, econômico e ambiental. Mas conforme afirma Roura (1995), a tomada de decisões em política econômica constitui um processo de grande complexidade no qual ocorrem múltiplos e variados elementos pessoais e institucionais, que acabam por gerar o aparecimento de diversos problemas.

Conforme Nogueira e Medeiros (s.d.), a exigência de adaptação às mudanças globais e regionais tem recaído sobre os agentes públicos inseridos em um ambiente de fortes restrições institucionais, mudança de padrões na interação

entre o público e o privado e a conseqüente pressão por resultados advinda da sociedade civil, de modo geral.

Com efeito, essas mudanças passaram a exigir do setor público um papel coordenador mais atuante. Re-aparelhamento do Estado, parcerias entre público e privado, novos atores organizados da sociedade civil, dentre outros, fazem parte do debate sobre política pública não só para o Brasil, mas também para os países em desenvolvimento (PED) como um todo.

Assim, o sucesso de uma política depende de diversos fatores que requerem tratamento adequado. Segundo Roura (1995), dentre os fatores a serem observados para a realização de políticas públicas, além dos tipos de políticas mais adequados, destacam-se: (a) *as maneiras de intervir na vida dos agentes*; (b) *os níveis de intervenção e fases da formulação*; (c) *o método de planejamento mais adequado a essa intervenção* e (d) *as restrições políticas* mais comuns a serem trabalhadas.

Quanto às ***maneiras de intervir na vida dos agentes (a)***, Roura (1995) salienta que o governo pode fazê-lo de três maneiras: *persuasão*, *estimulação* e *regulação*. A *persuasão* implica uma apelação aos sentimentos cívicos dos cidadãos. A *estimulação* supõe uma apelação a interesse pessoal, geralmente por meio de concessão de benefícios, no que cabe também o inverso: a penalização. No caso da *regulação*, o governo leva os agentes, pela via obrigatória, a regularizarem uma determinada situação.

Os teóricos sustentam, então, que o governo pode direcionar o comportamento dos agentes econômicos e sociais aos objetivos de política econômica. O autor citado lembra que as três maneiras estão estritamente relacionadas e que a medida a ser utilizada depende, em boa parte, do objetivo da política e da qualidade dos agentes.

***Os níveis de intervenção e as fases da formulação (b)*** estão relacionados entre si. Alguns autores esboçam os componentes de uma formulação política que busca atender às exigências atuais. Martiner (1967, citado por Nogueira e Medeiros, s.d.) divide a formulação em quatro momentos, que definem os níveis de intervenção: a Formulação de Objetivos ou *Política* propriamente dita, os *Planos*, os *Programas* e os *Projetos*.

A formulação de objetivos dá início ao planejamento governamental. Nesse momento, as decisões são tomadas na arena política, resultado da interação

entre a opinião pública, os partidos políticos e os demais agentes sociais interessados. Definem-se, assim, as diretrizes gerais, originando a política governamental ou política (s) setorial (is). Essa orientação leva à construção de um *plano*. A finalidade do plano é reduzir o número de alternativas de ação. Em seguida, inicia-se o terceiro momento: a programação para a formulação dos *programas*, para as quais deve haver uma seleção cuidadosa dos fins e dos meios apropriados para o alcance dos objetivos estabelecidos no primeiro passo. O quarto momento é composto pela elaboração dos *projetos* derivados dos programas.

No tocante à realização do planejamento das políticas, Nogueira e Medeiros (s.d) assinalam diversas correntes teóricas, que poderão nortear a escolha do ***método de planejamento mais adequado a essa intervenção***. As alternativas de planejamento, segundo os níveis de intervenção, têm grau de participação pequeno ou elevado, dependendo do objetivo da política e da realidade dos agentes envolvidos.

O caráter participativo tem sido solicitado pela sociedade, sobretudo pelos países em desenvolvimento. Assim sendo, essa participação começa a ser mais percebida nas formulações e execuções de políticas espaciais, regionais e locais, com a qual se busca mais eficácia dos resultados, favorecida pelo maior conhecimento da realidade dos agentes envolvidos. A participação torna-se também estratégia para superar possíveis ***restrições políticas (d)***.

Essas restrições podem acontecer em conseqüência de fatores, como tradição, estrutura social e interesses próprios de setores politicamente poderosos, entre outros, que podem interferir nas decisões (WHITEHEAD, 1990, segundo NOGUEIRA; MEDEIROS, s.d.). Como a sociedade civil organizada tem cobrado a participação na formulação e desenvolvimento de políticas, uma estrutura social que a favoreça pode se contrapor a interesses poderosos, assumindo lugar de destaque na definição de políticas regionais e locais.

Diante da dinamicidade, variedade e complexidade de fatores para a formulação e execução de políticas públicas, reconhece-se que não só o mercado, mas também os governos falham. Essas falhas são examinadas na próxima seção.

### 2.1.3 Falhas de Governo

Como se viu em Roura (1995), a tomada de decisões em política econômica é um processo complexo. As dificuldades recebem ênfases diferentes a depender da escola de pensamento que as analisam (QUEIROZ e PRADO FILHO, 2002), mas tem como consenso o fato de a intervenção estatal produzir uma situação socialmente superior é uma possibilidade, não uma certeza (PINHEIRO, 2003), porque, em muitas ocasiões, governos também falham.

Para Ghosh (2001), a falha governamental pode ser entendida como uma situação na qual o governo se torna incapaz de fornecer produtos e serviços baseando-se no princípio da eficiência da alocação e na qual as atividades do Estado são Pareto ineficientes<sup>2</sup>. Em tal situação, o governo se torna incapaz de promover a eficiência econômica geral.

A literatura aponta possíveis causas de a intervenção governamental pode ser malsucedida e assim o governo falhar (PINHEIRO, 2003). Ghosh (2001) e identifica algumas fontes das falhas de governo. A primeira fonte identificada pelo autor refere-se à *falta de incentivos aos agentes públicos*: os agentes não trabalham para si, como o fazem os agentes econômicos e, por isso, muitas vezes, não se sentem suficientemente motivados a executar seu trabalho. Uma segunda fonte de falhas provém do fato de a quantidade, qualidade e natureza da produção do setor público ser de difícil mensuração. Trabalhos diversos, prioridades não claramente definidas, entre outras questões, dificultam essa avaliação, induzindo a equívocos na formulação e, muitas vezes, na execução das políticas.

Pode ocorrer também que, em razão de suas preferências internas, objetivos particulares e prioridades equivocadas, os governos ampliem seus orçamentos e os utilizem em equipamentos que não sejam produtivos. Além disso, ao tentar corrigir uma falha de padrão distribucional, o poder público pode provocar outra, passando a favorecer em demasia determinado segmento ou região antes desfavorecida. Pode acontecer também de as externalidades dos projetos públicos não serem conhecidas, já que por pressão dos agentes públicos alguns projetos terminem sem ser desenvolvidos.

---

<sup>2</sup> Uma vez que se caracteriza um equilíbrio Pareto-eficiente quando em uma alocação, todos os ganhos de troca já foram exauridos, diz-se que uma situação é Pareto ineficiente quando se pode melhorar a situação de um agente sem prejudicar nenhum outro, ou seja, os recursos não foram otimizados (PASIN, 2001).

Essas fontes e elementos auxiliam no entendimento das razões de os governos falharem e levarem à classificação das principais causas desse fenômeno, quais sejam: a) *negligência dos princípios de mercado*, que pode desconsiderar os custos e benefícios do projeto, optando por projetos que rendam votos; b) o *comportamento rent-seeking*, que configura o uso do aparelho do Estado para ganhos pessoais e utilização do dinheiro público improdutivamente; c) o *Problema Agente-Principal*, em que existem conflitos e assimetria de informações entre funcionários (agentes) e seus chefes (principal: Ministro, por exemplo); d) a *Falha de Política*, que acontece entre reconhecimento e a ação, entre a implementação e a ação e entre a implementação da política e o seu resultado, além de falhas de implementação e desconhecimento da correta correlação entre instrumentos e objetivos.

Para Queiroz e Prado Filho (2002), a escola de regulação, que dá origem à criação de agências reguladoras, incorpora o conceito de falhas de governo, acrescentando novos conceitos a discussões sobre restrições da atuação do governo na economia. É dado destaque para o comportamento “*rent seeking*” e falha de “*accountability*”: *relacionada à avaliação e a responsabilização pelo governo dos seus resultados*.

Para Sanchez (2005), é relevante o problema do agente-principal decorrente da relação entre os governantes e a burocracia. Existe grande dificuldade dos governantes em controlar os funcionários do Estado, possuidores da informação técnica, organizacional e especialização em determinado assunto, do qual o governo não tem domínio suficiente.

Na visão de Ghosh (2001), existem muitas razões para a ocorrência de falhas de governo: *ineficiência de utilização de recursos, ineficiência alocativa e ineficiência operacional e reguladora*, sem falar da ineficiência na formulação e mesmo na implementação de políticas. A principal ineficiência destacada por Ghosh, entretanto, é a ineficiência organizacional, burocrática ou *ineficiência-x*.

A ineficiência-x acontece quando as pessoas de uma organização não trabalham de forma dedicada, intensa e honesta como deveriam. Assim, a estrutura organizacional e a cultura do trabalho não se coadunam em tal situação, para que se possa maximizar o esforço total no trabalho. O resultado é que a curva de possibilidade de produção muda seu curso para baixo, refletindo a ineficiência-x.



Leibenstein (citado por FIDALGO, 1999) introduziu o termo “ineficiência-x” para se referir à perda de recursos ou excesso de custo em consequência de carência de motivação existente entre os indivíduos e a organização. Roura (1995) por sua vez, alude a essa ineficiência como a que se produz em decorrência de não se utilizar as técnicas de custo mais baixo para a obtenção de bens públicos.

Apesar de a produção do setor público ser de natureza diferente, verifica-se nesse setor a ineficiência-x. Nele é difícil estimar os ganhos marginais de produção. Geralmente seus produtos e serviços são bem protegidos pelos subsídios e muitos outros tipos de concessões. Por outro lado, nas organizações governamentais, os burocratas têm promoções de forma rotineira, e pode não haver incentivo para o trabalho que combata a ineficiência-x, embora o nível salarial seja apenas um dos fatores do incentivo que determinam o esforço total no trabalho. Para que ocorra a ineficiência-x existem muitos outros fatores, alguns subjetivos e outros ligados à estrutura organizacional, filosofia e motivação negativa.

Barros (2005) assegura que a ineficiência-x se deve a mercados incompletos. Embora esses tipos de mercados existam, em diversos casos, são mais acentuados em mercados públicos. O autor destaca que, em contextos de ineficiência-x, o gestor pode ser incapaz de adotar uma estratégia correta, simplesmente porque desconhece qual é ela. Sendo assim, uma estrutura organizacional baseada na coordenação adequada dos supervisores, entendimento mútuo e cooperação pode ser útil para eliminar a ineficiência-x e maximizar ganhos e utilidade.

As consequências das falhas governamentais são diversas. O governo pode cair em descrédito e ter dificuldades de ação. Suas ações podem induzir agentes a cometerem outras falhas de mercado. Os custos inerentes às suas intervenções podem superar os benefícios da sua intervenção no mercado. Ademais, o comportamento dos membros do setor público pode se tornar confuso e oportunista, voltando-se para os interesses próprios e não aos da política pretendida.

Considerando as dificuldades e falhas de ações do governo, Ghosh (2001) defende uma administração compartilhada, que, cada vez mais, conte com as diversas organizações não governamentais. Entretanto, uma tarefa difícil seria a coordenação das atividades de todos os agentes para formular políticas efetivas a serem implementadas.

A participação das ONGs nas políticas ambientais segundo a Abordagem Voluntária, é examinada em seção própria. A avaliação das políticas ambientais é discutida na próxima seção, com base no critério da eficácia.

#### **2.1.4 Eficácia**

A escolha de políticas adequadas, bem como a qualidade da execução de tais políticas devem ser constantemente avaliadas (HUPPES e SIMONIS, 2003). O primeiro critério observado na execução de qualquer política refere-se à eficácia que, conforme Nogueira e Pereira (s.d.), refere-se à capacidade do instrumento de alcançar objetivo e meta estabelecidos.

Assim, a eficácia está direcionada às metas. A eficácia de uma política dá-se diante da possibilidade efetiva de atingir uma quantidade satisfatória de suas metas. Significa que a eficácia diz respeito à relação entre metas previstas e metas alcançadas. Atingir os objetivos estabelecidos com o maior grau de certeza é, portanto, o esperado de um instrumento que seja eficaz.

Jacobs (1995) afirma que a eficácia das políticas públicas está diretamente relacionada à escolha e à combinação do princípio e do instrumento de política. Dessa forma, o critério de avaliação escolhido permite ajustes na política após cada processo avaliativo, em função de possibilitar o dimensionamento do grau de alcance do objetivo proposto. Para isso os objetivos devem estar claramente definidos, qualitativa e quantitativamente a fim de serem analisados.

É preciso observar que é possível que ocorra que metas determinadas pela política ambiental sejam subjetivas, imprecisas, induzindo-se à conclusão de que foram alcançadas. Em tais situações pode ser difícil determinar em que grau e se, de fato, os objetivos foram alcançados e, ainda, se o foram graças e somente às ações realizadas de acordo com a política ambiental. Nesse contexto, a eficácia como critério de avaliação pode ser criticada, mas, neste caso já há um indício de que deve haver ajuste nas metas ou nos instrumentos de aferição.

Dessa forma, mesmo considerando tais dificuldades como reais, opta-se, neste trabalho, pela utilização do critério de eficácia, por ser, dentre outros critérios, o de aferição mais objetiva. Procura-se verificar, então, se as ações dos agentes de abordagem voluntária alcançaram os objetivos declarados. O tempo de permanência

provável destas ações e mesmo o custo para alcançá-las, entre outros critérios, não serão avaliados.

## 2.2 A Abordagem Voluntária

Em muitos países, a adoção de abordagens reguladoras, denominadas Instrumentos de Comando e Controle, nas fases iniciais de desenvolvimento de política ambiental, resultou em melhorias significativas na qualidade do ambiente, reduzindo os impactos ambientais de um conjunto diversificado de setores industriais e atividades (NASH e EHRENFELD, 1997). Essas políticas ambientais de Comando e Controle eram as que predominavam nos EUA e Europa já nos anos 1970. Naquela década e também na de 1980, a política ambiental caracterizava-se pelas preocupações em aumentar a regulação de atividades poluidoras (SEGERSON e LI, 1999, citado por NOGUEIRA, 2000).

Não obstante a melhoria na qualidade ambiental proporcionada por estas regulações, havia fortes críticas relacionadas à inflexibilidade, inibidora de tentativas de desenvolvimento de práticas de gestão ambiental inovadoras e também relativas aos excessivos custos administrativos e de transação de tais instrumentos (SEGERSON e LI, 1999, em NOGUEIRA, 2000). O reconhecimento das limitações desse instrumento por diversos setores incentivou a procura de novos instrumentos, que permitissem aos agentes encontrar as suas próprias soluções. Dessa procura, surgiram os instrumentos econômicos e os instrumentos voluntários.

Um instrumento intermediário utilizado nesse período foi o das regulamentações baseadas em informação<sup>3</sup>, que tem característica tanto de regulação como de instrumento voluntário. É o caso da lei sobre Plano de Emergência e Direito ao Conhecimento de 1986, adotado nos EUA, cujo objetivo era obrigar a empresa a disponibilizar inventários sobre suas descargas de materiais tóxicos, expondo-as ao escrutínio público. Alguns resultados foram atingidos e houve casos de empresas que diminuíram drasticamente suas emissões de poluentes.

---

<sup>3</sup> Entende-se por informação a cadeia de identificação, recolhimento, processamento, gestão e disseminação de dados para permitir aos consumidores, produtores e autoridades públicas melhorar a qualidade das suas decisões (ANTUNES *et al.*, 2002).

No final da década de 1980, surgiu, ao lado da regulação, um novo mecanismo: códigos de práticas de gestão ambiental do setor privado (NASH e EHRENFELD (1997) ou medidas unilaterais, chamadas de “iniciativas orientadas para negócios (*business-led initiatives*) (SEGERSON e LI, 1999, segundo NOGUEIRA, 2000). Tratava-se de uma nova forma de instrumento voluntário de política ambiental.

Apareceram também os mecanismos de mercado, como por exemplo, as permissões negociáveis de poluição, com aceitação crescente nos EUA (NASH e EHRENFELD, 1997). A intenção era alcançar um nível predeterminado de qualidade ambiental com flexibilidade e eficiência econômica.

Já nos 1990, acontece uma proliferação de acordos entre governos e empresas poluidoras na União Européia, nos EUA, no Canadá e na Austrália. Firmase, então, de acordo com Nash e Ehrenfeld (1997), um importante elemento da política ambiental: as ações voluntárias ou instrumentos voluntários.

Essas ações eram desenvolvidas com a adesão a programas voluntários, elaborados pelos governos, que objetivavam a participação voluntária dos agentes econômicos. Ocorriam também os chamados códigos privados, de iniciativa dos próprios agentes econômicos.

Dessa formação histórica diversa, nasceram também diversos conceitos sobre abordagens voluntárias, dificultando o entendimento. Conforme atestam Mzoughi e Grolleau (2003), a literatura econômica (e mesmo a não econômica) não tem definido conceitos que permitem uma compreensão da abordagem voluntária. As definições precisam ser revistas, para que se obtenha uma padronização da linguagem favorável uma mínima compreensão da abordagem voluntária e de suas aplicações, de modo a permitir avaliação da atuação dos seus agentes.

### **2.2.1 Conceitos de Abordagem Voluntária**

De acordo com Mzoughi e Grolleau (2003), alguns autores conceituam ações voluntárias como instrumentos de atuação voluntária: os agentes, empresas ou outras organizações assumem voluntariamente o compromisso de melhorar as suas práticas e desempenho ambiental, indo além do simples cumprimento das exigências legais. Esses esquemas voluntários são geralmente baseados em

códigos de atuação ou acordos, muitas vezes concebidos e geridos por intermédio de parcerias entre grupos de agentes.

Exemplos de instrumentos baseados na atuação voluntária e/ou na divulgação de informações são a certificação de Sistemas de Gestão Ambiental, por meio da Norma ISSO 14001 ou do regulamento EMAS (Sigla do inglês *ECO-Management and Audit Scheme*), a adesão a um sistema de rotulagem ecológica, como o Rótulo Ecológico Europeu ou a assinatura de um acordo negociado entre os agentes e as autoridades.

A expressão “instrumentos voluntários” ou “iniciativas voluntárias” ou, ainda, o termo “auto-regulação” é definida por Wotruba (1997, citado por MARINHO, 2001) como um conceito amplo, incluindo decisões, missões, estratégias competitivas ou outras práticas, que não são objeto de exigência legal ou são impostas por meio de uma política pública, mas resultado de interesses próprios das empresas (MARINHO, 2001).

Em relação à área de gestão ambiental, a UNEP (1998, citada por Marinho, 2001) classifica essas iniciativas em quatro categorias: a) **iniciativas industriais**, propostas e coordenadas por empresas, um setor ou vários setores produtivos; b) **iniciativas governamentais**, que são promovidas por órgãos reguladores na forma de prêmios e estímulos, desafios, diminuição da carga regulatória etc.; c) **programas conjuntos** governo-empresas; d) **iniciativas de terceiros** que envolvem uma ou mais organizações externas para verificar ou auditar.

Utilizando também uma classificação quanto ao tipo de iniciativa, Nash e Ehrenfeld (1997) distinguem as ações de Abordagem Voluntária em **Programas Voluntários** e **Códigos Ambientais**. Os **Programas Voluntários** referem-se àqueles elaborados pelos governos, com vistas à participação voluntária dos agentes econômicos; os **Códigos Ambientais** dizem respeito às iniciativas dos próprios agentes econômicos, visando à melhoria da *performance* ambiental.

Por sua vez, Börkey e Lévêque (1998, citados por ANTUNES *et al.*, 2002) adotam uma classificação baseada na forma de estabelecimento do acordo, e consideram três tipos de acordos: **compromissos unilaterais**; **esquemas públicos voluntários** e **acordos negociados**.

**Os compromissos unilaterais** consistem em programas de melhoria ambiental, estabelecidos pelas próprias empresas, individualmente ou em

associações, e comunicadas aos seus grupos de interesse, por exemplo, empregados, acionistas e clientes. A definição das metas ambientais, bem como as provisões relativas à garantia do cumprimento é realizada pelas próprias empresas. Estes acordos assumem, frequentemente, a forma de códigos de conduta ou cartas ambientais.

As empresas que participam de um **esquema público voluntário** assumem o compromisso de cumprir padrões relacionados com o seu desempenho, tecnologia ou gestão, desenvolvidos por entidades públicas, tais como as autoridades ambientais. Esses esquemas são voluntários, já que as empresas são livres para adotá-los ou não. Exemplos deste tipo de acordo são o Sistema de Auditoria e Eco-Gestão (EMAS, em inglês) da União Europeia, o Esquema Europeu de Rotulagem Ecológica, e os Acordos Voluntários celebrados entre o governo português e os industriais de celulose e papel (ANTUNES *et al.*, 2002).

Os **acordos negociados**, segundo Börkey e Lévêque (1998, de acordo com ANTUNES *et al.*, 2002) os mais utilizados na União Europeia, são contratos que resultam de negociações entre as autoridades públicas e a indústria. Seu conteúdo é definido conjuntamente, como, por exemplo, os contratos de adaptação ambiental celebrados na segunda metade da década de 90, em Portugal.

Outras definições utilizadas são apresentadas por Mzoughi e Grolleau (2003) no Quadro 1:

**Quadro 1 - Termos e Definições de Abordagens Voluntárias na literatura econômica**

Designações	Definições	Autores
Abordagens Voluntárias	Compromissos voluntários da indústria empreendidos em busca de ações que conduzem à melhoria do ambiente	Börkey and Levêque (1998)
	Compromissos de empresas poluentes para melhorar sua performance ambiental	Carraro and Levêque (1999), Higley and al. (2001)
	Compromisso de empresas para melhorar o seu desempenho ambiental além da demanda estritamente legal	Krarup (2001), Börkey and Glachant (1999)
	Compromissos voluntários de entidades reguladas para definir objetivos, relacionado ao meio ambiente, além da simples conformidade às regulações	Grolleau (2002)
	Um acordo entre o governo e indústria para facilitar ações voluntárias com um resultado social desejável, encorajado pelo governo e a ser empreendido pelo participante, baseado na participação dos próprios interessados	OCDE (1997)
Abordagem de Cooperação	Colaboração entre o governo e empresas estudando e/ou implementando políticas	Harisson (1999)
	Processo cooperativo horizontal no qual empresas são as sócias, até mesmo se são consideradas poluidoras	Aggeri (1999)
Iniciativas Voluntárias	Iniciativas não-estatutárias que apontam o melhor desempenho ambiental das corporações	Labatt and Maclaren (1998)
Compromissos Voluntários	Arranjos institucionais nos quais empresas desempenham um papel central	Börkey and Glachant (1998)
Instrumentos Voluntários	Esquemas por meio dos quais as empresas fazem compromissos para melhorar o seu desempenho ambiental além de exigências legais	OCDE (1999)
Abordagem não-obrigatória	Iniciativas voluntárias levadas por empresas poluidoras para auto-regulação ambiental como também pressões públicas e pressões do mercado que criam uma demanda para auto-regulação para empresas	Khanna (2001)
Auto-regulação	Associação voluntária de empresas para controlar a suas ações coletivas	King and Lenox (2000)

Fonte: Mzoughi e Grolleau (2003)

Mzoughi e Grolleau (2003) sustentam que, embora seja difícil sugerir uma definição universal de abordagens voluntárias, dois critérios permitem substanciá-las: de um lado, o compromisso voluntário de entidades reguladas em oposição ao caráter restritivo de instrumentos reguladores e econômicos e, por outro lado, a definição de objetivos ambientais além da simples conformidade regulatória.

Esses autores ressaltam que o caráter voluntário é relativo, já que, muitas vezes, não existe obrigação legal, mas obrigação moral, seja por pressões da sociedade, do mercado ou do próprio governo. Além disso, parte do resultado da melhoria das organizações é decorrente do seu “progresso natural” ou da hipótese

do “*business as usual*”<sup>4</sup>, que preceitua a existência de uma melhoria natural decorrente do progresso tecnológico e/ou da gestão não dependendo, pois, de fatores externos.

Assim, para os autores, considerando esses aspectos, uma definição adequada para instrumentos/abordagens voluntárias seria a de “*compromissos mais ou menos voluntários levados por entidades reguladas para melhorar seu desempenho ambiental além do resultado real de regulação e levando em conta a performance ambiental do “progresso natural”*” (MZOUGHJI e GROLLEAU, 2003, p. 8).

### 2.2.2 Aplicações da Abordagem Voluntária

Com a classificação de **Programas Voluntários**, de Nash e Ehrenfeld (1997), destacam-se os programas financiados pela EPA (EUA) e o Sistema de Auditoria e Eco-Gestão (EMAS), da União Européia. Esses programas solicitam para as firmas irem além do que está estabelecido na regulação, com esforço maior de gerenciamento ambiental para redução de custos, melhor eficiência e ampliação da relação entre as empresas e seus parceiros externos.

Nos Estados Unidos surgiram duas gerações de programas voluntários. A primeira, da Gestão Bush de 1988 a 1992, estava orientada para o reconhecimento de exemplos de companhias praticantes da prevenção voluntária de poluição e para o fornecimento de suporte técnico às firmas (NASH e EHRENFELD, 1997). A segunda geração dos programas voluntários americanos, iniciadas durante a administração Clinton, focalizou diretamente a reestruturação das regulações ambientais.

No caso da Europa, a União Européia instituiu, em 1993, o programa voluntário *ECO-Management and Audit Scheme* (EMAS). Esse programa criou um sistema voluntário, pelo qual companhias determinam sua linha padrão de impactos ambientais para regiões industriais específicas, estabelecem uma política ambiental e metas e institui também um sistema de gestão para melhorar suas performances ambientais. Além disso, firmas participantes preparam para o público uma

---

<sup>4</sup> A expressão “*business as usual*”, no sentido utilizado por Mzoughi e Grolleau (2003), pode ser entendida como melhorias do desempenho da empresa, inerentes ao próprio negócio, como melhorias tecnológicas, de gestão, etc., portanto decorrentes de um “progresso natural”.



declaração dos efeitos ambientais dos seus resíduos, depois de verificação e certificação feita por uma auditoria externa.

Já os códigos que representam o setor privado refletem estratégias e interesses pertinentes a cada grupo e são construídos com alianças de indústrias e outros grupos para promover práticas além daquelas que o governo exige. O programa de Atuação Responsável, por exemplo, iniciado em 1992, enfatiza a administração do produto e exige que as indústrias sejam responsáveis pela redução dos impactos ambientais, associados ao transporte, uso e a disposição dos produtos.

As Normas série ISO 14000 buscam estabelecer ferramentas e sistemas para a administração ambiental de uma organização, por meio de algumas ferramentas-chave de análise, tais como a auditoria ambiental e a análise do ciclo de vida. A norma ISO 14001 constitui o eixo central das normas ambientais e estabelece os requisitos necessários para a implantação de um sistema de gestão ambiental. Tem como objetivo conduzir a organização mediante um sistema de gestão ambiental confiável, estruturado e integrado à atividade geral de gestão. Especifica os requisitos que uma instituição deve apresentar e que sejam aplicáveis a qualquer tipo e tamanho de organização. (BARBIERI, 2004).

Os princípios CERES (*Coalition for Environmentally Responsible Economics*), por exemplo, criado em 1990, que representam as perspectivas de defensores ambientais, investidores socialmente responsáveis, sindicatos, apresentam uma visão de responsabilidade ambiental que combina os diversos agentes envolvidos em um programa de atuação.

Os códigos não prescrevem quantitativamente padrões específicos de *performance* ambiental. A flexibilidade oferecida pelos códigos, em comparação com a *performance* relativamente rígida ou a exigência de regulação tecnológica, é atraente para as firmas. A flexibilidade, contudo, aumenta o grau de desconfiança que se pode ter quanto ao desempenho de um produto ou serviço. Se as firmas estão autorizadas a escolher seus próprios mecanismos para realizar com êxito as exigências dos códigos, como o público pode estar seguro de que o progresso está sendo feito?

Procurando melhorar o nível de confiança, algumas organizações de códigos trazem regras de supervisão aos progressos dos participantes em relação à implementação dos códigos. Por exemplo, o princípio CERES inspeciona e comenta

o relatório anual dos seus membros. Diversos códigos exigem a verificação das firmas por auditorias externas, que obedeçam as exigências dos códigos.

### **2.2.3 Razões da utilização da Abordagem Voluntária**

Mzoughi e Grolleau (2003) lembram que o caráter voluntário dos códigos é relativo. Em alguns casos, a participação é voluntária somente na teoria. Em termos práticos algumas entidades reguladas são obrigadas a adotar abordagens voluntárias para ter acesso a mercados, evitar pressões de reguladores sociais ou para trabalhar com alguns tomadores de decisão. Mzoughi e Grolleau (2003) citam exemplos como a Ford ou a General Motors, que anunciaram a obrigatoriedade de todos os seus fornecedores ao redor do mundo obterem certificados ISO 14001 até 2003. Assim, seus fornecedores, de alguma forma, foram constrangidos a aderirem à certificação.

Marinho (2001) assevera que as respostas das empresas às questões ambientais têm sido motivadas por ameaça, incerteza ou oportunidade. A ameaça diz respeito a uma resposta relativa a pressões, por exemplo, dos consumidores – diretamente ou por meio de entidades da sociedade civil – clientes ou órgãos reguladores. A ação com base na incerteza decorre de uma análise de cenários, no qual a firma identifica algum fator possível de ameaça. A firma pode também ser motivada pela oportunidade, quando percebe ganho nas ações ambientais, ganhos diretos ou potenciais. A ISO 14001 e o Sistema de Gestão Ambiental constituem exemplos clássicos de ações, nas quais se podem relacionar as três motivações, conjugadas ou separadas. Para Segerson e LI (1999), no entanto, o que mais motiva as empresas e leva cada vez mais indústrias a adotarem instrumentos voluntários é a antecipação do estabelecimento de exigências regulatórias.

Pode-se, então, inferir que sob determinado aspecto a influência para buscar a Abordagem Voluntária seja externa, uma decorrência da pressão do mercado. Assim, uma resposta das empresas diz respeito também a uma política de atuação junto aos *stakeholders*<sup>5</sup>. Dessa forma, compreendendo a importância da atuação junto a todos os agentes envolvidos no seu mercado, numa visão sistêmica, as organizações empresariais passaram a considerar nos seu planejamento uma forma de interação com cada um destes agentes: fornecedores, agências

---

<sup>5</sup> Termo inglês para designar todos os envolvidos em um negócio direta ou indiretamente: acionistas, clientes, funcionários, representantes da sociedade civil, etc

reguladoras, concorrentes, os clientes e grupos de interesse especial como ONGs ambientalistas.

John Elkington (1997, citado por VINHA, 2003) aponta evidências dessa mudança comportamental, o que o leva a incorporar uma nova qualificação ao capitalismo, “stakeholder capitalism”, motivado pelo sucesso da aproximação entre empresas poluidoras e ONGs ambientalistas, particularmente a iniciativa da Shell em buscar o diálogo com o conjunto de *stakeholders*, de maneira a que situações potencializadoras de conflito social, como a do Brent Spar<sup>6</sup>, não se repitam. Vinha (2003) afirma não ser coincidência que ONGs mais representativas, como a Greenpeace e a Rainforest Action Network, estejam flexibilizando sua tradicional posição denunciadora e aceitando dialogar com as empresas.

Essas considerações dos autores referem-se a fatores externos às organizações. Para Prakash (2000), todavia, apenas fatores externos são insuficientes para explicar decisões ambientais voluntárias das empresas. Para esse autor, processos intra-empresas, interações inter-administradores e percepção pelos administradores dos fatores externos à empresa são importantes no entendimento da difusão desse instrumento mais moderno de política ambiental.

#### **2.2.4 Vantagens e Limitações da Abordagem Voluntária**

As políticas ambientais são voltadas, sobretudo, para os agentes econômicos. Conforme destacam estudos da Organization for Economic Cooperation and Development – OECD - (2003), ações voluntárias são esperadas dessas empresas, e há uma literatura considerável a indicar que empresas podem ganhar ao entrar em tal ação voluntária. As opiniões, porém, divergem relativamente à possibilidade de formuladores de políticas confiarem na eficácia das abordagens voluntárias em alcançarem objetivos ambientais. Alguns vêem essas abordagens como uma chance para focar problemas ambientais de uma maneira flexível a um baixo custo, baseada na “construção de consenso” entre os diferentes *stakeholders*. Outros acreditam que tais abordagens provenham poucas melhorias ambientais, além do que aconteceriam de qualquer maneira, uma vez que tanto o custo administrativo quanto o de redução deste possam ser relativamente altos.

---

<sup>6</sup> Conflito ocorrido entre a Shell e o Greenpeace em decorrência da decisão da empresa de destruir a Plataforma Brent Spar, no Mar do Norte, por considerá-la obsoleta.

De uma perspectiva da análise econômica e abordagem voluntária, modelos são desenvolvidos e testados, buscando-se identificar: a) as condições sob as quais as abordagens voluntárias aumentam o bem-estar ou encontram resultados de equilíbrio em um jogo regulatório; b) as características de um programa voluntário ótimo ou de equilíbrio (SEGERSON e LI, 1999, p.274). Estudos realizados pela OECD (2003), Mzoughi e Grolleau (2003), Segerson e Wu (2003) e Dawson e Segerson (2004) discutem, com o auxílio de modelos teóricos, as vantagens e desvantagens de tais abordagens.

A OECD (2003) promove uma discussão do uso de abordagens voluntárias em política ambiental, vistas não só isoladamente, mas também como parte de um “*mix* de políticas”, envolvendo outros tipos de instrumentos. A OECD (2003) vale-se de vários estudos de casos de abordagens voluntárias adotadas no Canadá, Dinamarca, Japão e Estados Unidos e de uma pesquisa extensa da literatura acerca desta abordagem. O foco da análise é, em particular, a efetividade ambiental, a eficiência econômica e os custos administrativos relacionados às abordagens voluntárias, seja isolada ou como parte de um *mix* de políticas.

A OECD (2003) reconhece que as tradicionais políticas “comando e controle” têm dificuldade de equalizar custos marginais entre diferentes poluidores e as abordagens voluntárias podem oferecer uma eficiência econômica mais elevada do que tais políticas. A organização assevera que a eficácia ambiental de abordagens voluntárias é ainda questionável. Defende também que a eficiência econômica de abordagens voluntárias é geralmente baixa, porque raramente incorporam mecanismos para igualar custos marginais de redução entre todos os produtores, entre outras coisas.

Segerson e Wu (2003) desenvolveram um modelo econômico para analisar o uso de uma política que combina dois instrumentos: a abordagem voluntária para controlar poluição não-pontual e um instrumento de comando e controle - uma ameaça de um imposto ambiental. Segerson e Wu (2003) pretendiam verificar se a abordagem voluntária era malsucedida diante de uma meta ambiental preestabelecida. Demonstraram que essa política pode induzir à minimização do custo de abatimento, sem a necessidade de obter informação de poluidores específicos. Nesse sentido, a política de abordagem combinada (abordagem voluntária e comando e controle) não só seria mais efetiva na proteção da qualidade ambiental do que uma abordagem voluntária pura, mas também menos cara do que

uma abordagem de taxa ambiental pura, pois originaria custos de informação mais baixos.

Em outra pesquisa, Dawson e Segerson (2004) observaram que, em muitos casos, indústrias inteiras deparam com a possível imposição de políticas ambientais caras, quando não são alcançadas metas ambientais voluntariamente. Se a ameaça é para todo um tipo de indústria, um problema potencial de “caroneiros” existe. Se a meta ambiental é imposta para um tipo de indústria, empresas individuais poderiam estar se beneficiando da fuga de políticas caras, sem incorrer em custos a elas associados, ao não se adequarem individualmente a essas políticas.

Dawson e Segerson (2004) desenvolveram, então, um modelo multi-empresa de adoção voluntária de um conjunto de medidas de proteção ambiental para alcançar uma meta estipulada de redução de emissões em todas as indústrias de um mesmo segmento, sob uma ameaça explícita de imposição de um imposto sobre emissões. Apesar do problema dos “caroneiros”, há um incentivo para um sub-grupo de empresas de determinado segmento participar de abordagem voluntária. Observou-se que todas as indústrias envolvidas preferem que a Abordagem Voluntária seja aplicada para o segmento industrial como um todo, coletivamente, uma vez que os lucros agregados da indústria são mais altos, embora seu custo seja ineficiente do ponto de vista social.

Esse estudo demonstrou, ainda, que o fato de algumas empresas se sentirem estimuladas a pegar “carona” nos benefícios não destrói a viabilidade do sucesso de adoção de uma abordagem voluntária no segmento como um todo. Naturalmente, a presença de “caroneiros” gera a eliminação da eficiência. A perda, entretanto, não provoca, normalmente, um afastamento do benefício público. No máximo, ela provoca algum aumento no custo de fornecer um nível fixo do bem público.

Para Dawson e Segerson (2004), embora a abordagem voluntária resulte em custos sociais mais elevados, ela gera um ganho para as empresas participantes e não-participantes e, portanto, para a indústria como um todo. Esse ganho advém dos impostos não pagos, ou evitados. As empresas não-participantes ganham mais do que o valor com seus pagamentos evitados do imposto, “pegando carona” com as que participam do cumprimento da meta do segmento. Estas ganham menos ao contribuir para o cumprimento da meta, mas ainda ganham. Assim, todas as empresas

tendem a ficar melhor diante da alternativa de pagar imposto, sugerindo que a indústria preferiria e conseqüentemente tenderia para a abordagem voluntária.

As autoras reconhecem que, no contexto do modelo desenvolvido, o regulador nunca preferiria a abordagem voluntária ao imposto, por causa do aumento no custo total para alcançar a meta. Defendem, entretanto, que se pode fazer uma abstração ao modelo para um número de benefícios potenciais de usar uma abordagem voluntária, tal como a cooperação aumentada e a resistência política reduzida, assim como imperfeições potenciais no projeto de um imposto sobre emissões, tal como uma incapacidade para taxar todas as emissões.

Antunes *et al.* (2002) defendem que a adoção de abordagens mistas, que combina, de forma integrada, regulamentação formal, com incentivos econômicos e abordagem voluntária, pode constituir um caminho promissor capaz de produzir melhores resultados ao meio ambiente, para a sociedade e para os mercados. A OECD (2003), todavia, assevera que combinar uma abordagem voluntária com um imposto ou um sistema de permissões negociáveis poderia provocar custos administrativos adicionais bastante significativos e, em conseqüência, a integridade ambiental do outro instrumento poderia ser enfraquecida (OECD, 2003).

Os estudos desta organização asseguram que a “primeira melhor” abordagem seria substituir políticas de “comando e controle” por instrumentos econômicos – taxas ou permissões negociáveis – que fossem técnica e administrativamente possíveis. A “segunda melhor” opção seria melhorar a flexibilidade de um “comando e controle”, em vez de uma abordagem que deixe somente algumas companhias alcançarem melhorias ambientais de uma maneira mais flexível (OECD, 2003).

Além disso, os vários tipos de custos administrativos e da transação variam extremamente entre abordagens voluntárias diferentes. Se muito poucos recursos forem utilizados em sua preparação, negociação e imposição, seus impactos ambientais serão provavelmente muito modestos (OECD, 2003).

A conclusão de Mzoughi e Grolleau (2003), contudo, é de que uma abordagem voluntária pode melhorar o desempenho ambiental em um nível menor do que o exigido pelo regulador, mas além do resultado atual alcançado graças ao regulamento.

O Quadro 2 apresenta uma síntese das vantagens e limitações do uso da Abordagem Voluntária, baseada em Dawson e Segerson (2004), Field (1997), OECD (2003), Segerson e Li (1999), Segerson e Wu (2003).

**Quadro 2 - Vantagens e Limitações da Abordagem Voluntária**

<b>VANTAGENS</b>
Os custos economizados, em alguns casos, são tão grandes, que a empresa não se importa de se submeter aos controles inerentes a um programa voluntário (Segerson e Li, 1999).
A sociedade também se beneficia, pois com a redução dos custos uma firma pode produzir outros produtos e serviços. Pode produzir, também, um lucro direto ou indireto resultante da qualidade ambiental, sendo esse um fator que motiva muitas empresas (Segerson e Li, 1999).
Corrige ou impede as falhas dos instrumentos de comando e controle, já que são definidos em termos de restrições tecnológicas, sem considerar os níveis de performance das companhias (Segerson e Li, 1999).
Outras vantagens também são a compreensão comum dos problemas ambientais e a definição de responsabilidades mútuas além de poucos conflitos com as partes envolvidas, uma vez que caminhos voluntários são mais eficientes quando o número de partes é pequeno. Segerson e Li (1999).
As firmas podem criar diferenciais competitivos ofertando seus produtos como “verdes”, já que há um aumento da demanda por produtos que não prejudicam o meio ambiente (Segerson e Li, 1999).
A disseminação de entendimento sobre questões ambientais pode favorecer empresas que já adotaram os instrumentos voluntários. Além dessa expansão de mercado, que antes era inexplorado, as firmas podem tirar vantagem de mercado, como obter empréstimos com mais facilidade e vender ações com valores mais elevados. Isso acontece porque, com uma “rotulação ecológica”, as firmas podem tornar pública sua intenção positiva de preservação e preocupação com o meio ambiente (Segerson e Li, 1999).
Em alguns casos as firmas podem descobrir que o aumento da eficiência no uso de substâncias poluidoras pode reduzir a contaminação ambiental e os custos de produção, como, por exemplo, em práticas agrícolas relevantes ao uso do solo (Segerson e Li 1999).
A persuasão apresenta um aspecto positivo relacionado aos “efeitos de dispersão”: ao persuadir alguém a mudar seu comportamento relativamente a um problema ambiental, ele ou ela pode mudar seu comportamento também em relação a outros problemas ambientais. (Field, 1997) .
As tradicionais políticas “comando e controle” raramente equalizam custos marginais de redução entre poluidores diferentes e as abordagens voluntárias podem oferecer uma eficiência econômica mais elevada do que tais políticas, fornecendo a flexibilidade ampliada em que as melhorias ambientais devem ser realizadas. (OECD, 2003)
<b>LIMITAÇÕES</b>
Nem todas as pessoas são igualmente sensíveis a considerações morais, éticas ou cívicas

inerentes às ações de Abordagem Voluntária; alguns responderão a essas argumentações, enquanto outros não (Field,1997).
Mesmo para os que responderem aos incentivos à abordagem voluntária, permanece uma limitação relacionada com o comportamento de longo prazo: será que as mudanças decorrentes de argumentos éticos, cívicos e/ou morais inerentes às ações de Abordagem Voluntária permanecem com o indivíduo ao longo de toda a sua vida? (Field, 1997).
Se a ameaça for à uma determinada indústria como um todo, um potencial problema de “caroneiros” existe desde que, se a meta ambiental é atingida por alguma, outras empresas individuais, sem incorrer no custo associado. (Dawson e Segerson, 2004).
O amplo uso das de abordagens voluntárias parece refletir que os formuladores de política tentaram encontrar um instrumento através do qual se poderia evitar ter que se fazer <i>trade-offs</i> . É, como sempre, improvável que os <i>trade-offs</i> difíceis possam ser evitados se alguns alvos ambientais mais ambiciosos forem descobertos no futuro (OECD, 2003).
A eficácia ambiental de abordagens voluntárias é ainda questionável. (OECD, 2003).
As abordagens voluntárias são projetadas geralmente para limitar impactos de políticas ambientais nos custos de produção de empresas participantes. Entretanto, quando as firmas não enfrentam um incentivo marginal apropriado para diminuir a poluição (de um imposto ou do valor de uma permissão negociável de emissão), a política ambiental falha em estimular uma redução na demanda para os produtos que causam problemas ambientais em sua produção. (OECD, 2003).
A eficiência econômica de abordagens voluntárias é geralmente baixa - porque raramente incorporam mecanismos para igualar custos marginais de redução entre todos os produtores, entre outras coisas, porque os alvos ambientais tendem a ser ajustados melhor para firmas ou setores individuais do que em um nível nacional. (OECD, 2003).
Quando os objetivos ambientais da maioria das abordagens voluntárias são conhecidos, só há poucos casos onde tais abordagens foram reconhecidas como tendo contribuído para melhorias ambientais de modo significativamente diferente do que teria acontecido de qualquer maneira OECD, 2003).
As abordagens voluntárias podem às vezes ser alcançadas mais rapidamente do que instrumentos da política alternativa, como novos regulamentos ou instrumentos econômicos. Entretanto, a probabilidade de que uma abordagem voluntária forneça todas as melhorias ambientais além do “progresso natural” das empresas depende fortemente de sua qualidade (OECD, 2003).
Firmas poluidoras sofrem desvalorização de seus estoques imediatamente após a liberação de informações em listas públicas, como por exemplo a Relação de Emissão de Tóxicos ( <i>Toxic Relation Emission</i> ) segundo estudos de Hamilton (1995); Konar e Cohen (1997); Khanna (1998) em Segerson e Li (1999).

Uma vez compreendidas as políticas ambientais com ênfase na Abordagem Voluntária, a peculiaridade dessa abordagem e identificados seus agentes, faz-se necessário discutir o papel das ONGs como agentes ambientalistas voluntários. Essa discussão é realizada no próximo capítulo.



### 3. PAPÉIS DAS ONGs NAS QUESTÕES AMBIENTAIS

Embora a dificuldade de dimensionamento do verdadeiro potencial das organizações do chamado Terceiro Setor, decorrentes da falta de dados confiáveis quanto ao número de instituições, quantidade de trabalhadores remunerados e voluntários, os dados disponíveis indicam um efetivo aumento das atividades por elas desenvolvidas (FISCHER e FALCONER, 1998).

Dentre as razões que levaram ao crescimento mundial do Terceiro Setor, encontram-se a pouca representatividade de parte dos órgãos governamentais, a capacidade limitada destes órgãos na execução de tarefas sociais, bem como sua falta de capilaridade, características necessárias à execução de determinadas ações e tão típicas das modernas ONGs. Contribuem também para tal crescimento o fato de que muitos órgãos do governo têm dificuldade na manutenção de programas já implementados, existindo uma morosidade no repasse de recursos, o que torna certas ações inviáveis (FISCHER e FALCONER, 1998).

De acordo com Teodósio (2001), as organizações da sociedade civil acumulam infra-estrutura, conhecimentos, recursos humanos de qualidade, experiência e estão mais aptas a trabalhar em parceria com órgãos públicos. Existe aí a crença de que as ações do governo são mais eficazes se feitas em parceria, e tais parcerias são estimuladas por uma política global de descentralização. Assim, a necessidade de um parceiro para o governo seria também uma explicação para o crescimento do setor.

Alguns estudiosos vão além, sustentando que as ONGs devem desempenhar um papel fundamental na formulação e implementação de políticas públicas, desde a implantação de políticas regionais à sua participação em políticas nacionais e internacionais (MURPHY e BENDEL, 1999; DIAS, 2004; SALOMON, 2000).

Observa-se que, na realidade brasileira, organizações do Terceiro Setor, à semelhança das norte-americanas, atuam numa faixa difusa, que está igualmente distante do setor público e do privado, embora exerçam atividades que poderiam estar catalogadas entre os deveres do Estado (Educação, Saúde Pública, Assistência Social), simultaneamente a funções que, teoricamente, deveriam ser de

responsabilidade de agentes sociais e econômicos específicos, como geração de emprego e renda e formação e desenvolvimento profissional.

Entretanto, mesmos os críticos do papel do Terceiro Setor e da sua necessidade reconhecem que algumas ONGs desempenham um papel de fornecedor de serviços públicos, que vai além do papel do Estado (LANDIM e DURÃO, [s.d.]).

Assim, pode-se examinar a atuação das organizações do Terceiro Setor quanto a alguns papéis<sup>7</sup> desempenhados, sob óticas distintas. Vakil (1997, citado por ROESCH, 2002), distingue em dois grandes grupos os vários tipos de atividades desenvolvidas pelas ONGs. São elas: bem-estar e desenvolvimento. A ONG cumpre papel ligado ao bem-estar, quando provê serviços a grupos específicos, baseados no modelo de caridade. Refere-se mais à assistência social de necessidades básicas que promovam ou recuperem o bem-estar.

A ONG desempenha papel de promotora de desenvolvimento quando suas ações têm o objetivo de melhorar a capacidade de uma comunidade e de prover suas próprias necessidades básicas (desenvolvimento sustentado, construção de capacidades etc.). Esse papel pode ser exercido por meio de atividades diversas de associações; de serviços, intermediando a prestação de serviços a outras ONGs ou à própria comunidade; proteção, defesa, campanhas, que consistem em influenciar políticas ou outros processos decisórios; de educação para o desenvolvimento, ações em rede e pesquisa, dentre outros.

Lewis (2001, citado por ROESCH, 2002) engloba todas essas atividades em dois papéis principais para as ONGs: **advocacy** - de proteção, defesa e campanhas - que influencia decisores de políticas públicas e **provisão de serviços**, que procura atender a necessidades materiais imediatas das pessoas, diretamente; fortalecer programas públicos ou mesmo interligar a comunidade com outros setores, para a obtenção dos serviços pleiteados.

---

<sup>7</sup> O conceito de *papel* aqui utilizado é o de função desempenhada por pessoa ou organização. As *áreas de atuação* das ONGs referem-se ao espaço geográfico ou conceitual (política setorial, por exemplo) em que ela atua. *Atividades* são atinentes às ações desempenhadas pela ONG. Um *papel* desempenhado subentende um conjunto de *atividades* realizadas em determinada *área de atuação*. Assim, a título de exemplo, uma ONG pode desempenhar o *papel* de *advocacy* – proteção e defesa (LEWIS, 2001, citado por ROESCH, 2002) na atividade principal no Meio Ambiente (SALOMON; ANHEIER, 1997, citado por ROESCH, 2002), tendo como área de atuação (abrangência) o bioma cerrado, que envolve vários estados.

Brown (1991, citado por ROESCH, 2002) considera que as ONGs podem também exercer o papel de organizações interligadoras para garantir a sustentabilidade dos esforços de desenvolvimento, com atividades como construir instituições locais, criar ligações com outras agências e aumentar a influência da política local, dentre outras

Neste capítulo, considerando o objetivo do trabalho, será dado destaque para os papéis das ONGs nas questões ambientais, sejam elas ONGs ambientalistas propriamente ditas ou as chamadas ONGs de desenvolvimento; estejam elas lidando com questões locais, regionais ou mesmo internacionais.

É preciso observar, ainda, que em face do desempenho de múltiplos papéis e do caráter difuso da atuação das Organizações do Terceiro Setor, estas enfrentam variados desafios. Para Salomon (2000), o Terceiro Setor precisa enfrentar basicamente quatro grandes desafios: **o desafio da legitimidade, o da eficiência, o desafio da sustentabilidade e o da colaboração.**

O **desafio da legitimidade** diz respeito à dificuldade de o Terceiro Setor ser definido e aceito legalmente, no mundo e em cada país, para participar das discussões mundiais. Ocorre que cada nação tem uma legislação distinta acerca desse setor, o que dificulta sua aceitação e atuação.

O **desafio da eficiência** concerne à própria capacidade de gestão das atividades do Terceiro Setor e à utilização dos recursos adequados para alcance dos seus objetivos.

O **desafio da sustentabilidade** é atinente à capacidade financeira das instituições e aos talentos humanos nela envolvidos. Para Salomon (2000), o setor está vivendo um dilema. Os financiadores internacionais são insuficientes e/ou estão canalizando seus recursos para outras ações e, além disso, os talentos do Terceiro Setor, por conta da nova realidade dos governos menos autoritários, estão assumindo cargos no governo e deixando o Terceiro Setor com carência de pessoal qualificado.

O **desafio da colaboração** compreende o reconhecimento da colaboração necessária entre governo e o Terceiro Setor, entre esse setor e as empresas e, ainda, entre organizações dentro do próprio Terceiro Setor, que, com efeito, engloba parceiros e adversários.

A complexidade de papéis, o caráter difuso e os desafios a serem enfrentados pelas organizações do Terceiro Setor têm uma relação dinâmica que

pode ser melhor compreendida com base no histórico e na própria conceituação do Terceiro Setor.

### **3.1 Terceiro Setor e ONGs: conceitos e histórico**

O termo “Terceiro Setor” é utilizado como uma definição geral, que engloba entidades das mais diversas formas, atividades e objetivos (FERNANDES, 2000). É chamado Terceiro Setor por englobar instituições com fins públicos, porém de caráter privado, não sendo, portanto, classificadas nem como Primeiro Setor – o governo – nem como Segundo Setor – o mercado – nem mesmo organizações com fins lucrativos.

O Terceiro Setor abrange ações públicas que saem do domínio estatal, e passam a ser encampadas por organizações da sociedade civil. Essas ações têm o objetivo de enfrentar problemas, como a pobreza, a violência, a poluição, o analfabetismo, o racismo etc.

Conforme observa Fernandes (2000), nos Estados Unidos o termo Terceiro Setor é utilizado paralelamente a outras expressões como “*Non Profit Organizations*”, (organizações sem fins lucrativos) ou, ainda, Organizações Voluntárias, e são identificadas organizações cujos benefícios financeiros não podem ser distribuídos entre seus membros participantes.

Historicamente, o termo geral Terceiro Setor está relacionado às entidades dedicadas às atividades filantrópicas e de associativismo comunitário, típico da cultura americana. Nesse sentido, insere-se na concepção de fortalecimento do seu governo democrático, via participação da sociedade civil organizada (FISCHER e FALCONER, 1998).

Este setor é composto por entidades diversas em tamanho, objetivos, áreas de atuação e tantas particularidades quanto permitem a sua formação, consideradas a relação entre os objetivos – necessidades da sociedade – e os recursos – pessoas, material, informações etc. – capazes de atender essas necessidades. A denominação jurídica procura corresponder a essa relação objetivo-recurso.

Na América Latina, no Brasil, inclusive, desde o século XVIII é mais abrangente falar de “Sociedade Civil” e de suas Organizações, para designar instituições não pertencentes ao governo, inclusive empresas. Atualmente, refere-se

às “organizações da sociedade civil” (OSCs) como um conjunto que, por suas características, distinguem-se não apenas do Estado, mas também do mercado. Recuperada no contexto das lutas pela democratização, a idéia de “Sociedade Civil” prestou-se a denotar um espaço próprio, não governamental, de participação nas causas coletivas (FERNANDES, 2000). No entanto, o termo mais adotado tem sido o de Organização Não Governamental.

A expressão “Organização Não Governamental” – ONG - comum na Europa Ocidental, tem origem nas Nações Unidas. Com a formulação de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento, estimulados pela ONU nos anos 1960 e 1970, cresceram, na Europa Ocidental, ONGs destinadas a promover projetos de desenvolvimento no Terceiro Mundo, o que acabou por fomentar o surgimento destas nos continentes do Hemisfério Sul, como é o caso do Brasil.

A adoção do termo ONG, no País, se dá no período autoritário e seu horizonte internacionalizado, numa época de exacerbação dos embates ideológicos globais, resultaram em uma ênfase na dimensão política das ações, aproximando essas organizações do discurso e da agenda das esquerdas<sup>8</sup>. Não obstante a inadequação do nome, dado o esforço dos financiadores para a não identificação com governos autoritários, o termo passou a ser aceito<sup>9</sup>.

Considerando a questão ideológica e as múltiplas atuações das organizações deste setor, Murphy e Bendell (1999) sugerem uma definição para as ONGs: “grupos da sociedade civil, que têm como propósito primário concretização de metas sociais e/ou ambientais no lugar da realização do poder econômico no mercado ou poder político pelo processo eleitoral” (MURPHY e BRENDEL, 1999, p. 6).

Fischer e Falconer (1998) consideram que o termo “Terceiro Setor” sofre imprecisões conceituais de cunho ideológico e prático. Os autores sustentam que a definição do conceito é importante, porque a indefinição dificulta a atuação desse

---

<sup>8</sup> Tal realidade deu ao Terceiro Setor no Brasil uma “marca de nascimento” com componente mais de “politização” do que o componente filantrópico norte-americano que deu origem ao termo (FISCHER e FALCONER, 1998).

<sup>9</sup> Para o objetivo deste trabalho é adotada a denominação Organização Não Governamental – ONG – no sentido genérico, designando as organizações sem fins lucrativos envolvidas nas questões sociais e ambientais, independentemente da sua constituição legal.

setor, seu envolvimento com seus *stakeholders* e o próprio alcance dos objetivos. Assim eles se expressam:

[...] o segmento político-econômico-institucional que agrega as organizações sem fins lucrativos, denominado genericamente de Terceiro Setor, sempre se localizou em uma zona nebulosa, de baixa precisão conceitual e pouca importância prática, tanto na ótica das teorias econômicas, quanto das teorias organizacionais (FISCHER e FALCONER, 1998, p. 1).

A zona nebulosa diz respeito à atuação de algumas fundações, por exemplo, que, estando ligadas a empresas ou governos que as criaram, têm o seu caráter sem fins lucrativos e não governamentais colocados em cheque.

A baixa precisão conceitual pode ser atribuída, entre outros, ao fato de que a denominação 'terceiro' sugere um caráter mais econômico de ajuste à visão capitalista de mais um setor, que deve produzir ou favorecer a produção (LANDIM, 2001).

Mesmo considerando a diversidade de atuação da ONG e o próprio caráter ideológico do termo, Fernandes (2000) defende sua adoção pelo menos por quatro razões:

**1. Faz contraponto às ações de governo.** Destaca a idéia de que os bens e serviços públicos resultam não apenas da atuação do Estado, mas também da multiplicação de iniciativas particulares;

**2. Faz contraponto às ações do mercado.** Abre o campo dos interesses coletivos para a iniciativa individual. Melhor dizendo: empresta -lhe uma nova forma e uma nova visibilidade, posto que os indivíduos sempre foram chamados, em alguma medida, a contribuir para o bem comum. Fazendo parte da sociedade, as pessoas tendem a sentir-se comprometidas com o público sem ser do governo e interessadas em participar, como indivíduos, sem metas lucrativas. É o sentido de cidadania'

**3. Empresta um sentido maior aos elementos que o compõem.** Destaca que todos os membros estão atuando para um objetivo social, voltados para as necessidades da sociedade, independentemente dos papéis e das áreas de atuação mesmo que conflitantes;

**4. Projeta uma visão integradora da vida pública.** Subentende que, existindo um primeiro e um segundo, existe um papel de complementaridade entre os três setores, não uma oposição, eliminando assim o caráter dicotômico, antagônico entre Empresa X Estado.

Dessa forma, embora reconheça o caráter contraditório da definição e de atuação das entidades do Terceiro Setor, um conceito geral que suporte as várias linhas ideológicas é proposto por Fernandes (2000, p. 2):

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

### **3.2 Papéis das ONGs nas questões ambientais**

#### ***Contexto***

Para VIEIRA (2001, citado por DIAS, 2004), as ONGs trouxeram novos padrões de interação e organização dos discursos, de ideias e de meios organizacionais específicos, provocando, por meio de redes de discursos, a socialização de novas concepções. Alguns autores (FRANK e FUENTES, 1989; SANTOS e RODRÍGUEZ, 2002, de acordo com DIAS, 2004) consideram que em nível regional, junto com organizações de base e movimentos sociais, as ONGs conseguiram articular e incrementar processos microsociais que buscavam produções mais apropriadas às necessidades das classes menos favorecidas.

Não obstante o discurso e prática de esquerda, em franca oposição ao governo e às empresas, na década de 1970 à medida que se desenvolveram como organizações, ao longo dos anos 1980 e 1990, as ONGs passaram a incorporar os valores inerentes a um ambientalismo, que se classificou como renovado.

As organizações não governamentais passaram a defender o desenvolvimento sustentável e a acreditar que a evolução da tecnologia poderia contribuir não só para o progresso técnico e econômico como para o ambiental. De um modo geral, também passaram a ter confiança na efetividade de parcerias com os setores estatais e mercantis, para implementação de soluções ambientalmente

corretas como respostas às necessidades do meio ambiente (MEIRA e ROCHA, 2003).

Analisando o histórico de atuação das ONGs nas questões ambientalistas, Murphy e Bendell (1999) classificam a resposta destas ao desenvolvimento sustentável em duas linhas: a resposta das ONGs ambientalistas, propriamente ditas, e a resposta das ONGs de desenvolvimento.

### ***ONGs Ambientalistas***

Murphy e Bendell (1999) identificam três gerações de ONGs ambientalistas nos países do Hemisfério Norte. A primeira geração, do início do século XX, era um remanescente do movimento romântico de volta à natureza, após a Revolução Industrial, e tinha como preocupação preservar o que era natural e selvagem (MURPHY e BENDELL, 1999, p. 6). A segunda onda começa por volta dos anos 1960 e a preocupação desse movimento de consciência ambiental era com a definição de regulações, para que se protegessem as pessoas da poluição industrial. A terceira onda começou por volta dos anos 1980, com o reconhecimento da ineficiência das políticas nacionais e internacionais, quando, então, as ONGs passaram a buscar soluções práticas junto ao mercado.

A pressão das ONGs sobre as empresas e mesmo sobre o governo, todavia, paralelamente ao aprofundamento das técnicas de gestão ambiental, veio a ocorrer na segunda metade da década de 90. Ao apontar uma gama diferenciada de potenciais riscos ambientais, as ONGs contribuiriam para sofisticar o Plano de Gestão Ambiental e forçar medidas mais avançadas a serem adotadas pelas empresas.

A partir desse momento, as ONGs passam a ser encaradas pelo setor produtivo com mais seriedade, sua função social, respeitada e suas habilidades específicas, reconhecidas. Por conseqüência, observa-se uma tendência cada vez mais acentuada de flexibilização de um discurso anticorporativo por parte das organizações do Terceiro Setor. As empresas dão sua resposta definindo metas para a redução de emissões, criando departamentos especialmente voltados ao meio ambiente e às relações corporativas, apóiam diretamente as ONGs e até criaram suas próprias organizações sem fins lucrativos e fundações, destinadas a gerenciar seus investimentos em projetos sociais (MAY; LUSTOSA e VINHA, 2003).



Destaca-se, na atuação das ONGs ambientalistas, o papel de regulador social. Murphy e Bendell (1999) salientam que as ONGs socioambientais têm um preponderante papel de atuação como reguladores sociais, o qual denominaram regulação civil. A regulação civil constitui a atuação de Organizações Não Governamentais para regular os agentes econômicos no cumprimento das legislações e, para além disso, agirem de modo responsável nas questões ambientais. Desta forma, a ONG está desempenhando papel de reguladora social, dentro da concepção da Abordagem Voluntária.

Conforme já destacado, o caráter voluntário aí é questionável (MZOUGHFI e GROLLEAU, 2003). É dito voluntário no sentido de que necessariamente a lei não está obrigando o agente a agir, mas, por razões diversas, até mesmo por pressões de organizações da sociedade civil, o agente econômico toma a iniciativa de mudar seu comportamento além do que a lei está solicitando.

### ***ONGs de Desenvolvimento***

Murphy e Bendell (1999) também identificam três gerações de ONGs de desenvolvimento. A primeira destina-se a promover alívio e bem-estar em desastres ambientais. As estratégias da segunda geração volta-se a promover desenvolvimento de comunidades em pequena escala. Já a terceira geração compreendia a atuação de grandes ONGs, que funcionam como catalisadoras de outras ONGs, capacitando e fornecendo recursos humanos, para que atuem mais em nível regional.

Os autores destacam que a atuação das ONGs dos países do Hemisfério Sul é menos precisa e tende a não separar desenvolvimento e meio ambiente. Algumas apresentam características de atuação mais urbana; outras apóiam comunidades de base limitada, como os povos indígenas e pequenos agricultores.

Assim, o espaço reservado às ONGs ampliou-se impulsionado principalmente pela ação de agências multilaterais de financiamento ao desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD), agência que, com base no pressuposto de que a sociedade civil deve ser o ator central em programas de desenvolvimento, obrigaram os Estados a incluir estas entidades como parceiros-chave nos projetos por elas

financiados. Isso provocou uma revisão no papel das ONGs, de contestadoras, passaram a responsáveis pela gestão da aplicação dos recursos.

Para Dias (2004), paralelamente à mobilização interna, microsocial, houve um contexto estrutural mais amplo, a partir da década de 90, que de forma enviesada facilitou a visibilidade das idéias de desenvolvimento. As ONGs, valendo-se da microdinâmica de suas ações, fortaleceram um discurso do imaginário democrático, que, ao clamar por justiça econômica e social, direitos humanos, etc., reivindicavam do Estado, dentre outras coisas, um maior protagonismo das organizações da sociedade civil na determinação dos rumos políticos de promoção do desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, o Estado, no plano das macroestruturas políticas, revigorou o discurso neoliberal, que reclamava, dentre outros aspectos, a diminuição do seu tamanho, a redução de suas responsabilidades e a restrição de seu papel empreendedor, inclusive aquele relacionado às demandas sociais mais básicas, incentivando, diante da sua anunciada ausência, a ação social de organizações privadas ou voluntárias.

Dessa mudança, destaca-se o reconhecimento da necessidade de participação das localidades, diretamente envolvidas, nas políticas. Essa participação também compreendeu o reconhecimento de temas nacionais e internacionais nas questões locais, como a sustentabilidade, as questões de gênero, as ligadas a emprego e renda, as desigualdades sociais etc.

Subentende-se nos modelos de descentralização e municipalização de serviços públicos a participação da sociedade civil, conforme lembram Fischer e Falconer (1998). Para tanto, leis têm definido a obrigação de formar conselhos locais, com responsabilidade de planejamento e acompanhamento de ações. Nesse processo de desenvolvimento local, Boisier (1996) defende a participação de todos os agentes envolvidos, instituídos ou não, para que se provoque mudanças sociais necessárias.

Não obstante a representatividade legítima dessas entidades, a participação delas é questionada. Para Bandeira (1999), essa participação é ainda mais um discurso do que uma ação efetiva. Por vezes, a participação é mal conduzida ou mal elaborada, de outras vezes pode ser mais desnecessária ou contraproducente.

A interação das ONGs de desenvolvimento com as mudanças é muito complexa. Para Dias (2004), os discursos das ONGs se mesclam às mudanças latentes provocadas pelos atores sociais que estão participando diretamente da alteração, como também decorrem da influência direta nos meios político-administrativo e acadêmico.

Assim, a participação das ONGs de desenvolvimento requer dinamicidade. Sua atuação induz à formulação de políticas de modo mais horizontal, via discussão de vários atores de base, trazendo modelos e práticas novas, influenciadas pela academia e pelo governo.

O maior envolvimento de agentes, antes conflituosos nas políticas socioambientais e na definição de políticas regionais e locais tem pelo menos duas razões distintas. Por um lado, a participação de agentes desiludidos com as práticas revolucionárias utilizadas contra o regime militar; por outro lado a chegada aos poderes executivo e legislativo, via eleições ou nomeações, de vários políticos simpáticos às causas dos movimentos sociais (DIAS, 2004). Paradoxalmente, essa dinâmica aumenta o desafio da sustentabilidade dos talentos humanos, conforme Salomon (2000).

Observa-se, ainda, que, com o passar do tempo, as ONGs sentiram necessidade de proporcionar qualificação técnica aos grupos trabalhados e às suas organizações, aumentando, dessa forma, a sua capacidade de participação ativa nos processos decisórios que envolviam os projetos. A mesmo tempo, suas lideranças tornaram-se mais capazes de se fazer ouvir nos fóruns deliberativos, nos quais encaminhavam mudanças nas políticas públicas e nos modos de promoção do desenvolvimento (DIAS, 2004). Nesse sentido, as ONGs desempenham um papel de catalisadoras e multiplicadoras de capacidade de gestão de outras ONGs, favorecendo a sua eficiência e mesmo a eficácia nas suas áreas de atuação.

Desempenhando diversos papéis, as ONGs atuam em espaços regionais, nacionais e internacionais, em políticas setoriais e espaciais diversas, relacionadas ao meio ambiente. Assim, as ONGs vão ampliando seu direito e o espaço de atuação como articuladoras não só da regulação, mas da própria elaboração, planejamento e implementação de políticas públicas como representantes da sociedade civil, ou mesmo, conforme Bandeira (1999), como coordenadoras da participação de membros da sociedade e de redes sociais.

### ***ONGs e questões internacionais***

Questões ambientais internacionais estão influenciando as políticas e ações nacionais e locais. Da mesma forma, alguns acontecimentos localizados estão influenciando políticas internacionais com o envolvimento decisivo de ONGs ambientalistas. Acidentes ambientais têm tido repercussão internacional, como é o caso emblemático do acidente de Bophal, em 1987, e as políticas nacionais e locais alcançam reconhecimento pela eficácia, tal como a política ambiental canadense, que serve de modelo para decisões internacionais. Muitas outras vêm influenciando a definição de políticas de diversos países.

No caso das ONGs brasileiras, sua participação deu-se, no início, em decorrência das profundas transformações no campo da cooperação internacional com desenvolvimento, especialmente na Europa na década de 90. Para Armani (2000), a redução da cooperação governamental ao desenvolvimento; o declínio das contribuições do poder público em geral; o questionamento da eficácia da cooperação ao desenvolvimento; o aumento do desemprego e dos problemas sociais, etc. levaram as agências de cooperação européias a uma reestruturação institucional, dando maior ênfase à articulação de defesa ao realinhamento dos recursos, agora mais voltados à África e Europa do Leste, diminuindo o apoio à América Latina.

Tais mudanças, ocorridas no foco de atuação de financiadores e de agentes globais, promoveram, de algum modo, o redimensionamento dos agentes locais. Assim, aumentaram-se a exigência e a busca da eficiência organizacional e do desenvolvimento institucional, especialmente nas áreas de planejamento, avaliação, monitoramento, gestão e transparência.

Armani (2000) avalia como favorável ao crescimento da atuação internacional das ONGs a emergência de novos espaços e redes internacionais de articulação e ação conjunta. As conferências do chamado ciclo social da ONU são um exemplo disso, pelo fato de o processo de sua preparação ensejar a constituição de inúmeras redes e fóruns para construir e promover agendas comuns, bem como para monitorar o cumprimento regional dos acordos firmados nas conferências. As ONGs passaram a ser reconhecidas também por atuar em atividades de pressão sobre organismos, como o FMI, o Banco Mundial ou a Organização Mundial do

Comércio, para que as ações desses agentes internacionais contemplassem o desenvolvimento sustentável preconizado.

Murphy e Bendel (1999) chegaram a declarar que a atuação de agentes de regulação civil, como o *Forest Stewardship Council* (Conselho de Manejo Florestal) e o *Marine Stewardship Council* (Conselho de Manejo Marinho), são possíveis de se multiplicar em outros setores e serão conhecidos como sistemas de regulação privado global. Os autores destacam o papel das ONGs ambientalistas como reguladores civis ou sociais nas questões socioambientais em nível internacional.

Estes autores asseguram que a dicotomia conflito-colaboração das relações Negócio-ONGs está sendo repensada mundialmente e que, por conta de políticas tanto de pressões quanto de engajamentos, essas entidades do Terceiro Setor estão criando uma nova agenda de negócios para as próprias companhias. Asseveram, ainda, que o poder político das ONGs ambientalistas não é uma moda passageira, mas expressão de uma nova forma de política do consumidor, que resulta em uma mudança social, econômica e cultural.

A idéia de participação das ONGs em questões internacionais, entretanto, apóia-se no discurso da participação mínima do Estado, e a regulação social ou civil dessas organizações tem caráter representativo questionável, como já exposto. Tais incertezas estão, principalmente, no caráter legítimo de tais atuações, uma vez que ONGs locais estão participando de questões legais de caráter ou repercussão internacional, ameaçando, de algum modo, a soberania do Estado ou a competência jurídica nacional. (SALOMON, 2000).

O empecilho legal da participação, também difuso, reforça a visão de Salomon (2000) segundo a qual o primeiro desafio para as entidades do Terceiro Setor está na legitimidade, aceitação de fato e de direito, no próprio país e nas questões internacionais. O argumento aqui utilizado é: não tendo formação jurídica de abrangência e aceitação internacionais, qual a competência das ONGs para tais questões?

### **3.3 Diversos papéis e desafios para as ONGs**

As análises realizadas no presente estudo apontam para a necessidade de cooperação entre os três setores para o alcance dos resultados socioambientais

favoráveis. Embora contestado, o desenvolvimento deve ser tratado como um problema de domínio local-global, em que negócios e ONGs são importantes *stakeholders* (MURPHY e BENDELL, 1999) e o papel do Estado é o de, pelo menos, articulador, já que o papel atual de regulação estatal e o de governança global estão em declínio, sobretudo quanto à imposição de padrões ambientais.

Além disso, salientam Murphy e Bendell (1999), pode-se reconhecer o papel e a legitimidade das ONGs como agentes de mudança social e parceiros potenciais para ajudar a resolver problemas ambientais, bem como atender à necessidade de novos modelos mais inclusivos e responsáveis de sociedade, governança, resolução de problemas, estabelecimento de padrões, regulação e desenvolvimento de comunidades, para os quais a participação da sociedade civil é imprescindível.

Diante do caráter difuso da atuação das ONGs, não se deve negar que elas também podem cometer falhas de mercado e de governo, à medida que se propõem a atuar nas questões socioambientais, desempenhando funções desses agentes e indo além deles. Deve-se reconhecer, porém, que o Terceiro Setor pode levar vantagem nessa atuação, justamente pelo seu caráter voluntário, que atrai pessoas mais envolvidas, mais comprometidas com as causas em que se envolvem e, ainda pelo seus modos de gestão mais colaborativo e flexíveis. Além disso, em casos como os do governo em que os interesses possam ser questionáveis, há que se fortalecer o caráter regulatório e auto-regulatório, favorecer e fortalecer as instituições governamentais e não governamentais para a consecução da melhoria socioambiental.

Em decorrência de seu modo de gestão e de seu caráter, conforme observam Meira e Rocha (2003), as ONGs enfrentam problemas administrativos e financeiros. Essas dificuldades parecem estar relacionadas à falta e clareza de propósitos e, por conseqüência, à falta de definição de modelos de gestão adequados. A indefinição de propósitos resulta da própria realidade atual: as ONGs deparam agora com incentivos do governo e apoio de empresas, que buscam parcerias em ações ambientalmente corretas, ou seja, estão buscando como parceiros agentes antes opositores.

Por outro lado, focando a realidade brasileira, Fischer e Falconer (1998), questionam se a parceria Estado-sociedade civil é o caminho mais adequado ao desenvolvimento social e ambiental, ou apenas um discurso para evitar o

enfrentamento de problemas estruturais mais graves, que impedem o desenvolvimento. Os autores defendem que a proposta de desenvolvimento sustentável só se realiza por meio da superação desses problemas ambientais e boa parte dela depende da capacidade de mobilização e articulação da sociedade visando a políticas voltadas para a equidade.

Fischer e Falconer (1999) sustentam que há fatores restritivos ao desenvolvimento das organizações do Terceiro Setor. A necessidade de as organizações superarem suas deficiências de gestão, a pressão para buscarem sua auto-sustentação financeira, a escassez de fontes de apoio técnico, a composição difusa e diversificada colocam em risco a possibilidade de o setor assumir seu papel de parceiro para o alcance dos objetivos ambiciosos do desenvolvimento sustentável.

Assim sendo permanecem os desafios para o Terceiro Setor, identificados por Salomon (2000). Esses desafios parecem justificar os conflitos quanto aos papéis a serem desempenhados pelas ONGs e suas diversas áreas de atuação. O desafio da legitimidade mostra a luta das ONGs para serem aceitas como representantes da sociedade civil, bem como sua busca para encontrar formas mais efetivas de obter resultados, diante do desafio da eficiência. Ao lado desses desafios estão a tentativa de alcançar a sustentabilidade financeira e de pessoal, de manter um equilíbrio entre voluntariado e capacidade técnica apontados que são apontados como as duas forças dessas organizações e, mais, de conseguir a colaboração, entre elas mesmas, o governo e o mercado.

Dessa forma, ONGs têm se apresentado para desempenhar papel de agentes das questões ambientais e, em alguns casos, seus resultados têm sido reconhecidos e sua colaboração solicitada por governos e agentes econômicos. Os papéis “gerenciais” possíveis de serem desempenhados pelas ONGs indicam atuações cada vez mais crescentes desse agente socioambiental.

Não obstante o caráter difuso da área de atuação das ONGs e dos diversos desafios por elas enfrentados, uma maior participação da sociedade civil organizada é defendida como factível, observando-se os cuidados para a sua eficiência. Tal participação pode ocorrer em diversas áreas e subentende papéis múltiplos para as organizações socioambientais. Esses papéis podem ser de articuladores, reguladores, *advocacy*, desenvolvimento, etc. e as áreas de atuações podem ser espacial (regional/local, nacional e internacional) ou mesmo setorial

(saneamento, indústria, etc.). Essa ampliação do papel da sociedade civil organizada nos processos decisórios indica um desenvolvimento mais sustentável e descentralizado.



## **4. ONGs AMBIENTALISTAS NO BRASIL**

### **4.1 Histórico das ONGs Ambientalistas no Brasil**

Conforme se disse, no capítulo anterior, a origem da expressão “Organização Não Governamental” (ONG) está na nomenclatura do sistema de representações das Nações Unidas, que designou assim as organizações internacionais que, embora não representassem governos, poderiam ser representantes do esforço de desenvolvimento das nações. São pioneiros o Conselho Mundial de Igrejas e a Organização Internacional do Trabalho.

Nos anos sessenta e setenta do século XX, com a formulação de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento, estimulados pela ONU, cresceram, principalmente, na Europa Ocidental “ONGs” destinadas a fomentar projetos de desenvolvimento no chamado Terceiro Mundo. Assim, elaborando ou buscando projetos em âmbito não governamental, as ONGs européias procuraram parceiros pelo mundo e acabaram por fomentar o surgimento de entidades semelhantes nos continentes do Hemisfério Sul (FERNANDES, 2000).

Deesse modo, conforme Fernandes (2000), as ONGs surgem, no Brasil, em um período autoritário, o que as aproximou do discurso e da agenda esquerdista. Segundo Fischer e Falconer (1998), o cunho político fica evidente, quando se analisa o motivo de inúmeras entidades brasileiras para a adoção do slogan: erradicar os sistemas totalitários e garantia de identidade entre financiadores e a organização que recebe os recursos. Apesar de estarem sempre próximas dos movimentos políticos de esquerda, as ONGs no Brasil são provenientes de movimentos sociais de diversos estilos e objetivos.

Para Tachizawa (2002, p. 25), entre as ONGs pioneiras no País, estão aquelas que surgiram junto “às igrejas cristãs em sua vertente popular, as que se ligam fundamentalmente aos movimentos comunitários, de bairros, de periferia e sindicais”.

Por volta dos anos 1960, as ONGs promoveram ações educacionais juntamente com movimentos populares. Na década de 70, com o regime militar brasileiro, essas organizações saem da atuação nos movimentos mais populares para uma adesão política, embora de influência da igreja popular, como a Teologia da Libertação (LANDIM, 2003 citada por VIDAL, FARIA e COSTA, 2006). Assim,

conforme Fischer e Falconer (1998), a existência das ONGs estava assegurada por meio de relações de dependência com universidades, igrejas e partidos políticos, dentre outros, o que lhes permitia angariar os recursos necessários para que buscassem a concretização de seus ideais

Falconer (1999) assevera que, no Brasil, o surgimento do Terceiro Setor representa, em tese, uma acentuada mudança de orientação no tocante ao papel do Estado e do Mercado e na forma de participação do cidadão na esfera pública.

O autor defende que o interesse pelo setor é resultante de diversos e complexos fatores: a adoção, pelas empresas, do discurso de cidadania e responsabilidade social por parte das empresas; o programa de reforma do Estado em todas as instâncias do governo brasileiro, baseado na descentralização da política administrativa e no movimento de democratização da sociedade brasileira. Esses fatores internos, entretanto, foram fortemente afetados pelos externos, como o apoio do Banco Mundial e de Agências de Cooperação e de ONGs Internacionais ao desenvolvimento do País por meio de financiamento de projetos que envolvessem ONGs.

Esse contexto de histórico de esquerda, influenciada por políticas de erradicação do totalitarismo, dentre outros fatores, estimularam o surgimento, no Brasil, de ONGs mais ligadas a questões político-sociais. Na década de 60 e começo da década de 70 do século passado, iniciou-se timidamente uma militância ativa de denúncias e de busca da conscientização da sociedade relativamente aos problemas ambientais (poluição e desmatamento), movimento composto principalmente por pessoas de formação universitária e de renda acima da média brasileira. Essas organizações, contudo, não se mantiveram por muito tempo, porquanto tinham de sair da denúncia e se voltar às ações estruturadas para as quais não estavam preparadas (MEIRA e ROCHA, 2003).

A partir de meados da década de 70, o ambientalismo passa a ter maior expressão na sociedade brasileira, resultante de uma combinação de processos internos e externos. Externamente, entre outros fatores, a Conferência de Estocolmo e a volta de políticos exilados, que receberam anistia em 1979. Internamente, a desilusão com o ideal desenvolvimentista e a formação de uma nova classe média, preocupada com a qualidade de vida. Surgem, assim, diversos grupos ambientalistas (VIOLA e LEIS, 1992, citados por JACOBI, 2003).

Por outro lado, diversos países em desenvolvimento, com destaque para o Brasil, viam, no aumento das restrições ambientais, a partir da Conferência de Estocolmo, uma interferência nos planos nacionais de desenvolvimento. Nessa época, o País estava desenvolvendo indústrias como a petroquímica e projetos energético-minerais (JACOBI, 2003).

Não obstante o Brasil viver um processo de desenvolvimento industrial, foram criadas, em âmbito nacional e em alguns estados mais avançados, agências ambientais com o fim de traçar estratégias para conservação do meio ambiente. Estabeleceu-se, assim, uma relação dialética (VIOLA e LEIS, 1992, segundo JACOBI, 2003), compreendendo conflito e colaboração: as ONGs criticavam a (in)capacidade das agências e estas apontavam as ingenuidades daqueles que faziam análise técnica de questões ambientais. Era uma relação configurada como dialética, pelo fato de alguns funcionários das agências participarem de ONGs como forma de mobilização a favor do meio ambiente, já que a preocupação governamental era secundária.

Neste período, entretanto, a atenção dos órgãos e mesmo das ONGs ainda era para preservar áreas naturais, não se voltavam para o crescimento populacional e déficit de saneamento (MEIRA e ROCHA, 2003).

O engajamento da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) no movimento antinuclear e no que denuncia a degradação ambiental do município de Cubatão, na Baixada Santista, é, então, um fator que agrega legitimidade, potencializa protestos e mobiliza a opinião pública, marcando a participação da comunidade científica em atividades ambientalistas.

Nesse período também, acelera-se a tomada de consciência da população quanto à devastação ambiental. A extensão das queimadas na Amazônia e no Cerrado e a eliminação quase total da Mata Atlântica estimulam a articulação de lutas que agregam ONGs ambientalistas européias e norte-americanas às brasileiras contra projetos que interferem no meio ambiente.

No Brasil, destaca-se, como agente catalisador dessa época, o surgimento de uma classe média, principalmente no Sul e Sudeste, disposta a apoiar as atividades em prol do meio ambiente, tais como a mobilização contra a construção de usinas nucleares, a destruição de Sete Quedas, no Paraná, para construção de Itaipu ou, ainda, as campanhas para diminuir o uso intenso de agrotóxicos na agricultura.

Ainda assim, durante a década de 70 e a primeira metade dos 80, as iniciativas ambientalistas ocupam uma posição secundária no discurso dos movimentos reivindicatórios pela constituição da cidadania e se restringem, na maioria dos casos, aos setores mais esclarecidos, compostos por pessoas vinculadas ao universo acadêmico, aos militantes de partidos, setores profissionais, ativistas sociais. Era um ambientalismo restrito ao combate à poluição e de apoio à preservação de ecossistemas naturais, isolado de outros movimentos sociais e que dava prioridade à qualidade ambiental (JACOBI, 2003).

A preocupação social no movimento ambientalista só começa a se manifestar mais explicitamente, a partir de meados dos anos 80, com o desenvolvimento do socioambientalismo. No final da década de 1970 e início da década de 1980, ocorre uma diversidade e multiplicação de ONGs: movimentos sociais com reivindicações de interesses coletivos (moradia, saúde, educação) ou políticas públicas para desenvolvimento social, cidadania, defesa dos direitos humanos, ambientalistas, etc (NEDER, 1996).

A partir década de 80, o movimento ambientalista brasileiro constata os limites das instituições jurídicas diante dos desafios ambientais. Por outro lado, os ambientalistas percebem que o discurso ambiental não se encontrava efetivamente disseminado na sociedade brasileira. Além disso, a resistência à profissionalização das ONGs, medida que visaria a melhorar sua eficiência organizacional, como as ONGs norte-americanas, contribuía para menor eficácia de suas ações. Assim, essa década de 80 foi marcada por iniciativas para aprimorar os instrumentos legais de gestão ambiental e pela decisão de parcela dos ambientalistas por enveredar-se pelo campo político institucional, por aproximar-se das ONGs sociais e se profissionalizar, melhorando suas eficiência organizacional, nos moldes das ONGs norte-americanas (JACOBI, 2003).

Nesse período, as ONGs brasileiras voltaram-se para a profissionalização do corpo técnico e administrativo e também buscaram implantar uma visão integradora entre a necessidade de desenvolvimento econômico e a proteção ambiental. Contando principalmente com ONGs e agências internacionais e em menor grau com agências brasileiras, as ONGs exerceram grande influência nas políticas públicas para o setor (MEIRA e ROCHA, 2003).

Segundo a Associação Brasileira de ONGs – ABONG – (2002, citada por AGUIAR, 2004) praticamente 50% das ONGs existentes até 2000 foram criadas na

década de 80, em decorrência do incentivo externo ao desenvolvimento e à resposta ao militarismo e à própria recessão, entre outros fatores.

Nessa década, ocorre também uma crescente inovação na cultural ambientalista brasileira. As entidades deixam o terreno da denúncia e passam a formular alternativas de conservação e /ou de restauração de ambientes danificados. Cita-se, como exemplo, a criação de reservas extrativistas e o envolvimento de ONGs com as questões indígenas.

Segundo Aguiar (2004), a partir da segunda metade da década de 80, no entanto, a temática ambiental assume um papel bem mais relevante no discurso dos diversos atores que compõem a sociedade brasileira. O ambientalismo se expande e penetra em outras áreas e dinâmicas organizacionais, estimulando o engajamento de grupos socioambientais, científicos, movimentos sociais e empresariais, entre os quais o discurso do desenvolvimento sustentado assume papel de destaque.

Assim, mais para o final da década de 80, conforme Landim (2003, citada por VIDAL, FARIA E COSTA, 2006), as ONGs começam a questionar sua posição antagônica com o Estado, já que começam a faltar recursos das agências de cooperação internacional. Também passam a entender a importância de sua relação com os movimentos sociais e a aceitar o diálogo com o Segundo Setor. Nesse sentido, a Câmara Americana de Comércio em São Paulo foi pioneira na temática da chamada cidadania empresarial. Nessa Câmara, formalizou-se o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) voltado para o apoio às iniciativas sociais (FALCONER, 1999).

Conforme Tenório (2001), a partir da década de 90, com o fim da ditadura militar brasileira, as agências de cooperação internacional migram para lugares mais necessitados (África e Leste Europeu), e segundo Roesh (2002), as ONGs passam a ser pressionadas a adotar uma gestão mais eficiente e buscar a sustentabilidade financeira.

Assim, conforme Jacobi (2003), muitas ONGs empenharam-se em captação de recursos de fundações e ONGs da Europa e dos Estados Unidos. Muitas que não se enveredaram por esse caminho não sobreviveram. A abertura de escritórios de organizações internacionais, como a *Greenpeace* e a *Friends of Earth*, também contribuiu para a evolução das ONGs brasileira. Algumas organizações passam a atuar com objetivos específicos de preservação e recuperação ambiental. Além disso, trataram de ampliar sua sustentabilidade financeira por meio de

mecanismos diversos de financiamento: organismos internacionais, órgãos públicos, doações de empresas e mensalidades dos associados.

Com efeito, algumas fundações e instituições norte-americanas, como a Fundação Ford, vinham incentivando há décadas iniciativas de democratização, por meio de apoio financeiro a comunidades populares carentes. Foram as grandes fundações, igrejas e mesmo entidades governamentais que passaram, desde o fim da década de 1980, a investir mais fortemente na organização da sociedade civil (FALCONER, 1999).

Nesse momento histórico, as entidades capacitam-se, cada vez mais para exercer influência sobre as agências estatais de meio ambiente bem como sobre o poder legislativo, a comunidade científica e o empresariado. Estas entidades têm como referência atuações geralmente bem delimitadas, tais como conservação de algum ecossistema, melhoramento da qualidade ambiental (água, ar, resíduos sólidos), educação ambiental e ampliação do acesso à informação e agricultura sustentável, dentre as principais (JACOBI, 2003).

Este período em discussão é caracterizado também pelo surgimento e fortalecimento de numerosos conselhos, consultivos e deliberativos, em várias áreas e em todos os níveis (federal, estadual e municipal), nos quais a representação assume muitas vezes caráter bastante contraditório (FISCHER e FALCONER, 1998).

No tocante às ONGs ambientalistas, é importante citar os seguintes fatores que contribuíram para consolidar sua atuação: o Primeiro Encontro Internacional de ONGs e Agências das Nações Unidas, em 1991; a Fundação, em 1991, da ABONG e o Fórum Global e a realização da ECO-92 (LANDIM, 1993).

Para Muçouçah (1995) com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), as ONGs assumiram uma posição no cenário político, ocupando o “centro do palco”. A ECO-92, ou Rio 92, para o autor, pode ser interpretada como a consolidação da emancipação das ONGs, pois estas assumem publicamente que deixavam de ser apenas organizações a serviço dos movimentos sociais para se tornar interlocutoras de diversos assuntos ligados à democratização.

A Rio 92 obriga os atores a se situarem num espaço multissetorial e leva sua reflexão e prática ao desenvolvimento sustentável. Provoca mudanças no conteúdo e há uma diminuição significativa no discurso a cerca de proteção

ambiental de forma isolada: desenvolvimento econômico e meio ambiente, com base em relação entre sociedade e Estado (JACOBI, 2003).

Também a presença da comunidade científica multiplica-se e diversos centros de pesquisa interdisciplinares e instituições acadêmicas interdisciplinares de pós-graduação em meio ambiente desempenham papel relevante em programas e parcerias com agências governamentais, ONGs e empresas privadas, visando à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade. Setores do empresariado oferecem de forma crescente apoio financeiro a diversas entidades ambientalistas e participam mais ativamente dos debates públicos em torno da sustentabilidade.

Um resultado prático dessas ações foi a eliminação de incentivos fiscais e de subsídios para pecuária e agricultura, a demarcação das reservas indígenas e melhor monitoramento do desmatamento (JACOBI, 2003).

Nos anos 90, entretanto, as ONGs vivem um novo questionamento sobre a sua identidade, uma vez que o termo passa a ser usado indiscriminadamente para toda organização privada voltada para a área social: entidades assistenciais prestadoras de serviços, filantropia empresarial ou investimento social privado.

A esse respeito Haddad (2000, citado por AGUIAR, 2004), lembra que, para alguns, as ONGs são motores de transformação social, uma nova forma de fazer política. Para outros, um campo propício às ações do neoliberalismo, que busca repassar suas responsabilidades sociais para o campo da sociedade civil. De um extremo a outro, pode-se encontrar diversas ONGs, atuando nas questões ambientais.

Para Jacobi (2003), de qualquer modo, nos anos 90, o ambientalismo tem lugar, constituindo um ator relevante, que, embora carregue consigo as marcas do seu processo de afirmação, assume um caráter ampliado, que se baseia em um esforço cada vez mais claramente planejado de diálogo com outros atores sociais.

## **4.2 ONGs Ambientalistas e as Políticas do Meio Ambiente no Brasil**

Almeida (2005) identifica quatro gerações das políticas ambientais brasileiras. A primeira geração, compreendida nas décadas de 30 e 50, é composta de regulamentos e legislações relacionadas à apropriação da natureza como recurso econômico. São representativos dessa geração os Códigos de Mineração, de Águas

e o Florestal, que refletiam um país agrícola em processo de industrialização. São, basicamente, normas de regulação de acesso à natureza. Refletem os processos de construção de um Estado nacional periférico, que emergiu com a Revolução de 30, de Getúlio Vargas.

Para Barbieri (2004), as políticas públicas dessa fase voltavam-se para os recursos naturais por meio de gestões setoriais (água, florestas, mineração, energia, etc.), para os quais foram sendo criados órgãos específicos.

Neste período, inicia-se o processo de desenvolvimento das indústrias de base e de extração de recursos naturais. A agricultura, de exportação, expande a fronteira agrícola. A urbanização começa e acelera-se, provocando questões de saúde pública que os Códigos Sanitários e as legislações municipais tentam coibir (ALMEIDA, 2005).

Em 1936, ocorre a primeira reforma administrativa, com o objetivo de combater o estilo de administração patrimonialista, substituindo-o por outro fundamentado nos padrões da racionalidade burocrática, propostos por Max Weber (FERREIRA, 2005).

Segundo Almeida (2005), a segunda geração de políticas ambientais brasileiras tem lugar nas décadas de 50 e 60, no período de crise do modelo getulista e de abertura intensa ao capital estrangeiro. A industrialização é baseada na indústria automobilística e dá-se ênfase à construção de rodovias. Ocorre uma expansão do parque hidrelétrico com barragens construídas sem nenhuma preocupação ambiental. A fronteira agrícola alcança o Cerrado e a Região Amazônica. A urbanização aumenta. Surgem os problemas ambientais ligados à industrialização e ao desmatamento devido à expansão agrícola. A legislação era somente de controles pontuais.

Em 1967, dá-se a segunda reforma administrativa do Estado, com a edição do Decreto-Lei nº. 200. Um dos principais objetivos desta reforma era fixar diretrizes e princípios que permitissem à administração federal funcionalidade e dinamicidade (FERREIRA, 2005). Segundo Barbieri (2004), a necessidade de medidas contra a poluição só foi sentida em meados da década de 1960.

A terceira geração de políticas ambientais tem lugar nas décadas de 70 e 80. Nesta fase, os problemas ambientais avolumam-se. A utilização mais ativa de instrumentos de política ambiental pelo Estado brasileiro, como em muitos países, começou a se fortalecer ao longo dos anos 70, principalmente em face do impacto



político da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em junho de 1972, em Estocolmo (MOARES e TUROLLA, 2004).

A Conferência de Estocolmo foi determinante em alertar sobre os danos ambientais mais evidentes e os problemas ambientais de dimensões planetárias, exigindo do Poder Público uma nova postura. No Brasil, embora o governo militar defendesse a idéia de desenvolvimento econômico a qualquer custo, se viu compelido a tomar medidas em favor do meio ambiente. Em 1973 é constituída uma estrutura pública de regulação considerando as questões ambientais, com a instalação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA).

Nesse início da terceira fase, contudo, os problemas ambientais existentes no Brasil ainda são tratados de forma isolada. Somente na década de 1980 passariam a ser considerados interdependentes, devendo ser solucionados com políticas integradas. Segundo Barbieri (2004), até meados da década de 1970, a poluição industrial era vista como sinal de progresso que era incentivado pelos governantes e legisladores.

No Brasil ocorria que, em conflito com as forças externas que alertavam sobre a preocupação ambiental, o governo brasileiro consolidava um processo de industrialização e urbanização, especialmente em 1974, com a implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Assim, o objetivo da política econômica contrariou a preocupação em proteger o meio ambiente (MORAES e TUROLLA, 2004).

Neste período, com o chamado milagre econômico intensificaram-se a extração natural e a poluição industrial. As cidades tornam-se poluídas por indústrias e pelos carros. As primeiras resistências ao modelo econômico vigente manifestam-se, como o Caso Borregaard, em Proto Alegre, Rio Grande do Sul e em Cubatão, no Estado de São Paulo. Destaca-se, então, o crescimento da urbanização das metrópoles. Em conseqüência, cria-se a Lei 6.938/81, de Política Nacional de Meio Ambiente.

A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, consolidando essa terceira fase de atenção ao meio ambiente. Criase, assim, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que utiliza como principal instrumento de planejamento o Zoneamento Ecológico Econômico para planejar o desenvolvimento do território.

Desta forma, uma importante mudança ocorre: as políticas procuram tratar as questões ambientais de modo sistêmico. Integram a agenda pública a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental própria à vida, visando a assegurar condições de desenvolvimento socioeconômico, e o meio ambiente passa a ser visto como um patrimônio público a ser protegido em vista do uso coletivo.

Outro avanço significativo consubstancia-se na Constituição Federal de 1988, ao dedicar um capítulo especial ao Meio Ambiente (Capítulo VII), determinando a defesa do meio ambiente como um dos princípios a serem observados para as atividades econômicas em geral. (BRASIL, Constituição Federal, 1988, art. 170, VI). A Carta Magna conferiu maior eficácia à proteção ao meio ambiente e a outros direitos difusos.

A nova Constituição Federal autoriza a criação do CONAMA, favorecendo, assim, a criação de órgãos em outras instâncias. Em 1989, a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) foi extinta, com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), pela Lei 7.735.

No modelo institucional adotado após a nova Constituição Federal, a responsabilidade da sociedade na preservação ambiental é solidária à do Estado. O poder maior é do Estado, a responsabilidade da sociedade é importante, dado o dever de vigiar e controlar a ação estatal (NEVES, 2006).

Neves (2006) defende que a participação da sociedade é possível, viável e desejada. A participação da sociedade civil na esfera legislativa se dá pelo direito de elaborar propostas para a legislação federal e encaminhá-la para a votação, com os projetos de lei de iniciativa popular. Para a participação da sociedade junto ao Judiciário, há os mecanismos de ação direta de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo, a ação civil pública, a ação popular constitucional, entre outras alternativas judiciais.

A autora lembra ainda que no processo decisório da política ambiental, a participação da sociedade ocorre por meio das organizações civis no CONAMA e nos Conselhos Estaduais. Desde 1985, as associações civis têm legitimidade para defender interesses ambientais e acionar o Ministério Público para sua defesa. A autora considera, na verdade, essas duas possibilidades, duas inovações simultâneas de impressionante capacidade de intervenção.

Na visão de Almeida (2005), a quarta geração de Políticas Ambientais iniciou-se na década de 90. Neste período, destaca-se o impacto da globalização e os recursos econômicos passam a ser considerados recursos econômico-ambientais. Também tem realce o cuidado com a conservação da Biodiversidade. Surgem “novos” problemas ambientais, como os transgênicos e “novas” epidemias relacionadas a questões ambientais.

No âmbito governamental, dois programas, embora desarticulados, salientam-se: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Reforma Administrativa, como mecanismos de publicização e criação de organizações sociais. Uma das principais áreas de política social do governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi a parceria com a sociedade civil, por meio, principalmente, do Conselho da Comunidade Solidária. No tocante à reforma administrativa, o governo propôs o conceito de “administração pública gerencial”, descentralizada, com foco no cidadão como defensor da eficiência e da qualidade (FALCONER, 1999).

Para Silverwood-Cope (2005), a política ambiental de 1995 a 1998, período do primeiro Governo de FHC, foi marcada pela distribuição de programas por outros Ministérios, além do Ministério do Meio Ambiente. Desde 1995, quando se inicia o referido mandato, há um processo de institucionalização da política ambiental, assinalado pela definição de órgãos exclusivos, mudança do marco jurídico e, principalmente, tratamento exclusivo da questão ambiental, que anteriormente voltava-se para o saneamento e desenvolvimento agrário em detrimento do equacionamento dos problemas ambientais específicos.

Segundo a autora, no PPA 1996/1999, destaca-se o Programa *Brasil em Ação*, como importante fonte de recursos os financiamentos externos adquiridos com as parcerias e empréstimos pelos governos estaduais. A condição de dependência do financiamento e de doações externas para o desenvolvimento dos programas trouxe desvantagens. Tais iniciativas ficaram suscetíveis à alternância de desembolsos e às negociações de novos recursos, bem como à instabilidade do ciclo de empréstimos em função do pagamento da dívida externa.

Nesse período, foram elaboradas a Lei de Recursos Hídricos, a Lei de Crimes Ambientais, a de Educação Ambiental e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Houve estímulo à descentralização da política ambiental com transferência de responsabilidades federais para órgãos regionais, estaduais e

municipais, além do estabelecimento de inúmeras parcerias com organizações da sociedade civil. Dessa forma, o Governo planejava integrar as áreas ambientais, recursos hídricos e a Amazônia. No campo dos recursos hídricos, especificamente, destacaram-se a instituição do Plano Nacional de Recursos Hídricos, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Na política amazônica, foi criado o Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais no Brasil (PPG7).

Coordenado pelo Banco Mundial, o Programa Piloto do PPG7 compõe-se de um conjunto de projetos integrados, que visa à redução da taxa de desmatamento das florestas tropicais do Brasil, bem como à diminuição das emissões de carbono e aquisição de maior conhecimento das atividades sustentáveis nas florestas tropicais de maneira consistente com o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais e humanos da área. Foi elaborado a pedido dos países do Grupo dos Sete (G-7) e recebe apoio financeiro de todos eles, bem como da Comissão das Comunidades Européias e da Holanda.

Deste Programa constam 10 projetos, que abrangem diversas regiões do País: implantação de reservas extrativistas, combate às queimadas e ao deflorestamento, manejo sustentável de recursos naturais, programas para regiões inundáveis, implantação de corredores ecológicos, financiamento de institutos de pesquisa mantidos pelo governo federal na Amazônia e financiamento de identificações e demarcações de terras indígenas (JACOBI, 2003).

Em âmbito mundial, a atenção ao meio ambiente tem instigado idéias, levando a promoções de eventos e até mesmo à definição de políticas que influenciam as políticas ambientais do Brasil e do mundo, como as comentadas a seguir.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente das Nações Unidas lançou a idéia de desenvolvimento sustentável. Este aspecto foi tema central da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a ECO-92. Um dos destaques foi a Agenda 21, que dispõe sobre ações sociais e econômicas; conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento; fortalecimento dos principais grupos sociais e meios de implementação.

A questão das mudanças climáticas, vista como um sério problema mundial, também foi tratada na ECO-92, resultando na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada por mais de 150 países. Essa

Convenção deu origem ao Protocolo de Quioto, em 1997. Em setembro de 2002, as Nações Unidas patrocinaram uma nova Conferência, a Rio+10, em Johannesburgo, África do Sul. O objetivo foi buscar consenso na avaliação das condições ambientais e sociais hoje existentes e nas prioridades para ações futuras, mas os resultados não foram de acordo com o que se esperava e ainda sofreram diversas críticas (MOARES e TUROLLA, 2004).

Neste contexto, consolida-se a participação das ONGs ambientalistas nas políticas ambientais, principalmente com a realização da ECO 92. Participando das discussões nacionais e internacionais e, de algum modo, no próprio governo, o ambientalismo assume o poder, por meio das ONGs e da sociedade civil organizada como um todo.

Também em 1992, foi criado pela Lei 8.490 o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), que assumiu a coordenação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), tornando-se o responsável pela definição de objetivos, metas e políticas ambientais para o País. Em sua configuração atual, o SISNAMA compõe-se basicamente de duas esferas: a de formulação de políticas, da qual fazem parte o CONAMA, órgão superior do sistema, e o MMA, órgão central; e a esfera de execução de políticas, que se destinam ao IBAMA, executor da política federal de meio ambiente e de todos os órgãos setoriais, estaduais e municipais (MOARES e TUROLLA, 2004).

Para o quadriênio 2000/2003 foi elaborado o PPA *Avança Brasil*, cujo foco é a constituição dos eixos de integração e desenvolvimento, e o fator ambiental como componente do Projeto Nacional de Desenvolvimento. A partir de 2000, os recursos orçamentários concentraram-se no Ministério do Meio Ambiente, ao contrário do período anterior, evidenciando que, nesse PPA, os programas ambientais foram majoritariamente alocados neste Ministério (SILVERWOOD-COPE, 2005).

De acordo com Silverwood-Cope (2005), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) aponta como a política ambiental mais consistente do período 2000/2003 a do IBAMA e três projetos: PPG7, financiado por doação dos sete países ricos; Plano Nacional de Meio Ambiente (PNMA), financiado por empréstimo do BIRD e o projeto Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), financiados com empréstimo do BID e desenvolvidos com apoio internacional. Os projetos se concentraram nas linhas de unidades de conservação, controle e

fiscalização, pesquisa e educação ambiental, projetos descentralizados e de fortalecimento institucional.

As ONGs, foco deste trabalho, participam ativamente desse processo de definição e execução de políticas ambientais. Atuam como parceiras dos financiadores internacionais – caso do PPG7 –, tal qual já acontecia desde a criação das ONGs e como integrante do processo de descentralização, em uma concepção de envolvimento da sociedade civil nas questões ambientais locais.

Pelo exposto, pode-se confirmar que, como destaca Dias (2004), a história da formação do Terceiro Setor brasileiro tem componentes macro social e micro social. No tocante às medidas governamentais tomadas no Brasil é pertinente observar que a legislação é fortemente influenciada pelos agentes externos, principalmente agências multilaterais, como o Banco Mundial, que também influenciam nas principais políticas do país.

Assim, no Brasil, observa-se uma participação significativa de organismos e ONGs internacionais na definição das principais políticas ambientais, mas não se vê ampla discussão da pertinência de tais participações, bem como análise que indique, serem as políticas, eleitas as melhores para o País do ponto de vista do desenvolvimento sustentável.

Autores de esquerda questionam a participação do Banco Mundial na política ambiental brasileira, declarando haver interesses escusos de dominação econômica capitalista e de exploração das riquezas do País em benefício de grandes grupos. Autores mais liberais, de direita, defendem que a Amazônia é patrimônio mundial e, assim sendo, deve receber atenção global. Nas próprias ONGs, existem aqueles que questionam esses projetos. Existem também organizações que recebem as verbas para participar de projetos. Deve-se questionar, ainda que minimamente, a importância de tais políticas para o País, a sustentabilidade de tais políticas e a legitimidade dos atores participantes, inclusive, das ONGs (GODOY, 2004; VIDAL, FARIA e COSTA, 2006).

No entendimento de Muçouçah (1995), as ONGs não devem ser representantes de interesses, por exemplo, dos indígenas, mas organizações livres, que lutam por questões sociais e ambientais. De qualquer modo, políticas, programas e projetos são realizados em nome de uma política nacional do meio ambiente e não se sabe ao certo sua legitimidade, eficácia e equidade, nem se essas políticas são as melhores para os interesses nacionais.

Reconhece-se no atual governo Lula, de esquerda, maior abertura à participação na definição de políticas. As ambientais, todavia, continuam com forte dependência externa e participação das ONGs como executores, prestadores de serviços das políticas ambientais, com forte influência internacional, principalmente do Banco Mundial.

Neves (2006) registra esforços para a integração da política ambiental com as políticas das áreas econômicas e sociais necessárias à abordagem da sustentabilidade. A autora considera relevante o “Protocolo Verde”, que consiste em um conjunto de diretrizes, estratégias e mecanismos operacionais para a incorporação da variável ambiental no processo de gestão e concessão de crédito oficial e benefícios fiscais às atividades produtivas. Como exemplo de integração com a área econômica, Neves (2006) destaca, ainda, iniciativas no setor energético, com a busca de energias alternativas sustentáveis e programas de biotecnologia, dentre outros. Lembra que, desde 2005, uma Câmara Técnica *ad hoc* do CONAMA se dedica à agenda nacional de meio ambiente e procura integrar as políticas ambientais.

Na prática, entretanto, parecem persistir o embate entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, com políticas agrárias e industriais sendo aprovadas em detrimento de políticas ambientais e falta de clareza quanto às políticas mais adequadas para o meio ambiente e de que forma a parte ambiental deve colaborar com o desenvolvimento sustentável (ALMEIDA, 2006).

Observa-se que, mais uma vez, a busca do equilíbrio das agendas das políticas econômicas, sociais e ambientais se dão em decorrência da pressão externa. O governo Lula sofre, ou se sente pressionado pela questão do clima e concebe o plano chamando Plano Nacional de Enfrentamento das Mudanças do Clima.

Para Almeida (2005), o processo de institucionalização da política ambiental, diante de pressões externa e internas é contraditório: a criação de Conselhos de Meio Ambiente, em um primeiro momento e depois a dos Conselhos de Recursos Hídricos e Comitês de Bacias Hidrográficas proporcionou reais oportunidades de intervenção, mas, ao mesmo tempo, abriu uma dinâmica política em que o Estado, mediante suas agências, procurou cooptar lideranças ou neutralizá-las por meio de mecanismo de discussões de projetos pontuais (os estudos de impacto ambiental, por exemplo) nas quais os valores ambientalistas

foram relegados a segundo plano ou sequer foram discutidos. Para o autor, esse processo foi capturado por representantes empresariais, para garantir a sobrevivência de modelos insustentáveis de produção e consumo.

Levando em conta a conjuntura política e econômica que influenciou a política ambiental, Little (2003, segundo SILVERWOOD-COPE, 2005) cita quais são os desafios da política pública ambiental no Brasil nos últimos anos. O primeiro deles é lidar com a heterogeneidade de atores envolvidos na política ambiental, instituições e agências governamentais, movimentos sociais, entidades produtivas, comunidade científica, sindicatos e organismos internacionais. O segundo é como incorporar a diversidade de atores nos processos de formulação e implementação da política pública ambiental. O terceiro, garantir a transversalidade da política ambiental, fazendo que o meio ambiente seja fator incorporado em todas as políticas setoriais. Por último, enfrentar os diversos níveis da política pública ambiental, local, estadual, regional, nacional, continental e mundial, mantendo a coerência e efetividade.

Nessa discussão destacam-se as ONGs como importantes interlocutores da sociedade civil. A definição do papel das ONGs, discutido de modo geral no capítulo 3 e neste capítulo em relação as ONGs ambientalistas brasileiras, está fortemente relacionado aos seus propósitos e missão e ao modo como se podem conduzir no desempenho do seu papel ou dos seus diversos papéis.

Os modos de funcionamento e a forma de buscar a realização de sua missão, ou seja, a gestão das ONGs ambientalistas são tratadas no próximo capítulo.



## 5. MODELOS DE GESTÃO DE ONGs AMBIENTALISTAS

### 5.1 Modelos de Gestão

Neste capítulo, destacam-se os modelos mais utilizados pelas organizações, principalmente aqueles mais aplicáveis ao Terceiro Setor. Interessa-se, sobretudo, pelo modo como as organizações planejam e se estruturam de acordo com esses modelos.

Assim, são escolhidos como parâmetros para avaliação da gestão de ONGs ambientalistas o modelo SIGOS, que é um modelo sistêmico e estratégico; o modelo de Gestão de Tachizawa, que é um esboço de modelo de gestão para o Terceiro Setor, o Modelo BSC – *Balanced ScoreCard*, que é incorporado a vários modelos de gestão como indicador (inclusive os modelos SIGOS e de Tachizawa), utilizado, separadamente, como modelo de gestão; e o modelo de Organizações em Redes, muito utilizado por organizações do Terceiro Setor.

Com efeito, por modelos sistêmicos podem ser entendidos como aqueles que obedecem à premissa da teoria sistêmica ou da visão sistêmica. Assim, o enfoque de sistemas ou modelo sistêmico baseia-se no princípio de que, tal qual os organismos, as organizações estão abertas ao ambiente em que estão inseridas e precisam manter uma relação adequada com este, caso queiram sobreviver (MORGAN, 1996, citado por ÁVILA; REIS e TURETA, 2005).

Os Modelos estratégicos compreendem ações baseadas no planejamento macro da organização. O planejamento estratégico, instrumento do modelo estratégico, define as principais decisões e serve como referência para os planos de ação e o comportamento da organização na sua relação com o ambiente organizacional (CHIAVENATO, 2002). Valendo-se desse pensamento, desenvolveram-se variações de modelos estratégicos de administração, e foram definidas técnicas de análise para a identificação da postura estratégica mais adequada à organização.

Uma dessas técnicas é a análise SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) ou FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), criada na escola de Harvard, na década de 1970. Essas técnicas têm como objetivo fornecer aos analistas alternativas de ação que permitam a organização a melhor situação possível em seu mercado de atuação. Essas

alternativas são identificadas com base na análise da relação entre Ameaças e Oportunidades do Ambiente Externo, e as Forças e Fraquezas do Ambiente Interno da Organização. O Planejamento Estratégico é realizado, então, com base nas informações que compõem a Matriz SWOT (MACHADO, 2002).

Existem outros modelos estratégicos cuja premissa básica é a definição de um posicionamento estratégico que garanta o melhor resultado da organização. Alguns modelos mais complexos mesclam outras premissas.

As próximas seções apresentam os Modelos SIGOS, Tachizawa, BSC e o de Organizações em Redes.

## 5.2 Modelo SIGOS

O modelo SIGOS – Sistema Integrado de Gestão Organizacional Estratégica – foi proposto por Sampaio (1999) e tem como base de construção as teorias da Administração que fornecem uma diversidade de metodologias de gestão organizacional. O seu estudo, porém, de acordo com o próprio Sampaio (1999), limitou-se às metodologias de gestão organizacional, e enfoca a relação da organização com o meio ambiente. Por isso sua metodologia é denominada gestão organizacional estratégica.

A gestão organizacional estratégica divide-se em duas ações técnicas: ação intra-organizacional e ação extra-organizacional. A ação intra-organizacional trata dos critérios internos da organização (eficiência de processos e eficácia de resultados) e a ação extra-organizacional lida com os critérios externos da organização (efetividade para os beneficiados)<sup>10</sup>.

Sampaio (1999) assegura que, dada a complexidade da gestão organizacional estratégica, nesse modelo utilizam-se ferramentas de gestão administrativa, que simplificam o seu equacionamento e sua operacionalização, denominadas aqui gestão operacional. Segundo Midler (1995, conforme SAMPAIO, 1999), a gerência por projetos, por sua vez, destina-se a organizar as ações estratégicas para que se tornem, ainda mais, passíveis de ser implementadas. A gerência institucional tem a função de retro-alimentar, de acordo com visão sistêmica, todos os projetos estratégicos para que eles sejam realmente

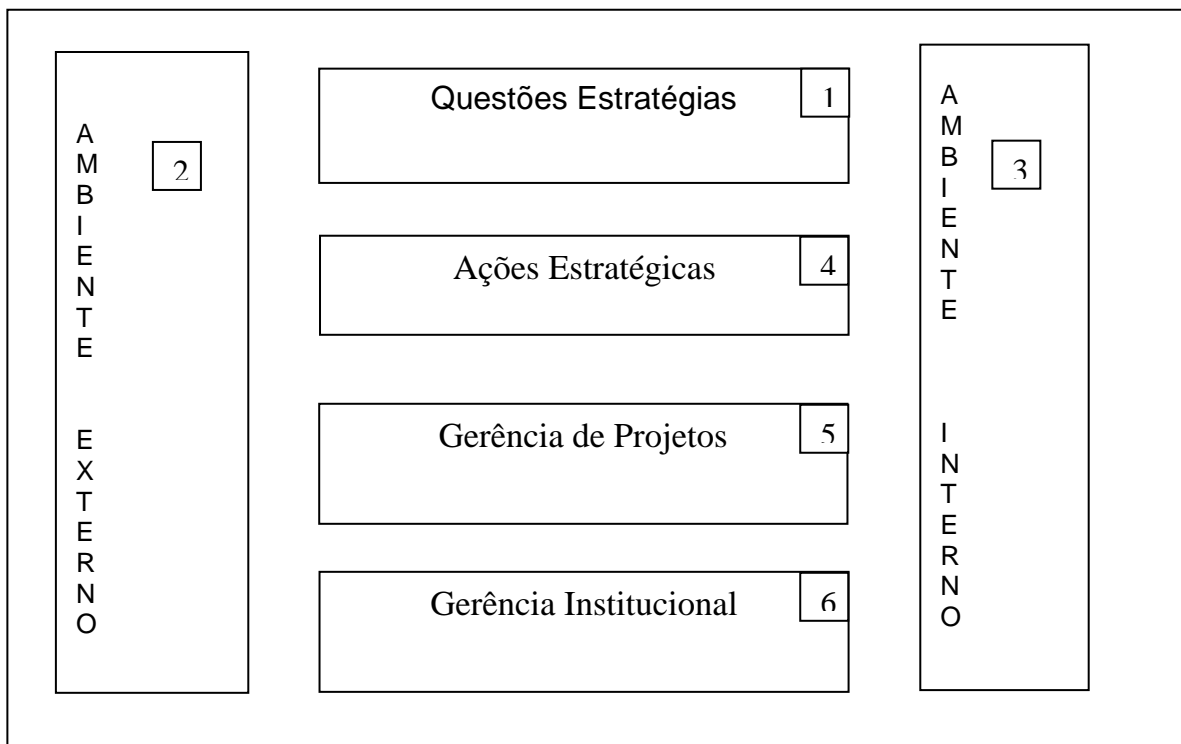
---

<sup>10</sup> Embora, de modo geral, os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade tenham o mesmo sentido para a economia e para a administração, a efetividade indicada por Sampaio (1999) refere-se apenas aos resultados que mais interessam à comunidade envolvida.

implementáveis, conforme a adaptação das idéias de Souto-Maior (1994, citado por SAMPAIO, 1999) e Bertrand (1995, citado por SAMPAIO, 1999). Os indicadores de efetividade, conforme Kaplan e Norton (1997, citados por SAMPAIO, 1999), ajudam a organização a dimensionar melhor os seus resultados intra-organizacionais, relacionando-os com os extra-organizacionais.

Na seqüência, são apresentadas as etapas do modelo (Figura 1), as Questões Estratégicas (1) são discutidas no Ambiente Externo (2) e no Ambiente Interno (3); em seguida, são definidas Ações Estratégicas (4), que são implementadas pela Gerência por Projetos (5). Cabe à Gerência Institucional (6) sustentar os projetos estratégicos para que eles sustentem a organização. Tais ações são constantemente avaliadas por indicadores de gestão, como o BSC (Balanced Score Card).

O modelo SIGOS foi concebido para o planejamento e a definição de políticas públicas participativas, que envolvem o governo, empresas e a sociedade civil. Como nas redes, trata-se de um modelo que visa à comunicação, à interação com o ambiente externo, embora o modelo mais completo possa ser aplicado a uma organização específica.

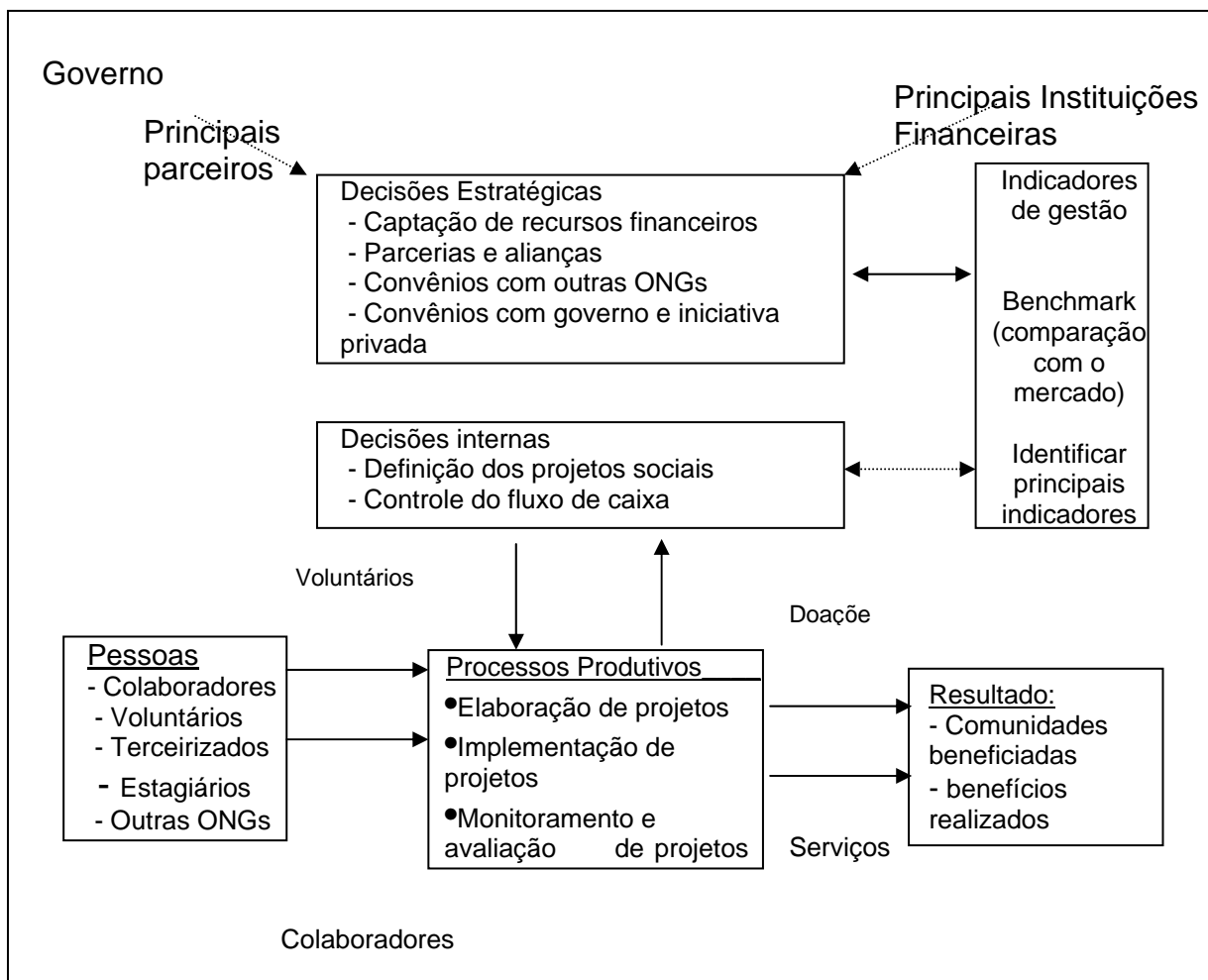


**Fig. 1 – Etapas do Modelo SIGOS**

Fonte: Sampaio (1999, p.5)

### 5.3 Modelo de Gestão de Tachizawa

Tachizawa (2002) define um modelo mais elaborado de gestão para o Terceiro Setor. (Fig. 2). Conhecido como Modelo de Tachizawa, mostra a organização inserida no ambiente em que opera, as influências das variáveis ambientais a que está sujeita e sua interação com os *stakeholders* para satisfazer suas necessidades.



**Fig. 2 - Modelo Tachizawa de Gestão de ONGs.**

Fonte: Tachizawa (2002, p. 151).

Para Tachizawa (2002), a gestão das ONGs compreende as parcerias com governo, empresas e outras instituições, com vistas à realização dos seus propósitos. Das parcerias decorrem as **decisões estratégicas** de nível macro, referentes a projetos a serem realizados pelas ONGs. Com base nos projetos

resultantes das parcerias, dos quais implicam também a captação de recursos financeiros, as **decisões internas** são tomadas. Tais decisões, chamadas também pelo autor de decisões operacionais, referem-se às definições de projetos e aos controles necessários ao funcionamento dos **processos produtivos** - as funções de marketing, financeiras, tecnológicas e de pessoal para o funcionamento da ONG. Desempenhadas pelas respectivas áreas, essas funções permitem que o produto, um projeto, seja produzido, realizado.

No modelo de Tachizawa, os processos são realizados por meio de voluntários e colaboradores. Tachizawa (2002) denomina **colaboradores** os participantes das ONGs que são remunerados e chama de **voluntários** as pessoas que prestam algum tipo de trabalhos a título de doação, sem receberem, portanto, qualquer pagamento financeiro.

Tachizawa (2002) chama de clientes das ONGs a comunidade que receberá seus benefícios. Tenório (2002), por sua vez, denomina beneficiários os clientes que recebem os serviços das ONGs e Drucker (1994) classifica de clientes tanto os doadores quanto os beneficiários propriamente ditos.

Tachizawa (2002) destaca, em seu modelo, a definição de indicadores de gestão. Tais indicadores são definidos com base em *benchmarking* (comparação com organizações modelos de excelência) e procuram referenciar o desempenho das organizações.

#### **5.4 O Modelo BSC – *Balanced Scorecard*.**

Norton e Kaplan (1990, citados por SECAF, 2003) introduziram, em 1990, o *Balanced Score Card*, uma ferramenta para avaliar a relação de causa e efeito entre os indicadores quantitativos e qualitativos do desempenho das organizações. Os indicadores foram divididos em quatro perspectivas básicas: a **financeira**, a do **cliente**, a dos **processos** e a de **pesquisa, ensino e educação**.

A perspectiva **financeira** refere-se à captação e à gestão financeira. A perspectiva dos **clientes** diz respeito aos beneficiários que vão receber o produto e/ou serviço. A dos **processos internos**, à forma de trabalhar os processos, isto é, as partes das atividades necessárias, para que o produto se consolide. As partes podem ser classificadas em áreas, setores, equipes multifuncionais, de acordo com o modelo de estrutura definido para a organização. De modo geral os processos

estão relacionados com o desempenho de funções como de finanças, marketing, gestão de recursos humanos, gestão de processos, etc. A perspectiva de **pesquisa, educação e ensino** são atinentes ao desenvolvimento de todas as pessoas que trabalham para a organização.

O principal objetivo do *Balanced Score Card* (BSC) era criar soluções relacionadas à mensuração de desempenho nas organizações. Como a ferramenta mostrou-se útil a toda a gestão das organizações, estas começaram a utilizá-la como um novo modelo organizacional orientado para a estratégia.

Assim, o BSC passa a ser empregado por grandes organizações com a finalidade de traduzir a missão e a estratégia em um conjunto de objetivos ligados a indicadores que permitem medir a sua eficácia e a relação entre o custo e o benefício das atividades.

Percebeu-se, então que, ao utilizarem mapas estratégicos que definiam ações para as suas organizações a partir das perspectivas apresentadas pelo modelo BSC, os gestores das organizações estavam integrando as áreas da organização às suas principais estratégias e promovendo o comprometimento e a compreensão clara dos seus objetivos.

Considerando os resultados positivos do BSC e sua eficiência no alcance do desempenho e o desenvolvimento da *accountability*<sup>11</sup> nas organizações, o BSC foi aplicado também às organizações sem fins lucrativos.

Kaplan (2001) é categórico em afirmar que dada a competição por doações e repasses do governo, as organizações não governamentais se vêem às voltas com a necessidade de disponibilizar informações e de torná-las transparentes.

Para Kaplan (2001), entretanto, as ONGs têm focado a parte financeira, utilizando dados e indicadores operacionais, quando, na verdade, deveriam concentrar-se em medir e demonstrar efetividade e eficiência em relação aos seus objetivos. Assim, para Kaplan, o mais importante é medir a missão e os objetivos das ONGs.

Quanto às organizações sem fins lucrativos, a missão representa a *accountability* entre elas e a sociedade, a razão de sua existência. A missão deve ser colocada e medida no mais alto nível do *scorecard* e os objetivos aferidos pelas quatro perspectivas do BSC.

---

<sup>11</sup> Termo sem tradução direta para a língua portuguesa. Refere-se à prestação de contas das decisões e ações a quem de direito, seja um financiador, o governo ou à sociedade.

Consoante com seu entendimento, Kaplan (2001) reorganizou o BSC para organizações sem fins lucrativos, considerando a missão no topo da hierarquia. Para o autor, a missão reflete o objetivo de longo prazo da organização, o qual pode ser redução da pobreza, poluição, ilegalidade, etc. Dessa forma, os objetivos do BSC podem ser orientados para promover o alcance da missão.

Assim, Norton e Kaplan (1990, citados por SECAF, 2003) definiram missão para as ONGs como uma quinta perspectiva, a que está ligada aos objetivos estratégicos das organizações, por meio de uma relação de causa e efeito.

Ampliando a discussão, Speckbacher (2003) defende que, quando a organização sem fins lucrativos não tem uma visão clara do futuro, não existem objetivos claros que estrategicamente possam ser definidos. Para o autor, as entidades sem fins lucrativos devem iniciar a definição de medidas de desempenho com os próprios financiadores, e ainda medidas completas, não só financeiras, que estejam fortemente relacionadas com sua missão. Só após tais definições devem iniciar o detalhamento de estratégias e objetivos. Speckbacher defende também que as ONGs desenvolvam objetivos estratégicos para cada meta.

É relevante observar que, no Terceiro Setor, os clientes são todos os envolvidos, tanto os beneficiários, que vão receber o produto – um benefício –; quanto os investidores, que querem obter algum tipo de satisfação ou resultado com a doação, além dos trabalhadores, remunerados ou não, que buscam algum tipo de satisfação com o seu envolvimento nessa organização.

Kaplan (2001) alerta que as estratégias e medidas de desempenho devem centrar-se nos objetivos desejados pela organização e não em programas e iniciativas que estão sendo implementadas. Assim, o autor critica as avaliações feitas por participantes de programas, obtidas por consenso pois não fazem julgamentos objetivos que permitam melhorias.

Cameron (1981,1982 citado por KAPLAN, 2001) e Connoly, Colon e Deutsch (1980, citados por KAPLAN, 2001) defendem que abordagens multidimensionais, como as do BSC e outros, permitem aos beneficiários medir tanto a habilidade das ONGs em conseguir recursos quanto a habilidade destas em se mobilizarem para atingir os objetivos. Além disso, múltiplas dimensões podem equacionar problemas a médio, curto e longo prazo e, ainda facilitar a resolução de conflitos internos e externos à organização, quando os objetivos estão claramente definidos.

Para Kaplan (2003), por exemplo, muitas pessoas que trabalham em organização aceitam um salário abaixo do mercado por acreditar na missão apresentada por ela. Seus valores pessoais as motivam a fazer algo bom e contribuir com a sociedade por meio dos programas das organizações. Essa é uma grande fonte de força para o setor, mas também é um perigo. Ocorre que, muitas vezes, essas pessoas já chegam com um conceito sobre como contribuir e, dado o caráter democrático de muitas ONGs, acaba havendo uma difusão de energias. O BSC, então, auxiliaria no equacionamento dessa relação.

Ressalta-se, ainda, que o BSC facilita a avaliação dos resultados das organizações do Terceiro Setor, em relação às quais, muitas vezes, os financiadores ou mantenedores estão mais preocupados com aspectos econômicos e financeiros, ao passo que elas mesmas voltam sua atenção para os aspectos sociais de suas ações. Essa dificuldade tende a ser sanada com o BSC, que permite a utilização não só dos indicadores quantitativos, mas também dos qualitativos, tais como os resultados de pesquisas de satisfação, imagem e outros (SECAF, 2003).

O **mapa estratégico**, as **metas**, os **planos de ação** e os **indicadores** são instrumentos presentes na metodologia BSC e são utilizados na implementação de um sistema de gestão de desempenho (SECAF, 2003).

O **mapa estratégico**, ou mapa de objetivos estratégicos, identifica os objetivos estratégicos de cada perspectiva do modelo. As **metas** referem-se à definição de prazos e quantidade para os objetivos, já os **indicadores** são as referências para a medição das ações. As medidas identificadas como desejáveis e aceitáveis para os objetivos são definidas e desenvolvidas em um **plano de ação**.

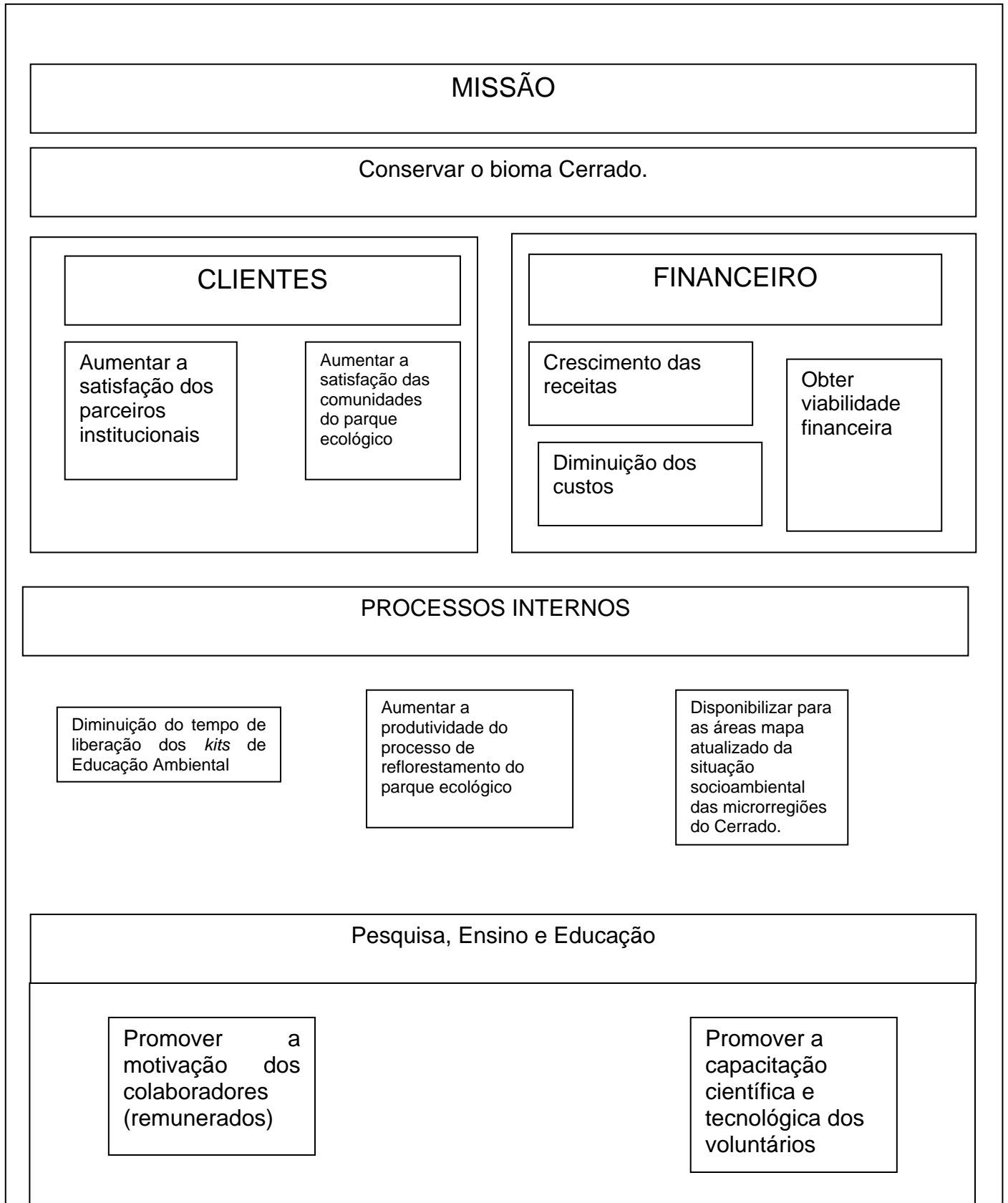
O Mapa de Objetivos Estratégicos da ONG fictícia Amigos do Cerrado ilustra o modelo (Figura 3 e Quadro 3). Cada faixa representa uma perspectiva: **a perspectiva da missão, a financeira, a de clientes, a de processos internos e a de pesquisa, educação e ensino**. Cada organização pode nomear as perspectivas e até mesmo criar outras, além das quatro básicas, de acordo com suas características. Os retângulos apresentados no mapa, por sua vez, representam os objetivos estratégicos de cada perspectiva.

Os objetivos estratégicos dependem do momento vivenciado pela organização, ou seja, de sua posição no seu ciclo de vida. Devem estar ligados entre si por uma relação de causa e efeito, com base em sua missão. A perspectiva **missão** da ONG Amigos do Cerrado, ou seja, a necessidade da sociedade a que a



organização se propõe a atender, sua razão de existir é “conservar o bioma Cerrado”.

Assim, considerada essa relação de causa e efeito, caso a ONG Amigos do Cerrado aumente a motivação dos colaboradores remunerados, por exemplo, com um plano de cargos e salários, e capacite os voluntários para a melhoria de suas técnicas de conservação do bioma Cerrado, provavelmente, conseguirá que haja melhoria na produtividade das atividades do parque ecológico e também a rapidez no fornecimento dos *kits* de educação e no próprio trabalho de educação ambiental – perspectiva de processos internos. É de esperar que essa otimização dos processos internos, por sua vez, gere maior satisfação dos clientes – comunidades envolvidas e financiadores institucionais – perspectiva do cliente. Pode ocorrer, assim, que a melhoria da perspectiva dos clientes – maior satisfação – altere positivamente a perspectiva financeira mediante um aumento de receitas em decorrência de uma maior captação de recursos, decorrente da dinâmica da relação de causa e efeito. Desse modo, os objetivos de cada perspectiva devem estar ligados por meio de uma relação de causa e efeito até chegar à missão (SECAF, 2003).



**Fig. 3 – Mapa de Objetivos Estratégicos – Amigos do Cerrado**

Fonte: adaptado de Norton e Kaplan (1990, citados por SECAF, 2003).

Cada objetivo estratégico deverá ter indicadores e metas, que serão medidos e acompanhados ao longo do tempo, possibilitando o monitoramento e a confirmação, ou não, das relações de causa e efeito estabelecidas anteriormente.

**Quadro 3 – Exemplo de objetivos de um mapa estratégico para a perspectiva clientes**

<b>Objetivos</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Metas</b>	<b>Iniciativas</b>
Aumentar a satisfação dos parceiros institucionais	Quantidade de prestação de contas aprovadas sem restrição  95% de satisfação	Pelo menos 98% de satisfação	Implantar programa ( <i>software</i> ) de prestação de contas com indicadores Realizar Pesquisa de Satisfação com parceiros
Aumentar a satisfação das comunidades do parque ecológico	% de famílias envolvidas com o parque satisfeitas com a atuação da ONG	Pelo menos 95% das famílias respondendo “muito satisfeita”	Ampliar Programa de Educação Ambiental Realizar Pesquisa de Satisfação nas comunidades

Fonte: Adaptado de Norton e Kaplan (1990, citados por SECAF, 2003)

Conforme destaca Secaf (2003), além de possibilitar a análise das estratégias e do conseqüente cumprimento da missão sob várias perspectivas, a principal vantagem do método é o estabelecimento de causa e efeito entre os objetivos estratégicos, o que permite clareza, envolvimento e foco nos resultados, sejam financeiros ou não.

Segundo esse autor, o Mapa Estratégico, aliado a uma gestão centrada em resultados, facilita o monitoramento da execução da estratégia, bem como sua comunicação em todos os níveis da organização.

Para o Terceiro Setor, a utilização do BSC como ferramenta de gestão estratégica facilita o enfrentamento dos desafios a que esse setor está sujeito, além de permitir que ele se torne mais transparente por meio de divulgação do desempenho da organização, favorecendo assim o cumprimento sua missão (SECAF, 2003).

## 5.5 Organização em Redes

Fernandes (2004) considera como uma das principais transformações das práticas gerenciais, de modo geral, o desenvolvimento de organizações articuladas em redes, com a finalidade de agregar valor a sua cadeia produtiva. Para Ayres

(2001, citado por Fernandes, 2004), o impacto social gerado pelos trabalhos do Terceiro Setor pode ser potencializado com ações articuladas em redes de maior abrangência técnica e geográfica.

No entendimento de Fernandes (2004), o desenvolvimento de organizações articuladas em rede decorreu das novas formas de gestão que se baseiam na flexibilidade, no trabalho em equipe, na agilidade na distribuição de informações, entre outros fatores. O conceito de rede, formulado por Olivieri (2003, p.1, citado por FERNANDES, 2004) é o seguinte:

Redes são sistemas organizacionais capazes de reunir indivíduos e instituições, de forma democrática e participativa, em torno de causas afins. Estruturas flexíveis e estabelecidas horizontalmente, as dinâmicas de trabalho das redes supõem atuações colaborativas e se sustentam pela vontade e afinidade de seus integrantes, caracterizando-se como um significativo recurso organizacional para a estruturação social.

O trabalho em rede pode ser caracterizado como aquele em que seus integrantes interligam-se horizontalmente, sem que nenhum deles seja considerado mais importante ou principal. De modo geral, como é flexível, a estrutura das organizações em redes conta com poucos níveis hierárquicos, ou até mesmo não os possui.

As redes funcionam basicamente por meio de relações formais ou informais estabelecidas por organizações parceiras tendo em vista determinado projeto ou objetivo. Assim, por exemplo, a rede brasileira de educação ambiental congrega educadores ambientais, que colaboram com objetivos comuns em programas, projetos e mesmo políticas interligados, mas não dependentes (FERNANDES, 2004).

Dada sua característica altamente adaptável em relação ao meio, a forma de estruturação das organizações articuladas em rede tende a ser mais flexível (DRUCKER, 1994; TOFLER, s.d, citado por CHIAVENATO, 2002). Assim sendo, as organizações podem apresentar áreas, departamentos, divisões, etc. com formação mais maleáveis, que obedece aos projetos, podendo até mesmo formar estruturas distribuídas nas várias organizações que compõem a rede. Assim, por exemplo, uma rede formada por ONGs pode ter a coordenação financeira de um projeto sob a responsabilidade da ONG A, por ser esta, entre as ONGs da rede, a que possui maior competência em gestão financeira. De igual modo, o mesmo projeto pode ter a

capacitação dos integrantes sob a responsabilidade da ONG B, que tem habilidade, estrutura e atuação mais voltada para a atividade de capacitação (FERNANDES, 2004).

Na verdade, o trabalho de rede destaca a interligação com o ambiente organizacional, compreendendo outras organizações que compartilham objetivos, tornando-se, assim, um sistema. As organizações em rede não se caracterizam como um modelo completo de gestão, por ser basicamente um modelo de relação externa com outras organizações. Desse modo, o modelo de rede pode ser entendido principalmente como um modelo de comunicação organizacional.

Os modelos aqui discutidos apresentam características que podem ser identificadas nas organizações ambientalistas e podem auxiliar, havendo dados disponíveis, na avaliação das ONGs quanto à eficiência, eficácia, etc. da sua gestão, considerando-se a sua missão ou mesmo os objetivos propostos em algum projeto por elas desenvolvidos.

## **6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Este capítulo traz os resultados da avaliação da gestão de uma ONG ambientalista, estudo avaliativo baseado em roteiro de análise documental (APÊNDICE I) e comunicação pessoal. A escolha da ONG analisada obedeceu a critérios de representatividade e disponibilidade de documentação para as análises.

Para o alcance do objetivo, uma descrição geral da ONG é realizada na seção 6.1, que contém o histórico e as características gerais da referida organização. A análise e a discussão dos resultados são feitas na seção 6.2, baseiam-se na aplicação de três modelos de gestão, verificando-se as deficiências e eficácia da ONG. A seção 6.3 traz considerações pertinentes aos três modelos às quais podem contribuir com a ONG estudada e com outras organizações não governamentais. Finalmente, a seção 6.4 apresenta sugestões de aplicação de um modelo de gestão para a ONG objeto deste estudo.

### **6.1 Descrição geral da ONG**

A ONG analisada é uma associação sem fins lucrativos, que foi fundada em 1994 e classificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Resulta de vários anos de experiência de duas ONGs, atuantes em questões indígena e de documentação. Sua formação está ligada a importantes eventos nas áreas sociais e ambientais ocorridos na década de 80, tais como: o processo de formulação e aprovação dos direitos sociais coletivos e do meio ambiente na Constituição Federal (1987/88); a formação do Fórum Brasileiro de ONGs, Movimentos Sociais Preparatório para a Rio 92 (1990) e a própria Conferência das Nações Unidas de 1992, dentre outros eventos ambientais. De acordo com as informações obtidas na ONG estudada, as pessoas envolvidas na criação da entidade participaram ativamente desses processos.

A ONG conta com a Assembléia Geral (com participação dos sócios), Conselho Diretor (composto por 5 membros e a secretária executiva), Conselho Consultivo, Conselho Fiscal e Secretaria Executiva (Figura 4). Seu trabalho é voltado para a temática de povos indígenas, populações tradicionais e extrativistas. Atua no

auxílio à elaboração de normas ambientais, na formulação e revisão de políticas públicas, no desenvolvimento de projetos com comunidades locais (comunidades indígenas, quilombolas, etc.), na Educação Ambiental, em projetos de conservação ambiental, de florestas, unidades de conservação, em campanhas de mobilização, bem como em publicação de livros, etc.

O suporte financeiro para o desenvolvimento das atividades da ONG advém, em sua maior parte, de financiamentos internacionais, recursos aplicados no Brasil. A estruturação de suas atividades é feita mediante a elaboração de planejamento estratégico trienal, que norteia todos os trabalhos (permanentes, programas, etc.). A sua principal missão é defender os direitos coletivos relacionados ao meio ambiente e aos povos indígenas.

Como atividades permanentes, a ONG possui seis setores que trabalham no apoio de todas estas atividades, conforme detalhado no Quadro 4.

**Quadro 4 – Atividades da ONG estudada**

<b>SETOR</b>	<b>ATIVIDADE</b>
Desenvolvimento Institucional	Pesquisa de editais para a inclusão de projetos. Formatação e organização de documentos
Comunicação	Coordenação do <i>site</i> da ONG (jornalistas). Acompanhamento de eventos. Elaboração de matérias para o <i>site</i> e para o núcleo que desenvolve livros da própria entidade.
Documentação	Conservação do acervo de mapas, documentos e fotografias de três décadas.
Geoprocessamento	Criação dos mapas, um banco de dados de terras indígenas e áreas de conservação da Amazônia.
Informática	Suporte a todas as sedes e equipamentos.
Administrativo	Coordenação das áreas administrativa e financeira. Administração de compra e venda. Produtos da ONG Auditoria.

Fonte: ONG estudada

O Setor Administrativo subdivide-se em:

– Setor de Orçamento e Finanças – é responsável pelo planejamento financeiro, elaboração de orçamentos, relatórios gerenciais, rateios de despesas compartilhadas, monitoramento de projetos e pela prestação de contas para as agências financiadoras;

– Setor Financeiro Contábil - responsável por contas a receber/cobrança, contas a pagar, controle financeiro de fluxo de caixa, e relatórios contábeis;

– Setor de Pessoal – incumbe-se da administração do quadro de funcionários e de prestadores de serviços, incluindo avaliação de cargos e salários, recrutamento, seleção, admissão, informações a funcionários, demissão, folha de pagamentos, benefícios e orientação à coordenação quanto aos riscos, alternativas e custos trabalhistas;

– Setor de Serviços Gerais e Suprimentos – responsabiliza-se pelas compras, manutenção do patrimônio, comercialização de produtos, apoio e pelos serviços administrativos - recepção, telefonia, portaria, fotocópias/encadernações, almoxarifado, copa, limpeza e conservação:

– Setor de Serviços de Secretaria Geral – incumbe-se do apoio aos programas e projetos, agenda institucional, apoio à Secretaria Executiva, reservas e compra de passagens.

A ONG possui ações socioambientais globais, como a participação em eventos, como COP, MOP<sup>12</sup>, etc.; ações de políticas públicas, que estão ligadas às pressões e articulações com governos; ações regionais, que são programas e campanhas com a participação de outros agentes e parceiros. Nas ações locais em que se conhece os povos, a ONG procura entender suas demandas e buscar formas de ajudar na solução para os problemas detectados.

Os programas desenvolvidos pela ONG, atualmente, são:

---

<sup>12</sup> A Conferência das Partes (COP) é o órgão supremo decisório no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB. As reuniões da COP são realizadas a cada dois anos em sistema de rodízio entre os continentes. Trata-se de reunião de grande porte que conta com a participação de delegações oficiais dos 188 membros da Convenção sobre Diversidade Biológica (187 países e um bloco regional), observadores de países não associados, representantes dos principais organismos internacionais (incluindo os órgãos das Nações Unidas), organizações acadêmicas, organizações não-governamentais, organizações empresariais, lideranças indígenas, imprensa e demais observadores.

MOP (Meeting of Parties) é a sigla utilizada, no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica — CDB —, para designar a Reunião das Partes, ou seja, a Reunião dos Países Membros do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança. Nessas reuniões, os representantes dos Países Membros analisam documentos e tomam decisões sobre as medidas necessárias à implementação e ao cumprimento do Protocolo (COP, 2006).



- Mato Grosso: um conjunto de projetos para a região, desenvolvido com as comunidades locais, como o monitoramento das fronteiras de terras indígenas e iniciativas de geração de renda e formação de agentes indígenas de saúde.

- Amazonas: programa para o qual se propõe a promover o desenvolvimento indígena sustentável com o aproveitamento dos recursos naturais locais;

- Mananciais e Vales: programas realizados principalmente no Estado de São Paulo, visando a apontar alternativas para reduzir ameaças de colapso no abastecimento de água da região, onde a ONG atua também com parceiros em busca de alternativas de geração de renda de famílias quilombolas.

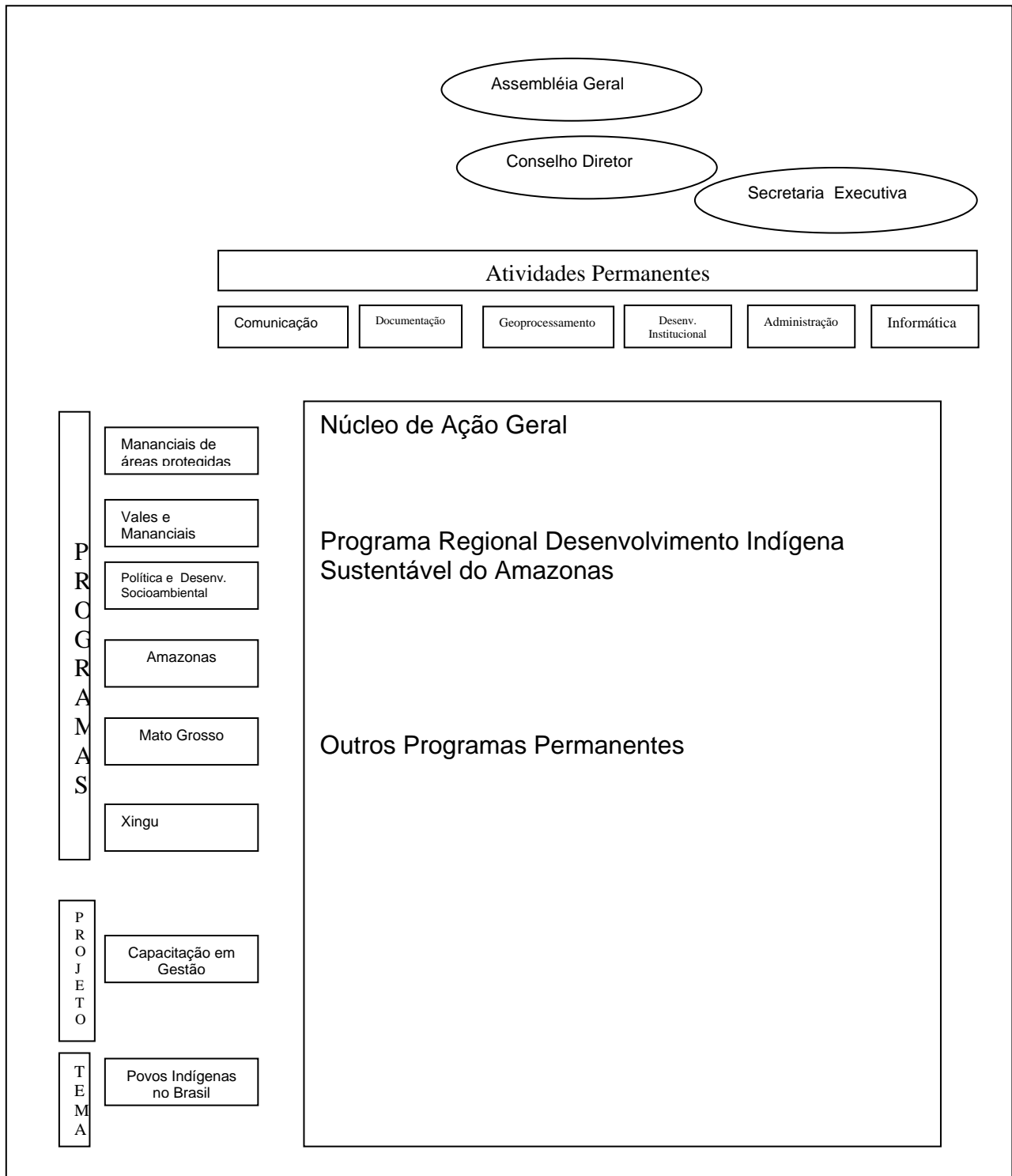
- Monitoramento de áreas protegidas: conjunto de projetos afins que organiza e sistematiza, em um sistema de banco de dados georreferenciados, informações sobre Terras Indígenas (TIs), Unidades de Conservação (UCs), além de terras militares, e glebas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), reservas garimpeiras e outras terras federais.

- Programa de Política e Desenvolvimento Socioambiental (PPDS): tem como objetivo garantir, pela via legislativa, executiva ou judicial, a implementação de direitos relacionados ao meio ambiente, à biodiversidade, aos povos indígenas e às populações tradicionais. Além disso, tem atuação local em coordenação com os programas regionais.

- Projeto de Capacitação em Gestão: dedica-se ao fortalecimento institucional de associações, em especial aquelas que são parceiras da instituição nas regiões do Amazônia, Parque Indígena no Mato Grosso, Vales de São Paulo, para que estas associações possam desempenhar seu papel estratégico na interlocução dos povos indígenas e populações tradicionais com a sociedade envolvente, principalmente no que se refere às ações que visam a sua sustentabilidade.

Além do monitoramento dos povos indígenas, a ONG é referência na produção, análise e difusão de informações sobre povos indígenas no Brasil. Para isso, dispõe de uma equipe de trabalho para formular e difundir essas informações e também para subsidiar as equipes dos programas regionais e projetos da ONG. Disponibiliza esse trabalho no seu *site*, com o intuito de fornecer à sociedade brasileira e internacional um conjunto sistematizado de informações sobre povos indígenas: onde estão, quantos são, quem são, que línguas falam, artes, direitos,

organizações, projetos e parcerias e demarcação das terras indígenas. A Fig. 4 apresenta organograma da ONG em estudo.



**Fig. 4 – Organograma da ONG estudada**  
Fonte: ONG estudada

Os recursos são divididos por área (programas, projetos, etc.) e é feito um rateio dos recursos financeiros para o pagamento dos custos da administração. Apenas a área de geoprocessamento tem recursos próprios, provenientes de sua atuação, mas nenhuma área é auto-suficiente.

Os indicadores de desempenho são estabelecidos, por exemplo, no Relatório Anual de Atividades, e a instituição possui os controles financeiros exigidos por legislação (balanço, balancete, Demonstrativo de Resultado do Exercício, etc.).

A ONG realiza recrutamento de pessoal envolvido com causas socioambientais, sejam funcionários efetivos ou estagiários. Possui plano de cargos e salários, que serve apenas como referência, porque as promoções e remuneração variam de acordo com projeto e atividade desenvolvidas pelos seus membros/colaboradores.

As doações de recursos e financiamentos para a ONG estão assim distribuídas:

**Tabela 1 – Origem das Receitas da ONG**

%Anuais		2001	2002	2003	2004	2005	Total
1	Doações Externas	83,1%	83,6%	85,2%	86,8%	82,3%	84,2%
2	Fundos Públicos Nacionais	9,4%	9,2%	5,7%	4,0%	7,2%	7,6%
3	Doação de Empresas Nacionais	3,4%	2,4%	1,0%	3,8%	0,3%	2,4%
4	Vendas e Prestação de Serviços	2,2%	2,6%	1,1%	1,2%	1,6%	1,7%
5	Outras Receitas Nacionais	1,5%	1,5%	3,8%	1,3%	2,1%	2,8%
6	Receitas Financeiras	0,5%	0,7%	3,1%	2,9%	6,4%	2,3%
	<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: ONG estudada, 2004.

O volume maior de doações, doações externas, tem como principal parceiro uma ONG internacional religiosa ligada a desenvolvimento, mais especificamente à defesa de povos indígenas. Assim, como foi destacado, a ONG observada tem sua missão e ações prioritárias fortemente relacionadas com seus principais parceiros/financiadores. Essa realidade corrobora os estudos de Tachizwa (2002) segundo os quais as ONGs são fortemente influenciadas por seus parceiros/financiadores.

A organização em estudo conta com aproximadamente 110 funcionários distribuídos nas sedes (SP, DF e AM). São dois os tipos de funcionários que nela trabalham: os fixos, que atuam em local específico, e os móveis, que se deslocam por vários locais e projetos. A ONG possui poucos voluntários. Segundo a própria

ONG, isso ocorre por falta de espaço físico, mas, principalmente, pela sua preferência por técnicos que atuem em projetos específicos. Os profissionais passam por uma seleção para atuar na entidade. No processo seletivo, considera-se que o candidato deve ter o perfil da atividade e formação relacionada à mesma. Essa formação pode ser a de advogado, jornalista, administrador, antropólogo, etc. A ONG realiza contratação de estagiários, segundo afirma, com o objetivo de treinar o profissional, tornando-o capacitado para a atividade e portador de um conhecimento maior da realidade da ONG. Assim, vários dos estagiários são posteriormente contratados.

## **6.2 Aplicando modelos de Gestão na ONG**

Procede-se, em seguida, à aplicação dos modelos destacados na moldura conceitual, visando a verificar a contribuição deles para a análise da eficácia da ONG em relação aos seus objetivos. Nos modelos utilizam-se basicamente os mesmos dados, dando a eles tratamento similar, em razão de serem modelos sistêmicos e estratégicos, conforme já comentado. Assim, são relevantes para todos os modelos, a missão da organização, a distribuição dos colaboradores nas diversas áreas, a comunicação entre ambiente interno e externo, os beneficiários das ONGs e os parceiros/financiadores envolvidos, além da relevância de indicadores de desempenho

### **6.2.1 Modelo SIGOS para a ONG em estudo**

Conforme se verificou no cap. 5, o Modelo SIGOS, de Sampaio (1999), foi concebido para o planejamento e a definição de políticas públicas participativas, envolvendo governo, empresas e sociedade civil. Sampaio (1999) aplicou esse modelo na Elaboração de Plano Diretor Participativo de alguns municípios e em outros planejamentos governamentais, mas o modelo pode ser aplicado por qualquer organização para o planejamento de atividades públicas em rede ou simplesmente para o planejamento de uma organização.

Dessa forma, a força do modelo, na concepção sistêmica e estratégica, está no seu componente participativo (Figura 5) e no estabelecimento de uma forte comunicação entre ambiente externo (2) e ambiente interno (3), direcionados pelas

questões Estratégicas (1) e viabilizados pelas Ações Estratégicas (4), Gerência de Projetos (5) e Gerência Institucional (6). Embora não apareça na figura, o modelo preconiza o uso de indicadores para cada ação. Todas as ações estratégicas devem ter metas e indicadores mensuráveis, quantitativos e/ou qualitativos.

Conforme entrevista realizada, a ONG, objeto de estudo, não faz o Planejamento Estratégico formal, propriamente dito. Faz o planejamento participativo por programas e projetos com os beneficiários. Promove a criação de grupos, conselhos e pequenas ONGs na própria comunidade, os quais têm a responsabilidade de planejamento e acompanhamento de ações. Conforme defende Boisier (1996), estas ações são importantes para o desenvolvimento regional e local: participação de todos os agentes envolvidos, constituídos ou não, para que se provoquem mudanças sociais necessárias.

No Modelo SIGOS, o Planejamento Estratégico de uma ONG relaciona-se com o Ambiente Externo (2), com os financiadores, o governo (principalmente com o PPG7) e com os beneficiários. Integra o Ambiente Interno (3), seus funcionários, voluntários e estagiários. Da conjugação entre ambiente externo e ambiente interno, definem-se ou redefinem-se as Questões Estratégicas (1). Na ONG em estudo, como em muitas outras, essa relação é dinâmica: as questões estratégicas e os ambientes, externo e interno, se influenciam.

As Questões Estratégicas da ONG (1) foram escolhidas com base em sua missão de trabalhar direitos dos povos: os programas a serem trabalhados com as respectivas áreas de atuação e os parceiros<sup>13</sup>. Após serem definidas as questões estratégicas, a ONG buscou definir sua relação com o Ambiente Externo e com o Ambiente Interno.

Desse modo, em relação ao Ambiente Externo (2), a ONG atua onde os governos falham, como na demora da formulação de políticas para as áreas às quais a ONG atende bem, tal como em erros na definição de políticas. Um exemplo é o caso da retirada pelo governo de uma etnia indígena de suas terras.

Com o presente estudo, identificou-se que, embora o governo atual conte com ex-membros de ONGs ambientalistas, existe um conflito denominado Agente-Principal entre os chefes dos órgãos governamentais e os agentes do governo responsáveis pela execução das políticas. Os técnicos governamentais, muitos ex-

---

<sup>13</sup> A definição da missão, bem como a relação da ONG com os parceiros e governo é mais desenvolvida no Modelo Tachizwa, por ser uma das particularidades do modelo.

militantes de ONG, estariam mais comprometidos com a causa ambiental do que seus superiores.

Pela entrevista realizada com membro da ONG pôde-se constatar indícios de *rent-seeking* na formulação das políticas ambientais, com agentes governamentais se favorecendo de alguma forma. Em outras situações, verifica-se a existência de *ineficiência-x*. A ONG faz críticas à atuação de alguns agentes do governo, que não estariam trabalhando de forma dedicada, intensa e honesta como deveriam.

Em relação ao Ambiente Externo (2), percebe-se ainda que a ONG pode estar suprindo a capacidade limitada dos órgãos governamentais na execução de tarefas sociais, bem como sua falta deste, características necessárias à execução de determinadas ações tão típicas das modernas ONGs. (FISCHER e FALCONER, 1998).

Para Teodósio (2001), as ONGs acumulam infra-estrutura, conhecimentos, recursos humanos de qualidade, experiência e estão mais aptas a trabalhar em parceria com órgãos públicos. Assim, a participação da ONG estudada ocorre nesse contexto, que, de acordo com a visão Nogueira e Medeiros (s.d.), força o governo a se adaptar às mudanças globais e regionais.

Como no caso de muitas ONGs brasileiras (IOSCHPE *et al.*, 1997), a ONG deixou o terreno da denúncia e passou formular alternativas de conservação e/ou de restauração de ambientes danificados, como, por exemplo, a criação de reservas extrativistas e o envolvimento com as questões indígenas.

Os programas de que a ONG participa fazem parte de projetos do PPG7. Embora esses programas sejam financiados pelo Banco Mundial, via governo, os principais recursos para a organização estudada vêm diretamente de ONGs e agências internacionais. A escolha desses parceiros se deu diante do propósito da ONG de trabalhar os direitos dos povos, principalmente os indígenas.

Seja em decorrência da participação nos programas do PPG7, ou não a ONG estudada participou e participa da na formulação e implementação de políticas públicas nacionais e regionais. Essa participação é defendida por alguns autores como desejáveis e necessárias (MURPHY e BENDEL, 1999; DIAS, 2004; SALOMON, 2000). Como regulador social ou civil (MURPHY e BENDEL, 1999), a atuação da ONG em estudo se dá, entre outras formas, pela participação no CONAMA.

Assim, a ONG é classificada como regulador social e faz o papel do governo, portanto, ajuda a estabelecer legislação e iniciativas públicas, fiscaliza e regulando os agentes econômicos, mas também o próprio governo, pressionando os agentes públicos. A ONG mantém relação distante com empresas e não participa na definição de programas voluntários para agentes econômicos. Age, sobretudo, sobre os governos, principalmente governo federal e governos locais.

No tocante, ainda em relação ao Ambiente Externo (2), a ONG objeto de estudo tem um padrão próprio de atuação: diagnóstico de necessidades feito com beneficiários; busca de informações; definição de estratégias de ação, incluindo influência na formulação e reformulação de leis socioambientais, que beneficiem as comunidades envolvidas; geração de fato jurídico, via processo; avaliação da atuação do executivo, do legislativo e do judiciário em relação à questão pretendida; apresentação de proposta de leis socioambientais visando ao direito coletivo. Um exemplo de aplicação desse modelo é o caso de devolução de terras indígenas, descritos nos documentos da ONG, no qual sua participação foi decisiva para a devolução das terras pertencentes à determinada comunidade indígena (Relatório Anual da ONG, 2005).

De acordo com o modelo SIGOS, após a definição das Questões Estratégicas (1) e após a Análise do Ambiente Externo (2) e do Ambiente Interno (3), devem ser elaboradas as Ações Estratégicas (4) com a participação dos Gerentes de Projetos. No caso em estudo, como não existe apenas uma gerência de projetos e sim gerentes para cada programa, projeto ou atividade eleita, todos se envolvem na elaboração do projeto. Conseqüentemente, as Gerências de Projeto (5) desenvolvem seus planos de ação, valendo-se das ações Estratégicas.

Dentro das Gerências de Projetos (5) que compõe a ONG, algumas áreas se destacam, com base no modelo. No Programa PPDS (Programa de Política e Desenvolvimento Socioambiental), referenciado na Seção 6.1, a ONG exercita a responsabilidade solidária ao Estado, proposta por Neves (2006). Vale-se do direito de elaborar propostas para a legislação federal e encaminhá-la para a votação, como projetos de lei de iniciativa popular. Além disso, busca influenciar legisladores para a defesa das causas por ela emcampada. Utiliza-se também junto ao Judiciário dos mecanismos de ação direta de inconstitucionalidade, da ação civil pública, da ação popular constitucional, entre outras alternativas judiciais citadas.

Assim, a ONG capacitou-se para exercer influência sobre as agências estatais de meio ambiente, bem como sobre o poder legislativo, e tem uma atuação bem delimitada na conservação de ecossistema, no melhoramento da qualidade ambiental, na educação ambiental e na ampliação do acesso à informação e ao manejo sustentável, dentre outros.

Neves (2006) lembra que, no processo decisório de política ambiental, a participação da sociedade se dá por meio das organizações civis no CONAMA e nos Conselhos Estaduais. Assim, a ONG está exercendo o papel de promotora do desenvolvimento (VAKIL, 1997, apud ROESCH, 2002), bem como de *Advocacy* (LEWIS, 2001, apud ROESCH, 2002), na defesa dos povos indígenas e quilombolas, entre outros.

No Projeto de Capacitação em Gestão, a ONG forma em gestão os próprios membros da comunidade beneficiada, capacitando-os em planejamento, organização financeira, prestação de contas, etc.

A ONG estudada encontra-se na faixa identificada por Fischer e Falconer (1999) como difusa. Suas ações poderiam ser realizadas por agentes econômicos e sociais, no caso da capacitação das comunidades, mas que isso não ocorre porque os mercados são incompletos ou inexistem para essa ação socioambiental (PERMAN *et al.*, 1999). Na verdade, para um agente econômico seria mais difícil obter remuneração de tal atividade.

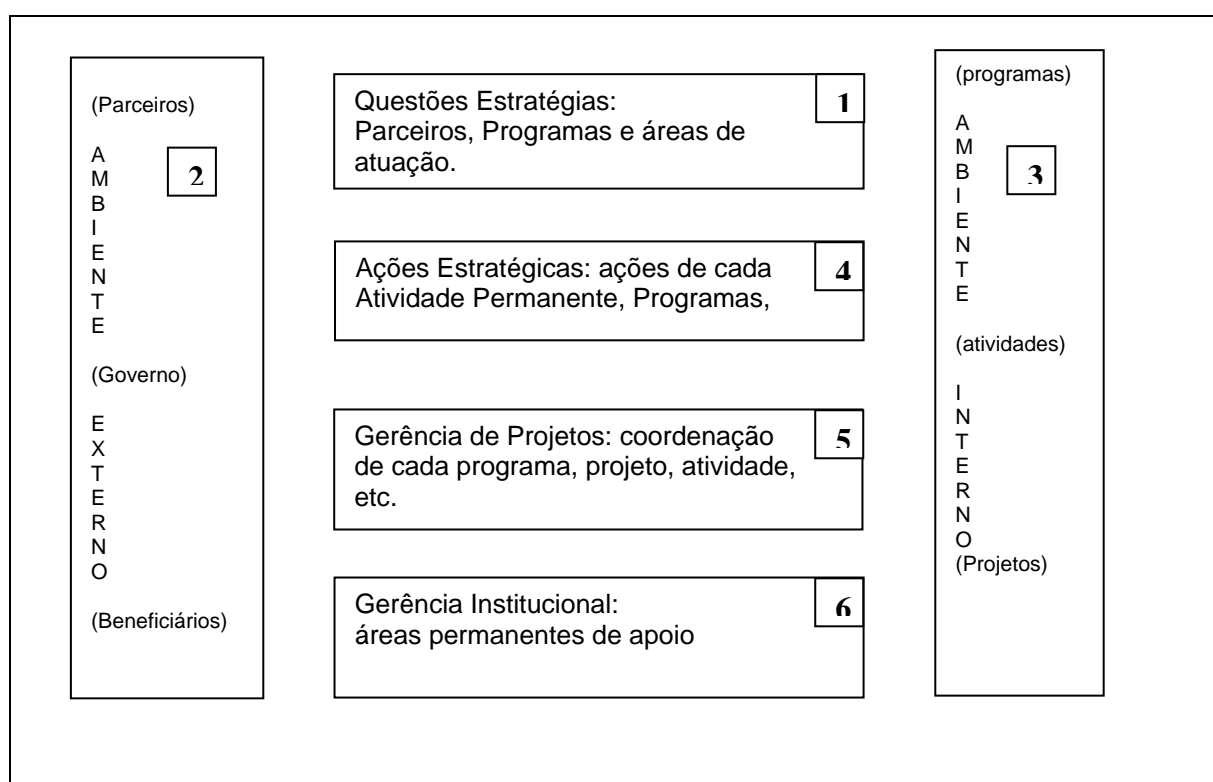
Como organização do Terceiro Setor, a ONG atua procurando contrapor-se à do governo, e assim realiza ações que vão além das que cabem ao Estado. Realiza, por exemplo, diagnóstico das associações locais e capacitação em gestão (FERNANDES, 2000). Contrapõe-se também às ações do mercado, promovendo a capacitação em regiões e/ou atividades em que este (o Segundo Setor) não se vê estimulado ou qualificado a fazer.

Nas áreas e programas, que são atendidos pela entidade, ocorrem externalidades, informações incompletas e comportamento não competitivo, entre outras falhas de mercado (PERMAN *et al.*, 1999). Por exemplo, nas áreas e programas acontece uma externalidade no momento em que agentes econômicos utilizam os recursos naturais das comunidades, seja nos Vales e Mananciais, seja no Programa Mato Grosso, o que afeta negativamente a produção, e o modo de vida das comunidades ribeirinhas, quilombolas ou indígenas, sem realizar compensação financeira a essas comunidades.



Dessa forma, a ONG pode estar atuando como um agente voluntário de políticas ambientais visando à correção dessas falhas, seja atuando diretamente junto às comunidades, seja regulando agentes econômicos.

No tocante à seqüência do modelo SIGOS, destaca-se que a ONG estudada não possui uma única Gerência Institucional (6). Dispõe de seis setores, que as trabalha permanentemente no apoio aos programas, projetos e atividades da gerência institucional. São eles: Desenvolvimento Institucional, Comunicação, Documentação, Geoprocessamento, Informática e o Setor Administrativo, conforme detalhado na Figura 5.



**Figura 5 - Modelo SIGOS da ONG estudada**

Fonte: adaptado de Sampaio (1999)

### **Eficácia da ONG conforme o modelo SIGOS**

Considerando-se que a missão da ONG refere-se à defesa dos direitos coletivos relacionados ao meio ambiente e aos povos, procurou-se evidências objetivas de sua contribuição para com o seu resultado, que, em última análise, favorece o alcance da missão.

Sampaio (1999) lembra que a gestão organizacional estratégica divide-se em ação intra-organizacional, que compreende os critérios internos da organização, tais como eficiência de processos e eficácia de resultados, e em ação extra-

organizacional, que inclui critérios externos da organização, como efetividade para os beneficiados.

Não se identificam processos, documentos e formas de interação do Ambiente Externo com o Interno. Não se observa um levantamento de necessidades e expectativas dos parceiros/financiadores, atividades desejáveis na formulação e execução de políticas públicas.

Nos relatórios da ONG, não se percebe a existência de uma comunicação eficaz entre Ambiente Interno e Externo, ou seja, a consolidação de dados que contemplem a realidade, a necessidade e a forma mais adequada de intervenção nas questões estratégicas (socioambientais) com as quais a ONG se envolve.

No Modelo SIGOS, os indicadores de efetividade, conforme Kaplan e Norton (1997, citados por SAMPAIO, 1999), ajudam a organização a dimensionar melhor os seus resultados intra-organizacionais, relacionando-os com os extra-organizacionais. Esses indicadores, contudo, não estão explicitados na ONG, senão por programas.

As análises da eficácia são, então, realizadas com base em indicadores dos programas, projetos e atividades permanentes. Tendo o modelo SIGOS como referência, destaca-se o modo peculiar de intervenção da ONG estudada. A instituição denota querer assumir um papel de coordenador de políticas públicas. Faz um diagnóstico das necessidades da comunidade na região afetada por falhas de mercado ou de governo (Questões Estratégicas). No caso do Programa do Mato Grosso, por exemplo, elabora objetivos, que podem ser direcionados para a formulação de políticas (Ambiente Externo) ou projetos e programas da ONG (Ambiente Interno), provocando as devidas ações, conforme se depreende dos documentos analisados.

Assim, conforme os relatórios publicados, a ONG tem o maior conjunto de informações sobre as 220 comunidades indígenas que vivem no País. Essas informações serviram de base para o diagnóstico dos Vales e Mananciais, para a demarcação das terras indígenas no Amazonas e também para outras atividades (Relatório Anual da ONG, 2005).

Como evidência de eficácia da ONG, pode-se destacar sua atuação para que uma comunidade indígena recebesse indenização por perdas em consequência de políticas públicas. A ONG, utilizando sua metodologia de diagnóstico de necessidades, desenvolveu ações no Executivo, no Legislativo e no Judiciário, para

que a decisão fosse tomada. Além da assessoria jurídica prestada, que contribuiu para com a reparação das perdas e reconhecimento das terras dos índios, a ONG desenvolveu ações para a sustentabilidade destes, o fortalecimento cultural e acesso à educação, com a formação de professores bilíngües e também para a gestão dos recursos financeiros provenientes da indenização.

A presença de um representante da ONG, designado para acompanhar de perto as atividades de outra comunidade indígena, ajudou seu diretor administrativo e financeiro a superar dificuldades. Segundo os relatórios da ONG, foram melhoradas as ferramentas de controle financeiro e prestação de contas da associação dos índios, que está gerindo seus primeiros projetos, além dos recursos da indenização. Isso também teria possibilitado a ação junto a outras associações, que tiveram sua documentação legal e sua contabilidade regularizadas e implementadas e passaram a gerir seus próprios projetos.

Outra associação, de Quilombos, obteve a aprovação de um projeto no qual foram utilizados conhecimentos e práticas adquiridas em oficina para elaboração de projetos, realizada pela ONG em 2004. As apostilas feitas em anos anteriores e em 2005 têm sido empregadas como material de consulta em diversos momentos e são referenciais para atividades de avaliação e replanejamento. Outra Associação Quilombola está executando e gerindo vários projetos e atividades próprias.

Embora existam indicadores em todos os programas e atividades da instituição, evidências concretas apontam para a eficácia de suas ações apenas nas ações de Capacitação em Gestão e no Programa de Política e Desenvolvimento Socioambiental, considerando como parâmetro o objetivo maior proposto pela instituição - sua missão -, . No caso do PPDS, a eficácia foi identificada em relação às participações da entidade na definição de algumas políticas, como a do Código Florestal. A ONG pode estar influenciando positivamente agendas políticas, reduzindo ou suprindo falhas de governo, como a de *lobby* ineficiente e falhas diversas de políticas.

O reconhecimento das áreas de documentação e geoprocessamento também são destacados, mas os indicadores não permitem precisar a contribuição destas áreas para a instituição e para os beneficiários das ações.

Assim, existem evidências objetivas da eficácia da ONG, graças ao PPDS e ao Programa de Capacitação em Gestão, que estão fortemente relacionados à sua

missão, considerando-se a eficácia como a capacidade do instrumento de alcançar o objetivo/a meta estabelecida.

Essa eficácia, entretanto, deve ser questionada. Conforme Jacobs (1995), a eficácia das políticas públicas está diretamente relacionada à escolha e à combinação do princípio e do instrumento de política e para isso os objetivos devem estar claramente definidos, qualitativa e quantitativamente para ser analisados. Como os indicadores não estão claros, são somente por programas e sua avaliação é interna, por meio de relatórios, há que questionar o grau de eficácia da ONG, em termos de objetivos quantitativos e qualitativos.

Seria o caso da avaliação dessa eficácia ser realizada por mais de um avaliador e de ser estabelecidos critérios aceitáveis de avaliação, com base em fontes não só internas, mas também externas. Tais cuidados permitiriam, também, a avaliação da ONG por meio de outros critérios como o de eficiência e o de permanência, por exemplo. Conforme Tavares (2005), são necessários dados que auxiliem na definição de objetivos de uma determinada política a ser implementada e, conseqüentemente, as metas desejáveis, na condução das ações de implementação, execução e, principalmente, na realização de diagnósticos antes da implementação de qualquer ação.

Assim, com base no modelo adotado, pode-se afirmar que a ONG atinge o objetivo geral, relacionado à missão, mas como os indicadores são frágeis, não é possível aferir o grau de eficácia. Com a aplicação do modelo subentende-se que existem falhas nos processos, e que os objetivos relacionados à missão podem ser alcançados de modo mais eficaz. Como se avalia a ONG por programas, o grau de eficácia fica ainda mais questionável. Os indicadores e os relatórios não deixam claro, por exemplo, em relação ao PPDS, o quanto a ONG conseguiu melhorar a legislação e até mesmo qual era o seu objetivo, sua meta de melhoria.

Feitas as devidas ressalvas, sugere-se, como base no modelo SIGOS, que as ações da ONG relativas principalmente aos seus programas, projetos e atividades (Gerência Institucional) são eficazes em auxiliar a entidade a cumprir sua missão de defesa dos direitos coletivos em relação ao meio ambiente e aos povos.

### 6.2.2. Modelo Tachizawa para a ONG estudada

O modelo Tachizawa tem a **missão** (1) da ONG como ponto de partida. Drucker (1994) lembra que a missão pode ser entendida como um instrumento que define a direção do empreendimento social pretendido, seus instituidores e beneficiários.

Com base no Modelo Tachizawa pressupõe-se que os instituidores da ONG estabeleçam a missão da organização, defender os direitos coletivos relacionados ao meio ambiente e aos povos, e, tendo-a como bússola realize o planejamento estratégico. Deste planejamento resulta a definição das **Decisões Estratégicas**(2).

Conforme se verificou, **as decisões estratégicas** da ONG são, principalmente: trabalhar somente com parceiros/financiadores ligados a sua causa/missão e não com trabalhar com organizações que tenham passivos ambientais. Segundo a entrevista realizada, depois de algumas dificuldades, a ONG optou por buscar pulverização de recursos, porque historicamente os grandes financiadores estão migrando para outros Continentes. Desde o início, como a ONG tem por princípio não buscar empresas com passivos ambientais, recebe críticas internas e externas por trabalhar pouco com empresas. Um desafio de colaboração (Salomon, 2000) para a ONG, então, pode ser estabelecido: uma relação mais próxima com o Segundo Setor, mediante a definição clara da forma de atuação deste, em respeito à sua missão, evitando, assim, conflitos de interesse.

Apoiando-se no Modelo Tachizawa, pode-se afirmar que a ONG busca viabilizar sua missão com a definição de **parcerias** (3b) e as suas relações com o **governo** (3b), e o apoio das *instituições financeiras* (3a).

Com base na missão e na relação com os parceiros e o governo, a ONG definiu sua área de atuação e, conseqüentemente, seus beneficiários. Para Vidal, Faria e Costa (2006), as ONGs estabelecem interface com três setores significativos: os agentes de financiamento internacional, os movimentos sociais com os quais se vincula e com o Estado.

Viu-se que a ONG estudada, como muitas identificadas na literatura (FISCHER e FALCONER, 1998; LANDIM, 2001; FERNANDES, 2000; TACHIZAWA, 2002) tem um histórico de ideologia de esquerda e influência da Igreja, bem como é

formada por acadêmicos, que sentiam falta de uma prática e tornaram-se ativistas. Resultou daí a relação com seus principais financiadores: agências e ONGs internacionais com alguma ligação com a Igreja.

Os **parceiros/financiadores** (3) da ONG são entidades internacionais (uma ONG da Holanda e uma da Noruega), ligadas a ideais religiosos e de apoio a países em desenvolvimento).

A esse respeito, o que se verifica é que os documentos apresentados não indicam diretamente o grau de influência dos parceiros nas decisões estratégicas, uma questão relevante para o modelo (TACHIZAWA, 2002). Da mesma forma, não se percebe claramente os propósitos desses financiadores ou, em outras palavras, quais dividendos buscam pelo seu investimento.

Com o fim da ditadura imposta pelo golpe de 1954, a ONG estudada também teve o desafio de reconhecer seu próprio papel não apenas de serviço aos movimentos antes reprimidos pelos militares, mas também de participar cada vez mais na formulação de políticas públicas, sem abandonar o nível localizado de suas intervenções.

Assim, a parceria com o governo (3) dá-se, principalmente, com os projetos do Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais no Brasil (PPG7). Praticamente todas as atividades da ONG estão ligadas ao PPG7, bem assim a seus principais financiadores. Como exemplo de atividades, cita-se as identificações e demarcações de terras indígenas e a desenvolvimento desses povos. Sua participação nesses projetos foi possível, principalmente, porque a ONG se enquadrava como OSCIP.

Para Martins (2004), a lei das OSCIPs permitiu a parceria entre Estado e Sociedade e instituiu a possibilidade de financiamento de projetos sociais. Alguns autores consideram essa configuração para a obter financiamentos do governo como uma forma de as ONGs se tornarem braço do Estado deixando, de cumprir o papel de crítica ao poder, que deveriam desempenhar (FERREIRA, 2005).

A ONG, entretanto, afirma que não realiza trabalhos para o governo, apenas projetos financiados por este. Basicamente, a única forma de colaboração com o governo é a sua participação no trabalho de formulação de políticas ambientais, com a participação no CONAMA.

Em relação a sua parceria com o governo (3), a ONG estudada é reconhecida como interlocutora e participa de todos os fóruns dos temas a que está

relacionada e do próprio CONAMA. Um dos seus pontos fortes é ser reconhecida pelos agentes de política ambiental. É ilustrativo o fato de a área de geoprocessamento ser referência de consulta, inclusive para as decisões do governo. Quanto à legitimidade pode estar voltando-se agora para aquela sua atuação que é mais conhecida pela comunidade em geral . Pode também tentar obter o reconhecimento de algumas de suas causas, como a defesa dos povos indígenas.

Teixeira (2002, citado por VIDAL, FARIA e COSTA, 2006) alerta, entretanto, que se deve questionar o projeto público que perpassa essa relação, o poder efetivo de cada uma das partes e o grau de empenho das pessoas envolvidas, o que a documentação da ONG em estudo não esclarece com precisão.

Além da relação com governo e financiadores, a entidade integra rede de colaboração ligada aos temas elegidos. Desse modo, é membro da Rede de ONGs da Mata Atlântica, do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e ainda da Associação Brasileira de ONGs, entre outros.

Paralelamente á definição dos parceiros, as decisões estratégicas indicam as **decisões internas** (3C). Essas **decisões Internas**, como tipo de projeto/programa e parcerias, são definidas em assembléia ordinária. Os desdobramentos, ou decisões internas, são tomados pela diretoria. Existe um fórum virtual (internet) de coordenadores para discutir e deliberar sobre questões que afetam diretamente a coordenação.

Os programas, projetos e atividades permanentes elegidos pelos membros participantes das discussões foram: Mato Grosso, Amazonas, Mananciais e Vales, PPDS e Monitoramento de Povos Indígenas, como já mencionado.

De acordo com o Modelo Tachizawa, normalmente, depois de definidas as principais decisões internas, procede-se à definição de **colaboradores e voluntários** (4), para participarem da ONG como um todo ou especificamente do projeto planejado.

Tachizawa (2002) denomina clientes internos as pessoas envolvidas na prestação de serviços diretamente à ONG, dividindo-os em colaboradores – trabalhadores remunerados – e voluntários – as pessoas que trabalham para a ONG sem receber remuneração financeira.

Embora a organização estudada denote alguma resistência à profissionalização, conta com membros remunerados e não-remunerados. Seus fundadores, ativistas, na maioria, ainda não são remunerados.

Os **colaboradores** da ONG, conforme já apresentado, são, principalmente, funcionários remunerados, entre técnicos. A maioria dos que trabalham na ONG são colaboradores, técnicos em suas devidas áreas de atuação (antropólogos, geólogos, sociólogos, administradores, etc). Possui também alguns estagiários, selecionados com perfil técnico e ligação acadêmica com as áreas de atuação da ONG e poucos voluntários.

Considerando-se a sustentabilidade de pessoal, conforme preconiza Salomon (2000), pode-se assegurar que a instituição tem o desafio de capacitar novos agentes para desenvolverem a missão da ONG e as suas ações de acordo com as definições de seus principais agentes ou líderes, que direcionaram sua cultura. Isso exige políticas de recursos humanos como as de plano de carreira e cargos e salários, treinamento, desenvolvimento e educação, dentre outros.

Após definida a participação dos colaboradores, o Modelo Tachizawa indica que se deve organizar os **Processos Produtivos** (5), ou seja, produzir, gerenciar, alcançar os objetivos das ações definidas, a partir da missão da ONG, colocando em prática os programas, projetos etc. Na instituição em estudo, esses processos são, basicamente, as atividades permanentes, de apoio às ações e a gestão de cada programa, que conta com coordenadores próprios.

Aplicando-se o modelo Tachizawa (2002), verifica-se que as decisões estratégicas da ONG, considerando-se sua missão, resultaram em decisões internas de atividades permanentes basicamente de apoio (administração, capacitação em gestão de parceiros locais da ONG, comunicação, desenvolvimento institucional, documentação, geoprocessamento e informática); atuação em programas (Mananciais e Vales, Programa de Monitoramento das Áreas Protegidas, Programa de Política e Desenvolvimento Socioambiental, Programa Amazonas, Programa Mato Grosso) além do monitoramento dos povos indígenas.

O modelo evidencia a atuação das ONGs por projetos, na visão sistêmica de processos. Assim, a missão, as decisões estratégicas e internas e a atuação dos colaboradores na utilização de recursos financeiros, materiais e informações fazem que as ações resultem no alcance dos objetivos propostos pela ONG.



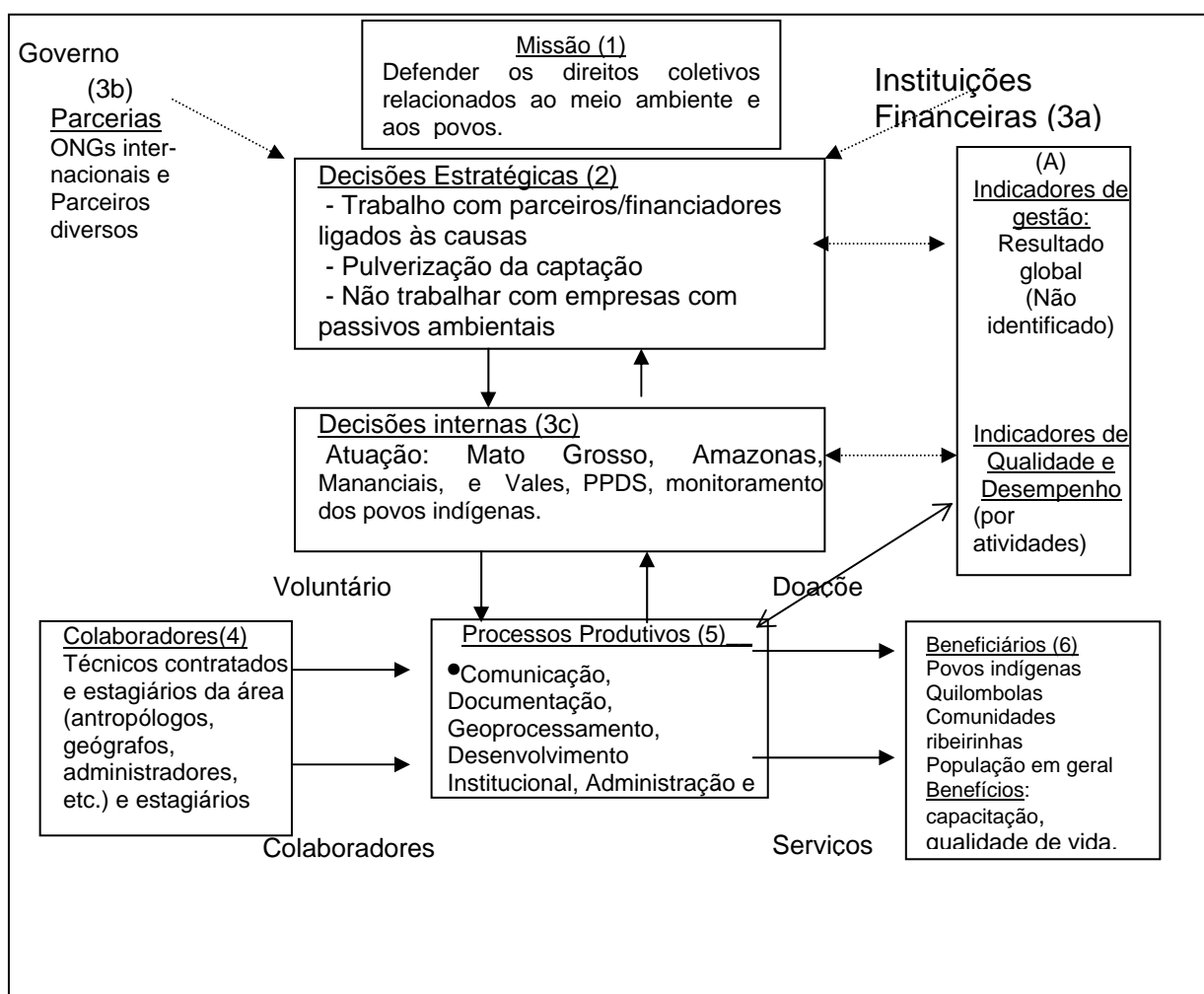
Essa dinâmica dos processos culminem com **benefícios** (6) para as comunidades a que a ONG atende, os **beneficiários** (6)

Tenório (2002) denomina os clientes que receberão os serviços das ONGs como beneficiários. Os principais **benefícios** destacados da ONG estudada identificados nas análises, são as comunidades capacitadas e direitos indígenas definidos, capacitação em gestão, política pública melhorada, mananciais protegidos, condições básicas de vida, de acordo com padrões da ONU e OMS e outros benefícios.

Os **beneficiários** das ações da ONG são os povos indígenas, quilombolas, extrativistas, as populações ribeirinhas e a população em geral.

Toda essa relação dinâmica entre missão, parceiros, decisões, colaboradores e processos requer uma avaliação constante para a qual são definidos **indicadores de gestão e indicadores de qualidade e desempenho** (A).

A ONG estudada não tem indicadores globais ou indicadores de gestão, relacionados à missão e aos seus principais objetivos. Conforme mostram seus relatórios anuais, ela apresenta *indicadores* separados por programas, ações globais, atividades permanentes, etc., sendo classificados como indicadores de desempenho, por medirem o desempenho da atividade.



**Figura 6 - Modelo Tachizawa de Gestão para a ONG estudada**

Fonte: dados da ONG, adaptado de Tachizawa (2002)

### Eficácia da ONG em estudo: o Modelo de Tachizawa

Apoiando-se no Modelo Tachizawa, questiona-se se o conjunto de ações dos processos realizadas pelos colaboradores da ONG em estudo fornece os melhores benefícios consoantes com a sua missão. Tachizawa (2002) defende a interligação das partes. Os programas e projetos da entidade apresentam independência e características variadas, conforme foi mencionado na descrição das suas atividades, mas os benefícios não são facilmente mensuráveis e também percebem-se falhas nos indicadores.

Fundamentando-se no modelo Tachizawa, percebe-se evidências de falhas de Gestão na ONG. O seu objetivo maior (missão) - “defender” - é subjetivo.

Os relatórios demonstram que ela advoga os direitos dos povos, ou seja, executa ações de defesa, e alguns programas mostram essa defesa (PPDS, por exemplo). Os indicadores, porém, não definem claramente o que pode e deve ser defendido e qual o resultado esperado.

Do mesmo modo como as análises apontam para a possibilidade de ONGs suprirem as falhas de mercado e de governo, a organização estudada, como agente de Abordagem Voluntária participante do planejamento e da execução das políticas com as quais se envolve, corre o risco de cometer falhas. Isso pode acontecer em função da falta de clareza na definição e na execução das políticas, bem como da não mensuração dos seus impactos. As falhas de mercado ou governo cometidas pelas ONGs denominam-se falhas de ONGs.

Desse modo, a ONG também corre o risco de promover externalidades e de ser, ao mesmo tempo, prejudicada por elas, ao valer-se de informações assimétricas e incompletas (PERMAN *et al.*, 1999). Conseqüentemente, poderão surgir mudanças na realidade da comunidade, sem que se saiba ao certo, se a ação socioambiental a ser realizada no meio ambiente e na cultura das comunidades alvo é a melhor alternativa.

Considerando-se, assim, a formulação de políticas (ROURA, 1995), deve-se verificar se as políticas executadas pela ONG são as mais adequadas, as mais desejáveis e, também, se estas foram definidas pelo governo, discutidas com a sociedade ou determinadas pelos parceiros. Observa-se, por exemplo, que o PPDS tem apoio financeiro do subprograma PPG7/MMA, financiado pelo Banco Mundial e que, em última análise, é uma política internacional definida pelos países do G7 para o meio ambiente brasileiro.

A forma e o objetivo de intervenção da ONG afetam o mercado e a sociedade, alterando, obviamente, o equilíbrio de modo distinto. Desta forma, faz-se necessário, também, verificar se os métodos utilizados pela ONG, agente de Abordagem Voluntária, são os mais adequados.

Em muitas organizações do Terceiro Setor, a motivação para o trabalho se apresenta acentuada, principalmente quando existem voluntários altamente comprometidos com a missão. No caso da ONG em estudo, mesmo a maioria dos técnicos sendo remunerados, a motivação está presente. Isso, provavelmente, se deve ao fato de que a maioria deles é envolvida com as causas da ONG.

Embora a motivação exista, A ONG estudada apresenta indícios de ineficiência-x. A falta de formação, com treinamento, educação, representa dificuldades para a manutenção e continuidade dos trabalhos e da própria ONG. A saída dos colaboradores significa perda de mão-de-obra qualificada tanto técnica quanto gerencial. Neste caso, a ineficiência-x ocorre não por falta de motivação (GHOSH, 2001), mas em face de a organização não utilizar as técnicas adequadas (ROURA, 1995) Na verdade, supervisores simplesmente não sabem qual a melhor técnica (BARROS, 2005).

A avaliação do aspecto financeiro denota ser necessário investigar se os recursos estão sendo utilizados da melhor forma, já que os principais financiadores investem na ONG como um todo e não em projetos específicos. Na investigação, deverá ser observado se há alocação ineficiente dos recursos e se os princípios de mercado estão sendo negligenciados.

Outro aspecto a ser observado é o relacionado às falhas de políticas (GHOSH, 2001), que normalmente ocorrem entre o reconhecimento e a ação; a implementação e a ação, assim como entre a implementação da política e o seu resultado, além de falhas na implementação e o desconhecimento da correta correlação entre instrumentos e objetivos. Faz-se necessário, também, verificar se os “produtos” da ONG não estão se mantendo com subsídios dos financiadores e se outra organização, governamental ou não, poderia realizar melhor tais produções.

De acordo com a análise do modelo, o resultado observado aponta para uma eficácia geral frágil. Como os indicadores não existem ou são imprecisos, não se sabe ao certo, de acordo com os indicadores de gestão de qualidade e desempenho, se as decisões estratégicas foram consistentes e condizentes com as decisões internas, e se permitiram a alocação das pessoas adequadas e os processos corretos, com vista ao objetivo de beneficiar as comunidades. Em outras palavras, a organização não dispõe da avaliação do grau de eficácia dos programas e projetos em relação à missão. Não obstante, a aplicação do Modelo Tachizawa na ONG sugere que esta organização alcança a eficácia de alguma forma.

### 6.2.3 BSC para a Gestão da ONG estudada

A análise da ONG, mediante a aplicação do modelo BSC tem como base os próprios indicadores da ONG, como destacados nos Figura 7 e quadro 5. É preciso lembrar que o BSC subentende uma relação dinâmica, sistêmica das perspectivas (Missão, Clientes, Financeira, Processos Internos e Pesquisa, Educação e Ensino). Numa clara relação de causa e efeito, as metas e indicadores definidos para uma perspectiva afeta a outra.

Destaca-se que Kaplan e Norton (1990, segundo SECAF, 2003) consideram que a missão está no topo da hierarquia, é uma quinta perspectiva, com a qual estão ligados os objetivos estratégicos da organização. Dessa forma, os objetivos do BSC podem ser orientados para promover o alcance da missão.

Na análise empreendida, os dados sugerem uma participação forte dos principais financiadores na definição dos projetos e na missão da ONG, embora os documentos não esclareçam o modo como isso é feito. Para Speckpacher (2003) as entidades sem fins lucrativos devem iniciar a definição de medidas de desempenho antes, com os próprios financiadores, e, depois, com medidas completas, que não sejam só financeiras, mas que estejam relacionadas fortemente com sua missão. Só após isso deve-se iniciar o detalhamento de estratégias e objetivos.

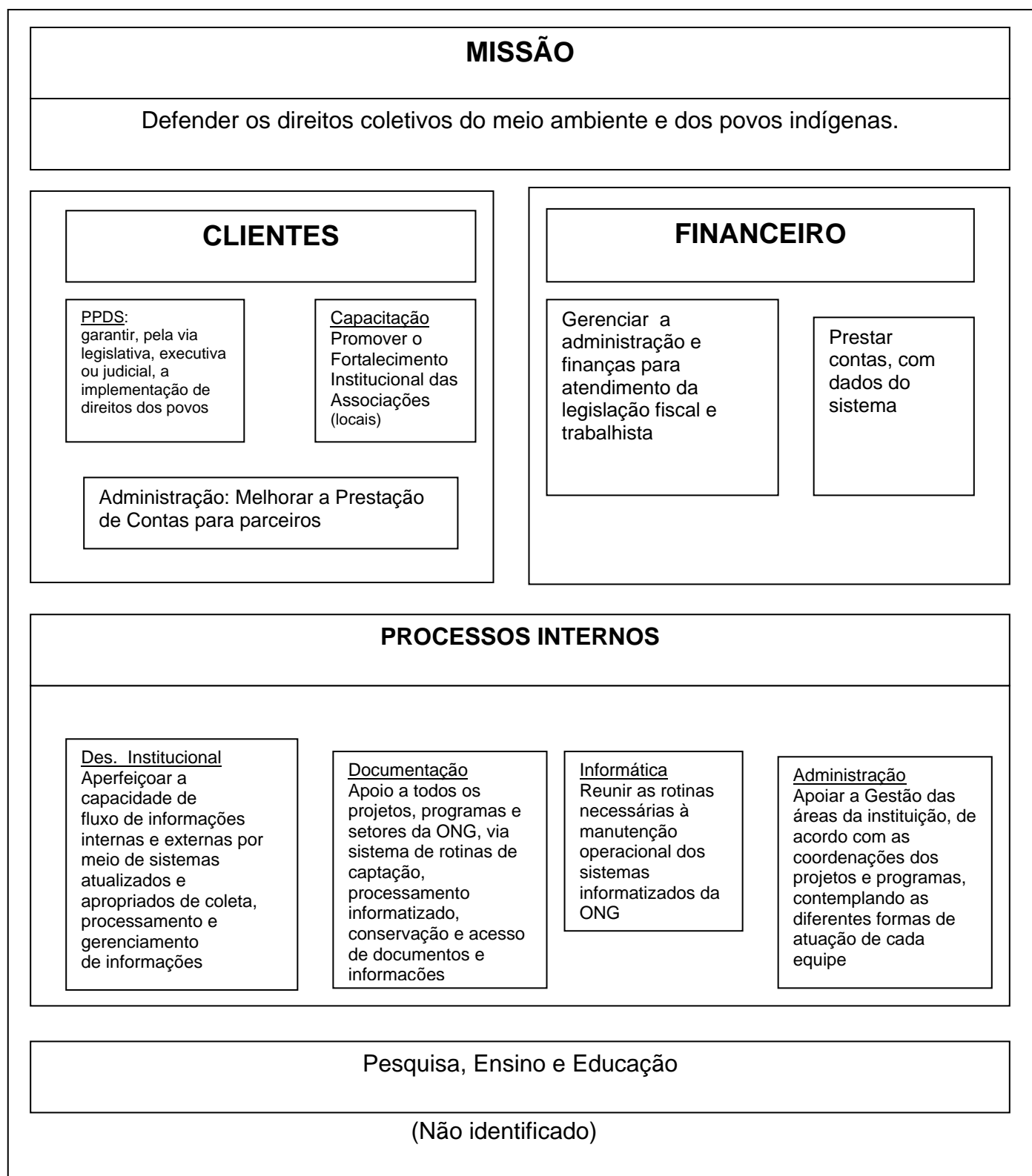
Com base nessa compreensão, verifica-se, na aplicação do modelo BSC (Quadro 5), que os Processos Internos, realizados pelas áreas permanentes “Desenvolvimento Institucional”, “Documentação”, “Informática”, e “Administração”, juntamente com a Perspectiva Financeira e a Perspectiva Pesquisa, Ensino e Educação, representam o esforço da ONG de conjugar recursos humanos, financeiros e materiais para alcançar sua MISSÃO, que visa a satisfazer às necessidades dos CLIENTES (beneficiários e parceiros).

Assim, identifica-se na Figura 7 que um objetivo estratégico do PPDS (Programa de Política e Desenvolvimento Socioambiental), na Perspectiva Clientes, é o de “garantir, pela via legislativa, executiva ou judicial, a implementação de direitos dos povos [...]”, em consonância com a sua missão. Destaca-se que tal objetivo é apoiado pelos objetivos estratégicos na Perspectiva dos Processos Internos, como os objetivos das áreas de documentação - “apoio a todos os projetos [...]” - informática - “reunir as rotinas necessárias [...]” - e administração - “apoiar a Gestão das áreas da instituição [...]”.

De igual modo, pode-se olhar para a gestão da ONG na Perspectiva Financeira e verificar no seu objetivo estratégico “gerenciar administração e finanças para atendimento da legislação fiscal e trabalhista”, uma relação de apoio aos processos internos e aos clientes. Assim, pode-se constatar outras relações dinâmicas e interativas entre os objetivos das perspectivas, segundo o BSC.

Com o BSC, percebe-se também que, embora nos documentos seja proposta a realização de treinamento para os funcionários, não se identifica qualquer ação ou plano específico para a Perspectiva Pesquisa, Ensino e Educação. Consequentemente não se observa nenhuma relação de causa e efeito dessa perspectiva com as demais do BSC.

A aplicação do Modelo BSC na ONG estudada indica falhas na organização e permite a análise da sua eficácia.



**Figura 7 - Mapa de Objetivos Estratégicos (BSC) da ONG**

Fonte: ONG estudada. Baseado em Kaplan e Norton (1993, 1996, 2001), segundo Secaf (2003).

Quadro 5 - Indicadores e Metas da ONG por Perspectiva do BSC

OBJETIVOS	INDICADORES	METAS	INICIATIVAS
<p><b>PERSPECTIVA FINANCEIRA:ADMINISTRAÇÃO</b></p> <p>Realizar gerenciamento administrativo e financeiro da instituição.</p> <p>Reunir as atividades necessárias para administrar a ONG, visando a atender às legislações fiscal, contábil e trabalhista, às regras da instituição e aos acordos com as coordenações dos projetos e programas, contemplando as diferentes formas de atuação de cada equipe.</p>	<p>Balancetes emitidos;</p> <p>Todas as declarações fiscais entregues no prazo;</p> <p>Balanco a ser fechado ;</p> <p>Dados contábeis disponíveis em tempo real;</p> <p>Prestações de contas a financiadores preparadas com base nos dados do sistema.</p>	<p>Não especificado</p>	<p>Continuar a ratear as despesas das áreas de Atividades Permanentes junto aos projetos, por meio de critérios acordados entre as áreas e projetos.</p> <p>Implantar alternativa de distribuição e divulgação de publicações, ampliando a distribuição e captando mais recursos por meio da venda de livros da entidade.</p> <p>Investir no aperfeiçoamento dos relatórios de monitoramento dos projetos e nas prestações de contas geradas pelo sistema, bem como em suas análises.</p> <p>Continuar a reduzir custos com escritório.</p>
<p><b>PERSPECTIVA DO CLIENTE: CAPACITAÇÃO:</b></p> <p>Promover o fortalecimento institucional de associações, em especial aquelas que são parceiras da instituição nas regiões do programas (AM, MT e SP), para que cada vez mais possam desempenhar seu papel estratégico na interlocução dos povos indígenas e populações tradicionais com a sociedade envolvente, principalmente no que se refere às ações que visam a sua sustentabilidade.</p>	<p>Quantidade de associações com a documentação legal e contabilidade em ordem com uma gradativa diminuição da interferência de assessores externos;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Quantidade de associações pondo em prática a divisão de tarefas entre seus diretores, com sistema de arquivamento de documentos e procedimentos administrativos com funcionamento regular;</li> <li>•Quantidade de associações com diretores e funcionários habilitados a elaborar projetos e outras formas de solicitação de recursos;</li> <li>•Montante de recursos captados;</li> <li>•Regularidade de respostas adequadas às demandas de gestão; •</li> </ul> <p>Quantidade de relatórios entregues dentro do prazo;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Quantidade de multiplicadores indígenas sendo preparados e iniciando o trabalho com as associações;</li> </ul>	<p>Não especificado</p>	<p>Continuar realizando oficinas, assessorias <i>in loco</i> e monitoramento a distância para diretores, lideranças e funcionários das associações sobre as características do associativismo e do cooperativismo, exigências legais para seu funcionamento, organização interna, diagnóstico, planejamento, elaboração de projetos, captação, gestão e prestação de contas de recursos.</p> <p>Consolidar o trabalho que vem sendo realizado no Mato Grosso e Mananciais e Vales e expandir para outras associações que mantêm parceria com os programas da entidade.</p>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Quantidade de associações utilizando as publicações editadas pelo projeto.</li> </ul>		
<p>PERSPECTIVA DO CLIENTE: PPDS</p> <p>Garantir, pela via legislativa, executiva ou judicial, a implementação de direitos relacionados ao meio ambiente, biodiversidade, aos povos indígenas e às populações tradicionais.</p> <p>Atuar localmente, em coordenação com os programas regionais da instituição.</p> <p>Desenvolver uma agenda de monitoramento e intervenção que procure influenciar políticas socioambientais, por meio da atuação em instâncias formais de formulação e discussão de políticas públicas.</p> <p>Atuar ainda em parceria com programas, projetos e demais áreas da entidade nas interfaces destes com órgãos governamentais e políticas públicas, de modo a garantir a verticalização das ações da instituição.</p>	<p>Visibilidade das ações de monitoramento de políticas públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Incorporação das opiniões da instituição na formulação, aprovação e implementação de políticas públicas e projetos de lei.</li> <li>•Êxito das ações judiciais.</li> <li>•Alcance e impacto da assessoria jurídica.</li> <li>•Difusão do conhecimento jurídico formulado.</li> <li>•Importância das audiências, reuniões e seminários para os quais a instituição é chamado a opinar.</li> </ul>	Não especificado	<p>Monitoramento e intervenção em processos legislativos e políticas públicas socioambientais.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Assessoria técnica, jurídica e política a programas da entidade e parceiros institucionais.</li> <li>•Propositura e acompanhamento de Ações Judiciais.</li> <li>•Produção e disseminação de conhecimento técnico e jurídico.</li> </ul>
<p>PERSPECTIVA DO CLIENTE: DI</p> <p>Aperfeiçoar a capacidade de fluxo de informações internas e externas, por meio de sistemas atualizados e apropriados de coleta, processamento e gerenciamento de informações referentes a compromissos e obrigações contratuais.</p> <p>Facilitar a entrada permanente de recursos por meio do apoio à elaboração de projetos, negociação com instituições financiadoras e elaboração de relatórios.</p>	<p>Projetos apresentados, Projetos aprovados/contratados, Projetos monitorados</p>	Não especificado	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Acompanhar negociação e contratação de projetos de prestação de serviços.</li> <li>•Elaboração de um sistema de disponibilização de dados dos projetos monitorados na <i>intranet</i> da entidade através de Fichas de Projetos a ser implementado em 2006.</li> <li>•Elaboração de um novo sistema de localização de projetos no arquivo físico do DI vinculado à Ficha de Projetos a ser implementado em 2006.</li> </ul>
<p>PERSPECTIVA DOS PROCESSOS INTERNOS: DOCUMENTAÇÃO:</p> <p>Apoio a todos os projetos, programas e setores da</p>		Não especificado	Não especificado

<p>entidade, por meio do acompanhamento atualizado e qualificado de processos sociais e políticos envolvendo diferentes temas, atores sociais e uma complexa rede de instituições, o que exige um sistema de rotinas complexas de captação, processamento informatizado, conservação e acesso de documentos/informações, tanto para toda a equipe da instituição quanto para o atendimento de demandas externas.</p>			
<p>PERSPECTIVA DOS PROCESSOS INTERNOS: INFORMÁTICA:</p> <p>Reunir as rotinas necessárias à manutenção operacional dos sistemas informatizados da instituição, em condições adequadas às necessidades das equipes de trabalho.</p>		<p>Não especificado</p>	<p>Não especificado</p>
<p>PERSPECTIVA DOS PROCESSOS INTERNOS: ADMINISTRAÇÃO:</p> <p>Apoiar a Gestão das áreas da entidade (Reunir as atividades necessárias para administrar a organização visando atender às legislações fiscal, contábil e trabalhista, às regras da instituição e aos acordos com as coordenações dos projetos e programas, contemplando as diferentes formas de atuação de cada equipe.</p>	<p>Balancetes emitidos; •Balanço a ser fechado •Dados contábeis disponíveis em tempo real; •Prestações de contas a financiadores preparadas com base nos dados do sistema.</p>	<p>Não especificado</p>	<p>.Continuar a ratear as despesas das áreas de Atividades Permanentes junto aos projetos, por meio de critérios acordados entre as áreas e projetos. •Investir no aperfeiçoamento dos relatórios de monitoramento dos projetos e nas prestações de contas geradas pelo sistema, bem como em suas análises. •Completar o processo de rotação de pessoal em todas as áreas da administração em 2006. Continuar a reduzir custos com escritório.</p>

Fonte: ONG estudada. Adaptado de Norton e Kaplan (1990) apud Secaf, (2003)

### **Eficácia da ONG com base no modelo BSC**

Para as organizações sem fins lucrativos, a missão representa a *accountability*, ou seja a prestação de contas entre ela e a sociedade, a razão de sua existência. A missão deve ser colocada e medida no mais alto nível do *scorecard*, ficando os objetivos medidos pelas outras 4 perspectivas do BSC.

Além disso, Speckbacher (2003) defende o desenvolvimento de objetivos estratégicos para cada meta. Ocorre que ONG estudada não possui metas definidas, apenas objetivos estratégicos e indicadores, sem a definição de metas para esses objetivos. Essa é uma das falhas da ONG, que se evidencia na aplicação do Modelo BSC

O BSC facilita a avaliação dos resultados das organizações do Terceiro Setor, nas quais, muitas vezes, os financiadores ou mantenedores estão mais preocupados com aspectos econômicos e financeiros e as organizações com os aspectos sociais de suas ações. O BSC atende tanto a financiadores quanto a própria organização, apresentando aspectos financeiros e não-financeiros por meio de indicadores quantitativos e qualitativos.

Observando-se em conjunto as Perspectivas Missão e Clientes e Financeira constata-se que, ao estabelecer o objetivo de “garantir, pela via legislativa, executiva ou judicial, a implementação dos direitos dos povos” com vistas a missão “defender direitos”, a ONG se situa na faixa difusa e confusa identificada por Fischer e Falconer (1999), entre o que seria o papel do Estado e da Sociedade, tão criticado por alguns autores (VIDAL, FARIA e COSTA, 2006).

Como foi visto nas análises, os financiadores estão fortemente ligados a sua missão e os programas internacionais patrocinam a forte atuação da ONG em formulações de políticas ambientais, na defesa da biodiversidade e dos povos indígenas, entre outros. Alguns autores, como Neves (2006), consideram legítima tal atuação pública. Já outros a consideram indevida (VIDAL, FARIA e COSTA, 2006).

Com a aplicação do BSC, evidencia-se a ONG em uma atuação complexa já que esses papéis não estão claros. Como agente voluntário, a ONG atua como *advocacy*, defende esses direitos e também atua como prestadora de serviços (LEWIS, 2001, em ROESCH, 2002), promovendo a capacitação, mas também age como regulador social na formulação de políticas que inibem a atuação de agentes econômicos e mesmo do próprio governo.

Embora a legitimidade da ONG estudada (SALOMON, 2000) seja reconhecida nacionalmente, há que examinar melhor qual o impacto da sua missão na política nacional do meio ambiente e qual a pertinência de tais atuações financiadas por políticas internacionais.

Como a ONG atua, segundo seu modo peculiar de intervenção, por todas as vias possíveis até a capacitação dos beneficiários, é preciso que se verifique, apoiando-se em Ghosh (2001), até que ponto sua atuação é desejável e se ela está promovendo ou não o equilíbrio geral das políticas ambientais, ou cometendo outras falhas de política.

É necessário que se examine a pertinência de defender os direitos dos povos, em que esta defesa contribui para com os objetivos das políticas nacionais e se ações de defesa são efetivas. Conforme Jacobi (2003) e Kaplan (2001), esses instrumentos e indicadores devem estar claramente definidos. Até onde foi possível a análise, conclui-se que a ONG não tem esta definição. É necessário verificar se apenas a formulação de políticas e atuação local cumprem o objetivo.

As metas determinadas pela política ambiental são subjetivas, imprecisas, induzindo à conclusão de que foram alcançadas, mas pode ser difícil determinar em que grau e se de fato os objetivos foram alcançados graças, e somente, às ações realizadas de acordo com a política ambiental.

Para o caso da ONG, pode ser necessário persuadir agentes econômicos e governamentais, além de outros agentes de abordagem voluntária, a atuarem nas questões ambientais defendidas. Desse modo, o desafio da colaboração sugerida por Salomon (2000) permanece.

Kaplan (2001) identificou que muitas pessoas trabalham em dada organização aceitando salário abaixo do mercado por se identificar com a sua missão. Isso pode estar ocorrendo com a ONG estudada. Os valores pessoais motivam as pessoas a fazer algo bom e contribuir com a sociedade por meio dos programas da ONG. Tanto os fundadores como muitos dos membros assim agem. Como disse Kaplan (2001), essa é uma grande força para o setor, mas também é um perigo. Muitos técnicos já chegam com um conceito preestabelecido acerca da melhor forma de contribuir e a falta de padrão pode gerar ineficiência-x.

Além disso, na ONG analisada, a alta capacidade técnica dos membros, fortemente apoiada nos fundadores e membros mais antigos, pode conduzir a uma situação em que a clareza de missão pode estar somente com esses técnicos.

Como a Perspectiva Pesquisa, Ensino e Educação é frágil, o conhecimento e o modo próprio de operar da ONG podem ir se perdendo à medida que os membros antigos vão deixando a organização e os novos trazem outras culturas.

Como se viu em Ghosh (2001), a ineficiência-x também pode estar relacionada à motivação, às atitudes do supervisor e à forma como a cultura da organização é trabalhada. No caso deste estudo, é necessário o investimento em Treinamento, Desenvolvimento e Educação dos membros da ONG. A possibilidade é de que esteja havendo ineficiência-x sob a perspectiva dos Processos Internos. A ONG não está atuando da melhor forma, havendo re-trabalho, sobreposição de atividades e conseqüente desperdício de recursos humanos, financeiros e matérias. O BSC auxiliaria no equacionamento dessa relação.

Kaplan (2001) é categórico em afirmar que dada a competição por doações e repasses do governo, as organizações não governamentais se vêm à volta com a necessidade de disponibilizar informações e ser transparentes.

Para Kaplan (2001), entretanto, as ONGs têm enfatizado a parte financeira com dados e indicadores operacionais, quando, na verdade, deveriam concentrar-se em medir e demonstrar efetividade e eficiência em relação aos seus objetivos. Assim para Kaplan, o mais importante é medir a missão e os objetivos das ONGs.

Verifica-se que na ONG em causa, como nas demais perspectivas, na financeira, as metas não são definidas. Assim, não se identificam metas de desempenho para a área; por exemplo, quanto reduzir de despesas, metas de rateios de despesas e receitas, preços dos serviços vendidos e comprados, etc. No quadro 5 - Perspectiva Financeira: Administração, consta a seguinte iniciativa: “investir no aperfeiçoamento dos relatórios de monitoramentos dos projetos e na prestação de contas gerados pelo sistema, bem como suas análises”. Não há, porém, especificação do quanto e no que investir. Ademais, os objetivos anunciados da área financeira são questionáveis, como estratégias, já que denotam preocupação apenas em atender à legislação e prestar contas para os financiadores.

Assim, a sustentabilidade financeira (SALOMON, 2000) constitui outro desafio para a ONG estudada: ela deve não só buscar independência, mas um auto-gerenciamento, que permita a tomada de decisões estratégicas quanto aos projetos, programas e atividades. Deve buscar a definição de metas financeiras de redução

de custos e aumentos de receitas, considerando a missão e a sua capacidade de gestão.

Não tendo definição de metas, a ONG tem problemas de *accountability*. Observa-se nas figuras 7 e no quadro 5 o seguinte: na Perspectiva do cliente/PPDS, o indicador “Difusão do conhecimento jurídico” e na Perspectiva do Cliente/DI: “aperfeiçoar a capacidade de fluxo de informações internas e externas, por meio de sistemas atualizados e apropriados de coleta, processamento e gerenciamento de informações referentes a compromissos e obrigações contratuais”. Essa perspectiva e aquele indicador sugerem que a preocupação da ONG é mais com receber informações do que fornecer. Os documentos analisados não se referem à divulgação dos resultados obtidos no campo jurídico ou em outro campo. Já a prestação de contas se dá apenas para os financiadores e aqueles que buscarem a informação.

Quando se considera o desafio da eficiência, proposto por Salomon (2000), constata-se que a ONG não mede seu desempenho conforme recomendam as boas técnicas de gestão e não possui indicadores que apontem claramente seu nível de eficiência. Desse modo, um desafio para a ONG, em relação à utilização eficiente dos recursos é o estabelecimento de padrões de desempenho e de metas de utilização desses padrões.

Além disso, os objetivos estratégicos não indicam melhorias específicas de metas a serem alcançadas, ou seja, o resultado desejado. Consequentemente não existem indicadores, propriamente ditos, com quantificação das metas (Figura 7). Kaplan (2001) alerta que as estratégias e medidas de desempenho devem focar os objetivos desejados pela organização e não programas e iniciativas que estão sendo implementadas. Essa é uma situação que o autor critica: as avaliações são feitas por participantes de programas, obtidas por consenso e não apontam críticas objetivas nem permitam melhorias.

Como se viu em Kaplan e Norton (1997), o que não pode ser medido não pode ser gerenciado. A ONG possui objetivos e indicadores em cada perspectiva constante do Modelo BSC, mas não possui qualquer meta. Destacam-se, assim, falhas quanto aos indicadores de gestão, quanto à qualidade dos indicadores e na definição de metas; o que dificulta a mensuração da eficiência dos processos e até mesmo da eficácia do resultado das ações.

Toma-se como exemplo na Perspectiva do Cliente/PPDS: “Garantir pela via legislativa, executiva ou judicial, a implementação de direitos relacionados ao meio ambiente, biodiversidade, aos povos indígenas e às populações tradicionais”. O indicador “incorporação das opiniões da instituição na formulação, aprovação e implementação de políticas públicas e projetos de lei” e também o “êxito das ações judiciais” demonstram que o objetivo citado foi alcançado. A ONG obteve êxito judicial em benefício de comunidade indígena. Pela falta de definição de metas, não se sabe ao certo quanto isso representou, de fato, para o propósito, a missão da ONG. Não se sabe também quanto essa vitória representa para os esforços da ONG, mas o alcance desses objetivos contribuiu para a eficácia da ONG.

Em relação à capacitação em gestão, na Perspectiva do Cliente, embora não existam metas indicadas, destaca-se a atuação da ONG tornando os associados locais mais independentes, capazes de realizarem controles financeiros e gerenciais e de formularem projetos para captação de recursos. Embora não se identifique, por exemplo, das associações locais, as que receberam os treinamentos, quantas e em quanto tempo demonstram independência, esse programa também contribuiu para a eficácia da ONG.

Das análises dos relatórios, depreende-se que a ONG também obteve algum resultado em relação aos objetivos pretendidos, mas as evidências não são nítidas. Assim, não obstante a fragilidade dos indicadores e a falta de definição de metas, considerando-se as ressalvas discutidas, pode-se afirmar que o Modelo BSC também indica certa eficácia da ONG.

### **6.3 Considerações Gerais sobre os modelos**

Os três modelos discutidos neste trabalho favorecem a gestão da ONG, ou seja, o planejamento, a organização, a direção e o controle de sua atuação. Com resultado da análise da organização, utilizando-se modelos de gestão, alguns pontos relevantes se destacam. Com os modelos, pode-se considerar a pertinência da atuação da ONG, bem como o seu papel como agente de Abordagem Voluntária das políticas ambientais.

O Modelo SIGOS evidenciou falha de comunicação entre o ambiente interno e o externo. Da mesma forma, os modelos Tachizawa e BSC indicaram falha

na definição clara dos interesses dos parceiros. Tais fragilidades permitem questionar até mesmo o interesse real da ONG na missão declarada, uma vez que os documentos que defendem suas ações são apenas internos, não se mostraram evidências externas das suas realizações.

As ações da instituição apresentam indicadores, mas estes são incompletos e/ou não contam com metas quantificáveis, além de focarem basicamente programas e projetos e não o institucional, como seria desejável (WRASE, 2002). Espera-se que indicadores permitam avaliar se os resultados estão sendo alcançados e qual a contribuição da ONG para atingi-los.

A ONG estudada tem dificuldade de indicar, por exemplo, qual o resultado desejável para a área financeira da organização, o melhor custo, a melhor receita e se o fluxo de caixa permite decisões estratégicas. No caso da perspectiva de *pesquisa, educação e ensino*, do Modelo BSC, a dificuldade é maior ainda. Não havendo indicadores para essa perspectiva, não se consegue perceber o nível de capacitação do pessoal, bem como identificar a capacidade da ONG de formar agentes ambientais para a sua sustentabilidade.

Pode-se argumentar que os indicadores são racionalistas, não são aplicáveis às ONGs ou a dados não financeiros, mas conforme Valarelli (1999), indicadores que considerem os objetivos pretendidos, forma de mensurar, metas com valores e prazos são aplicáveis a qualquer ação. Acontece que muitas ONGs, como mostra a pesquisa de Pace, Basso e Silva (2004), preferem a avaliação qualitativa, valorizando seus esforços sociais em detrimento de avaliações quantitativas, mais objetivas. A demanda dos investidores, entretanto, é por informações mais precisas, que lhes permitam tomar decisões de investimento confiáveis quanto ao alcance dos seus objetivos, quais sejam, as mudanças socioambientais efetivas.

Além disso, como se depreendeu em Kaplan, podem-se estabelecer indicadores qualitativos, como satisfação e confiança de investidores. A definição de indicadores ainda pode considerar resultados adicionais. Como, por exemplo, um programa pode ter objetivo de capacitar pelo menos 5 membros de uma comunidade para a gestão de associações, de um total de 30 membros treinados. Adicionalmente, porém, pode ter objetivos qualitativos de associados mais capacitados em organização, mais motivados para o apoio a comunidade, etc. Tal possibilidade favorece que se rebata a crítica daqueles que consideram a gestão de



organizações do Terceiro Setor como utilitarista, porquanto verifica apenas resultados financeiros.

Valarelli, Anunes e Romano (2004, p. 3) destacam que parceiros e financiadores voltados para políticas públicas querem saber “em que medida as iniciativas de monitoramento das ONGs estão efetivamente contribuindo para a mudança das relações de poder na sociedade brasileira [...]”. Claro também está, conforme os autores, que se deve considerar o contexto, as estratégias nos quais a organização se insere, bem como as relações sociais e as políticas nas quais está envolvida.

A aplicação dos modelos destacou as fragilidades da gestão da ONG, todavia, a utilização dos modelos pode favorecer sobremaneira a melhoria da sua gestão, caso refaça seu planejamento, procurando atender às premissas de qualquer dos modelos ou adaptar um modelo com base nessas premissas.

Os modelos contribuíram para a avaliação da ONG quanto a sua eficácia, valendo-se da Missão da ONG e, com ajuda de indicadores, a melhoria de cada área da organização.

#### **6.4 Sugestões de aplicação de modelo de gestão**

Diante da análise da ONG, feita com base em modelos de gestão, considerando-se suas falhas, sucessos e desafios, apresenta-se uma sugestão de aplicação de modelo de gestão para a ONG.

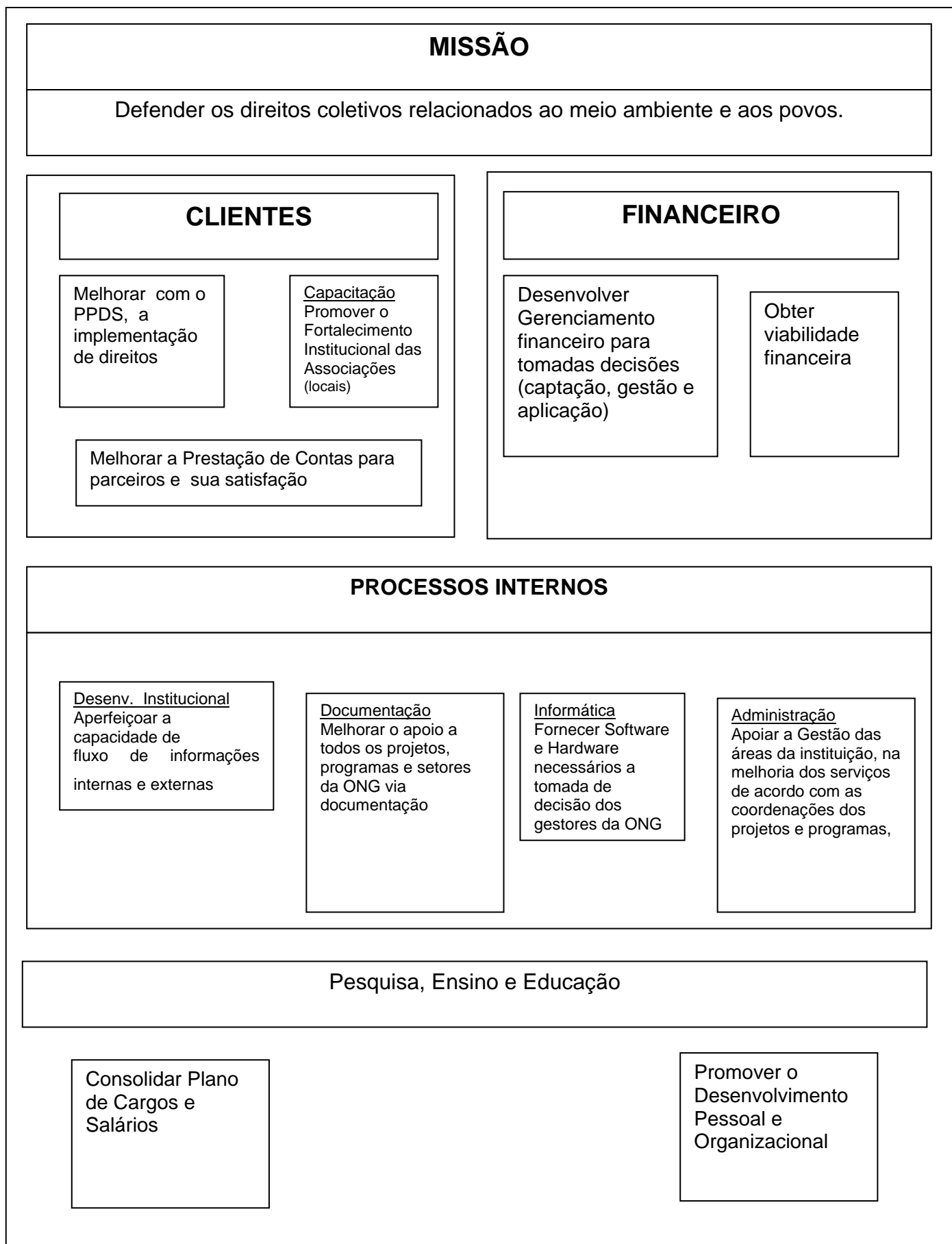
Como a falta de indicadores é a maior deficiência de gestão da ONG analisada, sugere-se a adoção do modelo BSC, pois este permitirá a melhoria da gestão e de seus resultados. O BSC permite esboçar algumas sugestões de melhoria para a ONG. Além disso, todos os dados do BSC podem ser aplicados aos demais modelos.

Na perspectiva financeira do BSC, a ONG poderia ter objetivos estratégicos financeiros (Figura 8 e Quadros 6), mais voltados para a identificação da sua viabilidade financeira e indicadores capazes de balizar decisões de gestão como fontes de receitas, despesas a serem melhoradas, períodos de maiores necessidade financeira, escolha entre investimentos/projetos, etc.

Na concepção sistêmica do BSC, tais indicadores auxiliariam a melhor prestação de contas aos parceiros, na perspectiva do cliente. Da mesma forma, na

perspectiva dos processos internos, as áreas trabalhariam com documentação, informação etc., que auxiliariam os projetos e os programas no alcance da missão da ONG. Na perspectiva dos Clientes, também, seria necessário avaliar a satisfação dos parceiros para que as áreas possam estar afinadas com os resultados da organização. De igual modo, a perspectiva de pesquisa, ensino e educação tem objetivos estratégicos voltados para a capacidade de gestão dos colaboradores, sua satisfação e seu domínio da cultura e dos valores da ONG. Tal perspectiva favorece a harmonização da instituição com as demais perspectivas. O desdobramento da sugestão de Mapa, com indicadores, metas e iniciativas é apresentado na Figura 8 e no Quadro 6.

A configuração de um modelo permite a ONG estudada não só uma atuação mais efetiva, como também uma atuação que promove melhorias possíveis de aproximá-la da realização da sua missão de modo adequado e permanente e de provocar alterações socioambientais positivas.



**Figura 8 – Sugestão de Mapa Estratégico (BSC) para a ONG**

Fonte: ONG estudada. Elaboração própria

**Quadro 6 – Sugestão de Indicadores e Metas da ONG por Perspectiva do BSC**

<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>METAS <sup>14</sup></b>	<b>INICIATIVAS</b>
<p>PERSPECTIVA CLIENTES: Melhorar a Prestação de Contas para parceiros</p> <p>Medir satisfação dos parceiros</p>	<p>Aprovação de auditores gerenciais (bancos, analistas de investimento, administradores, etc.)</p> <p>95% de satisfação</p>	95% das ações com algum indicador mensurável	<p>Fazer <i>benchmark</i> com melhores prestadoras de conta (Governo, Empresa, outras ONGs)</p> <p>Contratar consultoria para implantação de programa de prestação de contas com indicadores</p> <p>Realizar Pesquisa de Satisfação com parceiros</p>
<p>PERSPECTIVA CLIENTES: <u>Capacitação</u> Promover o Fortalecimento Institucional das Associações (locais)</p>	% de comunidades atendidas que se tornaram parceiros independentes	80% em 5 anos	Ampliar plano de capacitação para todas as comunidades envolvidas
<p>PERSPECTIVA CLIENTES: Melhorar com o PPDS, a implementação de direitos</p>	%direitos melhorados x direitos ameaçados elegidos pela ONG	50% de aumento em 3 anos, 80% em até 12 anos	<p>Reunir em Rede maioria dos defensores dos direitos elegidos para promoção de ações conjuntas</p> <p>Envolver mais a opinião pública</p>
<p>PERSPECTIVA FINANCEIRA: Desenvolver Gerenciamento financeiro para tomadas decisões (captação, gestão e aplicação)</p>	<p>•Prestações de contas a financiadores preparadas com base nos dados do sistema aprovadas por analistas externos</p> <p>· Número de tomada de decisões com dados financeiros x número de decisões totais</p>	<p>95% de aprovação</p> <p>90% de decisões com base em dados financeiros</p>	<p>Investir no aperfeiçoamento dos relatórios de monitoramento dos projetos e nas prestações de contas geradas pelo sistema, bem como em suas análises.</p> <p>Implantação de novos módulos do software de gestão</p>

<sup>14</sup> As sugestões de valores são, obviamente, ensaios. A definição apropriada requer levantamento de dados da ONG e de *benchmarking* para as ações definidas

<p>PERSPECTIVA FINANCEIRA: Obter viabilidade financeira</p>	<p>Fluxo de caixa anual aprovado por analistas</p> <p>% de despesas x receitas (anual)</p>	<p>90% de aprovação</p> <p>Capacidade de pagamento para pelo menos 12 meses, com 80 % dos recursos para ações permanentes e investimentos de Longo prazo</p>	<p>Continuar a reduzir custos com escritório Continuar a ratear as despesas das áreas de Atividades Permanentes junto aos projetos, por meio de critérios acordados entre as áreas e projetos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantar alternativa de distribuição e divulgação de publicações, ampliando a distribuição e captando mais recursos por meio da venda de livros da ONG.</li> </ul> <p>Promover captação de recursos específica para Gestão Financeira</p>
<p>PESQUISA, ENSINO, EDUCAÇÃO: Consolidar Plano de Cargos e Salários</p>	<p>% de colaboradores enquadrados no Plano</p>	<p>100% dos colaboradores enquadrados</p>	<p>Revisar Plano de Cargos e Salários Promover Programa de Sensibilização Fazer Avaliação de Perfil</p>
<p>PERSPECTIVA PESQUISA, ENSINO E EDUCAÇÃO: Promover o Desenvolvimento Pessoal e Organizacional</p>	<p>% de colaboradores capacitados para ações nos programas % de multiplicadores da cultura da ONG</p>	<p>100% dos colaboradores habilitados nas suas áreas</p> <p>40% dos colaboradores</p>	<p>Implantar Programa Permanente de Educação</p>

Fonte: ONG estudada. Elaboração própria.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Neste trabalho, buscou-se verificar a contribuição de modelos para a gestão e a avaliação de ONGs ambientalistas. Utilizando-se a moldura conceitual da economia do meio ambiente, analisou-se a atuação de uma ONG nas políticas ambientais, examinando-se a eficácia da instituição. Procurou-se, assim, identificar a utilidade dos modelos de gestão e as possíveis contribuições destes para a eficácia da gestão das ONGs.

Falhas de governo e de mercado são justificativas para que as ONGs participem das políticas ambientais na perspectiva da Abordagem Voluntária. As opiniões entre estudiosos divergem relativamente à possibilidade de formuladores de políticas confiarem na eficácia das abordagens voluntárias para o alcance dos objetivos ambientais.

Vinha (2003) considera essas abordagens como uma chance para focar problemas ambientais de uma maneira flexível a um baixo custo, baseada na construção de consenso entre os diferentes *stakeholders*. A OECD (2003) acredita que tais abordagens acarretam poucas melhorias ambientais, além do que aconteceriam de qualquer maneira, e que tanto o custo administrativo quanto o de redução dos problemas ambientais para este instrumento poderiam ser relativamente altos.

A análise da OECD, entretanto, desconsidera que quando as ONGs atuam como agentes da Abordagem Voluntária, em funções que seriam do governo, os custos sociais da política podem ser os mesmos, mas os do governo, normalmente não. Isso ocorre porque ONGs buscam melhorias socioambientais com aplicações de recursos advindos não apenas do primeiro Setor (governo), mas também do Segundo (empresas) e do próprio Terceiro Setor. Os custos evidentemente são menores para o governo.

Dessa forma, o que se deve reconhecer é a dificuldade relacionada não só à medição das condições sob as quais a atuação voluntária das ONGs aumenta o bem-estar ou encontra resultados de equilíbrio em um jogo regulatório.

Pela mesma razão, deve-se reconhecer que as ONGs estão promovendo benefícios além do habitual, tanto nos efeitos de dispersão como também estar favorecendo “caroneiros”, ou agentes que se beneficiam de suas ações. Além disso, as ONGs poderiam estar utilizando recursos alocados para outras atividades ou, ainda, usando uma quantidade de recursos não desejável.

É preciso desenvolver outros estudos, a fim de aferir se, quando o agente é uma organização do Terceiro Setor, a Abordagem Voluntária é mais efetiva em relação ao meio ambiente. Cabe verificar ainda, se essa abordagem implica menor custo administrativo para o governo considerando a aplicabilidade de um instrumento econômico e a internalização dos custos pelo agente voluntário.

Assim, as ONGs poderão realizar um equilíbrio de forças nas questões ambientais, justificando sua necessidade. Seu discurso, a justificativa para sua existência, é de que elas se contrapõem às ações de governo com feitos que vão além das ações do Estado, não só suprimindo as falhas deste, mas também realizando diagnósticos, capacitando atores locais, enfim, promovendo a sustentabilidade de comunidades a que atendem. Fariam também contraponto às ações do mercado, eliminando as falhas deste ao realizar ações e às atender necessidades a que o mercado se mostra incapaz de atender ou não tem interesse econômico suficiente (FERNANDES, 2000).

Deve-se ressaltar, contudo, que o caráter conflituoso e multifacetado do Terceiro Setor merece atenção. Deve-se examinar, atentamente, a formação histórica das ONGs e ter clareza de sua missão – seu objetivo maior –, e verificar a coerência entre a prática e a missão declarada. Tal análise sugere a identificação do seu perfil de atuação e também dos seus principais financiadores, que como parceiros devem ser devidamente reconhecidos e ter um grau de influência na atuação das ONGs.

Estudos, entretanto, demonstraram que, como agentes de Abordagem Voluntária e reguladores sociais e outros papéis, as ONGs também falham. As falhas estão relacionadas à formulação e execução equivocadas das políticas ambientais e à ineficiência-x, em decorrência, principalmente, de não se utilizar adequadamente dos recursos para obtenção de bens públicos.

O fato é que essas organizações também podem apresentar falhas similares às do governo e do mercado, e isso constitui alerta para o cuidado que se

deve ter em gerenciar causas públicas. Nesse sentido, os modelos de gestão podem auxiliar a regulação e a auto-regulação, realizadas e favorecidas pelo governo.

Para avaliar a atuação da ONGs, utilizou-se neste trabalho modelos de gestão como a análise *swot* (forças, fraqueza, oportunidades, ameaças) de uma organização, o modelo SIGOS, o modelo de Tachizawa e o BSC. A análise *swot* e o modelo SIGOS contribuem para o entendimento da relação entre ambiente externo e interno e apontam as falhas e necessidades de dada organização. O Modelo Tachizawa demonstra os desdobramentos existentes em uma organização entre as decisões estratégicas, as decisões internas, os processos e os benefícios das ações das ONGs. O BSC destaca os indicadores de gestão com base em mapas de objetivos estratégicos, de acordo com as seguintes perspectivas: Missão, Financeira, Clientes, Processos Internos, Pesquisa, Educação e Ensino.

No caso estudado, verificou-se que a ONG, de modo geral, é eficaz no alcance dos resultados propostos, consoante sua missão. Embora haja fragilidade da eficácia expressa pela falta de indicadores gerais, esta se evidencia, principalmente graças a dois programas: o PPDS e o Programa de Capacitação em Gestão. O exame de documentos da ONG e a entrevista, entretanto, sugerem que ainda existem pontos a serem melhorados no que diz respeito à sua gestão.

Além da comprovação da eficácia da ONG ser frágil, a falha evidenciada no modelo SIGOS referente à comunicação entre os ambientes interno e externo da ONG e a falha na definição clara dos interesses dos parceiros, evidenciada com o modelo Tachizawa ou com o BSC, não permitem a certeza no alcance da missão declarada da ONG, uma vez que os documentos que defendem suas realizações são apenas internos, não existindo evidências externas das suas realizações.

No estudo de caso, constatou-se que a ONG estudada apresenta alguns indicadores, mas estes são incompletos e/ou não contam com metas quantificáveis. Pode-se questionar, por exemplo, qual o resultado desejável para a área financeira da organização ou, ainda, pode-se tentar examinar o nível de capacitação do pessoal, bem como a capacidade de a instituição formar agentes ambientais para a sustentabilidade da ONG.

Os modelos de gestão contribuíram para a avaliação da ONG quanto a sua eficácia, relativamente a sua missão e, com ajuda de indicadores, a melhoria de cada área da organização.



Considerando-se os desafios propostos por Salomon (2000), pode-se reconhecer, conforme asseveram Murphy e Bendell (1999), o papel e a legitimidade das ONGs como agentes de mudança social e parceiras potenciais para ajudar a resolver problemas ambientais. Verificou-se também a necessidade de novos modelos mais inclusivos e responsáveis de sociedade, governança, resolução de problemas, estabelecimento de padrões, regulação e desenvolvimento de comunidades, para os quais a participação da sociedade civil é imprescindível.

Os estudos mostraram que o grande desafio quanto à legitimidade das ONGs pode se voltar a que sua atuação se torne mais conhecida pela população em geral e haja o reconhecimento de algumas de suas causas. Para que essa legitimidade seja visível, as ONGs devem identificar mais claramente sua contribuição para os resultados socioambientais a que se propõem e devem empenhar-se em demonstrar em que medida as suas iniciativas efetivamente estão promovendo melhorias socioambientais em suas áreas de atuação.

No que tange a Recursos Humanos, uma maior participação de voluntários pode ampliar as fronteiras dessas organizações. É possível que elas ganhem mais abrangência graças à interatividade com outras pessoas, grupos ou instituições, melhorando assim sua efetividade perante a sociedade. O desafio da sustentabilidade de pessoal, então, é o de capacitar novos agentes da organização para desenvolverem sua missão e suas ações, de acordo com as definições de seus principais agentes – líderes que direcionaram sua cultura. Devem ainda atrair e reter talentos comprometidos com sua missão e que sejam capazes de multiplicar os benefícios das ações quantitativa e qualitativamente.

A sustentabilidade financeira constitui outro desafio para a maioria das ONGs, que necessitam não só buscar independência, mas também um auto-gerenciamento que permita a tomada de decisões estratégicas quanto aos projetos, programas e atividades. Deve-se buscar a definição de metas financeiras de redução de custos e o aumento de receitas, considerando sua missão e capacidade de gestão.

O desafio da colaboração depende da missão e forma de agir de cada ONG. Reconhece-se como força do Terceiro Setor a colaboração existente entre as próprias entidades do setor na gestão em redes. As ONGs, todavia, precisam definir códigos de conduta em relação a cada parceiro, para que sua missão não seja

ameaçada, evitando, assim, conflitos de interesses, principalmente quando esses parceiros são agentes econômicos.

Pode-se assegurar que estudos empíricos e teóricos podem contribuir com a melhoria da Gestão das ONGs, sob a moldura da economia do meio ambiente. Entre eles, aqueles dedicados ao teste da eficácia de modelos distintos para uma mesma ONG ou, ainda, a modelos mais adequados a determinados agentes ou tipos de políticas ambientais.

Com efeito, a grande contribuição dos modelos de gestão sob o enfoque da economia do meio ambiente pode ser a de conjugar os esforços de cumprimento do papel das ONGs, harmonizando a missão, os recursos humanos, financeiros e materiais com indicadores de gestão que otimizem seus resultados, para que falhas de mercado e de governo não ocorram ou interfiram, cada vez menos, no alcance do bem-estar social. Também relevante é a contribuição para formulações políticas que, de fato, visem à melhoria socioambiental e que considerem o equilíbrio na atuação de todos os agentes de modo mais eficaz.

Dessa forma, este trabalho auxilia na compreensão e análise de organizações não governamentais com base em modelos de gestão que permitam sua avaliação quanto a eficácia e outros indicadores que interessem ao avaliador. Sugere-se a formulação de indicadores quantitativos e qualitativos adequados à realidade de cada ONG. Tais esforços favorecem a convergência dos fatores subjetivos e objetivos existentes da atuação de organizações e mesmo na compreensão dos seus objetivos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Andson Braga de. **Relação entre estruturas organizacionais e indicadores de desempenho nas organizações não governamentais do Estado de São Paulo**.x. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. (Dissertação de Mestrado). São Paulo, 2004.

ALMEIDA, Julian Garcia Alves. **Políticas públicas e gestão ambiental**. Caderno Gestão Ambiental e Políticas Públicas. 2005. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/ea/adm/admarqs/JulianAlmeida.pdf>>, acesso em 06 jul 2007.

ANTUNES, Paula; SANTOS, Rui; MARTINHO, Sandra; LOBO, Gonçalo. **Estudo sobre sector eléctrico e ambiente**. 3º relatório. Política de Ambiente e o Sector Eléctrico. Centro de Economia Ecológica e Gestão do Ambiente, Lisboa, 2002.

ARMANI, Domingos. **Breve mapa do contexto das ONGs brasileiras**. Maio 2000. Disponível em < <http://www.abong.org.br>>, acesso em 17 de maio, 2005.

ÁVILA, Silvio; REIS, Alexandre; TURETA, César. **Da teoria sistêmica ao conceito de redes interorganizacionais: um estudo exploratório da teoria das organizações**. S.d. disponível em <[http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/IIseminario/organizacoes/organiacoes\\_04.pdf#search=%22%20%22Da%20Teoria%20Sist%C3%AAmica%20ao%20conceito%20de%20Redes%20Interorganizacionais%22%22](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/IIseminario/organizacoes/organiacoes_04.pdf#search=%22%20%22Da%20Teoria%20Sist%C3%AAmica%20ao%20conceito%20de%20Redes%20Interorganizacionais%22%22)> acessado em 17 jul. 2005.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Texto para discussão nº 630. Brasília, fevereiro de 1999.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. São Paulo, Ed. Saraiva, 2004.

BARROS, Carlos Pestana. **Estudo da viabilidade económico-financeira do serviços sociais da câmara municipal de Lisboa**. Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão. Universidade Técnica de Lisboa, 2005.

BAUMOL, William J. e OATES, Wallace E. **Economics, environmental policy, and the quality of life**. New Jersey: Prentice-Hall, 1979.

BOISIER, Sérgio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. Rio de Janeiro. IPEA: **Caderno Políticas Públicas Nº 13** - Junho de 1996.

BÖRKEY, P., and LEVÊQUE, F., **Voluntary approaches for environmental protection in the European Union**, Working Party on Economic and Environmental Policy Integration, OCDE , 1998.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral de administração**. 6ª ed. São Paulo, Campus, 2002.

COP. **Conferência das Partes**. Disponível em <[www.cdb.gov.br](http://www.cdb.gov.br)>, acesso em 17 nov. 2006.

DAWSON, Na Li e SEGERSON, Kathleen. **Voluntary agreements with industries: participation incentives**. Connecticut (USA). Working Paper 2004-06 University of Connecticut 2004-06.

DIAS, Marcelo M. **As ONGs e a construção de alternativas para o desenvolvimento rural**. Um estudo a partir da assessoria e serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA). Rio de Janeiro. (Tese de Doutorado). Instituto Ciências Humanas e Sociais. UFRRJ. 2004.

DRUCKER, Peter F. **Administração de organizações sem fins lucrativos**. Princípios e práticas. Ed. Pioneira, São Paulo, 1994.

FALCONER, Andrés P. **A promessa do terceiro setor**: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. São Paulo: FEA/USP. 152 p. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FERNANDES, Karina R. S. **Constituição de redes organizacionais como nova forma de gestão das organizações do terceiro setor**. Revista Rets, tema do mês de julho de 2004. Disponível em <[http://www.rits.org.br/redes\\_teste/rd\\_tmes\\_jul2004.cfm](http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_tmes_jul2004.cfm)>, acessado em 17 nov. 2004.

FERNANDES, Rubem C. **O que é o Terceiro Setor**. In: IOCHPE, Evelyn Ber Borg. **3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado**. 2 ed. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela. **ONGs no Brasil**: um estudo sobre suas características e fatores que têm induzido seu crescimento. (Tese de Doutorado). Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2005.

FIDALGO, Eduardo González. **Recursos, capacidades, tecnologia y eficiencia**. La gestion de la diversidad: XIII Congresso Nacional, IX Congresso Hispano-Francês, Logroño (La loja), 16, 17 y 18 de junio, 1999

FIELD, B. C. **Economía Ambiental – Una Introducción**. Santa Fé de Bogotá: McGraw-Hill, 1997.

FISCHER, Rosa Maria e FALCONER, Andrés P. **Desafios para o Terceiro Setor**. Rio de Janeiro. Escola de Serviço Social da UFRJ. Abril, 1998.

GHOSH, B. N. **“Government Failure.”** 2001 - Capítulo 5, *From Market failure to Government Failure: A Handbook of Public Sector Economics*. Wisdom House, Inglaterra, Índia e Estados Unidos, pp. 267-300.

GODOY, A. M. G. **Desequilíbrios ambientais na agricultura brasileira**: avanços ou continuidade no Plano Plurianual do governo Lula? "Anais do II Encontro

Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade". Indaiatuba (SP), 26 a 29 de maio de 2004.

HUPPES, Gjalte e SIMONIS E. **Environmental policy instruments in a new era**. Berlin, 2001. Disponível em: <<http://www.skylla.wz-berlin/pdf/2001>>. Acesso em 02/ago 2007.

JACOBI, Pedro. **Movimento ambientalista no Brasil**. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. In: Ribeiro, W. (org.) Patrimônio Ambiental – EDUSP – 2003.

JACOBS, Michael. **Economia Verde, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible**. Colombia: TM Editores e Ediciones Uniandes, 1995.

KAPLAN, Robert S. **Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations**. *Nonprofit Management & Leadership*, 11 (3), 353-370. Retrieved October 2004 from Periodical Abstracts database, 2001.

LANDIM, L. (2002) **Múltiplas Identidades das ONGs** – Texto Apresentado no Seminário: Estudos sobre as organizações não governamentais na América Latina: situação e perspectivas. em São Paulo, em 3 a 5 de Dezembro de 2001.

LANDIM, L. **A Invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão impossível**. Tese de Doutorado. UFRJ, Rio de Janeiro, 1993. Disponível em [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br), acesso em 11 jul 2007.

LANDIM, Leilah; DURÃO, Jorge Eduardo S. **A criação de um novo marco legal para o terceiro setor no Brasil**. Disponível em <[http://www.abong.org.br/novosite/download/Landim\\_Durao.doc](http://www.abong.org.br/novosite/download/Landim_Durao.doc)>, acessado em 12 fev 2005.

MACHADO, Nelson S. **O relacionamento entre estrutura, poder e estratégia em organizações universitárias: o caso da Universidade do Oeste de Santa Catarina**. Tese de doutorado, 297 f. Florianópolis, 2002.

MARINHO, Márcia Mara de Oliveira. **A sustentabilidade, as corporações e o papel dos instrumentos voluntários de gestão ambiental: uma reflexão sobre conceitos e perspectivas**. BAHIA ANÁLISE & DADOS Salvador - BA SEI v.10 n.4 p.342-349 Março, 2001.

MARTINS, Luci Helena. Sociedade, **Estado e Organizações Não Governamentais**. Tese de Doutorado. Unesp. São Paulo, 2004.

MAY, H. Peter, LUSTOSA, Maria Cecília, VINHA, Valéria da (Orgs). **Economia do Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MEIRA, Leda Christina de Castro e ROCHA, Georges Souto. **Modelos de Gestão de ONGs Ambientalistas: um Estudo Comparativo em Três Organizações Baianas**. Grupo de Trabalho XXVII Encontro da ANPAD Atibaia-Sp – 20 a 24 de set: 2003.

MORAES, Sandra Regina Ribeiro; TUROLLA, Frederico Araújo. **Principais Problemas Ambientais brasileiros**. Visão Geral dos Problemas e da Política Ambiental no Brasil. Revista *Informações Econômicas*, SP, v.34, n.4, abr. 2004.

MURPHY, David e BENDELL, Jem. **Partners in Time? Business, NGOs and Sustainable Development**. UNRISD Discussion Paper N<sup>o</sup>. 109. Geneva, Switzerland: UNRISD publications, August 1999.

MZOUGH, Naoufel and GROLLEAU, Gilles. **Voluntary instruments for environmental management: a critical review of definitions**. Annual Conference of Canadian Economic Association. Ottawa, Mai 29 –Jun 1, 2003.

NASH Jennifer and John EHRENFELD. **Codes of Environmental Management Practice: Assessing their potential as a tool for change**. Rev. Energy Environ n<sup>o</sup> 22, 1997. pp. 487-535.

NEDER, R. "O Problema da Regulação Pública Ambiental no Brasil." In FERREIRA, L, & VIOLA, E. (orgs.). *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização*. Campinas, Unicamp, 1996, pp. 217-234.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. **A Política Ambiental e os municípios brasileiros**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

NOGUEIRA, Jorge M. e PEREIRA, Romilson R. **Crêterios e Análise Econômica na Escolha de Políticas Ambientais**, UNB, Brasília, s.d.

NOGUEIRA, Jorge Madeira. "As políticas do Meio Ambiente: uma visão geral". Cap. 2 do **Manual de Economia do Meio Ambiente**, Volume II, Brasília, UnB, 2000.

NOGUEIRA, Jorge Madeira. Desenvolvimento Sustentável: Gestão Econômica e Meio Ambiente, Cap. 1 do **Manual de Economia do Meio Ambiente**, Volume II, Brasília, UnB, 2000.

NOGUEIRA, Jorge Madeira. MEDEIROS, Marcelino A. A. de. **As interfaces entre políticas setoriais e a política do meio ambiente: aspectos conceituais e operativos básicos de política pública**. Brasília. UnB/ NEPAMA, s.d.

OECD. **Voluntary Approaches in Environmental Policy**. Policy Brief. 2003, April. Disponível em < [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)>, acessado em 20 de out 2004.

PACE, *Eduardo Sérgio Ulrich* e BASSO, *Leonardo Fernando Cruz*. **A elaboração de um conjunto de indicadores financeiros e não financeiros de desempenho para o terceiro setor**. IV Conferencia Regional ISTR-LAC 8-10 de octubre, San José, Costa Rica, 2003.

PERMAN, Roger; MA, Yue; MCGILVRAY, James e COMMON, Michael. **Natural Resource & Environmental Economics**. Essex, England, Longman, 1999.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Uma Agenda pós-liberal de desenvolvimento para o Brasil**. Texto para Discussão nº. 989. IPEA, Rio de Janeiro, outubro de 2003.

PRAKASH, Aseem. “**Greening the firm: an introduction**” e “**Environmental policy making within firms**”. Caps 1 e 2 de “Greening the Firm. The Politics of Corporate Environmentalism”. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil; PRADO FILHO, Kleber. **Agências Reguladoras: um referencial teórico para o entendimento de seu papel no ambiente atual**. Revista Paraná Desenvolvimento, Curitiba, n. 103, p. 101-119, jul/dez. 2002.

RAMOS, Francisco de Sousa. **QUALIDADE DO MEIO-AMBIENTE E FALHAS DE MERCADO**. ANÁLISE ECONÔMICA ANO 14 Março/ Setembro 96 p. 39-51

ROESCH, Sílvia Maria Azevedo. **Gestão de ONGs – rumo a uma agenda de pesquisas que contemple a diversidade**. ENANPAD, Salvador. 2002.

ROURA, Juan R. C. **Introducción a la Política Económica**. MacGraw-Hill, Madrid. 1995.

SALOMON, Lester. **Desafios para o Terceiro Setor**. In: IOCHPE, Evelyn Ber (org). **3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado**. 2 ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce, **Modelo de Gestão Organizacional Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável (SIGOS)**. 23º Encontro Anual da ANPAD – ENANPAD 1999. 15p.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. **Os Controles Internos da Administração Pública: a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

SECAF, Vera Maria Stuart. **O Balanced Scorecard – BSC e a gestão do desempenho estratégico nas organizações do Terceiro Setor**. Revista Integração – GGV, ANO VI, número 7 - 2003.

SEGERSON, Kathleen e Na LI. “**Voluntary Approaches to Environmental protection**.” Cap 7 de Henk FOLMER e Tom TIENTENBERG (Eds). The international Yearbook of Environmental and Resource Economics. 1999/2000. Reino Unido e Estados unidos: Edward Elgar, 1999.

SEGERSON, Kathleen e WU, JunJie. **Voluntary Approaches to Nonpoint Pollution Control: Inducing First-best Outcomes through the Use of Threats**. Oregon (USA). Working Paper 2003-03. Oregon State University. 2003.

SILVERWOOD-COPE, Karen de Oliveira. **Evolução recente da Política Ambiental no Brasil: uma análise a partir do Plano Plurianual 2000/2003**. Instituto de Ciências Políticas da Universidade de Brasília. UnB. Brasília, 2005

SPECKBACHER, Gerhard. (2003). **The economics of performance management in nonprofit organizations**. *Nonprofit Management & Leadership*. 13(3), 267-281. Retrieved October 2004 from Periodical Abstracts database.

TACHIZAWA, Takeshy. **Organizações não governamentais e Terceiro setor: criação de ONGs e estratégias de atuação**. São Paulo: Atlas, 2002.

TENÓRIO, F.G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro: v.32, nº.5, p.7-23, set./out. 1998.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. **Pensar pelo avesso o Terceiro Setor: mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada no Brasil**. Artigo publicado em STENGEL, M. et al. (orgs.) **Políticas públicas de apoio sociofamiliar** – curso de capacitação de conselheiros municipais e tutelares. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001, pp. 85-124.

VALARELLI, Leandro Lamas. **Indicadores de resultados de projetos sociais**. In: Workshop Avaliação e indicadores de projetos sociais. 1999. Disponível em < [http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAvalliacao\\_de\\_projetos\\_como\\_instrumentos\\_de\\_gestao.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAvalliacao_de_projetos_como_instrumentos_de_gestao.pdf) > , acessado em 20 de agosto de 2006.

VALARELLI, Leandro Lamas; ANTUNES, Maria; ROMANO, Jorge (coord). **Mapeamento de experiências de monitoramento de políticas públicas pela sociedade civil**. Fundação Ford/Action Aid Brasil. Rio de Janeiro-RJ, dezembro de 2004.

VIDAL, Francisco Antonio Barbosa; FARIA, Maria Vilma C. Moreira; COSTA, Denise Pires Bastos. **Terceiro Setor à Luz da Teoria Crítica: Racionalidades da Gestão de ONGs**. XXX Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Brasília, 24 a 27 de setembro de 2006.

VINHA, Valéria. **Regulação e Auto-Regulação no Contexto do Desenvolvimento Sustentável e da Responsabilidade Social Empresarial: o caso do setor de petróleo & gás**. III Seminário de Economia do Meio Ambiente: Regulação Estatal e Auto-regulação Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável. IE/UNICAMP. Maio de 2003.



## APÊNDICES

### APÊNDICE I

#### ROTEIRO PARA A ANÁLISE DOCUMENTAL

##### **1. CARACTERÍSTICAS GERAIS E HISTÓRICO DA ONG**

- ✓ Nome e Sigla da entidade.
- ✓ Dados sobre a sede ou escritório central (Endereço, etc.)
- ✓ Ano de fundação e registro legal
- ✓ Qual a forma jurídica da instituição (Associação ou sociedade civil sem fins lucrativos, Fundação, Sociedade beneficente, etc)
- ✓ Forma de escolha da diretoria, vigência da atual diretoria/ coordenação;
- ✓ A instituição tem vínculos permanentes com instituições ou redes ambientalistas internacionais? Qual (quais)?
- ✓ Atividades ambientalistas que desenvolve (Educação ambiental, projetos com comunidades locais, projetos de conservação ambiental, campanhas de mobilização, assessoria e consultorias técnicas, ecoturismo, pesquisa e desenvolvimento, excursionismo, etc.);
- ✓ Áreas temáticas em que essas atividades são desenvolvidas? (Recursos hídricos, fauna e flora (biodiversidade), florestas, unidades de conservação, legislação ambiental e políticas públicas, povos indígenas, populações tradicionais e extrativistas, agricultura e desenvolvimento rural, mudanças climáticas, meio ambiente urbano (habitação, transporte, arborização, etc.), lixo, recursos marinhos, saneamento, tecnologias alternativas, agrotóxicos, energia, espeleologia, etc.

- ✓ Qual a área de abrangência das atividades institucionais (internacional - mais de um país), nacional, regional (grandes regiões, estados ou áreas metropolitanas), local (municípios e pequenas localidades): especificar a área, identificar os principais projetos;
- ✓ Público alvo/ beneficiário dos projetos informados (comunidades locais jovens e adolescentes, público escolar, mulheres, lideranças comunitárias, autoridades locais, comunidade científica);
- ✓ Serviços que a instituição mantém (Biblioteca, programa de rádio, programa de TV, videoteca, cursos, publicações);

### **Fontes de recursos e financiamentos**

- ✓ Fontes de recursos e percentual relativo.
- ✓ Contribuições de sócios, doações individuais (não-sócios, público em geral, financiamentos governamentais nacionais (qualquer nível), financiamentos internacionais, financiamentos de empresas, vendas de serviços e/ou produtos, etc.

### **Recursos humanos**

- ✓ Número de funcionários de cada área (direção, pesquisa, RH, marketing, etc)
- ✓ Forma de contrato (voluntário, estagiário, CLTista, etc)
- ✓ Política de RH (Treinamento, avaliação de desempenho, plano de cargos e salários, etc);

### **Produção, tecnologia, instalações e equipamentos**

- ✓ Especificar escritórios, centros de pesquisa, etc

- ✓ Indicar os equipamentos de que dispõe na instituição (Câmera fotográfica, computador, filmadora, fotocopiadora, máquina de escrever, projetor de slides, retroprojetor, televisão, automóvel, vídeo, internet, etc.)

## **2. QUANTO AS POLÍTICAS AMBIENTAIS**

- ✓ Identificar em que tipo de instrumento a entidade se enquadra (Comando e Controle, Voluntário, Econômico) com suas particularidades;
- ✓ Identificar as Falhas de Governo/ ONGs com suas fontes e conseqüências;
- ✓ Avaliar a atuação da ONG com base nos critérios de avaliação de instrumentos de Política Ambiental (Eficácia, eficiência, permanência);

## **3. QUANTO AO TERCEIRO SETOR E SEUS DESAFIOS**

- ✓ Identificar o tipo de ONG e área de atuação da entidade
- ✓ Identificar e avaliar a situação da entidade quanto aos desafios para o Terceiro Setor: legitimidade, eficiência, sustentabilidade, colaboração;

## **4. QUANTO A GESTÃO AMBIENTAL**

- ✓ Identificar a relação com os paradigmas em D & GA
- ✓ Classificar a ONG quanto as Dimensões da GA

## **5. QUANTO AOS MODELOS DE GESTÃO**

- ✓ Identificar e avaliar a ONG em relação aos modelos sistêmico, Tachizawa e Rede.
  - i. Sistêmico
    1. Missão e visão da ONG
    2. Identificar e avaliar a entidade quanto ao seu ambiente interno
    3. Identificar e avaliar a entidade quanto ao seu ambiente externo
    4. Identificar e avaliar os indicadores de gestão da ONG e como o planejamento é avaliado e melhorado
  - ii. Quanto ao modelo de Tachizawa
    1. As principais decisões estratégicas em relação a objetivos/ missão: fontes e formas de captação de recursos, principais parcerias e alianças, relação com governo e iniciativa privada.
    2. As principais decisões internas: a definição de projetos, o controle e o fluxo de caixa;
    3. Os indicadores de gestão para a ONG e sua avaliação: verificar as formas de mensuração e controle
    4. Avaliar os processos produtivos considerando a elaboração, implementação e o monitoramento dos projetos distribuídos nas áreas: Recursos Humanos, Finanças, Marketing e Processos (tecnologia, equipamentos, etc), bem como na área fim (produção). Em Recursos Humanos avaliar: forma de gestão, avaliação e participação. Em Finanças: existência e qualidade do fluxo de

caixa. Em Marketing: promoção da organização e dos seus produtos, imagem da instituição, etc.

5. Analisar os produtos oferecidos a comunidade: tipo, público alvo, etc
6. Analisar além da gestão de RH a forma de captação dos recursos humanos: se voluntários, estagiários, remunerados, etc.