Um mapa do terceiro setor

Pesquisa com 648 organizações não-governamentais (ONGs), realizada em todo o Brasil para detectar seus indicadores de desempenho, traz um panorama preocupante da gestão desse tipo de empresa. Por Eduardo Sergio Ulrich Pace, Leonardo Cruz Basso e Roseli da Silva

No Brasil, o terceiro setor caracteriza-se pela dispersão em inúmeras pequenas ações locais, organizadas por entidades religiosas e leigas, num sistema predominantemente beneficente e de presença marcante na sociedade. Nas últimas décadas, ficou evidente a impossibilidade de continuar existindo uma separação entre os setores público e privado nas ações visando suprir necessidades sociais. O setor privado iniciou, então, um processo de conhecimento de sua responsabilidade social, que, por sua vez, passou a fazer parte de suas atividades estratégicas. Assim, além do preço e da qualidade de produtos e serviços, o setor privado agora reconhece a qualidade das relações com os stakeholders (indivíduos e/ou entidades que têm interesse direto ou indireto na empresa) e com o meio ambiente como algo capaz de agregar valor.

Ainda que não sejam empresas de negócios, as organizações sem fins lucrativos têm "clientes" aos quais destinam seus serviços e devem financiar suas próprias atividades, fatos que as obrigam a pensar em gestão assim como o fazem as empresas que visam o lucro. Um sistema de mensuração de desempenho na criação de valor que se baseie em indicadores de qualidade deve ser considerado, portanto, obrigatório para as ONGs.

Tais indicadores podem ser utilizados tanto para orientar o comportamento dos membros da ONG como para que ela se relacione com seus diferentes stakeholders, que, desse modo, têm como pressionar os gestores por mudanças de ação no caso de haver desempenho inferior ao desejável. A ONG que quer continuar atraindo recursos deve submeter-se de forma transparente à avaliação daqueles de quem toma recursos.

Existem dois desafios particulares na instituição da avaliação de desempenho em empresas do terceiro setor. O primeiro é o fato de que se usam indicadores não-financeiros. O segundo é a resistência das pessoas envolvidas com as ONGs a submeter-se a qualquer tipo de avaliação.

Se indicadores não-financeiros já são de uso limitado nas empresas que visam o lucro –normalmente há medidas de qualidade dos serviços e produtos e de satisfação do público-alvo–, no terceiro setor essa situação é agravada, pois se baseiam em características pouco conhecidas pela sociedade em geral, como a importância do trabalho voluntário e militante, o uso de trocas em espécie e de favores e o efeito

multiplicador da solidariedade. São essas características, contudo, que explicam o sucesso de muitos empreendimentos.

O segundo fator complicador na mensuração de desempenho de empresas do terceiro setor, como já dissemos, é o fato de que as pessoas envolvidas resistem aos indicadores, pois acreditam que estão fazendo a coisa certa e que estão comprometidas com sua causa. Elas tendem a ter as seguintes idéias preconcebidas:

- os procedimentos de controles tomam tempo e são uma tarefa tediosa;
- há o temor de que a rotina estabelecida traga conseqüências negativas, tais como a perda do trabalho dos voluntários;
- o controle é complexo e oneroso financeiramente, pois é feito por especialistas;
- o controle toma tempo de "trabalho real" e, portanto, é considerado um luxo;
- em termos de resultados, quantidade é mais importante que qualidade;
- se os resultados do controle não são quantificáveis, a avaliação não se aplica.

Nota-se então que, para que a gestão atinja seus propósitos, é preciso modificar os modelos mentais vigentes, fazendo com que todos os envolvidos passem a sentir-se responsáveis pelos resultados.

Diante disso, realizamos uma pesquisa para descobrir a capacidade das ONGs brasileiras de demonstrar a mudança que provocaram nas comunidades em que atuam (o que se chama de "prever valor") e sua facilidade de gerar os 57 indicadores estratégicos de desempenho gerais propostos pela pesquisa.

UM PANORAMA DAS ONGs BRASILEIRAS

Para esta pesquisa foram entrevistadas 648 organizações não-governamentais (ONGs) dos 26 Estados brasileiros (leia mais detalhes no quadro sobre a pesquisa). Foram feitas várias descobertas importantes. Em primeiro lugar, no campo da transparência, revelou-se que:

- a maior transparência das ações está associada a maiores volumes de doações de pessoas físicas;
- a maior visibilidade também está associada a maior captação de recursos com origem em convênios internacionais, que sabidamente são mais cuidadosos no acompanhamento de seus projetos;
- as maiores folgas de caixa são encontradas nas ONGs que divulgam resultados.

Uma análise dos detalhes das atividades de cada segmento trouxe à tona outros dados importantes:

- na área de Assistência e Promoção Social, são arrecadados os mais baixos valores, com forte presença no Nordeste, Centro-Oeste e Norte, dedicando-se com prioridade aos problemas da carência alimentar;
- em Educação e Pesquisa, a maioria das entidades tem ações capazes de formar mão-de-obra em atividades alternativas como Música/ Coral/ Teatro/ Dança/ Folclore/ Instrumentos, Esportes, Cursos/ Oficinas Profissionalizantes;
- a área de Saúde detém a maior

O perfil de captação de recursos

Cada entidade pesquisada apresenta, em média, 2,8 segmentos de atuação, predominando a Assistência e Promoção Social, a Educação e Pesquisa, a Cultura e Recreação e a Saúde. A capacidade de arrecadação de fundos por ano situa-se no intervalo entre R$ 50.000 e R$ 1.000.000, sendo que 48,4% das entidades captaram em 2002 entre R$ 50.001 e R$ 500.000.

As entidades com menor capacidade de captação são as que atuam na Assistência e Promoção Social, principalmente no Nordeste; as com captação mais elevada, superior a R$ 50.000 anuais, atuam nos demais segmentos, com crescente concentração no Sudeste. A área de Saúde é exceção, captando acima de R$ 500.000.

capacidade de arrecadação, mas concentra-se no Sudeste e no Sul;
- o segmento Religião destaca-se entre as entidades de menor arrecadação, dedicando-se às áreas de Ensino;
- no segmento Meio Ambiente, percebe-se uma concentração na formação, orientação e treinamento, com pouca dedicação à ação de campo.

Quanto às práticas de planejamento e controle pelo uso da informação gerencial e estratégica, observou-se que:
- a preocupação constante é com a gestão do caixa e o curtíssimo prazo;
- há intenso uso de balancetes mensais pro forma.

No que diz respeito aos recursos humanos, eis algumas descobertas do levantamento:
- 93% das ONGs declaram documentar suas crenças e valores;
- 97% dos funcionários declaram conhecer essas crenças e valores;
- as entidades mais estruturadas também sugerem em seu Código de Ética quais stakeholders são os mais relevantes para elas. Muitas prevêem grande participação da comunidade. No entanto, e surpreendentemente, também são muitas as que dão prioridade para as relações com o público interno –funcionários e prestadores de serviços;
- a mão-de-obra das ONGs é composta de funcionários contratados, voluntários e prestadores de serviços. Possuem funcionários contratados 80% das entidades, com uma média de 21,2 funcionários por entidade, e o número de contratações vincula-se diretamente à capacidade de captação de recursos;
- elevado número de entidades de menor porte do Norte e do Nordeste apresenta-se sem funcionários, que são cedidos integralmente pelas prefeituras;
- uma avaliação dos salários nas entidades que praticam um sistema de comunicação mais aberto com seus públicos mostra que o piso salarial médio alcança R$ 316;
- nenhum segmento tem a maioria de sua mão-de-obra recebendo "até 1 salário mínimo", mas a região Norte tem 59% das entidades remunerando com piso "até 1 salário mínimo";
- quanto aos benefícios oferecidos, cabe destacar a predominância de itens ligados à alimentação;
- o plano de carreira, apesar de ser condição obrigatória para o desenvolvimento de uma organização eficaz, é pobremente desenvolvido no terceiro setor brasileiro, mesmo nas entidades de maior porte. Seu reduzido número espelha a distância que separa o setor dos demais;
- fazendo um cruzamento entre a existência de planos de carreira com a origem dos recursos captados e o nível salarial praticado, observa-se uma relação direta: obtêm mais recursos internacionais e pagam melhor as entidades que se organizam com base na valorização da hierarquia das funções, capazes de atribuir claramente responsabilidades e que atendem às exigências de desempenho negociadas com o doador;

O perfil de público-alvo

Os públicos-alvo identificados na amostra somam 27 e, em média, cada entidade atende até 4,9 deles, sendo a prioridade para Crianças, Adolescentes, Idosos, Adultos e Portadores de Deficiência.

Apesar da maior visibilidade na mídia, os públicos com Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST)/AIDS, Neoplasia e Indígenas não são atendidos por um número significativo de entidades. Na região Norte há, proporcionalmente, o maior número de entidades voltadas para Crianças e Adolescentes, mas é a região mais carente em todos os valores absolutos, com o menor número de organizações.

- 49,1% das entidades da amostra treinam seus funcionários e a média de funcionários treinados atinge 82%;
- os maiores percentuais de treinamento de funcionários pertencem às entidades com maiores folgas de caixa, seguidas por aquelas com recursos de projetos internacionais e aquelas dependentes de receitas de vendas de produtos e serviços;
- o maior volume de treinamento pertence às entidades que se comunicam melhor com seus doadores, com a comunidade e com os órgãos oficiais;
- é possível, pelos dados da pesquisa, associar a estabilidade do quadro funcional à melhoria de sua qualidade e ao treinamento;
- o papel do voluntariado, complementar aos quadros funcionais, é importantíssimo, com 78% da amostra declarando possuir voluntários, com alto número médio de voluntários (30) por organização e com estabilidade média elevada (5 anos), principalmente nas entidades menores, dada a demanda por pessoas com menor qualificação;
- 44% das ONGs declararam ter uma coordenação de voluntários, sendo que essa resposta foi verificada nas entidades de tamanho maior e que apresentam indicadores de busca de qualidade organizacional, principalmente naquelas localizadas no Sudeste e no Sul;
- a nova legislação trabalhista para a contratação de voluntários está presente em metade das organizações, existindo uma relação direta entre os usuários da nova lei e as melhores práticas de gestão e de comunicação;
- 30,7% das entidades da amostra dão treinamento aos voluntários. As razões apresentadas para o menor investimento em voluntários são duas: sua instabilidade e o fato de já se apresentarem treinados;
- entidades com maior investimento em treinamento de voluntários possuem quadros mais estáveis de profissionais e costumam ter dois pontos em comum: funcionários mais versáteis e melhores práticas de gestão;
- a região Sul possui o índice relativo mais baixo do País em entidades com a totalidade de voluntários treinados, o que pode estar relacionado à melhor qualidade da mão-de-obra na região;
- os prestadores de serviços, por sua vez, concentram-se nos departamentos Operacionais, Administrativos e de Marketing das ONGs e estão presentes em entidades de todos os portes, embora com destaque para as de maior arrecadação.

O perfil de distribuição regional

Na distribuição regional dos segmentos, os de Assistência e Promoção Social, Educação e Pesquisa, e Cultura e Recreação predominam no Sul e no Nordeste. No Sudeste, no Centro-Oeste e no Norte, destaca-se o de Saúde. As Atividades Internacionais e as Associações Profissionais, de Classes e Sindicatos têm elevada presença no Sudeste; o Sul e o Norte detêm o maior número de organizações de Meio Ambiente. No Nordeste também é importante a participação das organizações de Desenvolvimento e Moradia e, no Norte e no Centro-Oeste, sobressaem as ações no campo da pessoa humana, seja nos seus direitos, seja nos aspectos de saúde e de formação religiosa. As entidades com maior poder de arrecadação têm uma concentração crescente no Sudeste. Já as entidades com até R$ 10.000 de arrecadação estão localizadas principalmente no Nordeste.

Sobre as questões organizacionais e de gestão, a pesquisa revelou que:

- a responsabilidade pela administração das entidades quase sempre cabe a um colegiado, geralmente o Conselho Diretor, que foi encontrado em praticamente toda a amostra;
- metade das entidades pesquisadas tem seus administradores como membros do Conselho Diretor, o que propicia a integração entre o planejamento e a execução, reduzindo a burocracia interna no processo decisório e conferindo maior foco à operação;

■ a maior participação dos membros se dá nas áreas de Apoio e a área de Marketing detém a menor participação de conselheiros, o que é surpreendente, já que os conselheiros são tidos como os mais indicados para a divulgação e para a captação de recursos, pois são os maiores conhecedores das necessidades de sua organização;
■ sob o aspecto organizacional, os departamentos Operacional e Administrativo possuem os maiores quadros de funcionários; a maioria das entidades pesquisadas tem até 11 funcionários nesses departamentos;
■ a existência de uma área dedicada às relações com pessoas constitui um indicador de qualidade, uma vez que as funções inerentes ao departamento de Recursos Humanos são essenciais para a prestação de serviços. A análise das organizações que alegam ter alguma gestão de pessoas, no entanto, mostra um quadro desolador, pois 75% dos entrevistados não possuem nenhuma estrutura nessa área, terceirizando essas tarefas para a contabilidade ou para a área administrativa.

Não se trata apenas de um problema das entidades mais carentes. Essa terceirização, que prioriza somente os procedimentos legais e formais, também aparece maciçamente nas entidades que arrecadam valores expressivos.

Por fim, a pesquisa descobriu que:

■ o conhecimento e a utilização de indicadores de desempenho são insuficientes, podendo-se afirmar que ou são inexistentes ou simplórios demais, pois exigiriam uma competência e uma qualificação funcional pouco freqüentes na maioria das entidades.

Os indicadores praticamente se restringem às entidades de maior porte, o que faz com que a gestão da maioria das ONGs se baseie em fatos passados, sem preocupação estratégica.

USO DE INDICADORES DE DESEMPENHO

Como já dissemos, os indicadores de desempenho foram analisados sob três perspectivas: a freqüência de uso, a capacidade de prever valor e a facilidade de gerar esses indicadores.

Freqüência de Uso

A análise da freqüência de uso (FU) mostra a predominância de medidas financeiras de caráter de curto prazo, menos complexas, portanto mais fáceis de ser obtidas, decorrentes da pressão permanente da escassez de recursos, da necessidade de controles básicos do dia-a-dia, sem preocupações estratégicas.

Por outro lado, observando o ranking das medidas com menor média de freqüência de uso, fica evidenciado que a importância atribuída pelos autores aos aspectos da eficácia e da eficiência dos processos, bem como da busca da qualidade não está absolutamente presente nas entidades pesquisadas. Destaca-se o baixo interesse em avaliar seu ambiente competitivo, bem como subordinar os gestores a processos internos de avaliação.

Se se tirar a média de acompanhamento pelas ONGs dos 57 indicadores de desempenho definidos pela pesquisa, o resultado será assustador: as ONGs utilizam, em média, 28,4% dos indicadores apresentados. O indicador de desempenho mais empregado é "Saldo de Caixa Disponível", uma medida financeira acompanhada por 82% das instituições pesquisadas. Eis os outros indicadores mais adotados, em ordem decrescente:

■ "Contas a Pagar sobre o Valor Total de Compras" e "Total da Folha de Pagamento sobre o Número de Funcionários";
■ "Despesas com Manutenção de Programas";

- "Número de Acordos ou Convênios com Entidades Públicas que Visam Fortalecer sua Ação", "Ativo Circulante sobre Passivo Circulante" e "Número de Atividades que Envolvam a Família do Usuário".

Em suma, seis das onze medidas financeiras apresentadas pela pesquisa figuram entre os primeiros lugares e são as menos complexas entre as existentes. Na outra ponta estão indicadores como Independência de Gestão, Qualidade, Ambiente Competitivo e Eficiência de Processo.

Capacidade de Prever Valor

A identificação de indicadores contendo capacidade de prever valor (CPV) propicia melhor conhecimento interno e externo da operação das entidades, produzindo conclusões redirecionadoras do comportamento dos gestores.

Vale destacar a não-ocorrência de medidas financeiras nesse levantamento. Isso pode ser conseqüência da ausência da avaliação de desempenho com base em resultados financeiros e de uma prioridade dada à avaliação qualitativa. Predominam indicadores relativos à gestão de pessoas, o que, por um lado, contrasta com a já apontada ausência de um arranjo organizacional formal para a área, mas, por outro, mostra o reconhecimento da importância das relações interpessoais, destacadas pela presença dos altos índices de treinamento e do peso do voluntariado. O reconhecimento da importância atribuída ao perfil dos administradores e ao seu comportamento também revela uma conscientização da tendência mundial relativa à necessidade de boas práticas de gestão.

Apesar da importância do relacionamento das entidades com o ambiente externo de clientes, as medidas voltadas para a avaliação da efetividade de suas ações ainda são poucas. Essas conclusões são validadas pela existência de um hiato de comunicação, em que se reconhece a importância das categorias Ambiente Competitivo e Qualidade / Independência de Gestão, mas se apresenta baixa disponibilidade de informação. Com Recursos Humanos ocorre o oposto, ou seja, há excesso de informação.

Quanto aos níveis salariais, estes se encontram associados a fatores como os ideais dos funcionários, origem dos recursos como decorrência de uma boa gestão, de convênios internacionais ou, ainda, da complexidade da operação, como no caso da venda de serviços e produtos, que remuneram melhor do que as entidades que captam de órgãos oficiais.

Os entrevistados avaliaram que os seguintes indicadores têm maior capacidade de prever valor:

- os nove indicadores da categoria Administração de Recursos Humanos;
- seis dos sete indicadores da categoria Qualidade / Independência de Gestão;
- cinco das sete medidas da categoria Eficiência de Processo;
- quatro dos cinco indicadores de Satisfação do Cliente.

A capacidade de prever valor de três indicadores financeiros relativos à receita de vendas foi percebida como mais baixa.

Facilidade de Gerar os Indicadores

A importância atribuída à facilidade de obtenção de informações para gerar indicadores decorre em parte dos quadros mais enxutos e das necessidades de acompanhamento dos processos internos, sempre afetados pela escassez de recursos.

Os gestores, ao adotarem um comportamento racional, tendem a abandonar indicadores de alto custo de geração ou de complexidade de análise. Os indicadores

referentes ao recurso produtivo e à gestão de pessoas surgem, por sua importância e disponibilidade, como as medidas mais acessíveis.

Por outro lado, e de forma preocupante, dado o volume de recursos alocados e as expectativas geradas pela literatura, não são reconhecidas como relevantes as sempre requeridas competência, habilidade e capacidade de implementação estratégica dos funcionários, havendo atenção apenas com os aspectos quantitativos do desempenho.

A pesquisa mostrou que são consideradas como mais fáceis de gerar os indicadores da categoria Administração de Recursos Humanos, já que seis das nove medidas dessa categoria estão entre as sete medidas que ocuparam o primeiro lugar.

Como indicador mais difícil de obter figuraram, em último lugar, "Disputas judiciais com usuários dos produtos/serviços" e, em penúltimo, duas medidas da categoria Ambiente Competitivo e duas de Qualidade - Independência de Gestão.

Relações Significativas

Para finalizar, vale citar uma associação estatisticamente significante entre a freqüência de uso de indicadores de desempenho, a capacidade de prever valor e a facilidade de geração desses indicadores. Os resultados da pesquisa sugerem que, em média, a freqüência de uso é condicionada pela facilidade de geração (quanto mais fácil é gerar um indicador, mais usado ele é) e que a capacidade de prever condiciona a freqüência de uso (quanto mais incapaz de prever valor é um indicador, menos usado ele é).

ATENDIMENTO VERSUS GESTÃO

Afirma-se que a experiência da gestão das empresas privadas, e mesmo das organizações públicas governamentais, tem servido de forma inadequada para a gestão das organizações não-governamentais. De fato, ao se pesquisar a existência de instrumentos facilitadores do planejamento e da gestão de longo prazo, verifica-se que, provavelmente por estes serem mais trabalhosos e sofisticados, quase sempre se restringem às entidades de maior porte. Isso faz com que, ainda que desejável, a abrangência da ação de transformação não consiga, em sua maioria, superar os limites do atendimento ao público-alvo.

Saiba mais sobre a pesquisa

A pesquisa considerou inicialmente uma amostra de 6.545 entidades não-governamentais cadastradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão ligado ao Ministério do Desenvolvimento Social, registradas como sendo de assistência social e consideradas filantrópicas. Ao longo do processo, a população reduziu-se a 5.326 entidades e a amostra final foi de 648 casos, selecionados aleatoriamente entre entidades constantes nos registros de endereçamento.

Sua distribuição pelos 26 Estados brasileiros é proporcional à quantidade de ONGs em cada um deles, sendo que Tocantins teve 16 pesquisadas, Rondônia 20, Amazonas 20, Acre 6, Pará 25, Amapá 4, Goiás 22, Mato Grosso 25, Mato Grosso do Sul 32, Distrito Federal 17, Pernambuco 15, Bahia 9, Ceará 24, Maranhão 19, Paraíba 8, Piauí 13, Rio Grande do Norte 10, Alagoas 14, Sergipe 11, São Paulo 99, Rio de Janeiro 39, Minas Gerais 50, Espírito Santo 20, Paraná 40, Rio Grande do Sul 42 e Santa Catarina 48.

As ONGs pesquisadas encaixavam-se nas seguintes áreas de atuação: Assistência e Promoção Social, Defesa de Direitos Civis e Organizações Políticas, Desenvolvimento e Moradia, Educação e Pesquisa, Meio Ambiente, e Saúde. O número de respondentes de cada questão não coincide necessariamente com o número total de entidades da amostra, pois nem todas as entidades responderam a todas as questões formuladas. As entrevistas foram feitas pessoalmente ou por telefone.

Os seguintes atributos foram pesquisados: freqüência de acompanhamento e uso desses indicadores pelas ONGs; capacidade do indicador adotado de demonstrar a mudança provocada pela instituição na comunidade, ou seja, de prever valor; e facilidade de gerar os indicadores. A freqüência de uso (FU) de determinados indicadores é uma função da capacidade de prever valor (CPV) contida nesses indicadores e da facilidade de gerar o indicador (FGI).

Foram analisados 91 indicadores estratégicos de desempenho, sendo 57 gerais, entre financeiros e não-financeiros, e 34 específicos por área de atuação das ONGs, mas este estudo concentrou-se na análise apenas das medidas financeiras e não-financeiras gerais.

Os indicadores financeiros foram 11, os de qualidade de produtos ou serviços 4, os de satisfação do cliente 5, os de eficiência de processo 7, os de inovação de produto ou processo 2, os de ambiente competitivo 8, os de qualidade e independência de gestão 7, os de administração de recursos humanos 9 e os de responsabilidade social 4.

Na avaliação econométrica dos resultados, adotou-se a metodologia da análise de cluster, que tem como objetivo determinar se diferenças significativas entre as 57 medidas podem ser identificadas por meio de seus escores médios de freqüência de uso, capacidade de prever valor e facilidade de obtenção.

A freqüência de uso, variável dependente, a capacidade de prever valor e a facilidade de gerar o indicador de desempenho, variáveis independentes, foram pesquisadas nas escalas apresentadas na tabela a seguir:

Freqüência de Uso (FU)	Não usa	0
	Diária	1
	Semanal	2
	Quinzenal	3
	Mensal	4
	Bimestral	5
	Trimestral	6
	Quadrimestral	7
	Semestral	8
	Anual	9
	Bienal	10
	Trienal	11
	Quadrienal	12
Capacidade de Prever Valor (CPV)	Bastante capaz	1
	Razoavelmente capaz	2
	Nada capaz	3
Facilidade de Gerar o Indicador (FGI)	Muito difícil	1
	Difícil	2
	Nem difícil, nem fácil	3
	Fácil	4
	Muito fácil	5

Fonte: Autores (MackPesquisa).

Eduardo Sergio Ulrich Pace, Leonardo Cruz Basso e Roseli da Silva são professores dos programas de pós-graduação e graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie. A pesquisa foi financiada pelo Fundo Mackenzie de Pesquisa - MackPesquisa.