

---

## A QUESTÃO DA AVALIAÇÃO DA LEGITIMIDADE DE ONGS

---

ARTIGO – GESTÃO AMBIENTAL

*Daniel Siqueira Pitta Marques*

Mestrando no curso de Administração de Empresas da FEA/USP

E-mail: dspmarques@uol.com.br

Recebido em: 01/08/2003

Aprovado em: 10/07/2005

*Edgard Monforte Merlo*

Doutor em Administração de Empresas da FEA/USP

Professor do Departamento de Administração da FEARP/USP

E-mail: edgardmm@usp.br

*Marcelo Seido Nagano*

Pós-doutorado em Computação Aplicada da LAC/INPE

Professor do Departamento de Engenharia de Produção da EESC/USP

E-mail: drnagano@usp.br

### RESUMO

A questão da avaliação da legitimidade de organizações não-governamentais (ONGs) recebeu uma importante contribuição teórica com a proposta de ATACK (1999). Com base nessa contribuição, os autores deste artigo desenvolveram e aplicaram um questionário visando a avaliação da legitimidade de duas ONGs no Estado de São Paulo.

Ao sistematizar e gerar um roteiro estruturado, o artigo apresenta a proposta de uma ferramenta que operacionaliza a contribuição teórica do autor supracitado. Ao final do trabalho, as principais considerações obtidas com a pesquisa realizada são discutidas, confrontando-se ambos os casos com o referencial teórico de Atack.

### *EVALUATION OF THE LEGITIMACY OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS – NGOS*

### *ABSTRACT*

*An important theoretical contribution was proposed by Atack in 1999 for the evaluation the legitimacy of non-governmental organizations – NGOs. Based upon his contribution a questionnaire was developed to evaluate two NGOs in the state of São Paulo. With the development of a systematic and structured sequence, a tool is presented which makes this theoretical contribution operational. Results obtained were then analyzed and compared with Atack's theoretical proposition.*

## 1. INTRODUÇÃO

A atual conjuntura das organizações pode ser caracterizada como de mudança e revisão de papéis das instituições na sociedade. O papel que as instituições sociais exercem na sociedade, conforme NORTH (1990), é de grande importância, pois estas provêm a estrutura para a interação humana. Entre os aspectos que têm passado por transformações estão as funções típicas exercidas pelo Estado. Nesse sentido, durante a década de noventa assistiu-se ao crescimento do número de organizações não-governamentais (ONGs) desempenhando funções públicas.

A crescente participação das ONGs nos mais diversos aspectos da sociedade, tanto nacional quanto internacional, vem criando uma demanda por critérios que possam determinar seu grau de legitimidade (LISTER, 2003). O papel dessas organizações na realização de ações voltadas para o desenvolvimento social e ambiental foi ampliado e a discussão acadêmica sobre os aspectos relacionados às formas de gestão das ONGs tem-se intensificado (CANDLER, 2001). Essa questão ganha maior relevância se o volume das atividades das ONGs e dos recursos que são por elas administrados for considerado (RAUSTIALA, 1997).

GIDEON (1998) alerta para o fato de que muitas das novas ONGs desempenham papéis “oportunistas”, relativamente aos seus interesses e ao modo como se relacionam com governos, prejudicando, em alguns casos, a imagem do setor e a atuação de organizações mais antigas.

As ONGs devem ser organizadas e administradas de maneira que sua sobrevivência, que depende de sua habilidade em obter e manter legitimidade perante uma gama de atores, seja assegurada. Ao alinhar-se muito proximamente a algum desses diversos atores (sociedade civil, poder público, fundações, governos ou iniciativa privada), uma ONG pode ter abalada a sua transparência e a sua habilidade em manter e desenvolver o capital social proveniente de suas relações sociais. Adicionalmente, sua legitimidade também pode ser afetada, caso seus interesses organizacionais sejam vistos como prevalecendo aos interesses de outras partes, principalmente do público em geral. Uma avaliação da legitimidade das ONGs (principalmente das ONGs internacionais, neste

caso) é uma diretiva importante ao se medir seu papel na economia global e sua habilidade em desenvolver e utilizar o capital social (TEEGEN, 2003).

Considerando como base o referencial teórico formulado por ATACK (1999), o presente trabalho desenvolveu um roteiro de entrevista que objetivou a aplicação das questões formuladas pelo autor supracitado a duas ONGs brasileiras. Com o trabalho, objetivou-se a formulação de um roteiro operacional para a avaliação da legitimidade. Adicionalmente, a aplicação a dois casos concretos possibilitou uma avaliação crítica de possíveis dificuldades associadas aos critérios definidos para a legitimidade de organizações desse tipo.

## 2. O CONCEITO DE ONG

De uma forma geral, pode-se conceituar as organizações não-governamentais como organizações privadas, mas com finalidade pública e sem fins lucrativos. Geralmente, são associações de direito privado com atuação voltada para questões de interesse público. Segundo VAKIL (1997), as ONGs são organizações privadas, independentes, de caráter não-lucrativo e movidas pela busca de melhorias na qualidade de vida de pessoas menos favorecidas. Em síntese, essas organizações não são controladas por nenhum governo ou órgão público, mas são elementos da sociedade civil, ocupam um espaço entre os indivíduos e o Estado e oferecem a possibilidade de uma auto-organização social e ações conjuntas (LEHNING, 1998).

De acordo com o exposto, excetuando-se o fato de não possuírem fins lucrativos e de realizarem trabalho voluntário com fins públicos, verifica-se uma proximidade entre as características de uma ONG e as de uma organização empresarial. Em virtude de serem organizações de Direito Privado, as ONGs possuem uma flexibilidade administrativa maior que a do Estado, que é regido pelo Direito Público, resultando em uma estrutura organizacional de atuação relativamente mais dinâmica.

O Conselho Econômico e Social da ONU, em parecer datado de 27 de fevereiro de 1950, definiu as organizações não-governamentais como sendo “qualquer organização internacional que não é criada por via de acordo internacional e por esta

razão deve ser considerada como uma organização não-governamental internacional”. Esta definição por via da negação entende por **acordo internacional** aquele decorrente do direito internacional público (SEITENFUS, 2000: 249).

### **3. OS CRITÉRIOS DE LEGITIMIDADE DAS ONGS**

A atuação e as finalidades das ONGs têm sido muito diversas. Seus graus de autonomia podem variar, elas podem ter meios próprios de obtenção de recursos e possuir total liberdade na definição de suas ações. Adicionalmente, podem apenas executar projetos determinados, financiados e fiscalizados por governos, organizações internacionais ou empresas do setor público e privado.

Embora um número considerável de ONGs comercialize produtos e serviços, apenas em 3,83% dos casos essa é a maior fonte de recursos das ONGs, conforme ABONG (2002).

A aplicação de recursos em nome do bem público é uma questão relevante, principalmente no tocante às ONGs. Esse processo faz com que surjam questões relativas tanto à origem de sua autoridade e poder para realizar seus trabalhos e aplicar recursos em nome do bem público, quanto ao controle dos seus recursos, considerando-se os seus propósitos.

A preocupação com o controle das ONGs também é do Estado e dos meios jurídicos de controle de que este dispõe, já que elas representam uma “inovação institucional”, sujeitas a um marco legal inovador quanto ao seu modo de relacionamento com o Estado, conforme observado por MODESTO (2001).

LISTER (2003) afirma que, embora o conceito de legitimidade seja amplamente utilizado, sua definição raramente é clara e geralmente diz respeito ao direito de uma organização fazer algo na sociedade.

HERTEL (2003) afirma que se pode considerar legitimidade como uma adequação do comportamento a princípios, padrões ou regras aceitas. Seu conceito poderia ser expandido às maneiras de se obter uma cooperação voluntária baseada em uma comunicação honesta e em uma persuasão racional.

Os critérios de legitimidade podem, ainda, nortear ações e oferecer diretrizes para, por exemplo, a criação de um código de conduta. Um código de conduta, segundo ADAIR (1999), estabeleceria padrões de governança corporativa, transparência financeira, sistemas democráticos de trabalho e comportamento ético. Nesse sentido, as ONGs seriam habilitadas em conformidade com sua conduta e poderiam consolidar sua base de apoio, o que conferiria maior autoridade e credibilidade a suas atividades. Sua legitimidade seria ampliada por meio da prestação de contas, abertura à fiscalização pública, aderência a padrões éticos e de comportamento aceitáveis e compromisso de desempenhar uma abordagem democrática aos seus membros e apoiadores.

Conforme ATACK (1999), o conceito de legitimidade, ao incorporar justificativas morais para a ação política e social das ONGs, agrupa questões relacionadas à base normativa dessas organizações. Os dois diferentes tipos de legitimidade propostos pelo autor são o formal-procedimental e o substantivo-proposital. Esses dois tipos, por sua vez, fornecem quatro critérios diferentes de legitimidade para verificação das ONGs, quais sejam: a representatividade e valores distintos para a legitimidade formal-processiva, e a efetividade e o *empowerment*, relacionados à legitimidade substantivo-proposital.

O conceito de *empowerment* está relacionado ao processo de construção de capacidade, participação e autonomia, envolvendo a tomada coletiva de decisão e controle sobre as deliberações que afetam o próprio destino, para a legitimidade substantivo-proposital.

Neste trabalho, foram realizados dois estudos de caso, de maneira a aplicar os tipos e critérios de legitimidade a ONGs ambientais da região de Ribeirão Preto. Os quatro critérios propostos por ATACK (1999) para avaliar a legitimidade de ONGs serviram de base para a construção de um roteiro de entrevistas.

Conforme o autor supracitado, os critérios formais procedimentais são aqueles relacionados aos princípios com os quais o Estado opera. Estariam relacionados, por exemplo, com a forma de uso do poder e autoridade do Estado, provenientes da própria população, para estabelecer procedimentos que forneçam a maior gama possível de bens à população, enquanto preserva a ordem

social. Em relação às ONGs, esses critérios objetivam analisar seus métodos de operação. Observe-se que as ONGs lidam com o interesse público; porém, ao contrário do Estado, são organizações privadas e autônomas, não necessariamente representativas de uma população.

Ainda conforme ATACK (1999), os critérios substantivo-propositais focam os resultados da atuação do Estado, como o acesso e a distribuição dos benefícios de maneira igualitária entre a população. Em relação a esses critérios, as ONGs são analisadas quanto aos seus interesses, já que podem atuar até em benefício próprio, visando, por exemplo, a obtenção de mais recursos para suas próprias atividades.

O primeiro critério formal-procedimental é a representatividade. Ela compreende métodos de operação das ONGs que envolvem aspectos como a transparência, a responsabilidade e a participação. Mesmo organizações voluntárias podem não ser controladas diretamente por seus membros, mas o fato de serem responsáveis e transparentes em relação aos seus integrantes, parceiros ou beneficiários pode determinar a sua legitimidade. Também não há necessidade de a representatividade se encaixar em um modelo formal ou legal, desde que sua estrutura e *performance* tenham como suporte uma rede de conexões pessoais e/ou informais, embora uma estrutura informal seja mais propícia a acobertar divisões de poder e controle dentro da organização.

Outra questão é a diversidade de interesses envolvendo as atividades das ONGs. Muitas vezes, pode haver divergência entre os interesses de seus membros, parceiros, colaboradores e beneficiários, e os de seus financiadores e mantenedores, entre eles governos, gerando dificuldades para a priorização e conciliação da multiplicidade de interesses. Embora as ONGs sejam livres para expressar seus pontos de vista, elas nem sempre conseguem expressar os interesses da população ou de parte dela. Qualquer peso dado à opinião de uma ONG deve ser ponderado por outras ONGs e por setores não organizados da sociedade (JOHNS, 2001). Deve-se considerar ainda que muitas delas podem ser controladas por poucas pessoas ou por grupos estrangeiros. Finalmente, podem ocorrer casos em que não são feitas consultas a grupos independentes, ou em que há pouco conhecimento

técnico sobre os tópicos abordados (SOUZA e MERLO, 2002).

As ONGs, que possuem a responsabilidade de prestar serviços sociais básicos, deveriam ainda apresentar transparência e prestação de suas contas à sociedade. Teriam de tornar públicas as informações sobre suas atividades e processos de tomada de decisão, como requerem dos governos, pois, ao assumirem funções públicas, elas deveriam também ser alvo do escrutínio público. Essa necessidade cresce conforme aumentam as responsabilidades assumidas, e a melhora de sua qualidade deve ser uma preocupação constante. O fornecimento de informações que apresentem credibilidade é essencial na denúncia de situações que violam direitos.

Embora ainda haja uma literatura crescente sobre como as ONGs podem incrementar sua prestação de contas às populações-alvo, os trabalhos realizados e os resultados produzidos ainda são pouco conclusivos, dada a complexidade do tema (PAPADOPOULOS, 2003). Algumas sugestões visam assegurar a participação de representantes das comunidades locais no corpo diretivo e nas atividades das organizações. Por outro lado, há organizações buscando manter a transparência e a aplicação de um código de conduta. A adoção de um *ombudsman*, de uma ouvidora, ou ainda a realização de auditoria social também podem ser consideradas parte desse esforço (TUIJL, 1999).

A distinção de seus valores é o segundo critério formal-procedimental. A solidariedade com uma causa compartilhada pelos membros acaba sendo o princípio normativo que regulamenta as ONGs, caracterizando sua distinção em relação aos mecanismos de mercado, preço dos bens e ao princípio regulatório da autoridade, inerente ao Estado. Nas ONGs, os relacionamentos geralmente são baseados nos interesses e necessidades comuns dos membros, assim como na participação destes nas decisões e nos benefícios gerados pelas mudanças econômicas e sociais. Os relacionamentos nas ONGs devem refletir os valores universais que elas promovem, isto é, igualdade de oportunidade, transparência e democracia (TUIJL, 1999). O foco no melhoramento social provê legitimidade à maioria das ONGs, aos olhos do público em geral, pois suas motivações não estariam “corrompidas” pela maximização do lucro (TEEGEN, 2003). A

solidariedade torna-se tanto um valor a ser promovido como uma característica do estilo de trabalho das ONGs.

Essas relações de solidariedade podem se estender a outras ONGs, comunidades ou grupos sociais. Adicionalmente, o fato de serem organizações voluntárias faz com que seus valores devam ser compartilhados, já que os recursos para sua manutenção são, em sua maioria, provenientes de fontes externas. O seu voluntarismo é compatível com o reconhecimento de direitos e clamores morais de outras pessoas e/ou organizações, enquanto relações baseadas na autoridade ou na troca não o são. Assim, esses valores acabam por fornecer uma fonte distinta de legitimidade às ONGs, como agentes das causas que se propõem defender, dando-lhes justificativa moral ou suporte normativo.

O primeiro critério substantivo-proposital de legitimidade é a efetividade com que a organização alcança suas metas. As ONGs, em razão de sua flexibilidade, proveniente do fato de serem organizações privadas, têm, presumivelmente, uma maior eficácia e eficiência na realização de programas, bem como na detecção dos problemas e necessidades de uma população ou um ecossistema, por exemplo. Essa pode ser uma das razões da crescente participação e importância que as ONGs têm no âmbito das questões ambientais.

Além disso, valores como solidariedade e voluntarismo contribuem com motivação e incentivo à sua efetividade como agente de desenvolvimento e proteção ambiental. A credibilidade das ONGs depende de sua efetividade, ou seja, da experiência e competência com que realizam suas atividades. No estudo das ONGs, são importantes os métodos de avaliação, já que muitas vezes essas organizações não controlam todas as variáveis envolvidas no processo e, freqüentemente, ações de sucesso podem ter resultados diferentes em condições ou situações diferentes. Segundo JOHNS (2001), o suporte das ONGs é sua habilidade em representar classes de pessoas ou ter um conhecimento especializado em determinadas áreas

O segundo critério substantivo-proposital relacionado à legitimidade das ONGs é o *empowerment*. Através desse critério, as populações-alvo da ação das ONGs devem passar por um processo de construção de capacidade, para

que tenham controle direto de suas vidas e das decisões que as afetam.

A formação de uma rede de organizações que possibilite apoio e confiança entre as ONGs, a existência de um processo coletivo interno de tomada de decisão e a possibilidade de participação da sociedade são aspectos de grande importância na construção de processos de gestão mais transparentes nessas organizações. Ao final desse processo de construção de legitimidade, a situação ideal poderia ser, até mesmo, a sociedade conseguir auto-suficiência em relação às ONGs nos seus processos de construção de capacidade.

As condições operacionais de atuação e tomada de decisão de ONGs e de Estados são diferenciadas, no sentido de que as primeiras atuam com maior autonomia. Entretanto, o desafio que se coloca reside em que essa característica esteja associada a mecanismos participativos que ajudem na gestão de suas atividades públicas. As ações de proteção e conservação do meio ambiente e desenvolvimento sustentável são importantes indicadores, mas também têm importância na conscientização das sociedades, na sua sustentabilidade e autonomia. Muitas vezes, porém, há um risco inerente nessas organizações, que é a possibilidade de que a rigidez de seus valores centrais possa comprometer até mesmo suas próprias razões de atuação na sociedade, conforme mostrou CANDLER (2001).

HERTEL (2003) também apresentou considerações similares aos critérios de legitimidade encontrados em ATACK (1999). Segundo o autor, a prestação de contas caminha conjuntamente com a responsabilidade social e a habilidade de justificar a forma de conduta e as obrigações de uma organização. A transparência visa garantir, entre outros aspectos, ausência de corrupção e abertura a atores de fora da organização. Questões como representatividade, legitimidade, prestação de contas e transparência são significativas para companhias inseridas no processo de globalização, para instituições públicas reguladoras e também para a própria sociedade. Conforme o estudo apresentado, o grande desafio é encontrar maneiras concretas de estimular a transparência, legitimidade e prestação de contas dos atores envolvidos na tomada de decisão dos aspectos econômicos globais futuros.

Conforme TUIJL (1999), são consideráveis os desafios das ONGs para desenvolver ações que

objetivem criar relacionamentos produtivos, prestar contas à sociedade e construir relacionamentos democráticos na sociedade civil internacional. Uma das chaves para o processo seria o tratamento igualitário e transparente das informações e dos recursos financeiros, aliado à prudência na construção de relacionamentos com comunidades e ONGs locais.

GILLESPIE (2002) afirma que, entre os fatores analisados para credenciar as ONGs a participar em fóruns multilaterais internacionais, estão a organização em si própria, o modo como está estruturada e a presença de estatutos democraticamente adotados, compreendendo um processo transparente de tomada de decisão. Mesmo que haja presença governamental na organização, isso não deve interferir em seu ponto de vista. Além disso, relatórios sobre as fontes de financiamento devem estar disponíveis, para o caso de serem requisitados. Na busca de uma legitimidade para as ONGs, os padrões internacionais estabelecidos analisam a habilidade dessas organizações de realizarem contribuições adequadas às suas assembléias.

Quando a avaliação das ONGs envolve organizações que recebem repasse de verbas públicas, a preocupação, para alguns autores, deve ser ainda maior. Segundo JOHNS (2001), há algumas questões que devem ser consideradas ao se avaliarem o suporte e a credibilidade dados a uma ONG, e que podem ajudar a opinião pública a verificar a eficácia governamental na seleção de organizações que receberão dinheiro público. Sem esgotar o tema, o autor sugere uma lista de pontos a serem avaliados, como a adequação da maneira como a ONG é dirigida, sua representatividade e conexões com a sociedade, a prestação de contas e o fornecimento de relatórios financeiros a seus membros, o modo como arrecada fundos e a natureza e extensão do conhecimento especializado que alega possuir.

#### 4. MÉTODO DA PESQUISA

A discussão apresentada por ATACK (1999) tem servido de referencial teórico para a discussão de como os processos de gestão e participação podem possibilitar que a legitimidade das ONGs seja eficaz. Entretanto, ainda são poucos os casos em que suas contribuições foram aplicadas à avaliação

dessas organizações. Com base nos critérios propostos pelo autor, formulou-se um roteiro de entrevista, para posterior aplicação a duas ONGs. A finalidade do estudo desenvolvido residiu na construção e avaliação da implementação do roteiro de pesquisa; pretendeu-se com isso colaborar com a sistematização do referencial teórico do autor supracitado.

A pesquisa realizada baseou-se na metodologia do estudo de caso, pois, conforme YIN (2001), o fenômeno é investigado dentro de seu contexto, onde os limites entre ambos não estão claramente definidos e existem mais variáveis de interesse que pontos de dados. Adicionalmente, utilizou-se uma entrevista semi-estruturada, em virtude de os entrevistados possuírem “uma reserva complexa de conhecimento sobre o tópico em estudo” (FLICK, 2004: 95). O estudo realizado objetivou identificar a presença dos critérios de legitimidade (anteriormente mencionados) nas ONGs analisadas.

As etapas do trabalho foram: a elaboração do roteiro de aspectos que contemplavam as preocupações com a legitimidade mencionadas na teoria; posteriormente, a seleção das ONGs que seriam objeto do estudo, às quais foi aplicado o roteiro elaborado de entrevista.

A escolha das duas ONGs deveu-se aos seguintes motivos: serem representativas na região de atuação no segmento ambiental e terem desenvolvido trabalhos de grande impacto regional nos campos de reflorestamento, conscientização, mobilização e gestão ambiental. Foram escolhidas duas organizações, em razão da possibilidade de comparação entre elas, tanto para a compreensão dos pontos em comum quanto para a explicação das diferenças.

As entrevistas foram realizadas no segundo semestre de 2002. O principal dirigente de cada uma das organizações foi entrevistado, de acordo com o roteiro definido no Quadro 1. Adicionalmente, as informações obtidas nas entrevistas foram complementadas e confrontadas por meio de contatos com outros membros da diretoria, de observação *in loco* das atividades desenvolvidas, de consulta aos respectivos *websites*, de contatos com clientes e populações-alvo, de obtenção e leitura de informativos, de observação das reuniões de diretoria e de leitura de atas e estatutos.

**Quadro 1: Roteiro de entrevista – Critérios de legitimidade**

**Critério Representatividade: Fatores a serem analisados**

- 1) Transparência da organização: A Ong divulga seus balanços e os resultados (financeiros ou não) de seus projetos? Como isso é feito? Como é atendida uma pessoa que procure a organização para obter esses dados? O detalhamento das informações fornecidas permite um acompanhamento de suas atividades? Existem atas detalhadas das reuniões?
- 2) Membros: Quais são seus membros? Como seus membros chegaram a essas posições? Qual o critério para se tornar um membro da ONG? Mencionar alguns casos de pessoas que se tornaram membros dessa maneira. Como a ONG foi formada? Os membros contribuem financeiramente (é uma condição necessária)? Existem outras formas de contribuição, como trabalho? Quais as formas de trabalho?
- 3) Abertura à participação: Quais as possibilidades de participação? É possível o envio de sugestões? Como é o processo de encaminhamento e atendimento? Como ocorre a aceitação de voluntários? Exemplos. Existe um cronograma de reuniões? Estas são abertas à participação? Qual a porcentagem de voluntários?
- 4) Responsabilidade social: Quais projetos estão em execução? Há exemplos de alguns já executados? Como eles são definidos? Quais são os beneficiários? Como esses projetos são conduzidos (executados, fiscalizados, etc.)? Como os resultados são avaliados? Existem indicadores para a avaliação da pertinência dos objetivos propostos? Há um relatório final?
- 5) Organização interna: Como a ONG está estruturada? Ela está registrada? Como são definidas as responsabilidades? Quem (pessoa ou órgão) tem maior poder de decisão? Como é seu organograma?
- 6) Existência de interesses divergentes: Caso haja propostas mutuamente excludentes, como a questão é solucionada? O que (quem) prevalece? Por que existe este critério?
- 7) Fontes de financiamento: De onde provêm os recursos que mantêm a ONG? Quais as principais fontes e como é seu relacionamento com elas? O financiamento é incondicional? Como ele é negociado? Há grandes financiadores?

**Critério Distinção: Fatores a serem analisados.**

- 1) Solidariedade como princípio normativo e objeto de promoção: Quais os valores principais da ONG? O que ela visa promover? Qual sua finalidade? Estão expressos em um estatuto?
- 2) Relacionamentos baseados em interesses e necessidades comuns: Como ela se relaciona com população, governo, iniciativa privada e outras ONGs? Há algum tipo de colaboração/intercâmbio?
- 3) Participação social nas decisões e nos benefícios gerados pelas mudanças: O público-alvo também participa das decisões da ONG? Que parcela da sociedade é beneficiada por seus programas?
- 4) Extensão da solidariedade a outros grupos: questões similares ao item dois.
- 5) Valores compartilhados com outros grupos: questões similares aos itens dois e um.
- 6) Importância/quantidade de trabalho voluntário: A ONG é mantida por voluntários? Qual volume do seu quadro é composto de voluntários?
- 7) Relações baseadas no reconhecimento e promoção de valores e direitos: O que une os *stakeholders*? Quais os principais influenciadores?

**Critério Efetividade: Fatores a serem analisados**

- 1) Flexibilidade: Como são organizados os projetos e grupos de trabalho? Como a ONG se adapta a diferentes necessidades?
- 2) Eficiência e eficácia na detecção de problemas e realização de programas: Como é medido o desempenho de uma ação/projeto? O que serve de base de comparação? Atinge o público-alvo em qual amplitude

(eficácia)? A eficácia e a eficiência são medidas com base em quê? Quais as bases utilizadas para medir a eficácia e a eficiência?

3) Contribuição da solidariedade e do voluntarismo: questões similares às de nº 3 (critério representatividade) e 6 (critério distinção) sobre trabalho voluntário. Existem mecanismos para promover a motivação de voluntários?

4) Credibilidade devida a sucessos, experiência e competência: Exemplos de outras ações/projetos.

5) Métodos de avaliação adequados: questões similares às de nº 2. Quais os critérios de avaliação utilizados?

#### **Critério *Empowerment*: Fatores a serem analisados**

1) Existência de processo de construção de capacidade: Como as ONGs preparam as comunidades-alvo? Há construção de capacidade? Há exemplos de auto-sustentabilidade de uma comunidade? Há monitoramento após a conclusão do projeto? Existe possibilidade de acompanhar algum projeto realizado (histórico do projeto)?

2) Apoio e confiança mútuos entre ONGs e entre a ONG e a sociedade: Como é o relacionamento com outras ONGs e com a sociedade? Há parceria? Dê exemplos.

3) Processo coletivo de tomada de decisão: Como é o processo de tomada de decisão (dentro e fora da ONG)? Envolve a comunidade? Existem reuniões, assembléias, etc.?

4) Métodos de participação e autonomia: As comunidades podem participar das atividades? Influem em seus próprios destinos? A ONG deixa de ser necessária? Exemplos. Há acompanhamento posterior?

5) Conscientização para sustentabilidade, autonomia e participação: Mencionar alguns exemplos de situações em que as populações tomaram a dianteira do processo e se organizaram. Verificar se o grupo-alvo da ação não está apenas reproduzindo projetos da ONG, mas realizando outras ações, provando que adquiriram os conceitos acima.

As entrevistas e as informações coletadas de cada ONG estão apresentadas a seguir.

### **5. ASSOCIAÇÃO DE REPOSIÇÃO FLORESTAL DO PARDO GRANDE VERDE TAMBAÚ**

A Associação de Reposição Florestal do Pardo Grande Verde Tambaú surgiu em razão da falta de oferta de mudas para a reposição florestal obrigatória. A inexistência de produtores favorecia a devastação, pois dificultava a reposição e onerava o seu custo. A lei que regula a reposição florestal obrigatória estabelece que toda pessoa física ou jurídica que explora, utiliza, transforma ou consome matéria-prima florestal está obrigada a plantar o equivalente ao seu consumo, ou terceirizar essa obrigação, recolhendo-a a uma Associação de Reposição Florestal devidamente credenciada.

Conforme registrado no *website* da ONG,

A Verde Tambaú é uma ONG sem fins lucrativos. Fundada em 1990, é reconhecida de utilidade pública

Municipal, Estadual e Federal, registrada na Conama e no Consema. A ONG é membro titular do Comitê de Bacia do Pardo, credenciada junto ao IBAMA-SUPES Ribeirão Preto e no DEPRN (Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais da Secretaria do Meio Ambiente) e integra o Projeto Floresta da USP de Ribeirão Preto. A sua área de atuação abrange 69 municípios da região de Ribeirão Preto (VERDE TAMBAÚ, 2002).

A produção das árvores é realizada no Horto Florestal Lourenço Spiga Real, que tem capacidade instalada para produção de 800 mil mudas/ano, das quais 600 mil são de espécies exóticas (árvores como, principalmente, o eucalipto, que não existem originalmente nas matas nativas, mas são utilizadas na reposição florestal para posterior uso como lenha ou carvão) e 200 mil de espécies nativas. A organização, mediante parcerias, já promoveu o plantio de 5.317.575 unidades de árvores exóticas em 2.669 hectares de área, para 804 propriedades rurais.

A ONG divulga seus balanços e resultados financeiros de acordo com a lei, publicando-os em

jornais de grande circulação. Também divulga aqueles não financeiros em seu *site* e em boletins informativos que são distribuídos à comunidade. Além disso, a Secretaria do Meio Ambiente exerce uma fiscalização rigorosa, verificando a aplicação de toda a verba que a ONG recebe e os resultados obtidos. A diretoria da Verde Tambaú também vem tentando conseguir a realização, sem custo para a organização, de uma auditoria independente, visando atestar ainda mais sua idoneidade e eficiência à população. Caso uma pessoa procure a ONG na tentativa de obter esses dados, ela os receberá via correio, *e-mail* ou fax, e será ainda orientada a obter outras informações no *site* da organização ([www.verdetambau.com.br](http://www.verdetambau.com.br)).

O órgão soberano da associação é a Assembléia, formada por seus sócios efetivos. Também compõem a ONG a diretoria social, com atribuições definidas em estatuto, e as diretorias executiva e técnica, além dos demais funcionários.

Todas as pessoas físicas ou jurídicas que recorram à ONG para obter mudas visando atender a requisitos legais são consideradas sócias da ONG. No entanto, não possuem direito a voz e voto. Esse direito é restrito aos sócios efetivos, que podem ser cidadãos em geral e formam o órgão deliberativo da organização. Eles são os responsáveis pela eleição da diretoria e chegam a essa condição mediante indicação de outro sócio e aprovação do conselho. Uma contribuição inicial simbólica também é estabelecida, em estatuto, para aqueles que queiram se tornar sócios efetivos. A diretoria social é composta apenas de voluntários, que nada recebem por seu trabalho. Percebe-se que, embora os mecanismos de participação existam, a possibilidade de efetiva participação na ONG não é muito clara.

Embora no tocante aos mecanismos de participação muito seja feito por motivações ideológicas, esse comportamento não é necessariamente altruísta, pois há obrigações legais que motivam as pessoas a procurarem a organização. São justamente esses interesses comuns os responsáveis pela união de esforços com *stakeholders* (todos os grupos de interesse que, de alguma forma, possuem algum tipo de relação e interesse com a organização e suas atividades).

Os empregados da ONG, que lidam diretamente com o manejo das espécies, são supervisionados pelo diretor executivo e pelo diretor técnico. Ambos

os diretores, por possuírem dedicação integral, são remunerados. Um indivíduo pode colaborar com a ONG integrando-se ao quadro de associados ou à diretoria. Como outras atividades exigem, além de conhecimento técnico, dedicação exclusiva, o trabalho voluntário acaba não sendo exercido, já que não há pessoas que se ofereçam para realizar uma atividade do gênero sem remuneração. Percebe-se claramente que, embora exista espaço para participação e envolvimento, muitas vezes as condições diárias para seu exercício acabam sendo reduzidas por questões financeiras.

A organização conta com uma rede de colaboradores que trabalham divulgando suas atividades, atraindo novos colaboradores e ajudando a expandir o número de interessados que recorrem aos serviços da ONG. Existia um calendário mensal de reuniões para essas pessoas, mas em virtude do baixo comparecimento as reuniões foram reduzidas a uma reunião anual e a algumas extraordinárias, conforme a necessidade. Sua convocação é publicada em jornal, de acordo com a legislação. Isso faz com que a participação da sociedade acabe sendo mais difusa.

Os beneficiários dos projetos são, de modo geral, toda a população, que ganha em qualidade de vida, especialmente aquela cuja proximidade geográfica aos projetos é maior.

A principal missão da ONG é prover matéria-prima para reflorestamento e, através dessa atividade, contribuir para uma melhor qualidade de vida da população em geral e para a sustentabilidade ambiental das atividades econômicas. Essas finalidades e a promoção desses valores estão presentes em seu estatuto, devidamente registrado e publicado.

Em razão de suas atividades, as únicas propostas mutuamente excludentes com que a organização tem que lidar surgem quando a demanda por espécies de árvores supera sua capacidade de produção. Quando isso acontece, os sócios (clientes) cadastrados têm seu fornecimento assegurado, e pedidos eventuais são atendidos de acordo com a ordem em que foram feitos. A viabilidade dos projetos, ou seja, a possibilidade de serem atendidos pela organização, também influi no processo de tomada de decisão, para a qual a população-alvo (por exemplo, associações) é consultada.

Os recursos provenientes de seus sócios são responsáveis por 50 a 70% das necessidades anuais da organização. Esse dinheiro é recolhido e aplicado de acordo com as determinações da lei. O restante dos fundos necessários é obtido mediante a venda a outros consumidores, sejam eles pequenos ou grandes, que não recorrem à ONG por obrigação legal, multa ou imposição de órgãos ambientais. O preço das mudas é definido por uma tabela.

Com base em levantamento de notícias na imprensa oficial do Estado, constatou-se que a imagem da ONG como implementadora de projetos públicos na área ambiental é considerada positiva (REFLORESTAR, 2003). Segundo informações da organização e observação de suas ações, a Verde Tambaú mantém projetos com prefeituras, não se vinculando a aspectos pessoais e partidários. Com órgãos governamentais, a relação também não apresentou problemas, embora a regulamentação e a fiscalização da organização por esses órgãos sejam bastante rígidas. Em relação à iniciativa privada, o trabalho é facilitado, já que a ONG produz material justamente para suprir exigências legais impostas à iniciativa privada, além de fornecer árvores para projetos de reflorestamento. A Verde Tambaú também mantém, de acordo com o interesse das partes, um relacionamento de colaboração, intercâmbio e troca de informações com outras ONGs. A imagem da organização na sociedade pode ser considerada positiva, entretanto, a transparência do relacionamento desta com órgãos governamentais é de difícil avaliação.

As atividades da ONG são definidas em um planejamento feito de acordo com os pedidos de matéria-prima, seja ela exótica ou nativa. Essas ações e projetos têm, depois, seus desempenhos avaliados no aspecto eficiência, medida com base em critérios técnicos de custo e qualidade das mudas produzidas. Também é feita uma análise comparativa com outras ONGs. Além disso, a organização oferece assistência gratuita de cinco anos para aqueles que fizeram a aquisição das espécies produzidas. A ONG, durante o processo, termina por repassar conhecimentos e tecnologia próprios. Entretanto, não há uma grande preocupação nesse sentido, pois a ONG diferencia-se através de seus ganhos de escala, evidenciando que seu principal apelo é o econômico, de prestação de serviços.

Embora exista a possibilidade de essas comunidades participarem das atividades e do processo de tomada de decisão da ONG, conforme mencionado, nem sempre isso ocorre, seja em virtude da falta de consciência e do pequeno engajamento de grande parte da população, seja ainda em razão do fato de o processo de divulgação ser feito de maneira pouco extensiva. Existe interesse em promover construção de capacidade, pois a demanda é elevada e crescente; portanto, há um grande campo na área, conforme observado pela direção da organização.

## **6. ASSOCIAÇÃO CULTURAL E ECOLÓGICA PAU BRASIL**

A organização vem promovendo, desde sua fundação em 1988, manifestações públicas em prol da fauna, do cerrado, da arborização urbana, dos recursos hídricos, da preservação do patrimônio histórico e cultural, contra as queimadas, sempre com a realização de eventos culturais, defendendo, em última instância, a qualidade de vida (PAU BRASIL, 2002).

Em relação à divulgação de seus balanços e resultados, estes são apresentados nas assembleias anuais, estabelecidas em estatuto e abertas a todos os interessados. Todos os sócios são notificados, por escrito, da assembleia, e o convite também é publicado em um jornal de grande circulação na cidade. Os resultados de seus projetos também são apresentados nas assembleias anuais, além de serem discutidos nas reuniões semanais da ONG, e são abertos àqueles que procuram a organização. No entanto, embora a ONG procure divulgar suas atividades e reuniões, nas quais a participação é permitida a todos, a presença de participantes e demais interessados, mesmo a de sócios, é reduzida.

Os membros da organização passaram a fazer parte dela por vontade própria, ao tomarem conhecimento das atividades da ONG, e também por convite. Cerca de 50% dos sócios são contribuintes; destes, há aqueles que contribuem somente com o trabalho voluntário, de acordo com suas habilidades e as necessidades da organização.

A colaboração dos voluntários pode variar da presença em eventos, panfletagem, abaixo-assinados, até o fornecimento de conhecimentos técnicos aos projetos. Além disso, as pessoas também podem colaborar enviando sugestões para a

ONG (sobre aspectos culturais ou ambientais), denúncias de desrespeito e não cumprimento da legislação ambiental ou relativa ao patrimônio cultural. Evidencia-se um papel político fiscalizatório muito forte nesta organização.

Entre os resultados da atuação da ONG está a mudança do local de passagem do Poliduto (que transporta diferentes tipos de combustíveis), que seria às margens do Rio Pardo e em um local de recarga do lençol freático. Após estudo elaborado pela organização, o Poliduto teve sua rota modificada e a nova localização reconhecida como melhor que a anterior pela própria Petrobrás.

Há ainda outros trabalhos que podem ser citados, como a participação no macrozoneamento ecológico das bacias dos rios Pardo e Mogi. Os projetos a serem realizados são definidos de acordo com a necessidade ou urgência, identificadas pelos membros da organização.

Os beneficiários da ONG, de acordo com a sua direção, são toda a sociedade, que também pode participar do processo de decisão nas reuniões da organização. Os projetos desenvolvidos são conduzidos pelos associados e/ou outros voluntários. Eles são avaliados mediante um estudo de impacto ambiental, com participação da entidade, beneficiários e demais parceiros. Percebe-se uma certa indefinição na condução dos projetos, o que pode favorecer a existência de uma assimetria de informação entre o corpo dirigente e os colaboradores.

Regularmente são apresentados balanços e relatórios de avaliação dos eventos e projetos, para prestação de contas a colaboradores que financiam atividades específicas. Neste caso, há uma negociação de valores entre a ONG e a empresa que fará o patrocínio do evento.

A associação e seu estatuto estão registrados em cartório. A Assembléia é seu órgão soberano. A diretoria da ONG possui finalidades específicas e suas atribuições constam no estatuto da organização. Em sua assembléia anual são elaborados um cronograma de atuação para o ano seguinte e uma avaliação das atividades do ano em curso, com base nos objetivos atingidos. Há ainda um cronograma de reuniões semanais, além da assembléia anual, e todas são abertas à participação de eventuais interessados.

A Associação Cultural e Ecológica Pau Brasil é mantida, principalmente, por contribuições mensais dos sócios, cujo valor é livre.

Analisando-se o relacionamento da ONG com sua região de atuação, com base nas notícias veiculadas no principal jornal regional (JORNAL A CIDADE, 2002), percebeu-se que a entidade tem sido atuante e engajada em projetos de grande impacto regional. Com órgãos governamentais existem muitos choques, uma vez que o relacionamento da ONG com eles é, na maioria das vezes, de fiscalização e cobrança. Com outras ONGs o relacionamento é bom, há intercâmbio informal de dados e esforços conjuntos (como parcerias em projetos comuns), principalmente com aquelas que também atuam na área ambiental, cultural e educacional.

Os projetos da Pau Brasil são organizados de acordo com as necessidades identificadas, e os grupos de trabalho de acordo com os projetos. Eles podem ser realizados em parceria com associações de bairro ou com a prefeitura, as quais muitas vezes fornecem apoio em forma de recursos financeiros. Os grupos se dividem de acordo com o trabalho a ser desenvolvido: voluntários ministram cursos, técnicos fornecem o suporte necessário à formação de jardineiros para arborização urbana, etc. Os integrantes dos projetos podem ser provenientes do quadro de sócios, do grupo de voluntários da organização, da comunidade-alvo ou dos parceiros da ONG naquele projeto. Novamente pode-se afirmar que existe a possibilidade de participação; entretanto, ela está fortemente limitada àqueles que integram a estrutura da ONG, o que pode restringir esse processo.

De acordo com a direção da Pau Brasil, cada ação promovida pela ONG passa por um tipo próprio de avaliação. Questionários a serem respondidos tanto pelos executores quanto por aqueles que foram alvos da ação são normalmente utilizados. As definições de um cronograma e do público-alvo, além de determinarem metas, também ajudam a delimitar critérios de avaliação, ao definirem a porcentagem do público-alvo alcançado ou a adequação das metas ao cronograma e plano de trabalho. Se ocorrer uma grande variação de formas de avaliação, o critério de comparação entre as várias atividades desenvolvidas pode ser prejudicado.

As comunidades-alvo também são preparadas por meio da capacitação de multiplicadores, um dos objetivos da ONG, os quais são incentivados a prosseguir e ampliar os projetos. Como exemplo, podem-se citar as escolas onde a coleta e a venda de materiais recicláveis foram implantadas com um propósito específico, mas acabaram tornando-se permanentes, possibilitando a compra de equipamentos e reformas na escola. Esse aspecto é positivo e mostrou uma efetiva ação de capacitação social da comunidade envolvida.

A Pau Brasil também busca, periodicamente, informações sobre o andamento desses projetos e fornece apoio, caso seja necessário. Esses projetos elaborados para escolas públicas da cidade são exemplos de projetos pontuais em que a comunidade tomou a dianteira do processo e os modificou, ampliando-os e tornando-os permanentes.

## **7. ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE LEGITIMIDADE**

Nesta parte do presente trabalho, será realizada uma análise dos aspectos observados no estudo efetuado com as respectivas ONGs, de acordo com os conceitos e critérios de legitimidade propostos por ATTACK (1999).

### **7.1. Representatividade**

Em relação à Verde Tambaú, pode-se observar que existe transparência no modo como seus balanços e resultados são divulgados. O acesso aos dados também é possível, permitindo uma adequação aos objetivos que a organização se propõe alcançar. Entretanto, a abertura à participação poderia ser maior, considerando-se que apenas os sócios efetivos possuem direito a voz e voto, e que a inclusão nesse grupo depende de convite e aprovação. Existem outros fatores limitadores, como a contribuição inicial exigida para a associação de um membro efetivo. Mesmo que o valor estipulado pela Diretoria seja simbólico, é possível que ele seja utilizado como ferramenta para dificultar a participação de novos membros. Deve-se ressaltar que uma maior participação também dependeria do interesse e disponibilidade das pessoas da ONG e dos interessados. Esse fato pode configurar um problema do tipo agente-principal, razão pela qual seria necessário garantir

que os interesses da organização estivessem sempre alinhados aos dos interessados em participar.

O montante pago pelos sócios consumidores não representa empecilho à participação, pois, na realidade, da forma como isso ocorre, eles estão comprando parte da produção da organização.

A contribuição pelo trabalho não existe de modo amplo, já que apenas a Diretoria social e os sócios não são remunerados. Esse fato, porém, pode ser justificável em virtude de o restante dos trabalhos na organização necessitar, além de conhecimento especializado, uma dedicação integral por parte daqueles que o desempenham. Neste caso, como não existe uma hierarquia e responsabilização definida com clareza, problemas que venham a surgir durante o desempenho de uma ação devem apresentar maiores dificuldades de monitoramento.

A abertura à participação também apresenta restrições, em virtude da inexistência de um cronograma de reuniões regulares. Embora tenha sido relatado o comparecimento nas reuniões, poderia ser realizado um maior número de assembleias periódicas, além da anual. Adicionalmente, resta a questão de como é efetuado o processo de divulgação desses encontros. Outros modos de participação, como o envio de sugestões ou a realização de atividades que divulguem os trabalhos da ONG, são bem-vindos e apoiados pela direção da ONG.

A estruturação para o suprimento de uma demanda gerada por aspectos sociais e legais – como é o caso do reflorestamento –, esforços para a conscientização da população em geral e parcerias com instituições diversas podem ser considerados indicadores de responsabilidade social da ONG. A fiscalização severa exercida pelos órgãos governamentais, bem como as avaliações e relatórios parciais elaborados, também contribui para sua transparência e responsabilidade social nessas ações.

O modo como a ONG é organizada, com as informações constando em estatuto registrado publicamente, é outro fator positivo de transparência. A Diretoria tem maior poder de decisão e os cargos técnico e administrativo são ocupados por pessoas com habilidades para suas funções. Na entrevista com a diretoria percebeu-se que existem critérios estabelecidos para a resolução de interesses divergentes. Adicionalmente, existe

uma preocupação com a diversificação das fontes de recursos obtidos, o que contribui para a sua transparência. Não foi possível detectar grandes financiadores dos projetos. Por fim, deve-se acrescentar que o Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais intermedeia o processo.

Ao se analisar a Associação Pau Brasil, pode-se notar que sua transparência também atende de modo satisfatório às necessidades demandadas pelos objetivos que a ONG se propõe. De uma maneira geral, pode-se dizer que a organização se dispõe a atender às necessidades de informação de todos aqueles que a procuram. Entretanto, neste caso também pode ocorrer um problema de assimetria de informação, com a direção da organização dispondo de uma maior quantidade de dados do que seus associados, o que dificulta a própria participação na gestão da organização.

A grande variedade de membros, o modo como se associaram, a abertura à participação e a possibilidade de o cidadão poder se tornar um membro sem efetuar contribuições financeiras, realizando apenas colaborações (fato que ocorre com cerca de 50% de seus membros), são fatores que pesam a favor do envolvimento das pessoas com a ONG. A preocupação com a transparência manifesta-se na divulgação de seu cronograma de reuniões, que ocorrem todas as semanas e são abertas à participação de todos os interessados.

Em relação à responsabilidade social, pode-se concluir que seus projetos, como as parcerias com escolas e os estudos ambientais, são socialmente responsáveis, tanto pelos seus objetivos quanto pelo modo como foram executados, com o envolvimento da comunidade e do público-alvo.

Embora existam relatórios e avaliações dos projetos, notou-se que não existe uma frequência na sua realização. Adicionalmente, existe uma relativa ausência de normas e procedimentos que possibilitem comparações e o desenvolvimento de indicadores de desempenho. Os relatórios poderiam ser mais frequentes e abrangentes.

O fato de, em sua organização interna, a ONG ter a assembléia como órgão de maior poder também é positivo. Entretanto, deve-se ressaltar que esta ocorre apenas uma vez por ano, o que prejudica sua atuação. A existência de um cronograma de reuniões abertas à participação é um meio de

contornar essa limitação, assim como a busca de consenso nas reuniões, caso existam interesses divergentes.

Suas fontes de financiamento também estão organizadas de maneira adequada, pois a ONG evita a criação de dependência em relação a alguma fonte e requer de seus financiadores eventuais uma postura condizente com os valores que prega.

## **7.2. Distinção de valores**

O fato de a Verde Tambaú ter seus valores e finalidades bem claros, distintos, legítimos e expressos em um estatuto, além de promovidos pela organização, reforça o princípio da solidariedade. Seus relacionamentos baseados em interesses complementares comuns, tanto com a população como com o governo e a iniciativa privada, além do intercâmbio obtido pela troca de informações com outras ONGs, reforçam a distinção de seus valores e unem seus *stakeholders* (governo, iniciativa privada e população). Esse intercâmbio também é um meio de extensão da solidariedade e compartilhamento de valores com outros grupos.

A tomada de decisão se dá de forma limitada, em virtude dos aspectos já mencionados, mas a convergência de interesses e o benefício gerado para toda a população por seus programas atuam de maneira a compensar essa questão. Entretanto, esse fato ressalta a necessidade da existência de um constructo social da comunidade, que, ao se envolver com a organização, ajuda a melhorar o processo de decisão (LISTER, 2003). O mesmo ocorre em relação ao pequeno número de voluntários, fato justificado pelas características da organização.

Analisando-se os aspectos relativos à distinção das atividades da Associação Pau Brasil, pode-se observar que tanto pelo modo como atua quanto pelos valores que ajuda a promover, a ONG possui a solidariedade como um princípio normativo e objeto de promoção. O modo como se relaciona com a população, o governo, a iniciativa privada e outras ONGs, mesmo quando com cautela (com a iniciativa privada) ou com a ocorrência de choques (como às vezes acontece com o poder público), costuma ser baseado em interesses e necessidades comuns. Os projetos realizados em parceria, os esforços conjuntos e os intercâmbios de informações, principalmente os realizados com outras ONGs, são importantes indicadores.

Os fatos mencionados e o grande número de voluntários envolvidos com a ONG podem revelar a extensão da solidariedade e da partilha de valores com outros grupos. Os objetivos comuns, que unem seus *stakeholders*, são fonte para relações baseadas no reconhecimento e promoção de valores e direitos. A população, que é a maior beneficiada de seus projetos, pode participar das decisões e benefícios gerados pelas mudanças, seja de maneira mais direta, seja através de associações, por exemplo.

### 7.3. Efetividade

A Verde Tambaú possui uma organização definida para atuação nos projetos que desenvolve, portanto tem uma flexibilidade reduzida neste aspecto. Quanto à sua adaptação para lidar com diferentes necessidades, a organização, por possuir internamente uma divisão grande de trabalhos, revelou maior flexibilidade.

O desempenho de suas ações sob o ponto de vista da avaliação da eficácia (atendimento das necessidades do grupo-alvo) pode ser considerado regular (ações esporádicas de satisfação). Por outro lado, a ONG pode ser considerada eficiente, por exemplo, por apresentar um baixo custo das mudas produzidas.

Ao se analisar a Associação Pau Brasil, percebe-se que seus projetos estão organizados por objetivos a serem alcançados, revelando flexibilidade elevada. Os projetos podem ser realizados por voluntários que integram a organização ou em parcerias com associações de bairro ou órgãos públicos.

A atuação também pode ser diversa. A solidariedade e o voluntarismo são fatores importantes na motivação das pessoas. Voluntários colaboram ministrando palestras, cursos, fornecendo suporte técnico ou coordenando equipes, às quais transmitem *know-how*. A realização de avaliação da eficácia pode ser considerada regular (indicadores de satisfação pouco estruturados). O monitoramento da eficiência não se apresentou de forma estruturada.

### 7.4. Empowerment

No caso da Verde Tambaú, existe um processo de construção de capacidade baseado no desenvolvimento de mecanismos de assistência pós-

projeto. A ONG, caso seja solicitada, pode fornecer conhecimentos e tecnologias próprios, que ela mesma adquiriu, criando condições para que essas pessoas, empresas ou organizações realizem trabalhos semelhantes, que podem até mesmo fazer com que a ONG deixe de ser necessária nesse caso específico. Esse relacionamento, que ocorre não apenas com outras ONGs, mas também com a sociedade, revela apoio e confiança mútuos. Assim sendo, há *empowerment*; entretanto, este pressupõe demanda da comunidade-alvo.

O processo de tomada de decisão envolve outras associações e pessoas (físicas ou jurídicas) que dependem das atividades da organização. Uma participação maior e direta da comunidade, no entanto, esbarra em aspectos que vão desde o interesse até a viabilidade de participação. É por esse motivo que a existência de um processo coletivo de tomada de decisão e de métodos de participação e autonomia acaba sendo prejudicada.

No tocante à conscientização para sustentabilidade, autonomia e participação, os informativos divulgados, a realização de palestras e a cooperação existente com outras associações, nacionais e internacionais, são aspectos positivos.

Em relação à Associação Pau Brasil, nota-se que os projetos desenvolvidos contribuem para um processo de construção de capacidade das comunidades-alvo, dado o caráter participativo reivindicatório de atuação junto ao poder público. O apoio e a confiança mútuos também são verificados em seu relacionamento com outras ONGs e com a sociedade em geral. O *empowerment* produzido pela organização também resulta do processo de tomada de decisão, que envolve negociações com a comunidade-alvo, e objetiva incentivar métodos de participação e autonomia, além de conscientizar para a sustentabilidade e a autonomia. A campanha para coleta de lixo reciclável, visando arrecadar recursos para a obtenção de equipamentos em uma escola, não só foi transformada em atividade permanente, como também foi ampliada pela escola que a realizou, e pode ser um exemplo de atuação bem-sucedida no sentido de criar competência na comunidade.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a maioria das ONGs esteja constituída para a defesa de questões públicas, o fato de se

comporem de uma minoria organizada impõe uma restrição, qual seja, a de que possam ocorrer desvios de atuação, nem sempre possíveis de ajuste pela sociedade. Essas organizações podem ser alvo de ações oportunistas, como a de gestores que atuam visando a defesa de interesses associados aos membros gestores. Isso também pode ocorrer com o Estado no desempenho de suas funções; entretanto, os mecanismos de controle social parecem ser mais efetivos neste caso.

Critérios para a aferição da legitimidade da atuação das ONGs foram fornecidos pelo artigo *Four Criteria of Development NGO Legitimacy* (ATAK, 1999). Embora originalmente formulados para a análise de organizações que atuem na promoção do desenvolvimento, tais critérios podem ser estruturados de maneira a serem utilizados na análise de ONGs atuantes em outras áreas, como a ambiental, caso do presente trabalho.

As especificidades das ONGs e dos contextos nos quais estão inseridas impedem que os resultados de suas ações ocorram de maneira determinante. A falta de modelos e de uma bibliografia mais ampla sobre esse tema é outro fator que torna a análise mais difícil. Por isso, no presente trabalho optou-se por uma análise qualitativa desses critérios, que verificou a sua adequação ao modelo de legitimidade proposto, no tocante aos aspectos de propósito da atuação e objetivos das ONGs.

A avaliação dos casos mostrou que existe ainda uma dificuldade de desenvolvimento e implementação de mecanismos de acompanhamento da participação nos processos de decisão dessas organizações. Algumas sugestões ainda poderiam ser adotadas no sentido de caminhar-se para uma legitimidade maior, principalmente nos aspectos transparência e participação. Pode-se sugerir, a ambas as organizações analisadas, a adoção de métodos mais objetivos e quantificados para análise dos projetos executados.

Algumas sugestões de melhoria poderiam incorporar:

- uma maior definição dos aspectos relacionados com a estrutura e as atribuições dessas organizações;
- a definição de um calendário de reuniões abertas e assembléias periódicas pode ser importante mecanismo de melhoria das formas de participação;

- verificou-se uma dependência da estrutura burocrática constituída, que poderia ser reduzida se fossem desenvolvidas formas de associação e participação mais simples;
- a necessidade de uma contribuição para que alguém se torne um sócio efetivo, além da aprovação da diretoria, poderia ser revista, pois é um fator que dificulta a participação. Essas sugestões contribuiriam para uma maior transparência das organizações.

Em relação ao critério de distinção, todas promovem a solidariedade, têm relacionamentos baseados em interesses e necessidades comuns, estendem essa solidariedade a outros grupos e compartilham valores. Para ambas fica a sugestão de buscar uma participação popular ainda maior nas decisões, desenvolvendo mecanismos para essa função.

Analisando-se a efetividade das ONGs, percebe-se novamente a necessidade de modelos mais claros e objetivos para a avaliação dos projetos desenvolvidos. Com isso, espera-se uma prova ainda mais concreta da eficácia e eficiência atingidas pelas organizações, o que lhes conferiria até mesmo maior credibilidade em razão dos sucessos alcançados e da competência desenvolvida.

Por fim, os fatores observados relativos ao *empowerment* produzido sugerem que esse critério vem sendo atingido. Porém, o número de exemplos ainda é pequeno para atestar essa competência em ambas as ONGs. Existem algumas justificativas, como a de que diversos projetos são recentes ou são realizados continuamente, mas esta competência deve ser uma preocupação constante, e meios de atingi-la precisam ser sempre buscados.

As diferenças entre as duas ONGs analisadas também compõem outro aspecto que merece considerações. As duas organizações possuem objetivos e modos de atuação bem diferenciados, embora relacionados com a questão ambiental. A Associação Pau Brasil segue objetivos gerais preestabelecidos, mas seus objetivos específicos acabam sendo mais pontuais, motivados por fatores econômicos, políticos, sociais ou mesmo naturais. Sua pauta pode ser modificada, assim como a organização interna da ONG, de acordo com necessidades surgidas que se revelem mais urgentes ou outras que deixem de ser necessárias. A

Associação Pau Brasil baseia-se em um modelo mais tradicional de ONG, constituindo-se como uma associação de pessoas que lutam por direitos, realizam manifestações e trabalham com a mobilização e conscientização popular.

De outro modo, a Verde Tambaú assemelha-se mais a uma empresa. Na realidade, sua organização e funcionamento são como os de uma empresa, diferindo desta apenas na não objetivação do lucro e por seus projetos comunitários e parcerias. É um modelo de ONG que utiliza trabalho profissional e não apenas voluntário, até mesmo na sua diretoria. De acordo com o modelo proposto, essa forma de trabalho poderia comprometer parte de sua legitimidade. A análise, porém, deve ser feita considerando-se esse tipo de particularidade, que, no caso, além de perfeitamente justificável, é necessária a seu funcionamento. Observam-se características específicas também na sua finalidade principal, que é o fornecimento de matéria-prima para reposição florestal. Em vez de lidar com pessoas ou lutar por direitos, como ONGs mais tradicionais, seu trabalho resulta em um produto material. A importância da reposição florestal e, conseqüentemente, das mudas produzidas, juntamente com a movimentação na economia, a descentralização das atividades públicas e a geração de emprego e renda, atesta a importância desse modelo mais recente de organização.

As diferenças observadas provocaram certas restrições na análise, principalmente no que tange a conclusões provenientes da comparação entre as organizações. No entanto, por outro lado, reforçam algumas das necessidades observadas. Apesar de todas as suas particularidades, pode-se notar nas duas ONGs uma maior necessidade de envolvimento e participação popular nas decisões, de construção de capacidade nas comunidades e de utilização de métodos mais claros e objetivos para a avaliação de resultados dos projetos e atividades desenvolvidos.

Se mesmo em organizações consideravelmente diferentes são percebidos pontos comuns a serem desenvolvidos, isso pode ser uma indicação importante para estudos mais amplos que venham a discutir os aspectos que ainda devem ser implementados pelas ONGs na busca de uma maior legitimidade.

Ainda nestas considerações finais, podem ser ressaltados alguns fatos. As ONGs, tanto em virtude

das motivações que norteiam sua criação e suas finalidades quanto pelo seu modelo organizacional e estrutural, possuem certa tendência a atender, ao menos em parte, os critérios propostos. Uma análise específica para cada caso, levando-se em consideração todo o contexto no qual está inserida a organização, faz-se necessária, então, para uma conclusão melhor fundamentada sobre a existência de legitimidade em cada ONG. Esses critérios, mesmo que atingidos na sua maior parte, podem não ser suficientes para que essa legitimidade seja atestada.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAIR, A. Codes of conduct are good for NGOs too. *Review - Institute of Public Affairs*. Australia, v. 51, n. 1, p. 26-27, 1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS. *Abong on line*. [On-line] Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 15 abr. 2002.

ATAACK, I. Four criteria of development NGO legitimacy. *World Development*, v. 27, n. 5, p. 855-864, 1999.

CANDLER, G. G. Transformations and legitimacy in nonprofit organizations – The case of amnesty international and the brutalization thesis. *Public Organization Review: A Global Journal*, Netherlands, v. 1, p. 355-370, 2001.

FLICK, U. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

GIDEON, J. The politics of social service provision through NGOs: A study of Latin America. In: *Bulletin Latin America Reserchs*, London: Elsevier Science Ltd., v. 17, n. 3, p. 303-321, 1998.

GILLESPIE, A. Transparency in international environmental law: A case study of the international whaling commission. *Georgetown International Environmental Law Review*, EUA, v. 14, n. 12, p. 333-348, 2002.

HERTEL, S. The private side of global governance. *Journal of International Affairs*, EUA, v. 57, n. 1, p. 41-42, 2003.

JOHNS, G. Protocols with NGOs: The need to know. Review - *Institute of Public Affairs*, Australia, v. 53, n. 3, p. 7-8, 2001.

JORNAL A CIDADE. [On-line] Disponível em: <<http://www.jornalacidade.com.br>>. Acesso em: 20 nov. 2002.

LEHNING, P. B. Towards a Multi-Cultural Civil Society: the role of social capital and democratic citizenship. In: *Civil society and international development*, Paris, Development Center of the OECD, p. 27-42, 1998.

LISTER, S. NGO legitimacy: technical issue or social construct? *Critique of Anthropology*, London: Sage Publications, v. 23, p. 175-192, 2003.

MODESTO, P. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil - as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. *Revista Diálogo Jurídico*, v. 1, n. 9, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 15 abr. 2002.

NORTH, D. C. Institutions, institutional change and economic performance. New York: Cambridge University Press, 1990.

PAPADOPOULOS, Y. Cooperative forms of governance: problems of democratic accountability in complex environments. *European journal of political research*, U.K., v. 42, p. 473-501, 2003.

PAU BRASIL, Associação Cultural e Ecológica. [On-line] Disponível em: <<http://www.paubrasil.org.br>>. Acesso em: 15 abr. 2002.

RAUSTIALA, K. States, NGOs and International Environmental Institutions. *International Studies Quarterly*, EUA: Blackwell Publishers, v. 41, p. 719-740, 1997.

REFLORESTAR é preciso. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 15 mar. 2003. c.2, p. 52.

SEITENFUS, R. A. S. *Manual das Organizações Internacionais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SOUZA, T. M.; MERLO, E. M. Audiência pública e democratização do setor ambiental. In: ASSEMBLÉIA DO CONSELHO LATINO-AMERICANO DE ESCOLAS DE ADMINISTRAÇÃO, 37, 2002, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, 2002.

TEEGEN, H. International NGOs as global institutions: using social capital to impact multinational enterprises and governments. *Journal of International Management*, London: Elsevier Science, v. 139, 2003.

TUIJL, Peter V. NGOs and human rights: Sources of justice and democracy. *Journal of International Affairs*, Australia, v.52, n. 2, p. 493-512, 1999.

VAKIL, Anna C. Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs. *World Development*, London: Elsevier Science Ltd., v. 25, n. 12, p. 2057-2070, 1997.

VERDE TAMBAÚ, Associação de Reposição Florestal do Pardo Grande. [On-line] Disponível em: <<http://www.verdetambaú.org.br>>. Acesso em: 15 abr. 2002.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## 10. OBRAS CONSULTADAS

BANCO MUNDIAL. *Manual de Operações*. [On-line] Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 15 abr. 2002.

GARRISON, J. W. *Do confronto à colaboração: Relações entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília: Banco Mundial, 2000.

IRIYE, A. A Century of NGOs. *Diplomatic History*, EUA: Blackwell Publishers, v. 23, n. 3, p. 421-435, 1999.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. Transnational Activist Networks. In: ART, R. J.; JERVIS, R. (Orgs.) *International politics: enduring concepts and contemporary issues*. 5. ed. New York: Addison Wesley Longman Inc., 1999.

MARQUES, D. S. P. *O Terceiro Setor Internacional: sua evolução e a atuação das ONGs ambientais da década de 1990 aos dias atuais*. Monografia. Centro Universitário Moura Lacerda, 2001.

MATHEWS, J. T. Power Shift. In: ART, R.J.; JERVIS, R. (Orgs.) *International politics: enduring concepts and contemporary issues*. 5. ed. New York: Addison Wesley Longman Inc., 1999.

OLIVEIRA, M. D. *Cidadania e Globalização: A política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: FUNAG, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*.

RATNER, S. R. International Law: The Trials of Global Norms. In: ART, R. J.; JERVIS, R. (Orgs.) *International politics: enduring concepts and contemporary issues*. 5. ed. New York: Addison Wesley Longman Inc., 1999.

REDE DE INFORMAÇÕES DO TERCEIRO SETOR. [On-line] Disponível em: <<http://www.rits.org.br>>. Acesso em: 22 abr. 2002.

RIFKIN, J. Identidade e Natureza do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, E. B. *Terceiro Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

SIMONS, P. Corporate Voluntarism and Human Rights: The Adequacy and Effectiveness of Voluntary self-regulation regimes. *Relations Industrielles*, Canada, v. 59, n. 1, p.101-139, 2004.

TAVARES, R. N. *As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas: do relacionamento com o Conselho Econômico e Social à busca de novas áreas de atuação*. Brasília: FUNAG, 1999.

VIEIRA, L. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1999.