

## O DEVIR DE UMA ORGANIZAÇÃO DO TERCEIRO SETOR: FUNDAÇÃO SANTO ANDRÉ

*Gilberto de Andrade Martins*<sup>(\*)</sup>  
*Otacílio Pedro de Macedo*<sup>(\*\*)</sup>

### RESUMO

A partir do relato vivencial dos autores na direção de uma Organização do Terceiro Setor - **Fundação de direito privado, instituída pelo poder público** - este trabalho tem como objetivo principal evidenciar e discutir o processo de concepção e administração de entidades dessa natureza, pela análise empírica de experiências que, por certo, poderão contribuir para a construção teórica de alternativas de modelos organizacionais/gerenciais para essas organizações. São destacados e avaliados aspectos histórico-institucionais, análises e reflexões críticas sobre a trajetória da organização, bem como relatado seu penoso processo de construção de alternativas em busca de transformações. Por último são feitas algumas sugestões acerca das dimensões que devem merecer análises privilegiadas quando da concepção e/ou reformulação de entidades desse gênero.

---

(\*) Professor, Doutor pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. E-mail: martins@usp.br.

(\*\*) Professor no IMES; mestrando em Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

## INTRODUÇÃO

A partir do relato vivencial dos autores na direção de uma Organização do Terceiro Setor - **Fundação de direito privado, instituída pelo poder público** - este trabalho tem como objetivo principal evidenciar e discutir o processo de concepção e administração de entidades dessa natureza, pela análise empírica de experiências que, por certo, poderão contribuir para a construção teórica de alternativas de modelos organizacionais/gerenciais para essas organizações. São destacados e avaliados aspectos histórico-institucionais, análises e reflexões críticas sobre a trajetória da organização, bem como relatado seu penoso processo de construção de alternativas em busca de transformações. Por último são feitas algumas sugestões acerca das dimensões que devem merecer análises privilegiadas quando da concepção e/ou reformulação de entidades desse gênero.

### Elementos para uma Leitura do Real: Primórdios

A Fundação Santo André, entidade autônoma, sem fins lucrativos, foi criada pela Prefeitura Municipal de Santo André, pela Lei nº 1840, de 19/6/62. Teve inicialmente a incumbência de manter a Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas, até então mantida pela Prefeitura, que a criou em 1954. Poderia criar outros estabelecimentos de ensino e manter convênios com entidades congêneres, para o aperfeiçoamento científico, cultural e social, podendo se integrar em Universidade.

Em 1966 obteve autorização para instalar a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, iniciando, nesse mesmo ano suas atividades com os cursos de Licenciatura em Ciências, Ciências Sociais, Letras, Matemática e Pedagogia.

Ainda em 1966, a Fundação instalou junto às suas Faculdades um Centro de Processamento de Dados dotado de um computador Burroughs B-500, equipado com todas as unidades periféricas de um completo *bureau* de serviços de computação eletrônica.

Até 1968, as duas Faculdades e o Centro de Processamento de Dados funcionaram, provisoriamente, num único prédio, junto à Prefeitura. A partir de 1969 todas as instalações da Fundação se transferiram para os prédios especialmente construídos pela Prefeitura Municipal de Santo André, no antigo “Sítio dos Tangarás” - três prédios, totalizando 14.000 m<sup>2</sup> localizados dentro de uma gleba arborizada de 360.000 m<sup>2</sup>.

A entidade é administrada por um Conselho de Curadores, constituído por quatro representantes da Prefeitura Municipal de Santo André, um representante da Câmara Municipal de Santo André, um representante da Associação dos Economistas de Santo André, um representante da Federação e Centro das Indústrias do Estado de São Paulo - regional de Santo André - Diretores das duas Faculdades, e representantes dos dois diretórios acadêmicos. Dentre esses membros é eleito um presidente, que se responsabiliza pelo cotidiano administrativo da entidade.

A Fundação Santo André deve receber, anualmente, da Prefeitura Municipal, por força de dispositivo da própria Lei nº 1840, que a criou, uma subvenção com que atende parte das suas despesas. Outras fontes de rendas são as modestas contribuições (mensalidades) cobradas dos alunos das duas Faculdades, e a receita de serviços prestados a terceiros pelo Centro de Processamento de Dados.

O Centro de Processamento de Dados “Armando de Salles Oliveira” - um dos “Cpd,” pioneiros no Estado de São Paulo, teve como finalidade dar apoio aos professores e alunos das Faculdades, informatizar os serviços administrativos, bem como oferecer seus serviços especializados à Prefeitura de Santo André e outras entidades públicas e privadas da região.

Em 1998, a Fundação superou 6500 matrículas em seus 10 cursos de graduação, 6 habilitações, Escola de 2º grau, e 5 cursos de Pós-Graduação *lato sensu*.

### Reflexões: Percebendo o Objeto como Parte de um Todo

Década dos anos 60. A região do grande ABC iniciava uma extraordinária transformação devido

à instalação e operação das montadoras de veículos, e o surgimento da Indústria da Autopeças. O provincialismo dava espaço a uma emergente classe média urbana, fruto do crescimento econômico considerável ocorrido durante os anos 60 e o início da década de 70, e a conseqüente mudança social acionada por ele. Segundo SALAMON (1998) o crescimento econômico foi um dos fatores críticos para o crescimento do Terceiro Setor. Durante aquele período, a economia mundial cresceu à taxa de 5% ao ano, com todas as regiões mundiais compartilhando essa expansão. A carência de mão-de-obra especializada era evidente, e os governos municipais, dentro de seus limites, buscaram alternativas para solucionar parte desse **novo problema**.

Assim é que as autoridades de São Bernardo do Campo **tudo fizeram** para que a FEI (Faculdade de Engenharia Industrial), mudasse seu campi da capital (Liberdade) para o referido município. Com semelhante preocupação, o governo municipal de Santo André criou a Fundação Santo André - sonhando com uma futura Universidade. Com esse ato, acompanhando a política expansionista dos governos federal e estaduais quanto a criação de Órgãos da Administração Indireta - Autarquias, Empresas de Economia Mista e Fundações - o governo municipal **retira** (se desfaz), de suas preocupações diretas, a manutenção integral de um Instituto Isolado de Ensino Superior: Faculdade de Economia, e ao mesmo tempo constrói um moderno Centro de Processamento de Dados que lhe dará condições reais para modernização de sua administração. Se afasta diretamente do ensino de 3º grau deslocando-o para o Terceiro Setor. Assim agindo, descentraliza o organismo administrativo criando uma nova e embaraçosa figura jurídico-institucional : **Fundação de direito privado, instituída pelo poder público**.

Com propósitos similares as autoridades municipais de São Caetano do Sul, criaram na mesma época o IMES - Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul, bem como viabilizaram a mudança do Instituto Mauá de Engenharia e Tecnologia : da capital (Parque D. Pedro II) para uma enorme área no Município. A exemplo do resto do país, o ensino superior,

vigorosamente, se expandia também no ABC com o apoio decisivo dos governos municipais.

### **Sobre o Desenvolvimento da Fundação**

Em consonância com o vertiginoso crescimento dos Institutos de Ensino Superior em todo o Brasil, a Fundação criou, na década dos anos 70, um Centro de Especialização e Aperfeiçoamento: pioneiro na região do Grande ABC quanto à oferta de Cursos de Pós-Graduação *lato sensu* - embrião de um futuro núcleo de Programas de Pós-Graduação *stricto sensu*. Instalou um Colégio de Aplicação da Faculdade de Filosofia, ampliou o número de vagas no período noturno da Faculdade de Filosofia, bem como construiu novas salas de aulas, e também assinou convênio com o então “Projeto Rondon”, mantendo, durante dois anos, um campus avançado no Vale do Jequitinhonha-MG. Tudo caminhava para a criação de uma Universidade a partir das instalações e estrutura organizacional da mantenedora Fundação Santo André e de suas mantidas.

Evidência do fervor universitário regional da época foi a criação, pelos três municípios : Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, da Fundação Universitária do ABC - mais uma Organização do Terceiro Setor - mantenedora da Faculdade de Medicina, localizada no mesmo *campus* da Fundação Santo André.

### **Reflexões: Avaliando a Promissora Trajetória Inicial**

Do ponto de vista da expansão, criação de mais vagas para o ensino superior, início de programas estruturados de Pós-Graduação, verticalização das atividades pela instalação de uma Escola de 2º Grau, criação de mais uma Faculdade, assinatura de convênios, etc., foi um período de extraordinário crescimento da Fundação Santo André, indicando perspectivas alvissareiras para seus públicos internos - professores, alunos, funcionários - e, também, para toda a coletividade do Grande ABC e do Estado de São Paulo. A qualidade de ensino ofertada era de boa qualidade, apoiada em um conjunto de professores oriundos

da USP, que na época, fruto das turbulências políticas e sociais, experimentava longos períodos de greves, e sérias dificuldades materiais e de trabalho. A qualidade era também mantida pela forte concorrência nos Concursos Vestibulares, já que os candidatos buscavam boa qualidade de ensino aliada à prática de mensalidades acessíveis.

Se academicamente a Entidade caminhava bem, por outro lado, sua frágil estrutura administrativa começava evidenciar crônicos problemas organizacionais, que, lamentavelmente permanecem até nossos dias. Como afirma SALAMON (1998) : *mesmo com o seu dinamismo, o Terceiro Setor permanece vulnerável a várias tensões internas e repressões externas.*

Em apenas quatro, dos seus atuais trinta e seis anos de existência, a Fundação foi dirigida por um profissional, presidente do Conselho de Curadores, com dedicação integral às atividades da Instituição. Nos demais anos foi **administrada a distância** por reconhecidos cidadãos da sociedade local, que, atendendo apelos dos prefeitos, agregavam às suas atividades principais o exercício do prestigioso cargo de presidente de uma expressiva Entidade de Ensino Superior. O equívoco original de se delegar os destinos de uma organização complexa aos membros de um Conselho de Curadores que, quando possível, ainda hoje se reúne uma vez por mês, trouxe, e continua trazendo infindáveis dificuldades administrativas para manutenção e operação, minimamente lógicas e racionais, da mantenedora e de suas mantidas.

O **romântico arranjo organizacional**, delineado em 1962, foi orientado e, insistentemente mantido por pressupostos totalmente equivocados. Senão, vejamos : a) admitia que profissionais bem-sucedidos, socialmente reconhecidos e respeitados, poderiam eficazmente conduzi-la, reunindo-se uma vez por mês, através de exercício de algumas horas de **filantropia e voluntarismo** ; b) desconsiderava as funções de coordenação, planejamento e controle, restringindo-se às práticas triviais de administração de pessoal, contabilidade e serviços gerais; c) entendia que, à semelhança do serviço público, não se necessitava de um planejamento financeiro, sendo as receitas,

quando insuficientes, **arranjadas** através de conversas com o prefeito de plantão. Como enfatiza SALAMON (1998):

*Apesar de sua tão propalada flexibilidade, organizações sem fins lucrativos continuam sendo organizações. À medida que crescem em escala e complexidade, são vulneráveis a todas as limitações que afligem outras instituições burocráticas - falta de sensibilidade, morosidade e rotinização.*

Em consequência dessa caótica estrutura organizacional, e singular maneira de gestão, os outrora auspiciosos projetos iniciados nos primeiros anos de vida da Instituição foram, um a um, gradativamente desmoronados. Assim, no final dos anos 70, foi fechado o Centro de Pós-Graduação e Aperfeiçoamento, rescindido o Convênio com a Fundação Projeto Rondon, e, no início dos anos 80 tivemos o fechamento do Colégio de Aplicação. Registre-se que tais decisões foram tomadas em função de outros fatores que não as demandas por esses serviços, haja visto que, à época, eram expressivas as procuras pelos cursos das duas unidades fechadas.

Todas essas **trapalhadas gerenciais**, além de danos institucionais, provocaram irreparáveis deformações no moral e comportamento dos diversos segmentos sociais que compõem o coletivo da Fundação.

O poder municipal, instituidor, e por lei, mantenedor da Entidade, paulatinamente afastou-se de seus compromissos originais. O orgulho de se ter um excelente núcleo universitário foi trocado pelo encargo de **aturar** uma organização pública da administração indireta. As subvenções, que no início possibilitaram a oferta de cursos gratuitos, foram gradativamente diminuindo, e durante alguns anos, além de irrisórias não foram pagas. O outrora exemplar **cartão de visita** da cidade foi, ano a ano, sendo abandonado à sua própria sorte. No início de suas atividades a Fundação era tratada com distinção, e por vezes, desmedidas honras. A partir dos anos 70 transformou-se, na visão e atitudes das autoridades municipais, em um enorme e pesado **fardo**. Passa-se de uma relação afetuosa às consequências do descaso.

Em relação aos corpos docente e administrativo das mantidas, perpetuaram-se o descompromisso com **os problemas administrativos**, que, segundo entendimento desses setores, deveriam ser preocupação exclusiva do Prefeito e de seus representantes no Conselho de Curadores. Essa **conveniente conformação** do encontro dos culpados, por parte desses públicos internos tem, de há muito tempo, comprometido a qualidade dos serviços educacionais oferecidos. A exacerbada prática de corporativismo contribuiu enormemente para o processo de estagnação e decadência da Entidade. O que hoje se constata são baixíssimos níveis de envolvimento institucional, realimentando sofríveis padrões de qualidade de ensino. Se observa um conjunto de resignados **"dadores" de aulas**, em sua maioria, aguardando breve aposentadoria.

Semelhante ao comportamento de alunos de outras Escolas instituídas na época do *boom* universitário, constata-se, no conjunto dos alunos da Fundação, uma total desmotivação. As lideranças estudantis são frágeis - geralmente teleguiadas por alguns professores representantes ativos da vanguarda do atraso das esquerdas, não conseguem levantar bandeiras de lutas de qualquer natureza. Mantém forte postura individualista - própria desses novos tempos - portanto, não se envolvendo, e mesmo ignorando, discussões sobre o destino da Entidade que freqüentam.

### **A Busca de Transformações: Relato de nossas Experiências Gerenciais**

No início de 1980, os autores deste texto assumiram a Diretoria e Secretaria de uma das mantidas da Fundação : Faculdade de Filosofia. O diretor - ex-aluno da Faculdade (1967/70), e professor da Instituição, contratado em 1971, tendo sido eleito por professores e alunos para compor lista sêxtupla, foi escolhido pelo Conselho de Curadores; enquanto o Secretário, a convite do diretor, foi contratado naquele ano.

Com muito trabalho, dedicação, assídua presença e, apoio de um expressivo grupo de professores, conseguiu-se, gradativamente, reconstruir um clima organizacional saudável. Discussões colegiadas, revigoração dos órgãos institucio-

nais da Faculdade, e intensa participação, propiciaram um forte espírito de coesão do corpo docente da Escola. Esse fortalecimento possibilitou um melhor posicionamento do Diretor junto ao Conselho de Curadores, e em conseqüência foi possível a reabertura de discussões sobre o presente e futuro da Fundação - planos orçamentários foram desenvolvidos, sistemas de controles administrativos implantados, procedimentos padronizados, e até um planejamento estratégico foi debatido e alinhavado.

O promissor quadro arduamente construído pela diretoria, professores, alunos e funcionários possibilitou a abertura de discussões sobre as **questões de fundo** que envolviam, e ainda envolvem a Fundação : natureza jurídica; fontes de financiamento; estrutura organizacional; forma de direção/gestão; participação do poder público, etc. Todavia, apesar de insistentes solicitações, esses temas, infelizmente, não conseguiram integrar, de fato, a agenda do Conselho de Curadores, pelas razões já expostas.

Em 1985, fomos reeleitos para um segundo mandato com expressivo apoio de todos os segmentos que compunham o âmbito da Faculdade. Essa forte representatividade garantiu a prática de contínuas ações visando espaços para discussões e debates a respeito dos problemas institucionais da mantenedora e de suas mantidas. Intransigências do Conselho de Curadores, inevitavelmente causaram um permanente estado de confronto entre as duas partes. Foi um período de muitas lutas e destemida resistência às ameaças de represálias e demissões vindas do prefeito e de seus representantes no referido conselho. As experiências vivenciadas por toda a coletividade possibilitaram a democratização das informações sobre a história da entidade e sua situação, dando condições para que todos se conscientizassem a respeito do significado da Entidade para a coletividade do Grande ABC.

Em decorrência desse posicionamento, ao término do nosso mandato como diretor, em fevereiro de 1988, fomos sumariamente dispensados, juntamente com mais duas colegas professoras. Ainda naquele ano, em outubro, conseguimos parecer do egrégio Conselho Estadual de Educação solicitando nossa reintegração ao quadro docente da Faculdade.

Com a posse do novo prefeito, no início de 1989, tivemos a honra de nossa indicação para o exercício da presidência do Conselho de Curadores da Entidade. De imediato o Conselho reintegrou os docentes que arbitrariamente haviam sido demitidos, e um novo e extraordinário desafio por nós foi assumido. Promover ampla discussão, com toda a coletividade, objetivando a reformulação dos Estatutos da Entidade dando prioridade ao equacionamento e solução das questões básicas que a envolviam. Após anos de lutas, teoricamente dispúnhamos das condições ideais para a tão desejada reconstrução. Naquela ocasião, o então secretário da Faculdade de Filosofia, atendendo ao nosso convite, assumiu as funções de Superintendente da Fundação.

Exercemos tais funções durante quatro anos (1989/1992). Assim como acontecera na diretoria e secretaria da Faculdade de Filosofia, nosso envolvimento foi total, demandando muito trabalho e grande perseverança. Em toda a história da Entidade foi o único período em que um presidente e superintendente cumpriram jornada diária mínima de 10 horas, ao longo de quatro anos.

Enquanto o processo de reforma dos estatutos era disseminado e discutido por todos os segmentos da coletividade - sob nossa coordenação e entusiasmo - medidas administrativas foram tomadas visando dar as mínimas condições para que a Entidade pudesse se reequilibrar, num primeiro momento, bem como criar condições para seu crescimento. Dessa maneira foram planejados e executados orçamentos realistas; executados planos financeiros; traçadas políticas de reajustes e adequações de mensalidades, com participação de representantes do corpo discente; equacionada uma política de reajuste dos salários, também com a participação de representantes dos professores; melhor dimensionadas as subvenções da Prefeitura; bem como feitos arranjos organizacionais visando a operação da entidade.

Nos dois primeiros anos conseguiu-se, democraticamente, estimular a criação da Associação dos Docentes, Associação dos Funcionários; criar e implantar uma nova Escola de 2º Grau, fechada há 10 anos, planejar e implantar um Centro de Pesquisa e Pós-Graduação, que teve início em 1990, com um Curso *lato sensu*, atingindo 5 programas em 1992; criar e operar uma Coorde-

nação de Concursos, bem como estabelecer, por lei, um vasto convênio de prestação de serviços com a Prefeitura Municipal de Santo André, permitindo entre outros trabalhos, a realização de mais de 12 concursos públicos, e a condução da mais abrangente pesquisa sócio-econômico-cultural da história do município. No que diz respeito às Faculdades, foram implantados os cursos de graduação em Administração e Administração Hospitalar, e também abertas vagas, no período matutino, para três cursos da Faculdade de Filosofia. O Centro de Processamento de Dados foi reequipado, criando-se dois laboratórios de microinformática.

Se por um lado a Entidade retomava seu caminho de liderança, expansão e qualidade dos serviços ofertados; por outro, o processo de discussão e reforma dos Estatutos era dissimuladamente boicotado por grupos de professores e alunos, que receosos diante das perspectivas advindas de uma gradativa transformação da Entidade em Universidade - proposta que defendíamos - criavam dificuldades, bem como descabidas exigências para com o poder público a fim de que o processo não se consumasse. Diante desses comportamentos, a equipe do Prefeito, que de início estimulou a reforma, paulatinamente, afastou-se da discussão, e, lamentavelmente, a par das excepcionais condições, a reforma dos Estatutos não se consumou.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E ALGUMAS SUGESTÕES

Experiências acumuladas durante o penoso processo de participação e contínua reconstrução dessa entidade evidenciaram-nos, com muita clareza, um dos pontos cruciais que nos parece comum às Organizações do Terceiro Setor - **operar uma organização *stricto sensu* não-econômica dentro de uma sociedade centrada no mercado**. Construir uma entidade social sem hierarquia clara e formal, sem uma divisão específica de trabalho, sem a nítida separação entre ofício **pensante** e **executante**, sem noções de carreira, etc., enfim, sem o universo limitante da organização burocrática, há séculos hegemônica. Buscar equilíbrio da alteridade entre *Sistema* e

*mundo de vida* conforme nos ensinou Habermas, interpretado por MOTTA (1992):

*O primeiro é o mundo da regra, domínio do Direito, da Administração, da Gestão e da Economia, enquanto o segundo é o local no qual a reciprocidade se realiza ao nível do indivíduo, dos grupos, das coletividades, das sociedades e da Cultura... 'Sistema' e 'mundo de vida', eles próprios mantêm relações entre si, e essas relações ameaçam atualmente a maior parte dos seres vivos na Terra. Isto acontece porque há uma 'colonização do mundo da vida' pelo 'sistema'. Quer dizer que é preciso que relações sociais igualitárias, livres e responsáveis comecem a obrigar o sistema a retornar a seu lugar e papel na dialética das sociedades.*

Os membros envolvidos com entidades dessa natureza devem, continuamente, manter e adequar um balanceamento entre **ações instrumentais** (centradas em controle técnico e na solução de problemas) e, **ações comunicativas** (centradas no entendimento) como forma de resistir às ameaças do **“império do mercado”** conforme Guerreiro Ramos qualifica a sociedade atual.

A construção de estratégias institucionais de concepção, reformulação e operação de Organizações desse gênero devem, dentre outras, considerar:

- estabelecimento de associações com entidades públicas e privadas, buscando distintos *modus vivendi* que propiciem suficientes suporte legal e financeiro, preservando sua independência e autonomia. Como diz SALAMON (1998) : o decisivo fator determinante para o crescimento das Organizações do Terceiro Setor será o **relacionamento** que tais organizações desenvolverão com o **governo** e o **setor privado**.
- manter a necessária **flexibilidade** - característica básica de uma organização não-ortodoxa - e, também, criar mecanismos avaliativos de sua **efetividade**;

- afastar-se do **voluntarismo administrativo** pelo estímulo à participação de todos os segmentos envolvidos na consecução de seus compromissos sociais de transformação;
- monitorar os ambientes interno e externo visando coibir ações de lideranças políticas e econômicas quanto ao **uso da organização** para benefícios próprios;
- da mesma maneira que a anterior, evitar que lideranças políticas e econômicas, e mesmo seus públicos internos, conduzam ações sistêmicas para **manutenção do sistema**, isto é, conduzi-la através da **lógica do mercado**;
- propiciar condições para o **fazer e refazer** uma democracia participativa, balizada por precisos e transparentes critérios de avaliação da qualidade dos serviços prestados.

A par de seus imensos desafios as Organizações do Terceiro Setor constituem espaços sociais privilegiados para experimentação de oportunidades e ameaças de **novos viveres**, propiciando ricos exercícios e aprendizagens da alteridade, diversidade, opção e escolha.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FUNDAÇÃO SANTO ANDRÉ.** *Anuário* - 1972.
- MOTTA**, Fernando C.P. Alteridade de organização: a associação contra a hierarquia. *Anais do XVI ENANPAD*, v. 6 (organizações), Canelas, RS, 1992.
- SALAMON**, Lester. A emergência do terceiro setor - uma revolução associativa global. *Revista de Administração*, São Paulo, v.33, n.1, pp.5-11, janeiro/março 1998.