GESTÃO DE PROJETOS NO TERCEIRO SETOR

ADONAI JOSÉ LACRUZ
Instituto Terra

Uma proposta de metodologia para associações e fundações sem fins lucrativos

Resumo: As entidades do terceiro setor têm, cada vez mais, ocupado um importante espaço na sociedade, realizando atividades complementares às públicas na busca por atender às demandas sociais. Neste artigo apresenta-se uma metodologia de gerenciamento de projetos aplicada às associações e fundações sem fins lucrativos (comumente conhecidas como ONGs), a partir do livro do mesmo autor, Gestão de projetos no terceiro setor: uma aplicação prática, lançado em janeiro de 2014 pela Elsevier. Na construção da metodologia, preocupou-se em formalizá-la de forma que fosse robusta e objetiva e alinhada com a 5ª edição do PMBoK (PMI, 2013).

INTRODUÇÃO

Por que propor uma metodologia de gerenciamento de projetos para ONGs (organizações não governamentais)? Qual a relevância dessas entidades? O que justifica empenhar-se no desenvolvimento de uma metodologia específica para essas entidades?

Talvez mostrando que, em 2010, no Brasil, o terceiro setor movimentou cerca de R$ 100 bilhões (cerca de 2% do PIB), empregou mais de 2,8 milhões de pessoas (6,7% do total assalariado) e era formado por mais de 500 mil entidades (9,9% do total de entidades), segundo a mais recente pesquisa do IBGE, publicada em 2012 (**Figura 1**).

Mas esses são dados frios, desprovidos da emoção que acende o desejo de constituir uma entidade do terceiro setor.

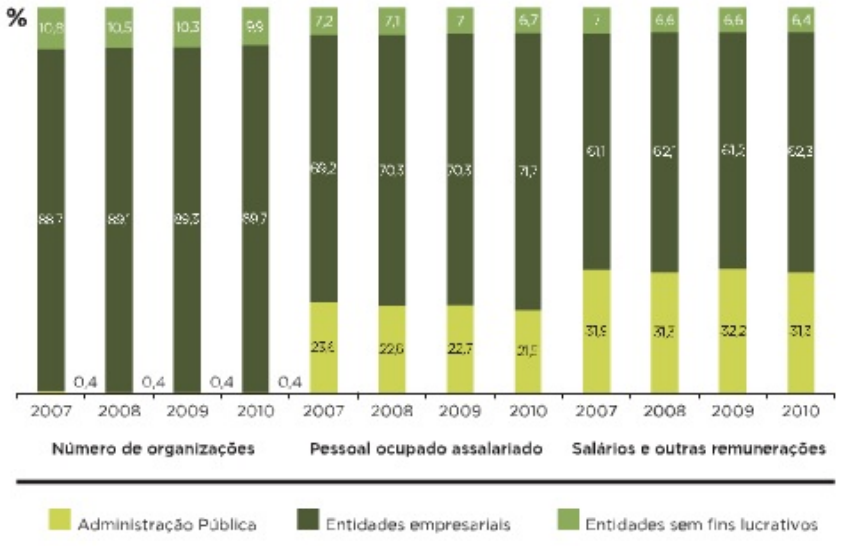

Figura 1 – Participação relativa de cada natureza jurídica no número de organizações, no pessoal ocupado assalariado e nos salários e outras remunerações – 2007 a 2010. **Fonte:** IBGE (2012, p. 25).

Então, melhor assim: pensemos no mundo sem o Médecins sans Frontières ou o Brasil sem a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) ou a Santa Casa de Misericórdia. Agora sim temos a real noção da importância dessas entidades e do serviço público (na acepção de voltar-se ao público) que realizam. E, por conseguinte, o porquê de delinear uma metodologia específica de gerenciamento de projetos — uma vez que a grande maioria dessas entidades desenvolve suas ações por meio de projetos.

VISÃO SOBRE O TERCEIRO SETOR

Antes de abordar o tema terceiro setor, é pertinente distinguir inicialmente os três setores econômicos. As atividades estatais referem-se ao primeiro setor (representado pela Administração Pública), e as atividades de mercado ao segundo setor (representado pelas empresas com finalidade lucrativa). Por sua vez, o terceiro setor contempla as atividades da sociedade civil que não se enquadram nas dos demais setores. Em outra perspectiva, o primeiro setor opera recursos públicos para fins públicos; o segundo setor recursos privados para fins privados; e o terceiro setor recursos públicos e privados para fins públicos.

Nesse contexto tão abrangente enquadram-se como entidades do terceiro setor associações, fundações, sindicatos, sistema "S", organizações religiosas, partidos políticos, conselhos de classe, federações e confederações, etc. Todas com personalidade jurídica de direito privado e que não têm como objetivo o lucro, mas o atendimento das necessidades da sociedade.

Neste artigo o objeto são as entidades constituídas como associações e fundações, que comumente denominamos ONGs.

Pode-se diferenciar as associações das fundações, do ponto de vista jurídico, pelo seu núcleo central. Nas associações o núcleo central é o indivíduo; ao passo que nas fundações é o patrimônio.

O Novo Código Civil, Lei n. 10.406/2002, em seu art. 53, define associações como a "união de pessoas que se organizam para fins não econômicos". E em seu art. 62, dispõe sobre as fundações: "Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la".

É importante esclarecer que as associações e fundações não estão proibidas de exercer atividades econômicas (prestação de serviços ou até mesmo venda de mercadorias), desde que se caracterizem como meios para o atendimento de seus fins. Os fins, sim, devem ser de outra natureza que não a econômica, como ambiental, cultural, etc. E, para exercerem atividades econômicas, precisa estar previsto expressamente no estatuto a possibilidade de realizar tais atividades, bem como que seja revertido integralmente o superávit gerado pela atividade econômica na consecução dos objetivos estatutários.

Acrescenta-se, ainda, que as entidades do terceiro setor podem pleitear a obtenção de determinados títulos, qualificações ou certificações, como títulos de utilidade pública federal (UPF), estadual (UPE) e municipal (UPM); qualificação como organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e organizações sociais (OS); e certificado de entidade beneficente de assistência social (CEBAS). Ainda assim, no aspecto jurídico, permanecem sendo associações ou fundações.

As entidades do terceiro setor ocupam um espaço cada vez mais relevante na sociedade brasileira, executando tarefas em que os outros setores não apresentam resultados efetivos do ponto de vista da sociedade.

Ressalta-se que a maior parte das iniciativas das entidades do terceiro setor é implementada sob a forma de projeto, apoiado por meio de convênios ou similares com empresas privadas, institutos empresariais, institutos familiares, entidades públicas e do próprio terceiro setor, nacionais e estrangeiras. Nesse sentido, apenas a Rede GIFE, que reúne 140 investidores sociais privados do Brasil, destinou cerca de R$ 2,2 bilhões em 2011, segundo Censo GIFE 2011-2012.

E o nível de exigência dos apoiadores (*sponsors*) e parceiros (*partners*) tem crescido gradualmente, uma vez que é igualmente maior o volume de recursos aportados às entidades do terceiro setor. A taxa de crescimento nominal do valor investido pela Rede GIFE de 2010 a 2011 foi de 9,2%. Considerando a inflação medida pelo IPCA do período (5,9%), tem-se uma taxa real de 3,1%.

Também é crescente o movimento de apoiadores em capacitar os colaboradores das entidades do terceiro setor, mas de forma geral para fase de elaboração da proposta do projeto. A título de exemplo, a EDP, a Petrobras, o FHIDRO/IGAM/MG, associam suas chamadas públicas para apoio a projetos a eventos de capacitação de interessados em submeter projetos. Porém, as demais etapas do gerenciamento de projetos, como a execução, o controle, a prestação de contas, etc. ainda carecem de maior aprofundamento.

O processo de profissionalização das entidades do terceiro setor, especificamente em gerenciamento de projetos, ainda é tímido. Não é incomum que os apoiadores não consigam destinar a totalidade do orçamento das suas chamadas públicas. O último edital do FHIDRO/IGAM/MG (2013), por exemplo, de R$ 20 milhões previstos, foram aprovados projetos que totalizam apenas pouco mais de R$ 600 mil (3%).

MODELAGEM INSTITUCIONAL NO TERCEIRO SETOR

A forma como a entidade se organiza (sua estrutura organizacional) para gerir projetos depende principalmente do seu porte e da sua arquitetura institucional e governança corporativa.

A função "gestão de projetos", em muitos casos, é exercida por ocupantes de cargos específicos (como diretor, gerente, coordenador, analista, assistente ou auxiliar de projetos) que podem ou não compor departamentos característicos, o que depende naturalmente da modelagem institucional de cada entidade do terceiro setor.

Para conceber a modelam institucional e organizacional da entidade, faz-se necessário inicialmente definir sua arquitetura institucional, governança corporativa e estrutura organizacional. Depois são definidas a identidade organizacional (normalmente representada pelo conjunto formado da missão, visão e valores da entidade) e o sistema ou macroprocessos de gestão (conjunto de ações interligadas a fim de garantir que os resultados da organização sejam atingidos).

ARQUITETURA INSTITUCIONAL

A definição da arquitetura institucional, em última análise, busca caracterizar a "função" da organização, tendo em vista seu macrouniverso institucional (conjunto de entidades com as quais se relaciona e seus respectivos papéis).

As ações das entidades do terceiro setor normalmente são propositivas (captando recursos, principalmente por meio de demanda espontânea e respostas a editais e correlatos e doações) e/ou executoras (executando as ações dos projetos para os quais foram captados recursos, em vez de transferir recursos a terceiros — executores — e fazer exclusivamente a gestão do projeto).

Figura 2 – Arquitetura institucional genérica de entidades do terceiro setor.

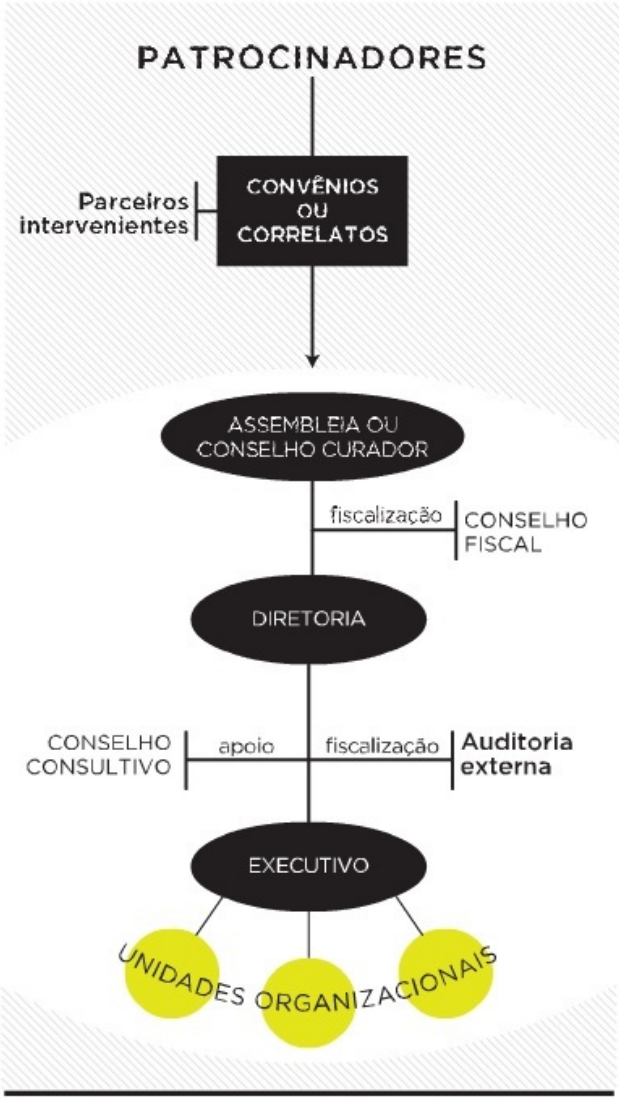

Figura 3 – Estrutura de governança corporativa genérica de entidades do terceiro setor.

A arquitetura institucional das entidades do terceiro setor geralmente compreende agentes, conforme a **Figura 2**.

Explica-se a distinção entre patrocinadores, doadores e parceiros:

- **Patrocinadores** (*sponsors*): por meio de convênios são estabelecidos critérios de cooperação mútua que preveem repasse de recursos à entidade, com ou sem contrapartida, para custeio de projetos.
- **Doadores**: repasse de recursos à entidade por meio de recibos de doação, não necessariamente vinculados ao custeio de projetos, podendo ser empregado ao custeio de atividades meio.
- **Parceiros** (*partners*): por meio de termos de cooperação ou similares são estabelecidos critérios de cooperação mútua, que não preveem repasse de recursos à entidade.

GOVERNANÇA CORPORATIVA

O modelo de governança corporativa define a macroestrutura de poder da organização e de como as instâncias se relacionam.

- **Instâncias deliberativas:** assembleia, no caso de associação, conselho curador, no caso de fundação, e diretoria. Ambos os órgãos obrigatórios e não remunerados. A não ser que a entidade seja qualificada como OSCIP, o que lhe permite remunerar seus dirigentes.
- **Instâncias fiscalizadoras:** conselho fiscal e auditoria externa, órgãos obrigatórios em certos casos, com o conselho fiscal necessariamente não remunerado.

- **Instâncias consultivas:** conselho consultivo, órgão facultativo.
- **Instâncias executivas:** depende do porte da entidade e normalmente é remunerado.

Governança corporativa é o "sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas, incentivadas, envolvendo relacionamento entre conselho, equipe executiva e demais órgãos de controle", de acordo com o Guia das melhores práticas de governança corporativa para fundações e institutos empresariais, publicado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), em 2009.

Esse importante guia apresenta como princípios básicos de governança a equidade (tratamento justo de todas as partes interessadas), a transparência (mais do que disponibilizar as informações impostas por disposições legais, é obrigação informar tudo que seja de interesse das partes interessadas), a prestação de contas (com acepção do termo em inglês *accountability*, ou seja, os agentes da entidade devem prestar contas de sua atuação assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões) e a responsabilidade (os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando à sua longevidade); princípios análogos aos que norteiam a administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Em complemento, acrescenta-se como princípio para entidades do terceiro setor a economicidade, ou seja, ofertar conhecimento técnico-gerencial pelos mais baixos preços compatíveis com a sobrevivência da entidade.

Ainda segundo o IBGC, "as boas práticas de governança convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar a reputação da organização e otimizar seu valor social, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade" (IBGC, 2009, p. 19).

Em se tratando de uma entidade do terceiro setor, a estrutura de governança precisa estar em conformidade com a legislação pertinente e comportar instâncias que estejam fora da organização, como contratantes e atores intervenientes, além da instância de governança interna.

Tomando por base a arquitetura institucional genericamente delineada (**Figura 2**) e o marco legal, ilustra-se a estrutura de governança corporativa genérica de entidades do terceiro setor (**Figura 3**).

Faz-se a devida distinção das instâncias fora da organização:

- **Patrocinador:** aprova a prestação de contas e as entregas dos projetos (produto, serviço ou resultado específico decorrente do projeto), em consonância com seu escopo.
- **Parceiro interveniente:** atua em conjunto ou complementarmente com a entidade do terceiro setor, somando esforços e qualificando resultados. É, portanto, corresponsável por parte das atividades previstas nos convênios.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A **Figura 4** apresenta o modelo genérico de organização a partir do qual os critérios de modelagem da estrutura organizacional são definidos e aplicados.

Em uma concepção de entidades do terceiro setor:

- o núcleo operacional contém a execução das atividades finais e compreende os processos centrais de trabalho a partir dos quais insumos (recursos materiais, patrimoniais e humanos) são transformados em entregas, que são distribuídas aos beneficiários;
- ao suporte técnico cabem as funções de formular, normatizar, padronizar, planejar e controlar os processos de transformação de insumos em entregas;
- ao suporte administrativo cabe promover a infraestrutura física, humana e logística necessária às demais áreas, principalmente o núcleo operacional;
- a linha intermediária contém os elementos de ligação vertical (agrupamento sucessivo de posições individuais no núcleo operacional) e horizontal (entre suporte técnico e administrativo);
- a cúpula coordena as demais partes e exerce a função de relações de fronteira, interagindo com o ambiente externo em nível institucional.

A modelagem de estrutura organizacional permeia duas questões básicas. 1ª: Qual modelo de estrutura melhor proporciona e efetiva a coordenação das partes (núcleo operacional, suportes e cúpula)?

Os desenhos organizacionais mais recorrentes na literatura são de organização:

- **Funcional:** organizações estruturadas de modo que as operações semelhantes sejam agrupadas por função (daí serem organizações funcionais) em departamentos, como finanças, marketing, etc. Nessas organizações gerentes de projetos geralmente têm outras responsa-

Figura 4 – Modelo genérico de estrutura organizacional.

bilidades além das vinculadas aos projetos em andamento e têm autoridade limitada, muitas vezes sendo subordinados a gerentes funcionais.

- **Projetizada:** forma de organização oposta à funcional. Nesse tipo de estrutura os projetos são a prioridade principal e, por força disso, o gerente de projetos tem autoridade total sobre o projeto, e as funções de apoio (contabilidade, suprimentos, informática etc.) são subalternas a um gerente de projetos em vez de a um gerente funcional.
- **Matricial:** combinação das organizações funcional e projetizada que pode assumir características distintas, dependendo do grau de relevância em que cada extremo (funcional e projetizada) é considerado, dividindo-se em matricial fraca (maior peso da estrutura funcional), balanceada e forte (maior peso da estrutura projetizada). Na matricial balanceada geralmente há uma unidade de gerenciamento dos gerentes de projetos no mesmo nível hierárquico aos departamentos funcionais (que respondem por incumbências administrativas e que dão suporte ao gerenciamento do projeto) e o foco da organização se concentra mais no trabalho do projeto do que no trabalho departamental.

Em relação a essa questão, a análise dos desenhos organizacionais aponta para uma estrutura funcional integrada, combinada com critérios de departamentalização de unidades de projetos (matricial) como a mais apropriada para entidades do terceiro setor orientadas para projetos. Tais opções coadunam-se com a dinâmica de tais entidades, de ter unidades de projetos temporários (período do convênio) e de agregação funcional dos seus macroprocessos — embora alguns se sobreponham.

E, tendo em vista a interdependência dos macroprocessos, a coordenação das unidades deve se realizar predominantemente por supervisão da cúpula, por ajustamento recíproco (integrações laterais) e por padronização.

Outra questão básica é: 2ª. Quais devem ser as unidades organizacionais e como devem se agrupar (arranjo hierárquico)?

O desenho da estrutura organizacional de cada entidade depende marcadamente do seu porte, das suas áreas de atuação (*core social business*) e de sua área geográfica de atuação. E a função gerenciamento de projetos pode ser exercida por colaboradores alocados em setores específicos, podendo ser assumido como linha (execução) ou como *staff* (assessoria) no desenho organizacional.

PROPOSTA DE METODOLOGIA

A metodologia desenvolvida no livro Gestão de projetos no terceiro setor (LACRUZ, 2014) aborda os processos, as áreas e as fases de um projeto adaptando-as às entidades do terceiro setor, e contém esquemas de processos e modelos de documentos. Além disso, originou um software de gerenciamento de projetos específico para entidades do terceiro setor, o Project non-profit, desenvolvido em coautoria pelo mesmo autor.

Neste artigo apresenta-se de forma resumida o *framework* do gerenciamento de projetos proposto, desenvolvido a partir do ciclo de vida definido para as entidades do terceiro setor.

A **Figura 5** apresenta as fases e subfases dos projetos no terceiro setor e seu inter-relacionamento.

Note-se que a fase "monitoramento e controle" retroalimenta a fase "organização e preparação". Ou seja, o planejamento é revisto à medida que resultados parciais são avaliados e se suscita reescrever o planejamento.

A **Figura 6** apresenta os processos de gerenciamento de projetos no terceiro setor proposto no formato de *framework*.

O **Quadro 1** apresenta a matriz, relacionando as fases às áreas e aos processos.

Na **Figura 7** mostra-se o sequenciamento do plano de gerenciamento do projeto, sugerindo as técnicas a serem empregadas na sua construção — cuja opção se pautou na ▸

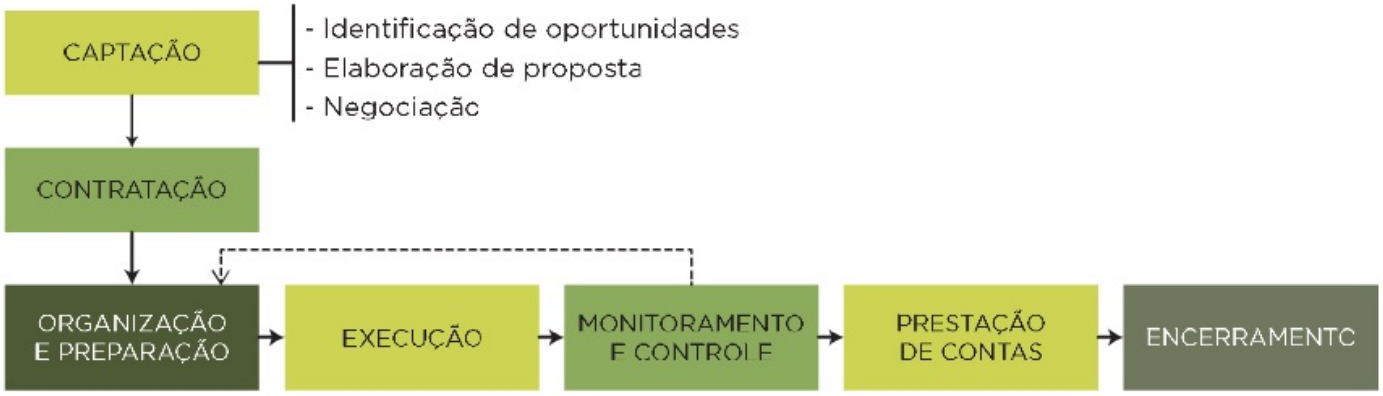

Figura 5 – Fases de gerenciamento de projetos no terceiro setor.

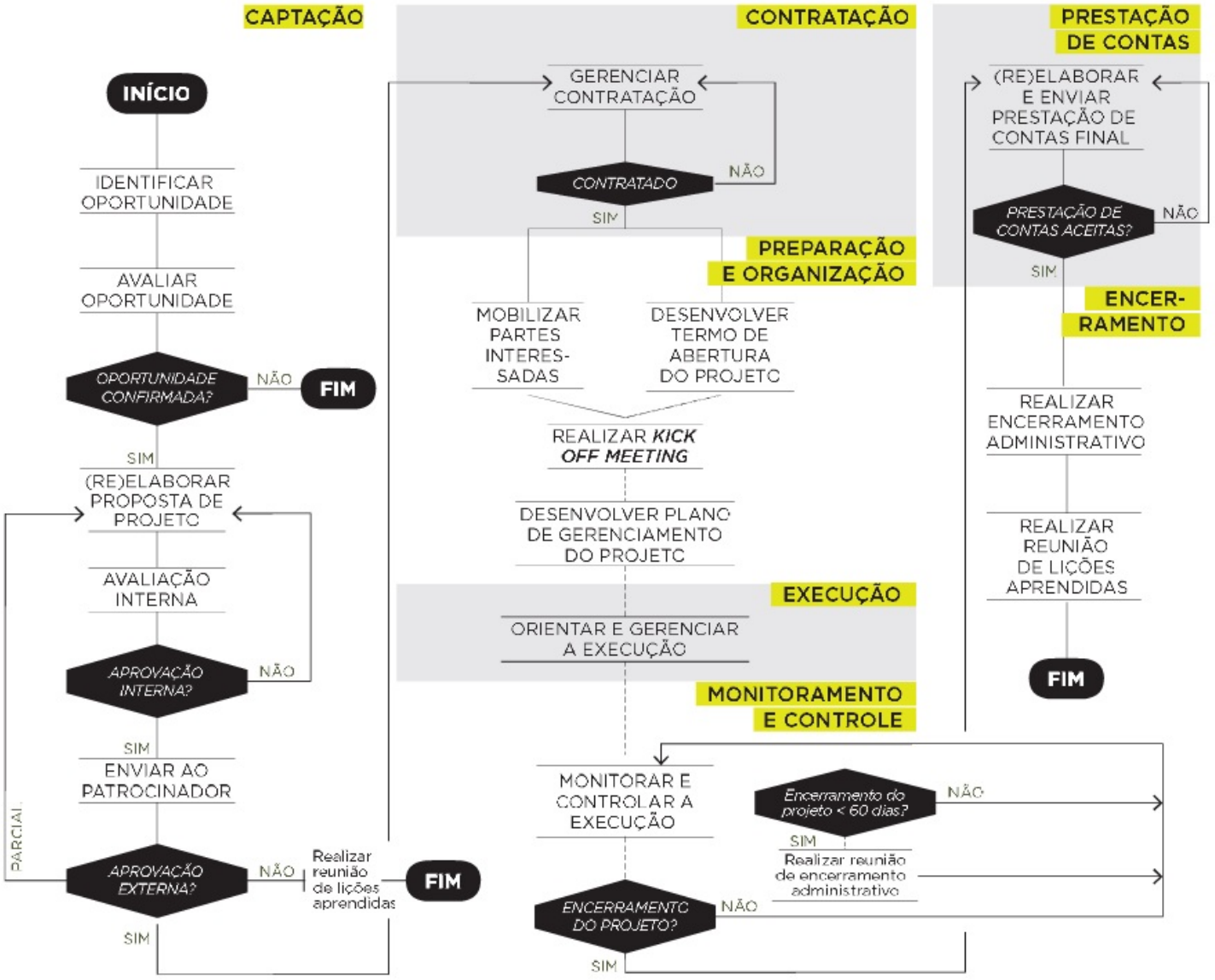

Figura 6 – *Framework* de gerenciamento de projetos no terceiro setor.

Figura 7 – Sequenciamento do plano de gerenciamento do projeto.

busca do menor grau de complexidade e maior nível de generalização a diferentes tipos de entidades do terceiro setor.

O plano de gerenciamento do projeto é o guia da execução do projeto, pois fornece a referência (*baseline*) para medição do progresso do projeto. É importante frisar que o plano de gerenciamento do projeto é progressivamente elaborado e reescrito por meio de atualizações de acordo com as diligências de controle.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do itinerário percorrido ao longo deste artigo, o qual exigiu um razoável esforço, espera-se ter contribuído para a profissionalização das entidades do terceiro setor, de forma que suas ações possam ter resultados otimizados, à medida que a gestão profissional de projetos vinculada às suas ações permita alcançar um maior nível de qualidade em benefício da sociedade — principal *stakeholder* de qualquer entidade do terceiro setor.

O detalhamento da metodologia ultrapassa os objetivos deste artigo, dada a natureza do instrumento de publicação. Procurou-se, porém, introduzir o tema a fim de reforçar a importância de aumentar o nível de profissionalização da gestão de projetos em entidades do terceiro setor. ■

Fases	Áreas	Processos
Captação	Integração	- Identificar oportunidades - Elaborar proposta de projeto - Gerenciar negociação
Contratação	Integração	- Gerenciar contratação
Preparação e organização	Partes interessadas	- Mobilizar partes interessadas
	Integração	- Desenvolver termo de abertura do projeto - Realizar *kick-off meeting* - Desenvolver plano de gerenciamento do projeto
Execução	Integração	- Orientar e gerenciar a execução do projeto
	Recursos humanos	- Gerenciar a equipe do projeto
	Comunicações	- Gerenciar comunicação
	Aquisições	- Conduzir aquisições
	Qualidade	- Realizar garantia da qualidade
	Partes interessadas	- Gerenciar engajamento das partes interessadas
Monitoramento e controle	Integração	- Monitorar e controlar a execução do projeto - Realizar controle integrado de mudanças
	Escopo	- Validar escopo - Controlar escopo
	Tempo	- Controlar tempo
	Comunicações	- Controlar comunicação
	Aquisições	- Controlar aquisições
	Qualidade	- Controlar qualidade
	Riscos	- Controlar riscos
	Custos	- Controlar custos
	Partes interessadas	- Controlar engajamento das partes interessadas
Prestação de contas	Integração	- Elaborar e enviar prestação de contas do projeto
Encerramento	Integração	- Encerrar projeto ou fase
	Aquisições	- Encerrar aquisições

Quadro 1 – Fluxo descritivo do gerenciamento de projetos no terceiro setor.

Adonai José Lacruz

Mestre em Economia Empresarial, administrador e certificado como PMP pelo PMI. É superintendente executivo da ONG ambiental Instituto Terra, na qual implantou o Escritório de Projetos (PMO), e professor de cursos de pós-graduação e graduação. É também autor dos livros Gestão de projetos no terceiro setor (Elsevier) e Plano de negócios passo a passo (Qualitymark) e coautor dos softwares Project non-profit (gestão de projetos no terceiro setor) e Profit (elaboração de plano de negócios — eleito melhor custo/benefício pela revista Info/Abril). adonailacruz@uol.com.br

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

GIFE. Grupo de Institutos Fundações e Empresas. Censo GIFE 2011-2012. São Paulo: GIFE, 2013.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Guia das melhores práticas de governança corporativa para fundações e institutos empresariais. São Paulo: IBCG, 2009.

A bibliografia para este artigo está disponível no site: www.mundopm.com.br/ed57/ReferenciasBibliograficasArtigo05.html