

Área Temática: Organização do Terceiro Setor

## **PARCERIA ONG – ESTADO: SUGESTÃO DE UM ESQUEMA DE ANÁLISE**

### **AUTORES**

**IVAN BECK CKAGNAZAROFF**

Universidade Federal de Minas Gerais

ivanbeck@face.ufmg.br

**SUSANE MEYER PORTUGAL**

Universidade Federal de Minas Gerais

xmeyer@cepead.face.ufmg.br

**NOMASTON RODRIGUES MOTA**

Universidade Federal de Minas Gerais

nomaston@cepead.face.ufmg.br

### **RESUMO**

Este trabalho, de caráter teórico, trata da parceria entre ONG's e Estado e tem por objetivo apresentar sugestões para a análise desta relação. Nos últimos anos, no contexto de reforma do aparelho de Estado, a parceria ONG-Estado tem sido colocada como um mecanismo importante de intervenção na área de desenvolvimento sócio-econômico. Ela tem sido considerada como uma estratégia de ação tanto por parte do Estado quanto das ONG's. Por parte dessas últimas, a parceria é vista de diversas maneiras, como, por exemplo, estratégia para complementação de recursos ou para ampliar sua área de influência junto à administração pública. Por parte do Estado, essa relação pode ser vista como uma alternativa de implementação de projetos e/ou prestação de serviços públicos. Porém, o uso da parceria implica em problemas como cooptação por parte do Estado ou no, caso das ONG's, o estabelecimento de relações de dependência em relação àquele. Com base na análise da referência bibliográfica sobre parceria, será apresentado um esquema inicial de análise. Este sugere os seguintes aspectos que devem ser considerados na análise da parceria: pessoas; conceito e estratégia; organização; e política. Para cada aspecto foram sugeridas questões para serem investigadas.

Palavras-chave: PARCERIA, ONG, ESTADO.

### **ABSTRACT**

This theoretical study deals with partnership between NGO's and the State, and has the objective of presenting suggestions for the analysis of this relationship. In the last years, in the context of the State reform, the NGO's – State partnership has been seen as an important means of intervention in social-economic development area. This partnership has been considered as a strategy both of the State as well as NGO's. In the latter, it can be seen as a strategy for obtaining resources and strengthening their influence upon the public administration. In the former, this relationship can be seen as an alternative for projects implementation and/or public services delivery. However, the use of partnership implies in

some problems, as for instance, the risk of cooptation of NGO's by the State or the risks of NGO's getting into a dependent relationship with the State. By analyzing the bibliographical references on partnership, an initial scheme of analysis is presented. It suggests the following aspects to be considered in the analysis of partnership: people; concept and strategy; organization; and politics.

Key words: PARTNERSHIP, NGO, STATE.

## **PARCERIA ONG – ESTADO: SUGESTÃO DE UM ESQUEMA DE ANÁLISE**

### **INTRODUÇÃO**

Este artigo tem por objetivo fazer uma reflexão teórica baseada em estudos realizados sobre tema “parceria”. Sendo um artigo teórico-reflexivo, os caminhos percorridos foram o de buscar importantes autores que refletiram sobre este tema.

O cenário internacional nas últimas décadas do século XX foi marcado por intensas transformações. Destaca-se a crise do modo de atuação do Estado seja nos países desenvolvidos, seja nos em desenvolvimento.

Nesse contexto, um dos principais processos, e de grande relevância para este trabalho, é o da Reforma do Estado. Esse movimento, aflorado principalmente a partir da década de 1980, girou, basicamente, em torno do discurso do aumento da eficiência e eficácia da atuação do Estado, via redução dos seus papéis e reformulação de sua intervenção.

No Brasil, propostas como privatização, descentralização, participação cidadã, parcerias etc., emergem como estratégias para a gestão da máquina pública. Neste contexto, o Estado assumiria a função de catalisador de energias e potencialidades existentes tanto na esfera do governo como na esfera da sociedade civil (KEINERT, 1994).

Observa-se, então, um crescente interesse por parte de organismos do Estado em relação às organizações pertencentes ao chamado Terceiro Setor, ao mesmo tempo em que boa parte dessas têm procurado ampliar sua atuação na sociedade. Uma das maneiras pela qual esta relação se dá é a chamada parceria.

Fazendo parte do Terceiro Setor, as organizações não-governamentais (ONG's) aparecem como atores importantes, consideradas como sendo capazes de fornecer incentivo e apoio a iniciativas locais de maneira ágil e apropriada, seja através da provisão ou acesso ao crédito, aconselhamento técnico, propiciando acesso à informação para decisões ou treinando recursos humanos (KISIL, 1997).

No entanto, parceria ONG-Estado pode ser entendida de diferentes maneiras. Do ponto-de-vista neoliberal, ela é considerada como uma alternativa para a prestação de serviços públicos sob a responsabilidade do Estado. Para alguns autores de esquerda, a parceria pode ser uma estratégia de terceirização por parte do Estado. Em relação às ONG's, é possível verificar, na literatura, uma posição que considera a parceria como algo nocivo às mesmas, que pode afetar sua capacidade de crítica, cobrança e controle em relação ao Estado. Há uma outra posição que vê a parceria como uma oportunidade da ONG ampliar sua área de atuação e, ao mesmo tempo, influenciar os processos de elaboração de políticas públicas. A perspectiva adotada assume esta última posição que considera que a parceria pode ser um

instrumento importante para a atuação das ONG's, e pode ter um caráter complementar para a atuação do Estado. Esta perspectiva não desconsidera os problemas envolvidos neste tipo de processo. Estes podem estar relacionados, por exemplo, de um lado com o risco de cooptação das ONG's por parte do Estado e com a terceirização de serviços. De outro lado, podem emergir questões relacionadas à não representatividade e à falta de prestação de contas por parte das ONG's para com a sociedade, havendo o risco dessas organizações estarem mais interessadas na obtenção de recursos financeiros do que em efetivamente contribuir para a concretização de objetivos públicos.

A despeito dos problemas, as ações conjuntas entre ONG's e Estado vêm ganhando um certo espaço nas áreas de políticas públicas e prestação de serviços, em geral, isso tem significado avanços tanto por parte das ONG's, no que se refere à sua capacidade de atuação, quanto por parte do Estado, no que se refere à possibilidade de se adotar uma postura mais diferenciada nessas áreas. O objetivo deste trabalho consiste em identificar aspectos considerados relevantes para subsidiar a elaboração de um esquema de análise de parcerias entre ONG's e o Estado.

## **O CONTEXTO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO BRASIL**

A denominação ONG originou-se na Europa e faz parte da nomenclatura do sistema de representação da Organização das Nações Unidas – ONU – (oficialmente aceita em 1950) sendo atribuída “às organizações internacionais que, embora não representassem governos, pareciam significativas o bastante para justificar uma presença formal na mesma” (FERNANDES, 1997; VAKIL, 1997).

Roesch (2002) afirma que não existe uma definição consensual para o termo. Num estudo sobre taxonomia de ONG's, Vakil (1977, apud ROESCH, 2002, p.3) “relata ter encontrado dezoito denominações diferentes” para o conceito, ressaltando que tal diversidade se deve a três fatores: i) a natureza multidimensional deste tipo de organização; ii) a natureza interdisciplinar inerente à literatura a respeito das mesmas; e iii) a variedade destas organizações.

A título de esclarecimento, o termo ONG, propriamente dito, não tem identificação jurídica no Brasil, enquadrando-se na definição dada às outras Organizações sem fins lucrativos. De acordo com Martins ([www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)), o que as ONG's possuem é “um reconhecimento supralegal, de cunho cultural, político e sociológico que esta em vigor mundo afora”.

Sem ter a intenção de discutir um esquema de classificação ou mesmo propor um conceito de ONG's além dos já existentes, adota-se a definição proposta por Scherer-Warren (1995, apud GOHN, 1997). A autora define ONG's como

organizações formais, privadas, porém com fins públicos e sem fins lucrativos, autogovernadas e com participação de parte de seus membros como voluntários, objetivando realizar mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, prestação de serviços e apoio material e logístico para populações-alvo específicas ou para segmentos da sociedade civil, tendo em vista expandir o poder de participação destas com o objetivo último de desencadear transformações sociais ao nível micro (do cotidiano e/ou local) ou ao nível macro (sistêmico e/ou global).

Os projetos/programas criados pelas ONG's no Brasil, em geral, possuem dois grandes objetivos. O primeiro é prover apoio material e serviços para cooperativas, grupos de produção e geração de renda e comunidades. O segundo é a realização de ações políticas que, por meio da educação popular, conscientização e provisão de serviços de apoio técnico a organizações populares, apóiam o desenvolvimento da cidadania e fortalecem a autonomia de

grupos comunitários. As ONG's no Brasil são, em grande parte, apoiadas por agências não-governamentais estrangeiras. Em termos históricos, elas não tenderiam a estabelecer relações com o Estado e se manteriam em constante oposição a ele (BOSCH, 1997).

Na América Latina, essas organizações tiveram um aumento de sua atuação durante o período autoritário dos governos militares, décadas de 1960 e 1970, o que fez com que elas se caracterizassem “como um espaço de resistência (à opressão militar) e de luta pela democracia” (INOUE, 1997, apud SOUZA, 2003). Tal fato criou a idéia de que essas organizações “cresceram de costas para o Estado...” (LANDIM, 1993). Entretanto, além de organizações ligadas ao tratamento de questões políticas, existiam outras com objetivos distintos deste, como desenvolvimento econômico, social e comunitário; defesa e preservação do meio ambiente; assistência social a segmentos marginalizados; saúde e educação; e etc.

A partir de 1980, as ONG's “passaram por um movimento de particular multiplicação” (LANDIM, 1993). Santos (1998, apud MEIRELES e EL-AOUAR, 2002) observa que entre o final da década de 1970 e meados da década de 1980, houve um crescimento de 1.400% “de assistência canalizada pelas ONG's” em países periféricos.

Alguns fatores favoreceram a multiplicação dessas organizações. Pode-se destacar o processo de redemocratização, que permitiu que inúmeras saíssem da ilegalidade, já que se caracterizavam como oposição ao governo militar; e a não resolução do problema de desigualdade social, que acabou por abrir um enorme campo de atuação para organizações com foco na parcela mais carente da população.

Principalmente após a constituição de 1988, o Estado brasileiro tem procurado criar um ambiente mais propício para um trabalho em conjunto com as ONG's. Como exemplo, podem ser citadas mudanças no âmbito legal, como o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (lei nº 8069, de 13 de Julho de 1990) e a lei orgânica de Assistência Social – LOAS (lei nº 8742, de Dezembro de 1993). Nestes casos, pode-se verificar a preocupação com a “reorganização e descentralização das políticas de assistência social e o estabelecimento de redes de atendimento baseadas em parcerias entre órgãos governamentais e agências não-governamentais” (COSTA e CARNEIRO, 2002).

Percebe-se, então, a formação de um contexto que pode ser considerado como incentivador para a atuação das ONG's na área social junto ao Estado. Cabe ressaltar que há diferentes justificativas para as parcerias entre esses dois atores. Segundo Montañó (2002, apud AGUIAR, 2004), seria a utilização, por parte das ONG's, de financiamento do Estado como forma de complementação de recursos, visto que já se percebia uma redução dos recursos advindos de agências internacionais de cooperação internacional.

Uma outra justificativa para a consecução de parcerias seria o reconhecimento de que há uma lacuna entre aquilo que as ONG's gostariam e o que concretamente podem fazer. Elas perceberam a necessidade de somar suas forças e descobrir formas de otimizar seus recursos, conhecimentos e potencialidades, e que a melhor forma de fazê-lo seria agregando esforços com organizações afins (NOLETO, [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)).

No período que se estende do início da segunda metade da década de 1990 até os dias atuais (AGUIAR, 2004), há dois fatos importantes a serem ressaltados. O primeiro é o processo de Reforma do Aparelho Estatal brasileiro, iniciado em 1995 e o segundo é o Marco Legal do Terceiro Setor.

Referente ao processo de reforma, o que se percebe são iniciativas por parte do Estado no sentido de abrir espaço para uma maior interlocução com a sociedade civil. Apesar de não se referir especificamente às ONG's, o processo de publicização, ou seja, transferência de serviços não-exclusivos para o setor público não estatal, mostra a intenção do Estado de reduzir parte de suas atribuições, o que, possivelmente, abre um campo de atuação para as ONG's. Aliás, ressalta-se que é intenção do Estado buscar “uma maior parceria com a

sociedade, que deverá financiar uma parte menor, mas significativa dos custos dos serviços prestados” (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995).

Já com relação ao Marco legal, o Governo Federal Brasileiro, em 25 de Março de 1999, promulgou a lei nº 9.790. Esta dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP's - institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

Resende (2003) afirma que, quando uma organização recebe o título de OSCIP, à mesma é atribuído o direito de “firmar parcerias, administrar recursos do Erário e obter outros benefícios do Estado, sem a necessidade de títulos de utilidade pública ou de filantropia e sem tanta burocracia e empecilhos ainda existentes para as entidades que não gozam de tal titulação”.

Entretanto, o autor reconhece que existem pontos nessa lei “que tornam inaplicáveis algumas de suas regras”. Segundo Resende (2003), isso ocorre devido ao excesso de exigências e à ambigüidade existente em alguns de seus termos, sendo necessário assim “uma abrangente reforma na lei [...], com ampla e democrática participação dos integrantes do Terceiro Setor”. Além disso, ela pode ser considerada como um instrumento de cooptação dessas organizações.

Neste contexto, a parceria, no caso brasileiro, é vista como uma alternativa de ação tanto para o Estado como para as ONG's, mas que pode incorrer em problemas que serão tratados a seguir.

## **O CONTEXTO DAS RELAÇÕES ENTRE ONG'S E O ESTADO – UMA VISÃO GERAL**

No que se refere às relações entre ONG's e Estado, Hulme e Edwards (1997) afirmam que elas podem ser entendidas em termos de barganha e negociação, embora, às vezes, a coerção seja uma estratégia possível. Reconhece-se que cada ator tentará influenciar o comportamento do outro, e que um deles poderá dominar a relação. Segundo esses autores, existem duas dimensões principais nas relações entre diferentes atores. A primeira se refere a objetivos particulares que cada um procura atingir através da interação com o outro. Eles podem ser uma combinação de objetivos oficialmente explicitados, como, por exemplo, assistir aos mais pobres de uma determinada região ou cidade; e objetivos ocultos, como, por exemplo, permanecer no poder. Esses objetivos ocultos podem ser entendidos como ambigüidades de acordo com Bosch (1997). De um lado, os departamentos de governo são pragmáticos em relação às ONG's, tratando-as como fonte de trabalho especializado e de baixo custo. De outro, as ONG's encaram este momento como uma oportunidade de obter conhecimento sobre o funcionamento interno da máquina pública e sobre experiências de estratégias e políticas públicas do governo. Além disso, as ONG's podem estar mais preocupadas em conseguir recursos financeiros do que de fato realizar ações de caráter público.

A segunda dimensão se refere aos mecanismos que um ator pode utilizar para controlar ou influenciar o outro. Eles podem variar desde a persuasão pelo argumento, através de oferta de incentivos financeiros, até a coerção direta. Esses mecanismos podem ser formais (transferências financeiras, contratos, relatórios e registros) ou informais (fluxos de informação, troca de *staff*, seminários, discussões, paternalismo).

Em alguns casos de relações entre ONG's e o Estado, este último tem se utilizado de um leque de intervenções visando influenciar as primeiras. Seriam elas, de um lado: fechamento de organizações, cancelamento de registros, investigação e coordenação, que são consideradas como instrumentos de controle; e, de outro: isenção de taxas, acesso a

responsáveis por políticas públicas e financiamento público, considerados como instrumentos de incentivo e atração.

No caso da América Latina, segundo Pearce (1997), as ONG's possuem diferentes alternativas de ação. Aquelas que não se submetem à cooptação por parte do Estado e não querem ser marginalizadas no processo, procuram adotar uma postura de capacitadoras, defensoras e lobistas dos grupos sociais a que servem e dizem representar. A atuação como prestadora de serviço, pela qual as ONG's aparecem como um canal para os recursos públicos, é entendida como algo complementar ao Estado e que poderia incorrer no risco da ONG deixar de lado aquela postura de auxiliadora do fortalecimento político de grupos mais pobres da sociedade. Ou seja, o caráter político de sua atuação se veria em risco em favor de um papel estritamente operacional.

### **A ANÁLISE DAS RELAÇÕES ENTRE ONG'S E ESTADO – ENFOQUE NA PARCERIA**

Diante do que foi apresentado, a possibilidade de parceria aparece, então, como alternativa de ação tanto para as ONG's quanto para o Estado. No entanto, a adoção desta estratégia não se daria sem problemas.

Para Lewis (2001), haveria alguns desafios que as ONG's deveriam enfrentar para desenvolver suas estratégias de relacionamento com o Estado. Muitas dessas organizações possuem atitudes ambivalentes em relação a este. Aquelas ONG's, que foram criadas em um contexto de repressão política, podem considerar difícil confiar ou trabalhar com o governo, podem também, considerar que seus papéis se tornaram confusos a partir da instalação de governos democráticos. Um outro aspecto se refere ao modo pelo qual as ONG's podem ser vistas pelo Estado. Se este se sentir ameaçado pela perda de poder e perceber que a ONG aumentará a oposição a ele, exercerá, então, seu poder de modo desfavorável a ela (DULANY, 1997). Além disso, o contato formal das ONG's com órgãos de governo, burocráticos e ineficientes, pode ser danoso às primeiras, por correrem o risco de se tornarem menos eficazes. Em decorrência, sua imagem pode ser afetada negativamente.

No relacionamento entre esses dois atores pode-se observar diferentes estratégias que eles poderiam utilizar. Lewis (2001) identifica três que as ONG's podem adotar em relação ao governo. Na primeira, elas procuram se manter pouco notadas (*low profile*), por meio de trabalhos em espaços existentes na prestação de serviços com reconhecimento tácito por parte dos governos ou deixando que os mesmos recebam os créditos por aquilo que foi conseguido pelas ONG's. Este papel de preencher vazios (*gap-filling role*), de um lado pode trazer benefícios a curto prazo, principalmente quando os recursos são limitados, por outro, pode causar problemas de sustentabilidade e de responsabilização (*accountability*) a longo prazo.

A segunda estratégia é engajar-se em colaboração seletiva com certas agências de governo, que pode ser restrito a um determinado setor ou estar baseado em relacionamentos individuais entre pessoas ou ligações no nível local. Podem ter ou não apoio formal por parte do governo. Essa estratégia tem vantagem no que se refere a seu caráter pragmático, mas pode gerar inconsistências na elaboração e implementação de políticas públicas.

Por fim, a terceira estratégia é a de *advocacy* em questões de políticas públicas, entendido aqui como o esforço da ONG em influenciar as decisões de qualquer elite institucional a favor de um interesse coletivo. Através dela, a ONG pressiona o governo em favor dos interesses de determinados grupos da sociedade ou apresenta alternativas para as abordagens adotadas pelo governo em relação àqueles grupos (JENKINS, 1987, apud LEWIS, 2001).

Pelo lado do Estado, segundo Bratton (1989, apud LEWIS, 2001), as ações têm sido influenciadas, principalmente, por questões políticas, e não por questões relacionadas à possível contribuição social e econômica por parte das ONG's. De fato, o crescimento dessas

organizações pode apresentar um dilema para o Estado, na medida em que iniciativas institucionais privadas podem questionar a legitimidade deste perante a comunidade, se ele se mostra incapaz de cumprir suas promessas, ou podem enfraquecer sua base de poder, se o descontentamento cresce em certas parcelas da população.

Também de acordo com Bratton (1989, apud LEWIS, 2001), o Estado pode utilizar pelo menos quatro diferentes estratégias em suas relações com as ONG's. Na estratégia de monitoramento, ele procura verificar as ações das ONG's e, se julgar necessário, limita o registro dessas. A estratégia de coordenação procura distribuir as atividades das ONG's de modo mais balanceado entre áreas geográficas e setores com o intuito de evitar duplicação. A cooptação é uma estratégia que objetiva atrair as ONG's para o tipo de atividade que o governo deseja e, assim, distanciá-las de ações consideradas como potencialmente ameaçadoras. Finalmente, tem-se a dissolução. Para isso, o Estado estabelece meios que lhe permite ter controle sobre as ONG's para aprovar ou não suas atividades, limitando sua abrangência de ação ou fechando-as, se considerar necessário.

Uma vez apresentado algumas possíveis relações entre ONG's e o Estado, a idéia de parceria será agora considerada. Este termo, junto com outros similares, tais como colaboração, cooperação e coordenação, está cada vez mais presente e sendo demandado em contextos de desenvolvimento. Parceria pode ser vista de maneira distinta por diferentes autores. Na visão de Brooke (1989), por exemplo, parceria, entre uma instituição pública e outros organismos, é uma relação em que todas as partes mantêm sua liberdade constitucional de ação, mas concordam em colaborar na realização de alguns objetivos comuns, dado que a colaboração é vista como vantajosa em relação à ação individual. Neste trabalho, parceria se refere a uma relação acordada, baseada em um conjunto de ligações entre duas ou mais organizações em um projeto de desenvolvimento, em geral envolvendo uma divisão de papéis e responsabilidades tendo, em comum, a busca dos mesmos objetivos. O termo ligações significa aqui pontos específicos da parceria em que atividades são divididas entre diferentes agências e *stakeholders* em diferentes momentos do projeto (LEWIS, 2001).

Segundo Senn (1992), existem, basicamente, três formas de relação de parceria:

- Falta de Cooperação: quando apenas uma das partes é responsável pela gestão do projeto, como nos casos da privatização ou quando o setor público é proprietário e gestor;
- Cooperação forçada: quando uma das partes toma a iniciativa fazendo com que a outra venha colaborar, ainda que nenhuma delas tenha buscado a parceria;
- Cooperação estratégica: acontece quando ambas as partes estão dispostas a formar a parceria, na medida em que buscam a realização de objetivos comuns;

A palavra parceria cobre um vasto conjunto de diferentes relações entre organizações e pode ser caracterizada, de acordo com Lewis (2001), por aspectos ativos ou passivos.

A parceria ativa é considerada em termos de processo. Embora os papéis dos atores envolvidos devam ser definidos *a priori*, eles também podem ser reavaliados e renegociados quando necessário. As ligações não devem se dar sob uma rígida perspectiva de vantagem comparativa, como aquela que requer das ONG's o fornecimento de insumos e do governo, a realização da pesquisa. A sinergia decorrente do processo pode gerar resultados não esperados, alguns úteis e outros não (LEWIS, 2001).

A parceria ativa também incorpora a noção de divisão de riscos entre os atores envolvidos, o que pode auxiliar no esforço de atingir eficiência e buscar a inovação. Deve-se ter a prática da discussão aberta e honesta, com reconhecimento dos erros e o enfretamento das falhas. A troca de informação entre os participantes é um pré-requisito para o aprendizado dentro do projeto/programa.

A parceria dependente, por sua vez, tem um caráter marcado pela chamada gerência científica, na qual aspectos relacionados ao controle, hierarquia e instrumentalidade são enfatizados. Desse modo ela é considerada como uma abordagem de cima para baixo (*top-down*), sendo elaborada no momento do planejamento do projeto. O projeto de parceria é apresentado pelo órgão de governo sem abertura para discussão. Os propósitos da parceria não são bem claros, já que os interesses de cada organização preponderam.

Pode-se ressaltar que parcerias variam de setor para setor e de país para país e que, aquelas bem sucedidas, podem ser de difícil replicação. Elas são sensíveis a fatores externos tais como condições econômicas, ambiente político, cultura e ecologia, e podem ser influenciadas pelo apoio ou obstrução de pessoas-chave em posições de autoridade e poder (LEWIS, 2001).

Segundo Brooke (1989), há algumas condições para a implementação adequada de uma parceria. A primeira delas é a clareza dos objetivos, não bastando a definição de pontos gerais, mas sim que haja concordância entre todos os parceiros quanto aos objetivos desde o início do planejamento do projeto.

Há, também segundo Brooke, um claro problema para as organizações públicas no que tange à negociação com múltiplos parceiros, na medida em que seu processo decisório tende a ser centralizado, tornando difícil a adaptação de suas políticas e ações. Poderá haver casos em que a instituição pública tenha que reestruturar algumas unidades para se adequar a seus parceiros. O uso de grupos/comissões pode facilitar as relações por certo período e auxilia na criação de condições necessárias para chegar a um objetivo comum.

Uma outra condição se refere ao escopo de atuação dos parceiros. Uma organização que atue numa área geográfica extensa pode ter prioridades mais difusas do que outra que atue numa área mais restrita. Tal característica dificulta o compartilhamento de suas estratégias. Se a parceria for uma prioridade em determinada área, a organização pública (mais ampla) pode adaptar sua estrutura interna para se adequar à organização parceira (BROOKE, 1989).

O ritmo de trabalho nas diferentes organizações é outro aspecto a ser considerado. Em geral, as tarefas diárias de funcionários representantes de órgãos públicos os impedem de dedicar tempo para as ações necessárias à parceria. A saída é estabelecer, para esses representantes, tarefas-chave referentes à parceria. Em suma, estabelecer uma relação estratégica com o agente externo (BROOKE, 1989).

Outra questão importante nas parcerias se refere aos recursos. Um motivo substancial para a formação de parcerias é a incapacidade de cada um dos parceiros de financiar o projeto por si próprio. Em geral, parceria implica na disponibilidade de recursos por parte dos participantes.

O dinheiro é um dos mecanismos mais óbvios para motivar parceiros, mas se este recuso se torna a questão chave do processo, a parceria tende a desaparecer. Existe o risco também de que se modifique o projeto com o objetivo de garantir o financiamento, adequando-o aos critérios de agências financiadoras e provocando, assim, o afastamento dos compromissos iniciais. Por outro lado, não se está negando a idéia de que os recursos possam ser o elemento chave para influenciar um parceiro (BROOKE, 1989).

Além dos recursos financeiros, existem os recursos materiais e humanos. No que concerne aos materiais, podemos citar equipamentos em geral, espaços físicos, etc. Sobre os humanos, temos os profissionais especialistas, técnicos e gerentes. A designação de pessoas com as habilidades necessárias ao funcionamento da parceria é outro ponto a ser considerado.

Uma parceria bem sucedida depende da disposição dos organismos envolvidos em dividir status e poder. O planejamento de uma ação em conjunto deve resultar em valores compartilhados pelos envolvidos, superando as desconfianças e/ou resistências que tendem a existir sobre a divisão de informações e responsabilidades pelas atividades, que podem não



ser de interesse imediato de uma organização individual (Home Office Working Group on Juvenile Crime, 1987; apud BROOKE, 1989).

De acordo com Ohmae (1989), para se estabelecer uma parceria bem sucedida deve-se, inicialmente, reconhecer e aceitar as sutilezas e dificuldades das relações inter-organizacionais. Assim, ao invés de se preocupar com o tipo de contrato, deve-se concentrar na qualidade do pessoal que atua ao nível da interface entre as organizações. Finalmente, deve-se procurar realizar reuniões que fortaleçam o entrosamento nos três níveis organizacionais: alta gerência, staff e gerência de linha ao nível operacional.

A disponibilização de dados é outro elemento a ser considerado. Os dados de um dos organismos envolvidos podem auxiliar em muito o processo decisório de um outro, ou fazê-lo dividir um problema. Através dos dados pode-se conhecer ou reconhecer a importância de um problema (BROOKE, 1989).

Porém, existem dificuldades no compartilhamento de dados: a informação pode ser considerada confidencial; faltam mecanismos que permita sua difusão; há diferenças nas fronteiras operacionais; inabilidade de dar um formato conveniente às informações; suspeitas entre organizações sobre a maneira como a informação poderá ser utilizada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, esta parte procura apresentar sugestões para elaboração de instrumentos de análise de parcerias entre ONG's e Estado. As questões apresentadas podem ser agrupadas em diferentes categorias, com base em Ckagnazaroff e Guimarães (1996), e em cada categoria questões podem ser trabalhadas. As categorias são as seguintes:

Pessoal → Conflitos nas relações interpessoais podem afetar as negociações e o andamento dos processos decisórios. Eles não ocorrem apenas na arena interorganizacional como também no espaço intra-organizacional. Além disso, o status, o apoio político que os representantes das organizações envolvidas possuem, além da identificação deles com a parceria, são aspectos a ser considerados. Possíveis pontos a serem considerados são: como e porque os representantes das organizações foram escolhidos; que respaldo institucional eles possuem.

Conceitual-Estratégica → A falta de entendimento compartilhado sobre o que seja o trabalho em parceria, suas demandas e riscos podem ser aspectos que mereçam atenção. Como questões pode-se ter: qual(is) o(s) objetivo(s) da adoção da parceria por parte dos envolvidos, e como ela é entendida pelos mesmos. Como a parceria se encaixa no planejamento estratégico de cada um dos envolvidos, caso ele exista. Qual a percepção dos atores envolvidos sobre as possíveis vantagens e desvantagens da parceria.

Organizacional → As diferenças de caráter gerencial e organizacional entre as organizações podem afetar o processo. Como aspecto a ser considerado pode-se ter: que diferenças existem entre os processos decisórios das organizações envolvidas e como eles afetam a parceria. Que recursos cada um possui e como são empregados.

Político → Interesses e disputas políticas podem ser entraves, seja nas relações entre os parceiros, seja, em alguns casos, intra-organizacionais, como por exemplo. Disputas internas em uma prefeitura podem enfraquecer o representante do mesmo na parceria. No que se refere as relações intra-organizacionais existem, por exemplo, os riscos de cooptação, de utilização do parceiro para fins outros. Como questões pode-se ter: como a parceria é entendida pela alta gerência das organizações envolvidas; qual é a percepção que um parceiro possui sobre a atuação do outro no processo; quão informado um parceiro está sobre os objetivos do outro em relação à parceria. Qual o papel de cada organização em relação ao objeto da intervenção da parceria.

A intenção aqui foi a de apresentar um esquema básico de análise de parcerias ONG's e Estado que procure dar conta de aspectos levantados por análises sobre o tema. Pode ser dito que a parceria entre ONG e Estado demanda uma abordagem abrangente em seu estudo, dada a convergência de vários aspectos da realidade político organizacional nesse tipo de processo. Embora este esforço não tenha coberto outros pontos possíveis que afetam a parceria, a expectativa é de que ele possa servir de auxílio inicial a este tipo de estudo.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, A. B. *Relação entre estruturas organizacionais e indicadores de desempenho das Organizações Não Governamentais do Estado de São Paulo*. 2004. 184p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

BOSCH, Margarita. “*NGO's and Development in Brazil: roles and responsibilities in a 'new world order'*”. In: David Hulme and Michael Edwards; “*NGO's. States and Donors: too close for confort?*” London, Macmillan Press, 1997. p.232-242.

BRATTON, M. “*The politics of NGO-government relations in Africa: can they influence public policy?*”; *World Development*, 17, 4, 1989. p.569-87.

BROOKE, R. “*Managing the Enabling Authority*”. Harlow: Logman, 1989.

CKAGNAZAROFF, I. B.; GUIMARÃES, T. B. Parceria: Obstáculo ou solução para o desenvolvimento tecnológico. In: ENCONTRO da ASSOCIAÇÃO NACIONAL de PÓS-GRADUAÇÃO e PESQUISA em ADMINISTRAÇÃO – ANPAD, 20, Rio das Pedras, 1996. **Anais...** ANPAD, 1996

COSTA, Bruno Lazzarotti; CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. “*Sugestões para uma política estadual de combate à pobreza persistente*”. In: Investindo em Políticas Sociais, Vol. VIII, Minas Gerais do Séc. XXI (cap. 5). Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, Belo Horizonte, Rona Editora, 2002. p.167-195.

DULANY, Peggy. *Tendências emergentes em parcerias intersetoriais: processos e mecanismos para colaboração*. In: Terceiro Setor e Desenvolvimento Social Sustentado. Everlym Ber (org). Ioschpe. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1997. p.63-71.

FERNANDES, F. C. “*O que é Terceiro Setor*”. In: Ioschpe, E. B. (org) Terceiro Setor: desenvolvimento social sustentado. São Paulo: Paz e Terra, 1997. p.25-34.

HULME, David; EDWARDS, Michael: “*NGO's, States and Donors an overview*” In: Hulme, D. and Edwards, M. (eds) *NGO's, States and Donors. Too close for confort?*, London, Macmillan Press, 1997. p.9-22.

INOUE, C. Y. Bases para um novo pacto de cooperação? *Cadernos ABONG*. São Paulo. nº 17, p.7-29, jul. 1997. In.: SOUZA. Maria Thereza Costa Guimarães. *Parceria entre Terceiro*

*Setor e Financiadores: estratégias ou armadilhas de gestão.* 2003. 180p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.

JENKINS, J.C. “*Nonprofit Organizations and Policy Advocacy*”; In: W.W. Powel (ed.) *The Nonprofit Sector: a research. Hand-Book*, New Haven: Yale University Press, 1987.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 34, nº 3, 1994

KISIL, Marcos. “*Organização social e desenvolvimento sustentável: projetos de base comunitária*”. In: *Terceiro Setor – desenvolvimento social sustentado*. Evelyn Berg Ioschpe (Org.). Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1997. p.133-155.

LANDIM, L. *A invenção das ONG’s: do serviço invisível à profissão impossível*. 1993. 239p. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

LEWIS, David. “*The managemant of Non-Governmental Development Organizations*”. London: Routledge, 2001.

MARTINS, P. H. *Institutos, Fundações, ONGs, OSCIPs e Filantrópicas (ou os Nomes e os Fatos)* Disponível em: [www.rits.org.br/legislacao\\_teste/lg\\_testes/lg\\_tmes\\_marco2002.cfm](http://www.rits.org.br/legislacao_teste/lg_testes/lg_tmes_marco2002.cfm)  
Data de acesso: 27/10/04.

MONTAÑO, C. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002. In.: AGUIAR, A. B. *Relação entre estruturas organizacionais e indicadores de desempenho das Organizações Não Governamentais do Estado de São Paulo*. 2004. 184p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

NOLETO, M. J. “*Parcerias e alianças estratégicas: uma abordagem prática*”. Disponível em <[www.rits.org.br/gestao\\_teste/ge\\_teste/ge\\_tmes\\_junho2003.cfm](http://www.rits.org.br/gestao_teste/ge_teste/ge_tmes_junho2003.cfm)>. Acesso em: 03/07/2003.

OHMAE, K. *The Global Logic of Alliances*. Harvard Bussiness Review, March/April, p.143-154, 1989.

PEARCE, Jenny. “*Between Co-option and Irrelevance? Latin American NGO’s in the 1990s*.” In: David Hulme and Michael Edwards; “*NGO’s. States and Donors: too close for confort?* London, Macmillan Press, 1997. p.257-274.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

RESENDE, T. A. *Roteiro do Terceiro Setor*. 2ª ed. Belo Horizonte: 2003.

ROESCH, S. *Gestão de ONGs – rumo a uma agenda de pesquisas que contemple a sua diversidade*. ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 26, 2002, Salvador. **Anais ...** Salvador: ANPAD, 2002. 15p.

SANTOS, B. S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL 'SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO'. *Anais*. [S.l.]: [s.n.], 1998. Mimeo. In.: MEIRELES, E. C.; EL AOUAR, W. A. O desafio das ONG's ante a minimização do papel do Estado no cenário global. *Cadernos de pesquisa em administração*, São Paulo, v.9, nº3, jul/set, 2002.

SCHERER-WARREN, I. *ONG's na América Latina: trajetória e perfil*. In.: *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania*. São Paulo: Cortez, 1995. In.: GOHN, M. G. M. *Os sem terra, ONG's e Cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização*. São Paulo: Cortez, 1997.

SENN, Lanfranco (1992) - "*A cooperação público-privado no financiamento do desenvolvimento urbano*". In LODOVICI, Samek E. e BERNAREGGI, G.M. (1992) *Parceria público - privado (Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. São Paulo: Summus. (p.61-84).

VAKIL, A. C. Confronting the classification problem: toward a taxonomy of NGO. *World Development*. v.25, nº12, p.2057-2070, 1997.