

Relação entre ONG e o Estado: Um estudo de parceria.

Ivan Beck Ckagnazaroff¹

Maria Tereza Costa Guimarães e Souza²

Resumo

Este trabalho baseia-se no caso de uma organização não-governamental com atuação no Nordeste e em Minas Gerais e que tem feito parcerias com órgãos de Estado. A parceria é vista como conceito, sendo utilizado nas relações entre ONG's e o Estado. O objetivo deste trabalho foi o de analisar as parcerias realizadas entre a ONG denominada aqui de "Redenção" com o Estado para responder a seguinte questão: como tem-se dado as relações entre a ONG "Redenção" e o Estado?

Para a pesquisa, foi utilizado o esquema de análise que diferencia parceria ativa, onde a ONG tem certa autonomia de ação e pode discutir o projeto com o Estado, da parceria dependente, onde o Estado estabelece o projeto a ser perseguido sem espaço para discussão. Foram entrevistados seis membros desta ONG. Os resultados mostraram que os projetos apresentaram aspectos tanto de parceria ativa como de parceria dependente.

Isto levou-nos a concluir pela necessidade, de, antes de estabelecer uma parceria com o Estado, a ONG deve fazer uma análise adequada do espaço de ação que ela poderá ter no processo, quais são os objetivos a serem perseguidos e o porquê, o que poderá ser apreendido da parceria e que recursos poderão ser compartilhados.

Introdução

A partir dos anos 80 tem havido um interesse crescente em relação às organizações não-governamentais (ONG's) por parte do Estado, ao mesmo tempo em que elas têm procurado ampliar sua atuação na sociedade. Por trás disto, está o esforço do Estado de se reformar, o que tem implicado em uma atitude mais de coordenação e financiamento, retraindo-se no que se refere à execução de projetos/programas.

¹ Professor do Centro de Pesquisa e Ensino em Administração CEPEAD – UFMG ; doutor em Administração pela Birmingham University – UK.

² Aluna do Curso de Mestrado em Administração – CEPEAD – UFMG.

Além disto, mudanças legais e políticas têm levado o Estado a abrir espaço para organizações provenientes da sociedade participarem em diferentes fases do trabalho de políticas públicas. Como consequência, tem ocorrido uma maior interação entre sociedade e Estado. Uma das maneiras pelas quais esta interação se dá, é por intermédio das relações entre ONG e Estado.

A 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 a elas, o que pode afetar a sua capacidade de crítica, cobrança e controle em relação ao Estado.

Há também autores que vêem a parceria como um oportunidade da ONG ampliar a sua área de atuação e, ao mesmo tempo, de influenciar o processo de elaboração de políticas públicas. A perspectiva adotada assume esta última posição que considera que ela é um instrumento importante para a atuação das ONG's e, como tal, merece ser estudada.

Deste modo, este trabalho procura analisar o caso de uma ONG, que será, por motivos de garantia de anonimato, denominada de ONG "Redenção", que tem no Estado um dos atores com os quais mantém relações de parceria e responder ao seguinte problema: como tem-se dado as relações entre a ONG "Redenção" e o Estado? Para tal, o artigo tratará, inicialmente, das relações ONG/Estado e se concentrará na questão da parceria. Depois serão apresentados a análise dos dados, e a conclusão.

Foram entrevistados seis funcionários da ONG. Cinco entrevistas com os responsáveis pelas parcerias junto aos órgãos de Estado foram feitas no mês de novembro de 2002 e uma entrevista com o diretor-executivo da ONG, foi realizada no mês de maio de 2002.

As Relações entre ONG's e o Estado – uma visão geral

Inicialmente, é apresentada a noção de ONG a ser utilizado neste trabalho. Segundo Landim (1996:78) a ONG é uma organização formada na sociedade civil com atuação na prestação de serviços, na organização da sociedade e na promoção de modos alternativos de produção, visando o desenvolvimento sócio-econômico e o fortalecimento da cidadania. Além disto, ela apresenta algumas características. Possui estrutura organizacional formal, é institucionalizada, faz reuniões periódicas e possui um quadro de pessoal contratado. A ONG é privada, no sentido em que é separada institucionalmente do governo, embora possa receber seu apoio.

As ONG's não distribuem lucros. Em casos de excedente financeiro, decorrente de suas atividades, ele não é destinado a alta direção da ONG. Ela se auto-governa, ou seja,

controla e gerencia suas próprias atividades. Finalmente, as ONG's são voluntárias no sentido de que existe, pelo menos, certo grau de participação voluntária na condução ou gerência da organização (SALAMON AND ANHEIER, 1992 APUD LEWIS, 2001:36).

Como qualquer outro tipo de organização, o funcionamento das ONG's é caracterizado pela interdependência entre elas e as outras organizações inseridas nas realidades onde elas atuam. (LEWIS, 2001: 140). Considerando as diferentes maneiras que elas têm para se financiarem como por exemplo, doações, projetos de agências bi/multilaterais e de governos, é possível ter uma noção das diversas relações que as ONG's podem estabelecer e que, através delas, garantem, não apenas a sua sobrevivência, como também a realização de objetivos daqueles agentes com os quais elas interagem.

Dentre estes agentes estão os órgãos de Estado, aqui entendido como o conjunto de organizações governamentais que fazem e impõem regras para a sociedade. Estado inclui o legislativo, o executivo, o judiciário, o aparato administrativo público e as forças armadas, nos níveis nacional, intermediário e local (HULME AND EDWARDS, 1997:21). Ao longo do texto será utilizado, de modo intercalado, expressões como órgãos de governo e governo, relacionados com o conceito acima apresentado.

Excluído:

Segundo Hulme e Edwards (1997:11), as relações entre ONG's, Estado e doadores podem ser consideradas em termos de barganha e negociação. Embora, às vezes, a coerção pode ser utilizada como estratégia. Enquanto um agente pode dominar qualquer relação bilateral, reconhece-se que cada um tentará influenciar o comportamento dos outros. Segundo estes autores, existem duas dimensões nas relações entre eles. A primeira refere-se a objetivos particulares que cada um procura atingir através da interação com os outros. Eles podem ser uma combinação de objetivos oficialmente explicitados, como por exemplo, assistir a mais de uma determinada região ou cidade e objetivos ocultos, como por exemplo, permanecer no poder.

A segunda dimensão está relacionada aos mecanismos que um ator pode usar para controlar ou influenciar outros atores. Eles podem variar desde persuasão pelo argumento através de oferta de incentivos financeiros, até coerção direta. Esses mecanismos podem ser formais (transferências financeiras, contratos, relatórios e registros) ou informais (Fluxos de informação, troca de *staff*, seminários, discussões, paternalismo).

Nos anos 80 e 90, principalmente na Ásia e América Latina, mas também em alguns países africanos, governos deixaram de lado os grandes projetos de infra-estrutura social na medida em que eles se esforçaram em obter recursos financeiros para pagar sua dívida externa. Cortes em investimentos sociais por parte do Estado aumentaram a demanda por serviços ofertados pelas ONG's (BENETT AND GIBBS, 1996:3).

Como observa Robinson (1997:61), nos anos 80 e 90 determinantes estruturais e econômicos fizeram com que a atenção sobre as ONG's aumentasse. A primeira decorre das respostas utilizadas para tentar resolver a crise econômica, através da estabilização e ajuste estrutural. As medidas de estabilização, em geral, implicavam em reduções

drásticas da despesa pública e a desvalorização cambial dos preços dos produtos e serviços. Medidas de ajuste focalizam na diminuição do tamanho e do papel do Estado e na promoção do crescimento do setor privado através da privatização e reforma institucional. Por outro lado, as ONG's expandiram suas funções em resposta aos cortes do Estado nos serviços públicos, muitas vezes com grande apoio dos doadores.

Variáveis ideológicas também tiveram papel neste processo. O Estado era considerado como ineficiente, burocratizado e a serviço dos interesses dos políticos. Por sua vez, as ONG's seriam consideradas de baixo custo, flexíveis, participativas e capazes de alcançar os pobres (ROBINSON, 1997:61). Este discurso de orientação neoliberal, que teve uma grande influência no pensamento sobre desenvolvimento, criticava a visão social-democrata e sua visão sobre o Estado de Bem Estar Social. Os Estados Unidos, sob o governo Reagan, e a Inglaterra, sob o governo Thatcher, foram considerados os exemplos principais entre os países desenvolvidos. Nos EUA, por exemplo, o governo Reagan mudou de uma ênfase em provisão de serviços pelo Estado para uma abordagem baseada em contratos de financiamento e prestação de serviços sociais junto a agências públicas, agências não-lucrativas e organizações do setor privado onde se buscou uma prestação de serviços com custo, quantidade e qualidade especificados.

Outro fator de influência foi o político. A liberalização política e a transição democrática na Ásia e América Latina criaram um ambiente propício para ações voluntárias. No caso específico da América Latina, onde este processo foi mais notado, a maioria dos países introduziu sistemas eleitorais sob regime civil, nos anos 80. Ao mesmo tempo, a descentralização foi sendo implantada, o que não só aumentou a oportunidade de participação política como, também, gerou novo espaço para as ONG's assumirem papéis mais amplos na implementação de programas de governos locais (BEBBINGTON and THIELE, 1993; apud ROBINSON, 1997:62).

No caso brasileiro, segundo Bosch (1997: 232), observou-se, em grande parte, o que ocorreu no resto da América Latina. Políticas neoliberais foram adotadas, enfatizando a abertura de mercado, redução nos gastos do setor público, ajuste estrutural, desregulamentação e privatização. A democracia foi restabelecida, acompanhada pela descentralização e garantias constitucionais em relação a uma maior participação na gestão do setor público.

Neste contexto, as ONG's vem adquirindo uma maior presença no Brasil. Elas formam um grupo de organizações constituídas por pessoas ligadas à Igreja, movimentos políticos e sociais, como também ONG's oriundas do exterior. As áreas de atuação abrangem os direitos humanos, que passam desde direitos da mulher, raça, ecologia, AIDS, até direitos das crianças de rua.

Os projetos/programas criados por estas ONG's no Brasil, em geral, possuem dois grandes objetivos. O primeiro seria prover apoio material e serviços para cooperativas, grupos de produção geração de renda e comunidades. O segundo seria a realização de ações políticas que, por meio da educação popular, conscientização e a provisão de serviços de apoio técnico para organizações populares, apoiassem o desenvolvimento da cidadania e fortalecessem a autonomia de grupos comunitários. São, em grande parte, apoiadas por agências não-governamentais estrangeiras. A atuação das ONG's tem

sofrido influências decorrentes de mudanças sócio-econômicas e políticas no Brasil e no exterior nas duas últimas décadas.

Em termos econômicos, além daquelas relacionadas com a crise do Estado, ou seja, sua incapacidade de sustentar os seus gastos e as críticas relacionadas com a provisão de serviços básicos, devem ser acrescentados os problemas da pobreza e a concentração de renda. Na área social, observa-se maior presença de movimentos sociais e redes sociais na esfera pública. Na área política, deve-se considerar o retorno ao regime democrático, a constituição de 88 e o aumento de demandas por maior participação. São mudanças que criaram para as ONG's, a necessidade de modificar o seu modo de atuação. Se antes atuavam a partir de projetos isolados, agora, com uma visão dos problemas sociais e políticos mais amplos, seria necessário estabelecer ligações entre as ações no nível micro e ações no nível macro (BOSCH, 1997:240).

Segundo Bosch (1997:240), as ONG's tem aumentado sua legitimidade e credibilidade. Elas estão mais presentes na mídia. Representantes do governo têm expressado o desejo do envolvimento das ONG's em secretarias e como *staff* técnico. Segundo a autora, no entanto, este é um contexto onde os dois lados estariam enfrentando ambigüidades. De um lado, os departamentos do governo são pragmáticos em relação às ONG's, encarando-as como fonte de trabalho especializado e de baixo custo. Por sua vez, 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.

De acordo com Wils (1996:57), sob uma perspectiva internacional, o trabalho conjunto com o Estado pode significar para as ONG's uma ampliação da sua área de atuação. Neste caso, o que se pode perceber é que as ONG's procuram manter sua autonomia e identidade, rejeitando a substituição total do Estado. Em alguns casos, a ONG junto com comitês de organizações populares implementam programas de saúde em larga escala por meio de contratos junto ao ministério da saúde em áreas onde tais programas nunca ocorreram. Este tipo de colaboração demanda do Estado reconhecimento oficial e subsídios, desde que os modelos utilizados pela ONG satisfaçam certos padrões básicos.

Também, segundo Wils (1996:58), o relacionamento das ONG's com o Estado pode significar maior visibilidade e acesso a elas e aos grupos sociais com os quais elas trabalham no processo de desenho e execução de planos e projetos para uma cidade/região. Isto demanda das ONG's uma adequação de modo a estarem mais preparadas para trabalhar junto com o Estado, acessando seus recursos e estabelecendo certos compromissos com outros atores locais, não apenas com organizações populares de base. Elas entram em um mundo mais aberto e transparente de ação.

Para Hulme e Edwards (1997:14), o crescente papel que as ONG's vêm tendo em processos de desenvolvimento, indica que os países em desenvolvimento têm reservado um espaço para elas em suas políticas públicas. Na maioria dos casos, esta é uma questão que recebe, ainda, pouca atenção na agenda, em comparação com itens relacionados ao ajuste estrutural, políticas macroeconômicas e a reforma do setor público. Os Estados tem utilizado de um leque de intervenções, visando influenciar as ONG's, tais

como fechamento da organização, cancelamento de registros, investigação e coordenação, que são consideradas como instrumentos de controle; e isenção de taxas, acesso a responsáveis por políticas públicas e financiamento público, considerados como instrumentos de incentivo e atração.

Um esforço de descrever as relações entre ONG's e Estado foi feita por Farrington e Bebbington (1993 apud HULME AND EDWARDS, 1997:13) que as consideram como um relacionamento entre parceiros relutantes. (De acordo com Hulme e Edwards 1997:13) esta descrição parece se encaixar em muitos casos, mas eles observam que essas relações são complexas e variam muito. Por exemplo, na África os Estados, mais especificamente o Quênia, tendem a ter uma abordagem baseada no controle sobre as ONG's, principalmente se elas são consideradas grandes e com atuação. As pequenas ONG's com atuação na área rural teriam maior liberdade de ação, porque elas não se constituem uma ameaça ao Estado. Já na Ásia, o Estado parece aceitar mais a autonomia das ONG's, no entanto, isto depende do regime no qual Estado está submetido (HULME AND EDWARDS, 1997:13).

No caso da América Latina, segundo Pearce (1997:273), as ONG's possuem diferentes alternativas de ação. Aquelas ONG's que não se submetem à cooptação por parte do Estado e não querem ser marginalizadas no processo, procuram adotar uma atitude de capacitadoras, defensoras e lobistas dos grupos sociais a que servem e dizem representar. A atuação como prestadora de serviço, é entendido 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 e se dedicar, como consequência disso, a um enfoque voltado apenas para a prestação serviços de um modo eficiente. Ou seja, o caráter político de sua atuação se veria em risco a favor de um papel estritamente operacional.

Outros autores, como Clark (1997:43-44), mostra que é possível e desejável que a atuação das ONG's não seja dicotômica, prestadora de serviços/implementadora de projetos ou auxiliar as comunidades a se organizarem em volta de suas demandas, e atuar como atores políticos. As duas tarefas podem ser realizadas pelas ONG's de modo efetivo, como exemplo a Bangladesh Rural Advancement Committe (BRAC) que tem conseguido conciliar abordagens de mobilização participativa com aumento do alcance de seus programas (prestação de serviços).

Diante desta realidade complexa que são as relações entre Estado e ONG's, procurou-se adotar o esquema de análise proposto por Lewis (2001).

2. A análise das relações entre ONG's e Estado – enfoque na parceria

Segundo De Graaf (1987, apud Lewis, 2001:149), o gerenciamento por parte das ONG's das relações com o Estado é parte relevante de sua estratégia. Mesmo em casos em que as ONG's procurem evitar qualquer tipo de contato com o Estado através de atividades de pequena escala ou trabalhando com comunidades isoladas, o Estado não pode ser desconsiderado. O sucesso ou fracasso de uma ONG depende de sua habilidade de influenciar o seu ambiente e avaliar os fatores do ambiente externo que possuem grande importância para os seus programas e atividades. Isto pode trazer um melhor entendimento das questões econômicas, sociais, políticas e culturais que dão

forma à vida de seus beneficiários e pode trazer um sentido de realidade maior para os programas da ONG's.

Para Lewis (2001:149), haveria alguns desafios que as ONG's deveriam enfrentar para desenvolver as suas estratégias de relacionamento com o Estado. Muitas delas possuem atitudes ambivalentes em relação ao Estado. Aquelas ONG's que foram criadas em um contexto de repressão política podem considerar difícil confiar ou trabalhar com o governo, mesmo quando ele tenha mudado. Por outro lado, essas mesmas ONG's podem achar que os seus papéis se tornaram confusos à partir da instalação de governos democráticos. As ONG's podem ser vistas como ameaças ou como competidoras por parte de órgãos do governo. Além disso, o contato formal das ONG's com órgãos de governo burocráticos e ineficientes pode ser danoso para as primeiras. Elas podem tornar-se menos eficazes por estarem trabalhando com organizações que funcionem a partir de arranjos burocráticos. Outro risco é que os relacionamentos das ONG's com a comunidade podem ser afetados negativamente.

No relacionamento entre ONG's e o Estado, Lewis (2001:150) identifica três estratégias que as ONG's podem adotar em relação ao governo. A primeira estratégia é aquela onde 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 em curto prazo, principalmente quando os recursos são limitados, por outro, pode causar problemas de sustentabilidade e de responsabilização (*accountability*) no 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 que podem não ter apoio formal por parte do governo. Esta estratégia tem vantagem no que se refere ao seu caráter pragmático, mas ela pode gerar inconsistências na elaboração e implementação de políticas públicas.

Por fim, a terceira estratégia é a de advocacia em questões de políticas públicas. Através dela a ONG pressiona o governo a favor dos interesses de determinados grupos da sociedade ou apresenta alternativas para as abordagens adotadas pelo governo em relação àqueles grupos. Em outras palavras, advocacia consiste no esforço da ONG de influenciar as decisões de qualquer elite institucional a favor de um interesse coletivo (JENKINS, 1987 apud LEWIS, 2001:123).

Pelo lado dos governos, segundo Bratton (1989 apud LEWIS, 2001:150), fatores políticos têm sido os principais influenciadores nas suas atitudes com relação às ONG's, e não a análise do seu potencial social e da sua contribuição econômica. De fato, o crescimento das ONG's pode apresentar um dilema para o Estado, na medida em que iniciativas institucionais privadas podem questionar a legitimidade do Estado perante a população, se ele se mostra incapaz de cumprir as suas promessas, ou podem enfraquecer sua base de poder, se o descontentamento cresce em certas parcelas da população.

De acordo com Bratton (1989 apud LEWIS, 2001:151), o Estado pode utilizar pelo menos quatro diferentes estratégias em suas relações com as ONG's. Na estratégia de monitoramento, o Estado procura verificar o que as ONG's estão fazendo e, se necessário, limita o registro de organizações que ele não aprova. 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. Através desta o Estado estabelece meios que lhe permite ter controle sobre as ONG's para aprovar ou não suas atividades, limitando a abrangência de ação das ONG's ou fechando organizações, caso seja considerado necessário.

Para a análise das relações entre ONG's e outros atores institucionais, o conceito que está crescentemente sendo utilizado é o de parceria. 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 visto de modo diferente por diferentes atores. Neste trabalho, parceria refere-se 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 onde atividades são divididas entre diferentes agências e *stakeholders* em momentos diferentes do projeto (LEWIS, 2001: 75 e 158).

A palavra parceria cobre um vasto conjunto de diferentes relações entre organizações e tem aspectos passivos, de dependência, ou ativos, ao longo do tempo e em diferentes níveis de um projeto (LEWIS, 2001: 75 e 159).

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 que às ONG's cabe fornecer os insumos e ao governo, realizar a pesquisa. A sinergia decorrente do processo pode gerar resultados não esperados, alguns úteis e outros não (LEWIS, 2001:159).

A parceria ativa também incorpora a noção de divisão de risco entre os atores envolvidos, o que pode auxiliar no esforço de atingir eficiência, inovação ou criatividade. 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, onde aspectos relacionados com controle, hierarquia e instrumentalidade são enfatizados. Deste modo, 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, uma vez que os interesses de uma ou

outra organização preponderam. A tabela abaixo apresenta as características de cada tipo de parceria.

Parceria Ativa	Parceria Dependente
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Processo ➤ Negociada – mudança de papéis ➤ Propósitos, papéis e ligações claramente definidos mas com espaço para serem modificados se necessário ➤ Riscos compartilhados ➤ Debate e dissenso ➤ Aprendizado e troca de informação ➤ Origem baseada em atividade, emerge da prática 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ De cima para baixo – projeto fechado (blueprint) ➤ Papéis rígidos baseados em assunções estáticas sobre vantagem comparativa ➤ Propósitos, papéis e ligações confusas ➤ Interesses individuais ➤ Consenso ➤ Fluxos de comunicações ➤ Origem baseada em recursos, principalmente, para obter acesso a recursos financeiros

Formatado

Fonte: Lewis, 2001:159

As conclusões de Lewis (2001:160) ressaltam a necessidade de tratar a parceria como um processo que possibilita que ela seja reformulada diante do que a experiência venha exigir e a ocorrência de resultados, inesperados. Ele também observa que parcerias variam de setor para setor e de país para país e que, aquelas bem sucedidas, podem ser de difícil replicação. As parcerias 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.

O caso analisado é uma ONG de origem religiosa, que faz parte de uma rede internacional e tem um escritório nacional. Trabalha com doações de pessoas físicas, recursos de agências multilaterais e com recursos/projetos de governo, que é o que interessa a este trabalho. As características apresentadas por Lewis (2001) de parceria ativa e de parceria dependente, foram utilizadas para analisar os dados referentes à ONG “Redenção” que tem realizado trabalhos em conjunto com órgãos de governo.

Caso da ONG “Redenção”

A ONG “Redenção” é um dos mais de 50 escritórios nacionais que constituem uma parceria internacional que atua na área de desenvolvimento e programas de emergência. Ela está situada em Belo Horizonte e atua no Nordeste brasileiro e em Minas Gerais. Foram entrevistados o secretário-geral e os responsáveis pela parceria com as agências

de governo. A preocupação aqui é fazer uma análise geral da experiência da ONG com o Estado. Neste caso, trata-se de uma parceria com uma prefeitura do Nordeste, um Estado federativo do Nordeste e um banco de desenvolvimento federal. Não se está preocupado aqui com o projeto ou programa específico.

Segundo o problema de pesquisa, os dados mostraram o seguinte:

➤ As parcerias existentes, e as que ocorreram, partiram tanto da ONG como de órgãos do Estado (prefeitura, governo estadual, Banco de Desenvolvimento);

➤ Foram identificadas parcerias que podem ser consideradas ativas e dependentes;

➤ Naquelas consideradas ativas os seguintes aspectos foram identificados:

- ocorrência de complementaridade de recursos em projetos elaborados pela ONG na área da educação, onde a prefeitura forneceria o terreno e a ONG os recursos para a construção de escolas;

- a partir da experiência da ONG, ela obteve do Banco de Desenvolvimento os recursos para a consecução de seu programa de microcrédito;

- outro projeto na área de desenvolvimento comunitário foi elaborado pela ONG e financiado por um governo estadual;

- o que se percebe é que essas parcerias partiram de um reconhecimento da experiência da ONG nas áreas em questão e houve uma definição precisa de qual seria o papel e as responsabilidades dos diferentes atores envolvidos. Tais parcerias também passaram por processos de negociação. Em um caso houve um risco do Estado influenciar o objetivo da ONG, mas este problema foi superado pela negociação, na qual a ONG manteve a sua missão.

➤ Naquelas parcerias consideradas dependentes, os referentes aspectos foram observados:

- As parcerias partiram de um projeto fechado por parte do governo estadual, ou seja, de cima para baixo;

- nestes casos, a ONG assumiu apenas as tarefas de execução;

- as parcerias ocorrem dentro de uma determinada política ou demanda dos órgãos de governo;

- discrepância de metodologia de trabalho, onde a abordagem da ONG, de caráter participativo, não foi aceita pelo órgão do governo, que adotou uma postura assistencialista e centralizadora;

- risco de cooptação da ONG pelo governo estadual.

Do ponto de vista geral, cabe observar o seguinte: os entrevistados reconheceram a importância da parceria como meio de otimizar o uso dos recursos. Outro ponto observado é que para diferentes parceiros no Estado, era possível ter diferentes abordagens para a parceria. Isto se relaciona com o depoimento dos entrevistados quando foi ressaltada a importância da existência de pessoas lotadas nos órgãos de governo que se identifiquem com as ONG's. Esta identificação poderia decorrer do fato de

que essas pessoas já trabalharam em ONG's ou que comungavam com suas idéias. Tais pessoas eram consideradas como facilitadores do processo.

Por outro lado, o trabalho com órgãos do Estado poderia acarretar em alguns problemas tais como:

1) limitação orçamentária: em que o Estado podia incorrer em atrasos na aplicação dos seus recursos e a ONG se via obrigada a cobri-lo, gerando um gasto além do previsto,

2) a descontinuidade administrativa: o que poderia acarretar a paralisação de um projeto com a conseqüente frustração por parte da comunidade e a ONG ter a sua imagem manchada.

3) diferença cultural: onde os entrevistados enxergam os membros da ONG's como tendo maior motivação para a realização do trabalho, enquanto funcionários públicos trabalhavam visando um ganho a mais através da hora-extra, reconhecimento por parte de seus superiores ou apenas para cumprir uma tarefa a mais.

4) diferença no modo de funcionamento: neste ponto o que foi ressaltado foram os procedimentos burocráticos por parte dos órgãos de Estado acabavam por atrapalhar o andamento do processo.

CONCLUSÃO

O que se pode concluir da análise dos dados é que a relação entre a ONG "Redenção" e o Estado tem sido diferenciada dependendo dos representantes dos órgãos envolvidos no processo. Os entrevistados mostraram-se cientes da importância da parceria com o Estado, mas também dos riscos envolvidos nisso. O fato da ONG ter atuado em uma parceria dependente em relação ao Estado, acarretou riscos políticos para ela, já que a mesma atuava apenas como implementadora e não influenciou nos objetivos e nem na metodologia do projeto. Ou seja, tanto os objetivos como a metodologia poderiam refletir intenções que destoariam da missão da ONG. Em suma, reconhece-se que a parceria com o Estado pode ser um instrumento importante de atuação por parte da ONG, desde que sejam tomadas certas providências no sentido de verificar que espaço de ação ela poderá ter no processo, quais são os objetivos a serem perseguidos e porquê.

É também relevante o que se pode apreender da parceria e que recursos podem ser compartilhados.

Bibliografia

BEBBINGTON, A. and THIELE, G. (eds) with Davies, P., PRAGER, M. Riveros (1993) *NGO's and the State in Latin American: rethinking roles in sustainable agricultural development*, London: Routledge.

BENETT, Jon and GIBBS: Sara. *NGO's Funding Strategies – an introduction for southern and eastern NGO's*. Oxford, Intrac, 1996.

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 comfort? London, Macmillan Press, 1997, pps. 232-242.

- BRATTON, M. "The politics of NGO-government relations in Africa: can they influence public policy?"; *World Development*, 17, 4, 1989:569-87.
- CLARK, John. "*The State, Popular Participation and the Voluntary Sector*"; In: David Hulme and Michael Edwards; "NGO's. States and Donors: too close for comfort? London, Macmillan Press, 1997, pps. 43-58.
- DE GRAAF, M. "*Context, constraint or control? Zimbabwean NGO's and their environment*", *Development Policy Review*, 5: 277-301, 1987.
- HULME, David and EDWARDS, Michael: "*NGO's, States and Donors an overview*" In: Hulme, D. and Edwards, M. (eds) *NGO's, States and Donors. Too close for comfort?*, London, Macmillan Press, 1997 pp. 9-22.
- 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.
- LANDIN, L. Para além do mercado e do Estado?: filantropia e cidadania no brasil. *Textos de pesquisa, Núcleo de Pesquisa, ISER, mar./ 1996.*
- LEWIS, David. "*The managemant of Non-Governmental Development Organizations*". London, Routledge, 2001.
- 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 comfort? London, Macmillan Press, 1997, pp.257-274.
- ROBINSON, M.: "Privatising the Voluntary Sector: NGO's or Public Service contractors?" In: Hulme, D. and Edwards, M. (eds) *NGO's, States and Donors. Too close for comfort?*, London, Macmillan Press, 1997, pp. 59-78.
- SALAMON, L. and ANHEIER, H. "In search of non-profit sector: in search of definitions", *Voluntas*, 13,2: 125-52, 1992.
- WILS, Frits. "*Scaling-up, Mainstreaming and Accountability: the chanllenge for NGO's.*" In: Edwards,Michael and Hulme, David (eds) *NGO's, States and Donors. Too close for comfort?*, London, Macmillan Press, 1997, pp. 53-62.