

Maria Thereza Costa Guimarães e Souza

PARCERIAS ENTRE TERCEIRO SETOR E FINANCIADORES:

estratégias ou armadilhas de gestão

Belo Horizonte

2003

Maria Thereza Costa Guimarães e Souza

PARCERIAS ENTRE TERCEIRO SETOR E FINANCIADORES:

estratégias ou armadilhas de gestão

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Organizações e Recursos Humanos

Orientador: Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

Belo Horizonte

2003

Raízes

...

A vida?

A vida corpo matéria

Tombou...

Árvore tombada secou...

Porém suas raízes

Ah! Raiz primeira

Aqui estou!

Aos meus pais, Atahualpa Duarte Calmon Costa (in memoriam) e Therezinha Durão Costa pelo exemplo de vida e certeza que tudo é possível, desde que se busque com perseverança. A meu marido Evandro Teixeira Durão Guimarães e Souza e meus filhos Clarisse, Thaís e Evandro pela compreensão de minha ausência ao perseguir um ideal, o título de mestre em administração.

AGRADECIMENTOS

Toda pessoa sempre é as marcas das lições diárias de outras tantas pessoas. E é tão bonito quando a gente entende que a gente é tanta gente aonde quer que a gente vá. É tão bonito quando a gente sente que nunca está sozinho por mais que pense estar...

(Gonzaguinha)

Agradecer talvez seja tão difícil quanto redigir uma dissertação por incorrer-se no risco do esquecimento... Entretanto, muitas foram as marcas deixadas por pessoas já conhecidas e por aquelas que conheci e passaram a fazer parte de minha vida para sempre. Esse trabalho, que exigiu muitas horas de reflexão, análise e isolamento, é fruto da colaboração de muitas pessoas. Pessoas a quem gostaria de agradecer eternamente!

Agradeço a Deus pela constância de sua presença e força.

Ao meu orientador, Professor Ivan Beck Ckagnazaroff, pela indicação de múltiplos caminhos, pela paciência e condução segura e compreensiva com que me fez chegar ao termo desse trabalho.

Aos funcionários da secretaria, do CPD e especialmente aos professores do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração - CEPEAD, pelo acompanhamento e incentivo.

A equipe da retaguarda, ou seja, os bolsistas do Núcleo de Relações de Trabalho e Tecnologias de Gestão - NURTEG, em especial a Bia, Alex e Nomaston, e a “possante” Adriana, da mecanografia, pelo socorro nas horas de sufoco.

Aos colegas de mestrado, anjos da guarda colocados em meu caminho, que me sustentaram quando, pelas vicissitudes da vida, quis fraquejar, em especial a Adriana e a Regina, pela amizade fraterna.

As ONGs Visão Mundial Brasil, Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais e Habitat para a Humanidade Brasil pela forma cordial e espontânea com que me receberam e permitiram que essa pesquisa fosse realizada.

Aos amigos Alisson, Juliana, Cecília, Núbia, Fernanda e Soraia que foram a minha família na Moradia Universitária Ouro Preto. Aos casais Regina e Luiz Fontoura, Dorli e José Ventola, e D. Bidia que, por inúmeras vezes, me “adotaram” e minimizaram a saudade da família.

A minha mãe Therezinha, vó Diva, tia Dila, demais familiares, ex e atuais companheiros de trabalho, por me terem dado todo incentivo e apoio para que o sonho se materializasse nessa dissertação.

Ao meu marido, Evandro e meus filhos Clarisse, Thaís e Evandro minha eterna gratidão pelo companheirismo, confiança, amor e compreensão quando os privei do convívio familiar.

Na impossibilidade de nominar todos aqueles que me incentivaram e que de alguma forma me ajudaram, torceram para que eu chegasse ao final, e até sofreram comigo, meu muito, muito obrigada!

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	TERCEIRO SETOR: DO DESAFIO CONCEITUAL AO DESAFIO DA GESTÃO	16
2.1	O desafio conceitual.....	16
2.2	Contextualização: de sua origem histórica aos dias de hoje.....	19
2.3	Desafios da gestão de organizações do Terceiro Setor.....	26
2.4	Parcerias intersetoriais: possibilidades e desafios.....	34
2.5	Os (des) caminhos da parceria.....	37
2.6	A multiplicidade de fontes de captação de recursos.....	39
3	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	45
3.1	Os caminhos da cooperação Norte/Sul: breve histórico.....	46
3.2	A cooperação internacional não governamental e as ONGS do Sul: novas possibilidades.....	50
4	A QUESTÃO DA PARCERIA ENTRE ONGS E ESTADO NO BRASIL.....	59
4.1	A interação entre Estado e organizações do Terceiro Setor.....	59
4.2	A ampliação da esfera pública para além da lógica estatal.....	65
4.3	Parceria Estado e ONGs: desafios enfrentados no contexto brasileiro.....	70
5	METODOLOGIA.....	75

5.1	Tipo de pesquisa.....	75
5.2	Operacionalização da pesquisa.....	77
5.2.1	Unidades de análise e universo.....	77
5.2.2	Perfil dos pesquisados.....	78
5.2.2.1	Gênero.....	79
5.2.2.2	Faixa etária.....	79
5.2.2.3	Formação acadêmica.....	80
5.2.2.4	Função.....	82
5.2.2.5	Tempo de serviço na organização.....	82
5.2.2.6	Tempo de serviço na atual função.....	83
5.2.2.7	Forma de ingresso na organização.....	83
5.3	Coleta de dados.....	84
5.3.1	Instrumentos para coleta de dados primários.....	85
5.3.1.1	Questionário.....	85
5.3.1.2	Entrevistas semi-estruturadas	86
5.3.2	Instrumentos para coleta de dados secundários.....	87
5.4	Tratamento dos dados.....	88
5.5	Visão Mundial Brasil.....	89
5.6	Habitat para a Humanidade Brasil.....	91
5.7	Cáritas Brasileira Regional de Minas Gerais.....	92
6	PROCESSO DE GESTÃO NAS ONGS.....	94
6.1	Conceitos e ferramentas gerenciais:singularidades na utilização.....	94
6.2	A relação entre Estado e Terceiro Setor: principais tendências.....	109

7	PARCERIAS COM ÓRGÃOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E COM O ESTADO.....	118
7.1	Parcerias intra e intersetoriais: exigências percebidas.....	118
7.2	Fatores dificultadores percebidos nas parcerias ONGNs, Estado e ONGs.....	133
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	151
	REFERÊNCIAS.....	158
	APÊNDICE A.....	168
	APÊNDICE B.....	170
	ANEXO A.....	179
	ANEXO B.....	180

LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Fontes de recursos: nacionais versus internacionais.....	42
Gráfico 2 Formação acadêmica.....	80
Gráfico 3 Funções – ONGs A, B e C.....	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Setores do Aparelho do Estado e tipos ideais de propriedade.....	66
Quadro 2 Trajetória da Visão Mundial Brasil.....	179

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Classificação das fontes de financiamento das ONGs.....	40
Tabela 2	Fontes de recursos das organizações.....	41
Tabela 3	As razões de criar alianças com organizações do setor público e organizações não governamentais.....	60
Tabela 4	Distribuição dos gerentes entrevistados por sexo.....	79
Tabela 5	Distribuição dos gerentes entrevistados por faixa etária.....	80
Tabela 6	Distribuição dos gerentes entrevistados, por nível de ensino.....	81
Tabela 7	Distribuição dos gerentes entrevistados, por tempo de serviço.....	83
Tabela 8	Distribuição dos gerentes entrevistados, por tempo de serviço na atual função.....	83
Tabela 9	Distribuição dos gerentes entrevistados, segundo a forma de ingresso na organização.....	84
Tabela 10	Funções gerenciais utilizadas pelas ONGs.....	96
Tabela 11	Funções gerenciais afetadas por interesses do financiador.....	98
Tabela 12	Instrumentos de controle da aplicação dos recursos.....	101
Tabela 13	Abertura para as organizações do Sul apresentarem projetos.....	106
Tabela 14	Mudanças ocorridas na parceria entre ONGNs e ONGs nos últimos cinco anos.....	107
Tabela 15	Percepção dos entrevistados quanto à efetivação de parcerias com o Estado	109
Tabela 16	Exigências percebidas na parceria com órgãos de cooperação internacional e o Estado.....	119
Tabela 17	Meio e forma de comunicação das ONGs com a sociedade em geral.....	124
Tabela 18	Fatores dificultadores percebidos na parceria com ONGNs e o Estado.....	133
Tabela 19	Diversificação das fontes de financiamento.....	149
Tabela 20	Acumulado anual de casas construídas.....	180

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ASA	Ação Social Diocesana
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CND	Certidão Negativa de Débito
CERIS	Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais
CRF	Certidão de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
CESE	Coordenadoria Ecumênica de Serviço
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FUNCI	Fundação da Criança e da Família Cidadã
ICCO	Interlkerkelyke Organisatie Voor Ontwekkelingssamenwerking
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ITER	Instituto de Terras de Minas Gerais
MEB	Movimento de Educação de Base
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MISEREOR	Campanha Contra a Fome e as Enfermidades no Mundo
NGO	Non-Governmental Organization
ONG	Organização Não Governamental
ONGI	Organização Não Governamental Internacional
ONGN	Organização Não Governamental do Norte
ONGS	Organização Não Governamental do Sul
ONU	Organização das Nações Unidas
OXFAM	Oxford Committee Against Hunger
PCSA	Programa de Convivência com o Semi-árido
PDA	Programa de Desenvolvimento de Área
PMA	Planejamento, Monitoramento e Avaliação
PPM	Pão Para o Mundo
PROMICRO	Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Microempreendimentos
RH	Recursos Humanos
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNITA	União Nacional para a Independência de Angola

RESUMO

Organizações do Terceiro Setor têm desenvolvido papel fundamental na sociedade contemporânea em todo o mundo. Durante o regime militar, o papel desenvolvido pelas mesmas foi de grande importância para o reestabelecimento da democracia no Brasil e, após a promulgação da Constituição de 1988, sua atuação, na busca de soluções para questões sócio-econômicas, políticas e ambientais geradas pela sociedade civil e, por vezes pelo Estado, passou a ser mais evidente. Caracterizadas pela realização de ações públicas a partir do âmbito privado, essas organizações, para realizar seus objetivos institucionais, enfrentam problemas de caráter gerencial, indo do pessoal ao financeiro. No aspecto financeiro, a articulação com outros atores sociais lhes tem permitido ampliar o leque de conhecimentos, fortalecer projetos já em andamento e maximizar sua capacidade de intervenção. Verifica-se, entretanto, que em decorrência da maior ou menor capacidade organizacional, da diferença de cultura e valores e das exigências feitas pelos parceiros essa relação não é imune a problemas, como, por exemplo, a cooptação da organização mais forte sobre a mais fraca. Nesse contexto, esta pesquisa teve como objetivo verificar e analisar aspectos da gestão de três ONGs com sede em Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, procurando responder ao seguinte problema de pesquisa: As parcerias realizadas por organizações do Terceiro Setor, junto a financiadores internacionais e ao Estado impactam a sua gestão? Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental, questionários e entrevistas semi-estruturadas, realizadas com vinte e quatro ocupantes de função gerencial, ou de assessoria direta a estes, independentemente do número de ocupantes em cada organização, da denominação que seus cargos recebem, do tempo de serviço na organização ou na atual função. Mediante análise dos dados, verificou-se que as parcerias realizadas pelas ONGs pesquisadas impactam a gestão das mesmas, visto que se exige delas capacidade técnica, eficiência e eficácia na gestão dos recursos, mediante desenvolvimento e/ou adoção e adaptação de instrumentos de gestão oriundos de outros setores. Assim, diante da possibilidade de ser manipulada pelo parceiro, estabelecer o maior número possível de parcerias com outros setores é uma estratégia a ser perseguida por ONGs que tenham como objetivos a menor dependência das agências de cooperação internacional e/ou do Estado, a sustentabilidade e a autonomia.

Palavras-chave: Terceiro Setor, parceria, gestão

ABSTRACT

Third Sector Organizations have developed a fundamental role in the contemporary society all over the world. During the military regime the role developed by such Organizations had an enormous importance for the reestablishment of the democracy in Brazil and after the promulgation of the 1988 Constitution, its role, in the search of solutions for socio-economic, political and environmental issues, created by the civil society and, sometimes by the state, turned to be more evident. Being known by the achievement of public actions from the private sector, these organizations, in order to achieve their institutional goals, face problems of management, from the personal to the financial. In the financial aspect, the articulation with other social actors has permitted them to broaden the knowledge area, to strengthen ongoing projects and maximize its capacity of intervention. It's noticed that, however, because of the biggest or the shortest organizational capacity, the difference of culture and values and the demands from the partners, this relationship is not immune to problems, such as the power of the strongest organization over the weakest. In this context, the objective of this research was to check and analyse aspects of the management of three NGO's based in Belo Horizonte, capital city of Minas Gerais, trying to solve the following research problem: Do partnerships made by organizations of the Third Sector, with international financiers and the state, impact its management? The datas were collected through documental research, questionnaires and semistructured interviews, done with twenty four people, from managerial function, or from direct adviser, independently the number of people in each organization, the name that their functions has, the time of the service in the organization or in the current function. Through the data analyses, it was noticed that the partnerships made by the researched NGO's impact the management of such organizations, as it's required of them technical capacity, efficiency and effectiveness in the management of the resources, through development and/or adoption and adaptation of the instruments of management originated from other sectors. Thus, faced with the possibility of being manipulated by the partner, established the possible .number of partnership with other section is a strategy to be followed by NGO's which have as goal the smallest dependence of the international cooperation agencies and/or the state, the autonomy and support.

Key words: Terceiro Setor, parceria, gestão

1 INTRODUÇÃO

O movimento associativo ganhou amplitude a partir do momento em que problemas como a desigualdade sócio-econômica e o desemprego acentuaram-se, nas décadas de 70 e 80, em diversos países. Nesse período, o Estado provedor se mostrava incapaz de atender às demandas sociais e solucionar questões ligadas à geração de empregos, problemas esses acentuados com o aprofundamento do processo de globalização econômica. Desse modo, o Terceiro Setor, sem pretender com sua ação substituir o Estado, fortaleceu-se como modelo alternativo de organização que, rompendo a dicotomia entre o “público” e o “privado”, ampliou e intensificou sua atuação na busca de soluções para questões sociais, políticas e ambientais que afetam a população (FERNANDES, 1994; FALCONER, 1999).

Envolvendo pessoas comprometidas com o bem coletivo, o Terceiro Setor, marcado por uma diversidade de tipos de atuação e formas de organização como, por exemplo, as associações, as entidades filantrópicas, as fundações privadas e as organizações não governamentais – ONGs, tem desenvolvido papel fundamental na sociedade contemporânea (LANDIM, 2001).

No Brasil, sua importância é ainda mais evidente após mudanças ocorridas no contexto sócio-econômico e político, decorrentes principalmente da promulgação da Constituição de 1988, que mudou o foco das políticas públicas - da satisfação das necessidades básicas para a garantia dos direitos sociais. Também contribuiu para isso a implantação de políticas macroeconômicas neoliberais, que objetivavam transferir parte da provisão de recursos e serviços à iniciativa privada e ao Terceiro Setor (DURÃO, 1995; ARMANI, 2001; JUNQUEIRA, 2001).

Apesar da crescente importância que as referidas organizações vêm adquirindo, entretanto, para atender às demandas geradas pela sociedade civil e, por vezes, por setores do próprio Estado, elas enfrentam problemas de caráter gerencial, indo do pessoal ao financeiro.

No aspecto financeiro, destaca-se a vulnerabilidade dessas organizações com relação à obtenção de recursos, tendo-se em vista a existência de despesas fixas e certas e a inexistência de fonte concreta de financiamento. Diante disso, o Terceiro Setor se defronta com o desafio de compatibilizar seus programas e sua autonomia com a necessidade de captação de

recursos, quer seja de fonte nacional (pública ou privada), quer seja de fonte externa, de modo a assegurar a realização de suas atividades-fins, mantendo-se sustentável em termos financeiros, considerando-se que o resultado de seu trabalho é a resolução de problemas para toda a comunidade ou para grupos sociais específicos e não a rentabilidade do negócio (DURÃO, 1995).

Uma estratégia adotada pelo Terceiro Setor para lidar com o problema dos recursos financeiros é a parceria, realizada com outras organizações do Terceiro Setor, empresas públicas e/ou com o Estado. As colaborações intra e intersetoriais apresentam-se como importante mecanismo de gestão, uma vez que possibilitam não só a troca de experiência e de informações como também a ajuda mútua, além de maximizar a capacidade de intervenção dos parceiros, propiciando eficiência e eficácia na geração e uso dos recursos disponíveis.

No contexto da parceria, não é necessário que os parceiros tenham valores idênticos, contudo as diferenças não devem ser subestimadas (AUSTIN, 2001), pois valores conflitantes podem atuar como barreiras que influenciam na configuração e desempenho dos propósitos (FISCHER, 2002). Um dos aspectos observados se refere a diferenças de recursos entre as partes, das quais decorrem processos outros, tais como a cooptação da organização mais forte sobre a mais fraca ou a submissão desta àquela quanto a aceitar influência na sua agenda. Além disso, deve-se considerar que os requisitos apresentados pelos financiadores e que devem ser seguidos pelas ONGs podem influenciar o seu funcionamento.

Tendo-se em vista os desafios gerenciais enfrentados por organizações do Terceiro Setor ao captarem recursos, sob a luz da estratégia de parcerias realizadas com agências de cooperação internacional e com o Estado, o presente trabalho apresenta os resultados de um estudo de multi-casos -realizado em três ONGs que possuem sede na cidade de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais-, que procurou responder ao seguinte problema de pesquisa: as parcerias realizadas por organizações do Terceiro Setor, junto a financiadores internacionais e ao Estado impactam a sua gestão? Para tanto, o presente estudo foi estruturado em oito capítulos.

Com o intuito de melhor compreender o significado do termo Terceiro Setor, as suas estratégias de gestão e a sua relação com outros atores, nos três capítulos a seguir será feita a revisão da literatura. Desse modo, o próximo capítulo procura definir e caracterizar o

Terceiro Setor; contextualizá-lo dentro de uma perspectiva histórica; discorrer sobre os processos de gestão adotados, visto que ferramentas e estilos importados do Primeiro e/ou Segundo Setores podem se mostrar inapropriados, devido a particularidades específicas das organizações sem fins lucrativos; analisar a articulação com outros atores sociais, seus riscos e desafios para, por fim, apresentar a multiplicidade de fontes de recursos. O capítulo três ao tratar da questão da parceria com agências de cooperação internacional discute sobre sua origem, evolução e tendências atuais. Num cenário marcado pela redução do fluxo de recursos da cooperação internacional para o país e maior aproximação do Estado, o capítulo seguinte analisa as estratégias de articulação possíveis com órgãos governamentais e seus efeitos sobre a gestão da instituição financiada.

No capítulo cinco são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados nesta dissertação, enfocando a caracterização da pesquisa, universo, unidades de análise e seleção dos sujeitos, coleta e tratamento dos dados, descrição e histórico das ONGs pesquisadas.

Nos capítulos seguintes, realiza-se a análise e interpretação dos dados de pesquisa. No capítulo seis, serão analisados os dados referentes ao processo de gestão das organizações pesquisadas, exibindo-se aspectos de parcerias realizadas entre as ONGs, as agências de cooperação internacional e o Estado. No seguinte, serão descritas e analisadas as "exigências" feitas às ONGs pelos financiadores e seu impacto na gestão das mesmas, bem como as dificuldades enfrentadas no contexto da parceria. O oitavo e último capítulo traz as principais conclusões do estudo, contendo as contribuições e os limites da pesquisa, e as sugestões para pesquisas futuras.

CAPÍTULO 2

2 TERCEIRO SETOR: DO DESAFIO CONCEITUAL AO DESAFIO DA GESTÃO

Nem o Estado é suficiente, nem o mercado. Ambos são, entretanto, partes que compõem o mundo contemporâneo. O que há de novo agora é, precisamente, o Terceiro Setor.

(Fernando Henrique Cardoso, 1998)

Compreender o significado do termo Terceiro Setor não é tarefa corriqueira, pois o caráter multidisciplinar do campo, a dificuldade de obtenção de informação e dados empíricos acerca do referido setor e a natural dificuldade de se adequarem conceitos concebidos em outros países cujas realidades históricas, jurídicas e institucionais diferem-se da brasileira contribuem para a confusão conceitual (FALCONER, 1999).

Este capítulo, mediante revisão da literatura, apresenta o conceito de Terceiro Setor a ser utilizado nesta dissertação, sua contextualização histórica, as parcerias que realiza com outros atores, objetivando a captação de recursos financeiros, e os desafios de sua gestão.

2.1 O desafio conceitual

Terceiro Setor é uma expressão ainda pouco difundida no Brasil. É a tradução do vocábulo sociológico, corrente nos Estados Unidos, *third sector* (MONTAÑO, 2002), que costuma ser utilizada paralelamente a outras expressões como, por exemplo, organizações sem fins lucrativos e organizações voluntárias, representando aquelas instituições cujos benefícios financeiros não podem ser distribuídos a seus diretores ou associados (FERNANDES, 2000).

Os ingleses utilizam uma expressão ainda mais antiga: *charities* (caridade), que enfatiza o aspecto de doações caridosas, de si para o outro (FERNANDES, 2000; LEWIS, 2001). As noções de *filantropia* e *mecenato* também aparecem na literatura anglo-saxã (FERNANDES, 2000).

Na América Latina usa-se um termo mais abrangente, o de “organizações da sociedade civil¹”. É um conceito do século XVIII recuperado a partir da década de 60, no contexto das lutas pela democratização. As organizações da sociedade civil – OSCS formam um conjunto que, por suas características próprias, se distingue do Estado e do Mercado, e no qual indivíduos e organizações exercem a sua cidadania, de forma direta e autônoma (FERNANDES, 2000).

Constituído por uma heterogeneidade de organizações privadas e sem fins lucrativos que visam, por meio da produção de bens e serviços, a soluções para questões sociais, políticas, econômicas e ambientais que afetam a população (FERNANDES, 1994), o Terceiro Setor, segundo Landim (2001) abarca:

- associações civis – organizações fundadas por pessoas físicas que defendem interesses ou atividades comuns de seus membros, sendo seu patrimônio constituído pelos próprios sócios;
- instituições filantrópicas – organizações que prestam assistência social a um público exterior a elas mesmas, como os asilos e orfanatos;
- fundações privadas – entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que se caracterizam por destinar um patrimônio particular a um fim específico. Podem ter finalidades diversas - filantrópica, cultural, recreativa, educacional, dentre outras²;
- organizações não governamentais - possuem função sócio-política, ou seja, objetivam a satisfação das necessidades dos excluídos, bem como mudanças sociais globais por meio da influência de políticas públicas (FISCHER; FISCHER, 1994; MENESCAL, 1996).

Por constituírem o objeto deste estudo, uma maior referência às organizações não governamentais, popularmente conhecidas por ONGs, torna-se importante. Essa expressão

¹ “A sociedade civil corresponde (...) àquela parte mobilizada e ubíqua da sociedade que, atrelada nas suas raízes à esfera privada, interage na esfera pública defensiva e ofensivamente na incerta salvaguarda do interesse geral” (LAVALLE, 1999, p.132).

provém da denominação em inglês *Non-Governmental Organization* - NGO criada pela Organização das Nações Unidas - ONU (FISCHER; FISCHER, 1994; MENESCAL, 1996; LEWIS, 2001). Em 1945, a expressão ONG apareceu, pela primeira vez, no Estatuto de criação da ONU, recomendando esta a consulta àquelas instituições que teriam supostamente competência técnica em temas específicos, de cunho universal (CORRAL, 1998). No Brasil, o termo ONG encontra-se mais ligado às organizações surgidas a partir dos anos 70, no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento (FERNANDES, 2000).

No emaranhado de organizações que compõem o Terceiro Setor, encontram-se entidades beneficentes e assistenciais; culturais, científicas e educacionais; recreativas e esportivas; fundações privadas e ONGs, que possuem, em comum, as seguintes características: encontram-se à margem da estrutura formal do Estado, ainda que em alguns casos possam, como os partidos políticos, ter o seu funcionamento regulado; não possuem fins lucrativos e, embora possam gerar excedente, não o distribuem a seus dirigentes ou associados, mas sim reinvestem-no na instituição; são constituídas por cidadãos da sociedade civil como pessoas de direito privado; são de adesão não-compulsória; e, produzem bens e serviços de interesse coletivo (FRANCO, 1999).

Verifica-se, entretanto, que as fronteiras do esquema trinário constituído pelo Primeiro Setor -o Estado-, pelo Segundo Setor -O Mercado- e pelo Terceiro Setor são tênues e não claramente definidas. As interseções entre os setores nem sempre permitem que os mesmos sejam univocamente definidos ou precisamente divisados (FRANCO, 1999; HUDSON, 1999). Algumas organizações como, por exemplo, as instituições de caridade e as organizações comunitárias são vistas como típicas. Outras apresentam também características em comum com o Primeiro ou Segundo setores, dentre elas as cooperativas e os museus. No limite entre o público e o privado, essas organizações indicam que “os três setores interpenetram-se e condicionam-se de tal maneira que a definição exata dos limites é motivo de controvérsias e variações no tempo e no espaço (...)” (FERNANDES, 1994, p.21). Na próxima seção serão contextualizadas historicamente as referidas organizações, em particular, no contexto brasileiro.

² O caráter de não lucratividade de fundações como a Roberto Marinho, Bradesco, Odebrecht - “braços assistenciais de empresas” - é posto em cheque ao se verificar que possuem interesse econômico mediante a isenção de impostos e objetivam a melhora de imagem de seus produtos e/ou serviços (MONTAÑO, 2002).

2.2 Contextualização: de sua origem histórica aos dias de hoje

Em virtude da recente multiplicidade de organizações que se habilitam a classificar-se sob a terminologia Terceiro Setor, poder-se-ia dizer que é um fenômeno contemporâneo. Entretanto, as organizações baseadas em noções de solidariedade, altruísmo e comunidade não são novas na maior parte do mundo (SALAMON, 2000; LEWIS, 2001). Hudson (1999) partilha desse argumento e relata que as primeiras civilizações egípcias, por exemplo, criaram severo código moral que encorajava as pessoas a ajudar os necessitados.

Assim como as ações, os problemas administrativos que envolvem as referidas organizações, os conflitos com o Estado e o mau uso dos recursos também não são recentes. De acordo com Hudson (1999), mosteiros medievais britânicos, ao distribuir donativos de forma indiscriminada, estimularam o estabelecimento de uma classe de mendigos profissionais. Tal ação contribuiu para o desmantelamento desse sistema de ajuda.

Hudson (1999) relata ainda que as relações conflituosas com o Estado também datam de longe. Na Inglaterra, o confisco de hospitais e propriedades de associações, realizado por Henrique VIII e Eduardo VI, no século XVI, não só desestabilizou o sistema de bem-estar social centrado na igreja, como também proporcionou uma maior intervenção do Estado mediante aumento de impostos. No século XVII, especificamente em 1601, o uso indevido de recursos levou a rainha Elizabeth I a aprovar lei, sobre o uso das doações de caridade, que concedia ao ministro responsável pelas finanças públicas poderes para investigar o mau uso de fundos para caridade.

Desde períodos anteriores ao estabelecimento do capitalismo (ANDION, 1998), em um mundo desprovido de equipamentos sociais públicos, ações em benefício de populações carentes têm sido empreendidas por organizações caritativas “a partir de uma inspiração religiosa ou moral comum” (ROQUE, 2001, p.13).

A partir de meados do século XIX, a organização inglesa *Charity Organizations Society*, hoje denominada *Family Welfare Association*, foi uma das primeiras organizações a adotar abordagem mais estratégica com o intuito de solucionar problemas sociais. A adoção de

estratégias objetivava evitar a distribuição indiscriminada de auxílio, promover investigação nos casos individuais, descobrir as causas do sofrimento do indivíduo, remover as causas do sofrimento e coordenar atividades de caridade para evitar excesso de ajuda a determinado indivíduo (HUDSON, 1999).

No século XX, já no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, ações de solidariedade ressurgiram com maior intensidade. Governos que tiveram seus territórios ocupados e sofreram violação dos direitos humanos criaram órgãos de cooperação (PRESSBURGER, 1996) que, extrapolando suas fronteiras territoriais, ampliaram suas ações para os países do Sul³.

Na América Latina, as organizações do Terceiro Setor possuem rica história de solidariedade e trabalho na busca de soluções para demandas não atendidas pelo Estado e pelo Mercado. Tais organizações têm concentrado seus programas nas necessidades e direitos sociais dos cidadãos-beneficiários⁴.

De acordo com Fernandes (1994), 15,00% das ONGs latino-americanas surgiram em décadas anteriores à de 1950, 17,00% entre as décadas de 50 e 60 e cerca de 68,00% a partir da década de 70. Essas organizações têm desenvolvido trabalhos nas áreas de criminalidade, violência e drogas, proteção a negros e índios, formação qualificada, assessoria e educação, desenvolvimento e promoção social, desenvolvimento rural, saúde, temática da mulher, meio ambiente, comunicação, direitos humanos além de projetos de financiamento para microempresas, camponeses e setores informais.

Observa-se, então, que grande parte das organizações do Terceiro Setor latino-americanas surgiu durante o período autoritário dos governos militares, entre meados dos anos 60 até início dos anos 80, “como espaço de resistência e de luta pela democracia” (INOUE, 1997, p.10), apoiadas por organizações internacionais.

³ São considerados do Norte os países industrializados, os doadores, e do Sul os países em desenvolvimento, os donatários (LEWIS, 2001).

⁴ Tenório (2000), propõe o termo cidadão-beneficiário, em substituição aos termos usuário, população-alvo, beneficiário ou cliente, a fim de incorporar o conceito de “cidadania” à formulação, à implantação e à avaliação das políticas sociais.

No Brasil, ações características do que seja Terceiro Setor tiveram um conteúdo predominantemente de caridade cristã, que se desenvolveu sob a lógica da prática assistencialista. O trabalho desenvolvido pelos jesuítas e as Santas Casas de Misericórdia, tradicionais na prestação de serviços de saúde à população carente, datam do período colonial (ROSEMBERG, 1996; RODRIGUES, 1997).

A partir do último quartel do século XIX, o Brasil passou por transformações econômicas, decorrentes da progressiva abolição do trabalho escravo, iniciada com a Lei Euzébio de Queiroz, em 1851, da imigração em massa, iniciada em 1880, e do crescimento da indústria entre os anos de 1907 e 1920, fatores que contribuíram para a crescente urbanização na região do café, nos Estados de Minas Gerais e, principalmente, São Paulo e Rio de Janeiro, para a formação do proletariado urbano e para o processo de formação do mercado interno (SILVA, 1995).

Como reflexo da industrialização e da urbanização, que se deu de modo desordenado, verificou-se o agravamento dos problemas sociais e, conseqüentemente, o aumento do número de organizações do Terceiro Setor que buscavam soluções para os problemas de pobreza e exclusão social dos migrantes (ASHOKA EMPREENDIMENTOS SOCIAIS & MCKINSEY & COMPANY, INC., 2001), como as associações voluntárias de auxílio mútuo e sindicatos, formas organizacionais trazidas pelos imigrantes europeus. “Solidariedade, assistência social e formação de consciência política foram elementos introduzidos por tais entidades, que buscavam inserção em um sistema político elitista e fechado predominante no Brasil do início do século XX” (FISCHER, 2002, p.48).

Nos anos 30, o país tinha como proposta integrar-se à ordem do desenvolvimento econômico, sustentado em uma política agro-exportadora, sendo o café o principal produto. Com o “pseudo” advento do Estado do Bem-Estar Social, o governo populista de Vargas, segundo Rodrigues (1997), assumiu a função assistencial, dando-lhe caráter de política pública, contudo, em virtude da precariedade dos serviços sociais oferecidos pelo Estado, as instituições de caridade mantiveram-se ativas e presentes, relata Reis (2002).

A partir da década de 30, o governo Vargas procurou mediar o espaço público e os interesses da sociedade civil organizada. Assim, entidades associativas, bem como sindicatos e organizações classistas foram suprimidos e substituídos por formas de organização

controladas pelo Estado, as quais gozavam de monopólios territoriais, tinham receitas públicas asseguradas e a filiação compulsória de pessoas (FISCHER, 2002).

Nessa mesma década, uma série de leis foi promulgada pelo Estado, destacando-se a legislação trabalhista, a concessão de Título de Utilidade Pública, a partir de 1935, às entidades sem fins lucrativos previstas no Código Civil, (NORONHA, 2001) e, a partir da Criação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, em 1938, a concessão, às organizações nele inscritas, do direito de receber subsídios governamentais (RODRIGUES, 1997).

Em fins da década de trinta, a intervenção do Estado na economia nacional passou a ser percebida com maior intensidade. Inicialmente, em termos de controle burocrático sobre a iniciativa privada e, posteriormente, como agente econômico (BOSCHI, 1979).

No auge do modelo de substituição das importações, no decorrer das décadas de 40 e 50, foi significativa a participação de capital estrangeiro, estimulado por investimentos públicos em infra-estrutura, subsídios e incentivos fiscais, na promoção do desenvolvimento nacional (BOSCHI, 1979). A indústria nacional voltou-se basicamente para a produção de bens de consumo para o mercado interno (FISCHER, 2002).

No contexto econômico-social predominantemente agrário, faziam parte de uma mesma moeda alarmantes índices de pobreza rural e urbana e, em seu reverso, concentração de posse das terras, mercados e participação em fundos públicos. Como resultado da manutenção da estrutura fundiária concentrada, verificou-se a migração de contingentes populacionais para pequenas cidades, formando reserva de mão-de-obra para as tarefas sazonais no campo, e o aumento do número de desempregados ou subempregados nas médias e grandes cidades (FAUSTO, 2000), demandando de organizações do Terceiro Setor esforço na superação de carências diversas como, por exemplo, moradia, educação, qualificação profissional, serviços de saúde, dentre outros.

De acordo com Herkenhoff (2001), as organizações do Terceiro Setor tiveram, no período que antecedeu o golpe militar de 1964, efetiva participação na sociedade civil, nas áreas de promoção de direitos civis, pesquisas, educação e desenvolvimento comunitário.

Com o golpe de 64, instituiu-se o regime de ditadura que implica um tipo de gestão pública de caráter centralizador (FISCHER, 2002). Ao longo desse período, houve repressão aos mais diversos movimentos sociais como, por exemplo, aos movimentos rurais: Ligas Camponesas, no nordeste, e Movimento dos Agricultores Sem Terra, no sul; aos movimentos urbanos: Movimento de Educação de Base – MEB e União Nacional dos Estudantes – UNE. Essa repressão culminou no estabelecimento de instrumentos burocráticos de controle (RIBEIRO, 2000), como o Ato Institucional Nº 5 – AI 5, em 1968.

Mecanismos como o AI 5 impediam a livre expressão dos cidadãos e usurpavam-lhes direitos individuais. A ditadura, com instrumentos de poder sem data de expiração, extinguiu os limites constitucionais para a ação governamental, munindo o Presidente de poderes excepcionais. A sociedade civil foi, então, isolada e todos os cidadãos eram alvo de suspeita e representavam ameaças aos poderes constituídos (PIMENTA, 1989). Assim, sem possibilidades de organização formal, a sociedade civil viu-se alijada do processo decisório e somente algumas entidades filantrópicas, sociais e culturais solidamente estabelecidas atravessaram o período ditatorial, desempenhando, entretanto, discretamente as funções para as quais haviam sido fundadas.

A década de 70 foi marcada por uma economia internacionalizada e estatizada, na qual o Estado acumulava funções políticas -mantinha políticas salariais e anti-inflacionárias que favoreciam a concentração de capital tanto dos grupos nacionais quanto dos internacionais- e econômicas –com pesados investimentos em atividades de metalurgia e produtos químicos.

A partir do final da década de 70, com o abrandamento da força militar no poder, organizações civis surgiram, em progressão geométrica, voltadas para o combate à pobreza e em defesa dos direitos políticos, civis e humanos, “como expressão de resistência à ditadura militar e seus métodos repressores” (FISCHER, 2002, p.49). E, contrariamente aos períodos anteriores, surgiram em oposição ao Estado.

O processo de redemocratização do país, ocorrido a partir do final da década de 70 e início da década de 80, resultou em mudanças significativas para as organizações do Terceiro Setor,

especialmente as ONGs: houve o fim da semiclandestinidad⁵ em que se encontravam muitas organizações, o fim da luta contra o regime repressivo que, para algumas organizações, representava uma, senão a mais forte das razões de sua existência (FISCHER; FISCHER, 1994) e a diminuição dos recursos que as financiavam, provenientes da cooperação internacional (FISCHER, 2002).

No contexto sócio-econômico e político brasileiro, três mudanças ocorridas a partir da década de 80 foram fundamentais para as organizações do Terceiro Setor: a primeira foi a promulgação da Constituição de 1988. De acordo com Armani (2001), a introdução de novos direitos sócio-econômicos, especialmente na área trabalhista, a expansão dos direitos de cidadania política, a fixação dos princípios da descentralização e da participação popular⁶, institucionalizada na promoção das políticas sociais, constituem as inovações mais importantes para as organizações desse setor. Além disso, segundo Junqueira (2001), a Constituição mudou o foco das políticas públicas da satisfação das necessidades básicas para a garantia dos direitos sociais.

A segunda mudança foi a implantação de políticas macroeconômicas neoliberais iniciada em 1990, com o governo Collor de Mello, intensificada e consolidada no governo Fernando Henrique Cardoso, no poder entre os anos de 1995 e 2002. Na tentativa de estabilizar a inflação, fora lançado em 1993, o Plano Real, que se mostrou efetivo ao reduzir e estabilizar a inflação entre os anos de 1995 a 1998, mas ao custo de inviabilizar o crescimento econômico de forma significativa. Tem-se como conseqüências o aumento do desemprego e dos problemas sociais dele decorrentes (ARMANI, 2001).

A terceira mudança que se apresenta no contexto sócio-político brasileiro é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, e a emenda constitucional, posteriormente denominada “Reforma Administrativa”, assunto que será tratado no capítulo 4, aprovada juntamente com a maioria das instituições exigidas pela reforma em 1998 (BRESSER PEREIRA, 2000).

⁵ Por razões políticas, algumas ONGs viam-se obrigadas a ocultar o objetivo real do trabalho realizado (KADT, 1998), tinham uma atuação de pouca visibilidade pública e reservas quanto à origem de seus financiamentos (BAILEY, 2000).

⁶ A partir de exigências constitucionais, a participação popular em órgãos colegiados passa a ser, em muitos casos, estimulada pelo próprio governo. Também os orçamentos participativos utilizados como instrumento de gestão surgem como proposta de governos democráticos (GOHN, 1998).

Com a substituição da estrutura político-administrativa centralizada e piramidal, a estrutura proposta pela Reforma Administrativa é apresentada como uma possibilidade de integrar e garantir a participação de diferentes atores na promoção de políticas sociais mediante processo de redistribuição de atribuições e recursos intra e intersetorial (RIBEIRO, 2000; REIS, 2002).

Assim, sintonizadas com a nova proposta político-administrativa, as ONGs, diferentemente do que ocorreu no período ditatorial, mediante a adoção de nova postura, deixaram de se opor ao Estado e emergiram articuladas às políticas sociais (GOHN, 1998) tendo, nesse contexto, o Estado e o Mercado como possíveis parceiros. O estabelecimento de parcerias traz em seu bojo alguns requisitos, dentre eles a adoção de práticas de gestão que permitam a organizações do Terceiro Setor atuar eficazmente, otimizando os recursos disponíveis e maximizando os resultados de suas ações.

O que se observa é que, tanto do ponto de vista institucional, como do ponto de vista sócio-econômico, nos últimos anos houve um crescimento do espaço em que o Terceiro Setor pode atuar. A próxima seção, sem pretensão de esgotar a literatura sobre gestão, tem como objetivo identificar e descrever a construção de processos de gestão de organizações do Terceiro Setor.

2.3 Desafios da gestão de organizações do Terceiro Setor

Observa-se que organizações do Terceiro Setor, concebidas a partir da percepção de problemas sociais, políticos, econômicos e ambientais, tendem a desconsiderar a adoção de práticas gerenciais, passando a desenvolver, de acordo com Oliveira (1999), um estilo próprio de gestão. Lewis (2001) aponta quatro razões para a adoção de tal postura. A primeira delas é caracterizada pela "cultura da ação", na qual dirigentes e funcionários mostram-se mais interessados na implementação do que no planejamento de suas ações. A segunda razão encontra-se relacionada à concepção de que essas organizações devem aplicar seu tempo e recursos em atividades-fins, ignorando a necessidade de gastos com custos administrativos. A razão seguinte é que algumas organizações adotam a postura de desdém por práticas de

gestão, identificando-as a valores de profissionalismo capazes de negar diversas crenças e prioridades do trabalho realizado pelas mesmas. A quarta razão se baseia no fato de as organizações terem iniciado suas atividades informalmente e, com o passar do tempo, crescerem e tornarem-se mais complexas sem, no entanto, perceber a necessidade da adoção de procedimentos gerenciais.

Reconhecendo que idealismo e idéias alternativas não são suficientes para produzir impactos sociais duradouros, emerge, em organizações do Terceiro Setor, a preocupação com a adequação dos processos de trabalho e instrumentos de gestão que possam, a um só tempo, reduzir o tempo de resposta, diminuir os custos operacionais da organização e potencializar, eficazmente, os impactos gerados.

Gestão é aqui considerada como o “conjunto de práticas e de atividades fundamentais sobre certo número de princípios que visam a uma finalidade: o alcance da eficácia ...” (CHANLAT, 1999, p.31).

Considerando que o mundo da gestão tem tendência a abolir as singularidades constitutivas e identidades próprias das organizações (CHANLAT, 1999), o Estado e o Mercado poderiam ser considerados espaços geradores de tecnologias gerenciais a serem incorporadas pelo Terceiro Setor, desde que se considerassem a diversidade de características e a divergência de objetivos (TEODÓSIO, 1999, 2001).

O setor privado tem o viés financeiro como parâmetro central para suas avaliações, sendo o relacionamento com a sociedade relativamente direto, mediante a oferta e demanda de bens e serviços (CAMPOS, 2002). O Estado mantém com a comunidade, a exemplo de seu funcionamento, uma relação hierárquica: proporciona serviços públicos, geridos por autoridades eleitas pelos usuários, mediante a cobrança de taxas e impostos. Já as organizações do Terceiro Setor, mediadoras entre financiadores e cidadãos-beneficiários, procuram manter com a sociedade uma relação firmada em laços solidários (MENESCAL, 1996; HUDSON, 1999), ou, pelo menos, em relação baseada no diálogo, quando da prestação de seus serviços.

Não se pode esquecer que, nas organizações sem fins lucrativos, os critérios de avaliação utilizados são, muitas vezes, subjetivos (CAMPOS, 2002) e os pagantes por produtos e/ou

serviços são os doadores, enquanto quem os recebe são os cidadãos/famílias-beneficiárias embora, em alguns casos, os serviços também possam, de acordo com Hudson (1999), serem parcialmente financiados pelos usuários.

Tratando também da questão, Kisil (2000) aponta outras distinções entre os setores. O Estado, cujo mecanismo principal são as estruturas democráticas, opera de cima para baixo, por meio de decisões tomadas por autoridades públicas, tendo os regulamentos como guias para comportamento e a política como critério para tomada de decisão. As interações de mercado constituem o principal mecanismo para o Segundo Setor, que opera de modo individualista, mediante decisões tomadas por produtores, investidores ou consumidores que têm o lucro como guia para seus comportamentos e a eficiência como critério para a tomada de decisão. As organizações do Terceiro Setor operam de baixo para cima, por meio de decisões tomadas por seus líderes e membros, quando, então, os acordos se tornam seus guias para comportamento, e o interesse dos membros, o critério para tomada de decisão.

A respeito desse último aspecto, entretanto, estudo realizado por Tandler⁷ (1982 apud LEWIS, 2001) sobre a avaliação efetuada por financiadores, referente a setenta e dois projetos implementados por ONGs em todo o mundo, contradiz a percepção de Kisil (2000) ao ter verificado que, muitas vezes, a tomada de decisão nessas organizações era realizada de cima para baixo, sem contar com a participação de cidadãos-beneficiários na discussão e no desenho dos projetos.

Além das distinções entre os setores apontadas por Kisil (2000), é bom lembrar que outras características permeiam as organizações do Terceiro Setor, distinguindo-o dos demais: a ausência de obtenção de lucro como finalidade principal, o desempenho de difícil monitoramento, a responsabilidade perante financiadores de origens diversas, a inexistência de resultado financeiro para determinar prioridades e o trabalho voluntário (HUDSON, 1999). Cabe destacar que a opção pelo trabalho voluntário não exclui as relações contratuais remuneradas.

⁷ TENDLER, J. Turning private voluntary organizations into development agencies: questions for evaluation, Program Evaluation Discussion Paper 12, Washington DC: United States Agency for International Development, 1982).

Assim, se, por um lado, a transposição de conceitos, teorias e modelos gerenciais de outros setores podem constituir-se num vantajoso veículo de formulação teórica, por outro, podem produzir resultados contrários aos pretendidos (RAMOS, 1981).

Nesse sentido, as ferramentas e os estilos de gestão oriundos de organizações privadas e públicas aplicam-se apenas parcialmente, não podendo ser utilizadas de maneira absoluta (HUDSON, 1999), haja vista que alguns desses conceitos podem ser inapropriados para as necessidades de instituições sem fins lucrativos, que atuam em situações culturais distintas daqueles setores (KAJESE, 1987). Evita-se, dessa forma, o perigo de adoção de paradigmas institucionais inadequados (BAILEY, 2000).

Rodrigues (1997), por sua vez, destaca que a utilização de técnicas de gestão tem se configurado em uma via de mão dupla, visto que determinadas práticas passam a ser “intercambiadas” entre os setores. Ao buscar garantir o financiamento de seus projetos, o Terceiro Setor tem transferido de outros setores instrumentos como, por exemplo, Planos de Negócio, para formulação de projetos sociais consistentes. Por outro lado, estes têm incorporado à sua prática a participação e o envolvimento da equipe de trabalho com a missão⁸.

Assume-se neste estudo que organizações do Terceiro Setor podem incorporar instrumentos de gestão tanto do Estado quanto do Mercado, desde que se façam as devidas adaptações, observadas as peculiaridades próprias desse setor.

Sob a perspectiva de Fayol (1916/1990, p.43), na administração não existe nada rígido nem absoluto, “tudo é uma questão de medida”. As funções administrativas, ou seja, as operações técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, contabilidade e administrativas são maleáveis e suscetíveis de adaptação às mais diversas necessidades.

Levando em conta que as organizações do Terceiro Setor possuem características próprias, no presente estudo a referência teórica a ser adotada sobre gestão diz respeito aos conceitos e principais traços das funções que a constituem, de acordo com Fayol (1916/1990) e outros

⁸ Missão é “a razão de ser, a mais elevada aspiração que legitima e justifica social e economicamente a existência de uma organização e para a qual devem se orientar todos os esforços” (TENÓRIO, 2000, p.30).

autores que também trataram do assunto. Para o autor, gerir é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Prever ou planejar é perscrutar o futuro e traçar o plano de ação; organizar é constituir a estrutura social e material da instituição; comandar é gerir pessoas; coordenar é harmonizar todos os atos e todos os esforços organizacionais; controlar é cuidar para que tudo corra de acordo com o planejado. Assim compreendida, a gestão é um conjunto integrado de funções em todos os níveis da organização.

O planejamento, de suma importância para que a organização possa alcançar os resultados esperados, ocorre em três níveis hierárquicos de decisão: estratégico, tático e operacional. Cabe ao planejamento estratégico definir a finalidade e os objetivos amplos, considerando a missão e a análise dos contextos externo e interno à organização, sob uma concepção compartilhada dos planos futuros e das prioridades. É voltado para o longo prazo. Responsável pelo planejamento de médio prazo, o planejamento tático apresenta objetivos e estratégias para cada parte da mesma como, por exemplo, marketing, finanças e pessoal. No nível operacional, voltado para o curto prazo, são decididos os problemas do dia-a-dia em suas diversas áreas, detalhando-se sobre a melhor forma de executar os objetivos e estratégias definidas no nível tático. (HUDSON, 1999; TENÓRIO, 2000).

Segundo REIS (2001, p.2), o planejamento é um importante instrumento na captação de recursos, pois “quanto mais profundo for o conhecimento sobre a realidade com que se trabalha, melhores são as chances de alocarmos os recursos que possuímos”.

De acordo com Tenório (2000), a função organização propicia a realização dos objetivos mediante a definição de recursos, o estabelecimento de normas, a delegação de atribuições e responsabilidades aos membros da organização. Esse autor agrupa as funções comando e coordenação, propostas por Fayol, na função direção, cujo objetivo é o de conduzir e motivar as pessoas a executar suas atividades de modo a assegurar a execução das ações da organização.

A função controle contabiliza os resultados mediante a comparação dos objetivos estabelecidos e dos recursos previstos com os resultados alcançados e os recursos efetivamente gastos. O controle realizado no decorrer do processo de implementação de projetos/programas propicia a identificação e correção dos desvios durante a execução do

processo, ao passo que o controle *ex-post* procura entender por que, onde e quando as modificações ocorreram (TENÓRIO, 2000).

Gerenciar é orientar a dinâmica da organização. Dessa forma, para que uma instituição obtenha êxito, é preciso que saiba estabelecer objetivos, manejar adequadamente os recursos disponíveis, direcionando-os para a consecução de seus objetivos (TENÓRIO, 2000).

Procurando entender a realidade gerencial de organizações do Terceiro Setor, pesquisa realizada pela FIPE, em conjunto com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 1999, junto a 95 fundações da cidade de Belo Horizonte - MG, torna-se importante para este estudo por ter analisado a questão da gestão administrativa quanto aos aspectos planejamento, organização, direção e controle (SILVA; DELATORRE, 2002).

Com relação às funções planejamento e organização, dados da pesquisa indicam que fundações de grande e médio porte tendem a adotar práticas de gestão mais sofisticadas, tais como planejamento estratégico, busca de informações mediante levantamentos para o atendimento de sua missão ou estudos de mercado e troca de experiências com outras instituições, operacionalização de atividades de marketing e captação de recursos em departamentos especializados, e a ter maior parte do pessoal em atividades de apoio, o que pode significar exigência de maior número de pessoas em atividades de apoio, ou maior esforço de gestão, dado o seu tamanho.

Quanto às fundações de pequeno porte, somente 48,80% adotam processo de planejamento e empregam a maior parte de seu pessoal em atividades fins, somente 25,20% exercem atividades de apoio e assessoria, o que pode significar que possuem estruturas mais enxutas e estão mais direcionadas à consecução de seus objetivos.

Analisando-se os resultados quanto à função direção, tem-se que o emprego de práticas tais como avaliação de desempenho, política de mérito e remuneração variável não são comuns. Apenas 33,30% das fundações de médio e grande porte e 9,30% das de pequeno porte realizam avaliação de desempenho. Quanto à política de mérito, 14,30% das médias e 7,00% das pequenas mantêm esse tipo de prática e nenhuma das fundações pratica a remuneração variável.

Aspecto importante da função Controle observado é a existência de auditoria externa na fundação. Observou-se que, enquanto todas as fundações de médio e grande porte submetem suas contas à auditoria, somente 19,80% das pequenas fazem o mesmo.

Observa-se, então, que a expansão, tanto no tamanho e complexidade quanto na importância, passou a exigir das organizações do Terceiro Setor uma gestão pautada na eficácia de seus recursos e no controle mais efetivo de suas atividades. Um desdobramento disso relaciona-se à necessidade de se desenvolver instrumentos capazes de mensurar e monitorar processos, resultados e impactos dos projetos executados (FISCHER ET AL., 2003). Dentre os instrumentos utilizados por organizações do Terceiro Setor, as avaliações de projetos, de impacto e participativa se destacam.

A avaliação de projetos envolve várias etapas, assim classificadas por Adulis (2002): avaliação ex-ante ou de viabilidade, monitoramento, avaliação de resultados.

A avaliação ex-ante, realizada antes do início da implementação do projeto/programa, permite avaliar a viabilidade e sustentabilidade financeira, política e institucional do mesmo. Com base em informações obtidas, os gestores poderão decidir sobre a implementação, ou não, de programas, a seleção e priorização de alternativas com o intuito de maximizar o retorno do investimento social. O monitoramento realizado no decorrer do programa permite a identificação de pontos fortes e deficiências do projeto/programa, oportunidades e necessidades de ajustes. A avaliação de resultados, realizada após a conclusão do projeto/programa, permite verificar a efetividade das ações implementadas.

A avaliação de projetos é, em síntese, de acordo com Fischer et. al. (2003), uma avaliação que se inicia com um diagnóstico do problema, seguido de planejamento da ação, implementação, avaliação e disseminação.

A avaliação de impacto, realizada ao término do projeto/programa, tem como objetivo analisar alterações ocorridas nos indicadores identificados inicialmente, procurando-se verificar se o projeto/programa produziu mudanças, por exemplo, na qualidade de vida da população. Já a avaliação participativa, que procura incorporar a perspectiva dos beneficiários na análise de aspectos e problemas relacionados ao planejamento, execução e

resultado do projeto/programa, pode ser utilizada em qualquer etapa do projeto/programa (ADULIS, 2002).

O aperfeiçoamento da gestão implica maior visibilidade das organizações do Terceiro Setor na sociedade. Essas passam a ser reconhecidas não somente pelo esforço no tratamento de questões sociais, mas principalmente pela qualidade de sua atuação, pela preocupação com a eficiência e eficácia, propiciando a criação e o fortalecimento de laços de confiança e apoio (CKAGNAZAROFF, 2001).

Pode-se dizer que os desafios de gestão enfrentados por organizações do Terceiro Setor têm sido proporcionais à sua emergência. Observa-se que financiadores/doadores, independentemente de sua origem, privada ou pública, nacional ou internacional, têm exigido maior profissionalismo, num contexto em que, de acordo com Gohn (1998), eficiência e produtividade na gestão de projetos sociais foram transformadas em palavras de ordem.

Assim, respondendo às expectativas de seus financiadores e da própria sociedade, as referidas organizações têm sido levadas a “buscar formas inovadoras de atuação (...), aprender procedimentos técnicos da captação, a engenharia financeira para obter a otimização e a postura para garantir a diferenciação” (FISCHER, 2002, p.59). De acordo com Kadt (1998), as organizações financiadas devem estar atentas às formas de obtenção de recursos, visto que interessa aos financiadores o profissionalismo, devendo este sobrepor-se às “boas intenções”.

Entretanto, preocupadas em buscar respostas para os problemas que elas enfrentam, muitas vezes essas organizações podem negligenciar a utilização de instrumentos apropriados que lhes permitam garantir os resultados e impactos de suas ações, de modo a criar uma situação que proporcione um futuro baseado em noções de interdependência e reciprocidade, em vez de dependência e assistencialismo.

Tendo-se em vista que a complementariedade entre os setores pode conduzir à potencialização dos resultados sociais, as parcerias intra e intersetoriais, a exemplo de outros países, têm se intensificado no Brasil, principalmente a partir da década de 90.

A seção seguinte centra-se na questão de parcerias intra e intersetoriais realizadas por organizações do Terceiro Setor. Acredita-se que o levantamento desses aspectos auxilie a compreensão do problema a que a pesquisa procura responder.

2.4 Parcerias intersetoriais: possibilidades e desafios

Tendo como pano de fundo a redução dos recursos provenientes da cooperação internacional, assunto que será abordado no capítulo 3, as mudanças ocorridas na estrutura político-administrativa brasileira, assunto que será tratado no capítulo 4, e a ineficiência de políticas públicas em diversas áreas, especialmente saúde e educação, organizações do Terceiro Setor têm ampliado seu espaço de atuação e encontrado, nas relações de parceria intra e intersetorial, condições propícias para a realização de sua missão.

Baseada na definição proposta por Brooke (1989), entende-se parceria como uma relação entre organizações, na qual todas as partes mantêm sua liberdade constitucional de ação, mas concordam em colaborar na realização de alguns objetivos comuns, já que a colaboração é vista como vantajosa em relação à ação individual. Para que elas sejam bem sucedidas, segundo Fernandes (1994), deve-se buscar novas fontes de confiança, cultivar valores que justifiquem a colaboração, apesar das diferenças.

Pensar em parceria significa, também, pensar nos possíveis parceiros, de onde eles vêm, seus valores e objetivos. Diante da realidade sócio-econômica, a pretensão de se usar parceria voltada para objetivos sociais e econômicos enfrenta um desafio, o de

ver como, a partir do social, o mercado pode ser reinventado, para que satisfaça às necessidades de bens e serviços da maioria da população, e não de uma minoria. E também como se pode reinventar o Estado enquanto extensão de um contrato social que reflita essa relação, onde as pessoas estejam no centro das preocupações políticas (THOMPSON, 2000, p.47).

Nesse sentido, o processo de desenvolvimento poderia, segundo Kisil (2000), fazer uso de mecanismos de interações e de complementariedade entre os diferentes setores da sociedade,

buscando maior eficiência e eficácia na geração e uso de recursos disponíveis. As referidas relações deveriam se dar horizontal e verticalmente. Horizontalmente, entre organizações atuantes no local e, verticalmente, entre as organizações locais e as de outras esferas, responsáveis pela fixação da política e distribuição dos recursos.

Na relação de parceria, não é necessário que os parceiros tenham valores inteiramente congruentes, contudo as diferenças não podem ser negligenciadas e deverão estar dentro de limites aceitáveis, afirma Austin (2001), pois valores conflitantes poderão atuar como barreiras que, segundo Fischer (2002), certamente influenciarão na configuração e no desempenho dos propósitos.

Embora o tema tenha feito parte da agenda de alguns intelectuais no decorrer da década de 70, a parceria entre organizações do Terceiro Setor e Mercado, somente se concretizou como estratégia capaz de promover o desenvolvimento social há, aproximadamente, uma década (FISCHER, 2002). Assim, apesar de a maximização do lucro, a recuperação do capital investido pelos acionistas e a produção de bens e serviços constituírem os objetivos principais do Segundo Setor, tem-se verificado crescente envolvimento de empresas com a filantropia, via responsabilidade social e ambiental ou cidadania empresarial (TENÓRIO, 1999). Exemplo disso são as inúmeras fundações que estão sendo criadas por empresas como as Fundações Bradesco, Boticário, Roberto Marinho e Odebrecht.

Cabe observar, entretanto, que num contexto marcado pela globalização, competitividade e retração do Estado, o crescente envolvimento de empresas com a responsabilidade social e ambiental tem objetivos que extrapolam a “caridade desinteressada”. Associar a imagem institucional a uma imagem positiva, de boa cidadã, torna-se um diferencial competitivo em várias áreas. Na política de recursos humanos, por exemplo, verifica-se a possibilidade de ampliação da capacidade organizacional em atrair e reter profissionais qualificados e sensíveis às motivações não-econômicas (FALCONER, 1999).

Com relação à política de mercado, além de “superar obstáculos de regulamentação, de aumentar a produtividade de seus empregados e gerar sinergia entre diversas áreas da firma” (RODRIGUES, 1997, p.43), eleva a predisposição de consumidores a relacionarem-se com a empresa. E, como instrumento de pressão política contra governos, apresenta-se como modelo alternativo à atuação social do Estado (FALCONER, 1999). Verifica-se, portanto,

que a responsabilidade social é, em parte, um “investimento que gera benefícios para o doador” (BAILEY, 2000, p.94).

Por meio da pesquisa Alianças Estratégicas Intersetoriais, realizada pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor – CEATS, entre os anos de 2001 e 2002, verificou-se que algumas organizações do Terceiro Setor, receosas da postura assumida por empresas em relação aos propósitos que farão parte do acordo, têm se tornado mais seletivas quando da escolha de seus parceiros (FISCHER ET AL., 2003).

No que se refere a parcerias com o Estado, por meio de parcerias intersetoriais, as organizações do Terceiro Setor têm ampliado seu espaço de intervenção na realidade brasileira, atuando, de acordo com Ckagnazaroff (2001), em pontos que o Estado não conseguia lidar, a contento, com os problemas enfrentados pelos cidadãos.

Ao privilegiar a ação intra e intersetorial, as organizações passam a se vincular com outras organizações também envolvidas, sob diferentes aspectos, na mesma temática. Um meio de atuar nesse processo tem sido a utilização da noção de rede⁹ de interligações, na qual as organizações podem se apoiar mutuamente, possibilitando a criação de oportunidades de alavancagem¹⁰ e propiciando a criação de novas respostas aos problemas sociais.

A inserção em redes de relações institucionais, nacionais e internacionais propicia o surgimento não só de cooperações esporádicas e pontuais, mas, sobretudo, de alianças e parcerias mais elaboradas e duradouras.

Verifica-se, no Brasil, crescente articulação entre organizações não governamentais locais e internacionais. Mais do que a estrutura, o ponto mais importante nessas redes são os processos de comunicação, visto que a troca de informações e experiências, além de possibilitar a ajuda mútua, fornece subsídios para o processo de tomada de decisões e para a definição de estratégias comuns de ação (SERVA, 1993; FERNANDES, 1994). Por meio de

⁹ Importada da informática, a palavra “rede” combina a autonomia de cada ponto no sistema com um fluxo intenso de informações e variadas formas de interação (FERNANDES, 1994).

¹⁰ Alavancagem é entendida, segundo Spink (2002, p.147) como "a utilização de oportunidades e recursos para fazer mais do que é possível fazer sozinho".

canais Norte-Sul, circulam, além dos recursos financeiros, idéias, afinidades e modelos de atuação comuns (LANDIM, 2001).

Embora as colaborações possibilitem a ampliação do leque de conhecimentos, fortaleçam projetos já em andamento e maximizem a capacidade de intervenção dos parceiros, não é imune a problemas. Esse aspecto será tratado na próxima seção, sob o enfoque de parcerias realizadas entre o Terceiro Setor, o Estado e as organizações internacionais.

2.5 Os (des)caminhos da parceria

Em virtude da maior ou menor capacidade organizacional, da diferença na cultura e valores, das exigências do Estado e dos parceiros internacionais, que exercem controle sobre o desempenho das organizações financiadas, a relação de parceria entre os referidos setores nem sempre é totalmente proveitosa, podendo-se destacar alguns aspectos.

O primeiro deles se refere à divergência entre os indicadores de resultado dos parceiros envolvidos, haja vista que o horizonte temporal de um trabalho social, que deve respeitar as condutas comportamentais da comunidade assistida, ou seja, o tempo em relação aos processos de aprendizagem (tempo pedagógico), aos processos políticos (tempo político) e aos dados por obrigações formais (tempo institucional) difere muito da visão centrada na produção e quantificação de resultados (BARROS, 2002; SPINK, 2002). O descompasso entre o tempo definido pelo órgão financiador e o necessário à implementação de ações pode resultar em supressão de etapas, oferecimento de serviço de baixa qualidade, não atingimento de objetivos e/ou geração de demandas maiores que a capacidade de execução da organização financiada.

Outro aspecto diz respeito a diferenças de recursos e/ou formas de atuação entre as partes, das quais decorrem processos como a cooptação da organização mais forte sobre a mais fraca, a dependência desta para com aquela ou até mesmo a interferência do financiador na agenda da financiada. Falconer e Vilela (2001) alertam que o poder de definição de agenda não deve ser menosprezado, pois os doadores têm grande poder de influência na agenda do donatário e, embora nem sempre interfiram na implementação e na gestão dos projetos financiados, seu

poder pode ser percebido na decisão de financiar um tema ou público-alvo específico em detrimento de outro. Assim, com o intuito de maximizar as chances de obter recursos, muitas organizações do Terceiro Setor tendem a apresentar propostas de acordo com as linhas programáticas de financiadores, priorizando, segundo Vianna Jr. (2002, p.4) "a intervenção internacional a partir de uma agenda nem sempre relevante para a sociedade civil em questão".

Sobre esse ponto, Falconer e Vilela (2001, p.49) alertam que

o casamento entre as prioridades de investimento das doadoras e a capacidade de intervenção social das ONGs deve, acima de tudo, ser compatível com as necessidades reais e a agenda social brasileira e não apenas com os interesses e desejos de quem toma as decisões sobre o investimento.

Autores como Kadt (1998) e Falconer (1999) ressaltam que a organização financiada deve procurar manter sua missão imune à contaminação. Da mesma forma, não deve correr o risco de perder sua autonomia política ou submeter-se ao excesso de controle burocrático dos financiadores, reforça Bailey (2000).

Estudos realizados por Lewis (2001) ressaltam um terceiro aspecto: a possibilidade de ampliação das dificuldades financeiras enfrentadas por organizações do Terceiro Setor. Não raras vezes, as parcerias ocultam custos extras facilmente subestimados quando de sua formalização como, por exemplo, a necessidade de novas linhas de comunicação, aquisição de veículos, capacitação da equipe técnica e/ou contratação de novos membros. Segundo pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG (2002), além de consumir parte de seus orçamentos, gastos efetuados com pessoal constituem ponto delicado nas negociações com o parceiro financiador, especialmente aqueles que não reconhecem despesas com obrigações sociais ou benefícios trabalhistas.

Além disso, parcerias podem ter diferentes significados para as partes envolvidas, podendo flutuar entre ativa e dependente. Enquanto a primeira é constituída a partir de processos de negociação, debate, conflito ocasional e aprendizagem por meio de tentativa e erro, a segunda apóia-se em suposições sobre a vantagem comparativa e interesses individuais, geralmente ligados à disponibilidade de recursos (LEWIS, 2001). Assim, a parceria ativa, ao privilegiar o

compartilhamento de ações e riscos, com o objetivo de alcançar ganhos mútuos para os colaboradores, pode ser considerada estratégica, sob a perspectiva de Ashman (2001).

Mais um aspecto a ser considerado é a possibilidade de veto a opções e estratégias mais independentes das ONGs, em virtude da preocupação manifestada por muitos doadores com relação a projetos lineares, em detrimento de processos multidimensionais necessários ao desenvolvimento sustentável (BIGGS; NEAME, 1995).

Para minimizar os possíveis efeitos adversos da parceria, Durão (1995) sugere que organizações do Terceiro Setor deveriam ampliar sua capacidade institucional e política, de forma a conciliar fidelidade a suas referências fundamentais com flexibilidade e profissionalismo.

Nesse sentido, necessário se faz que essas organizações reconheçam e procurem neutralizar os pontos fracos e tirem proveito dos pontos fortes da parceria, haja vista que para realizar seus objetivos organizacionais, as colaborações representam uma das formas utilizadas pelas mesmas para obter os meios pecuniários necessários. Nesse cenário, apresenta-se a questão da captação de recursos, assunto que será tratado na próxima seção.

2.6 A multiplicidade de fontes de captação de recursos

Em virtude da crescente escassez de recursos e do aumento da competitividade para obter fundos, organizações do Terceiro Setor vêm-se obrigadas a aprimorar e inovar nas formas de captação de recursos. Mais do que boa vontade, isso requer planejamento, pesquisa e estratégia.

Pesquisas realizadas por Landim (2001) e pela ABONG (2002), apresentadas em conjunto na TAB. 1, explicitam as diferentes fontes de recursos e seu peso, em percentuais, no orçamento de ONGs filiadas à ABONG. Os dados de Landim (2001) foram obtidos a partir de questionários respondidos por 145 entidades, de um universo de 164, espalhadas por todo o Brasil, em 1993. Já a amostra estatística da pesquisa realizada pela ABONG, durante os

meses de agosto e novembro de 2001, é composta por 163 respondentes, de um total de 248 associadas e refere-se ao orçamento do ano anterior.

TABELA 1
Classificação das fontes de financiamento de ONGs

Fontes de financiamento das ONGs	1993	2000
	%	%
Agência internacional de cooperação não governamental	75,90	50,61
Órgãos governamentais federais	-	7,50
Órgãos governamentais estaduais	3,20	5,93
Órgãos governamentais municipais	-	5,03
Empresas, fundações, instituições empresariais	1,80	4,19
Outras fontes de financiamento	5,00	3,99
Comercialização de produtos e venda de serviços	6,90	3,83
Agências multilaterais e bilaterais	7,00	2,40
Fundações nacionais	1,20	-
Contribuições associativas	-	1,77
Valor não especificado por fonte	-	14,74

Fonte: Landim (2001) e ONGs no Brasil perfil e catálogo das associadas à ABONG (2002).

Os resultados demonstram que as parcerias com o mundo empresarial e com as fundações ainda são relativamente pequenas, embora tenham tido um salto quantitativo de 1,80% para 4,19%. Os recursos provenientes de órgãos governamentais passaram de 3,20% para 18,46%, considerando-se as parcerias com as três esferas - federal, estadual e municipal. Apesar do decréscimo em relação ao ano de 1993, o maior peso foi atribuído à cooperação internacional, indicando, em grande medida, a dependência de recursos internacionais, apesar do esforço de diversificação das fontes de recursos empreendido pelas ONGs.

Falconer e Vilela (2001) realizaram uma pesquisa junto a 31 organizações doadoras ou *grantmakers*¹¹ brasileiras, com o objetivo de identificar organizações que financiam, por meio de doações, programas e projetos de interesse público.

Organizações como o Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais – CERIS, a Coordenadoria Ecumênica de Serviço – CESE e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, de origem ecumênica, além da Cáritas Brasileira, instituição

¹¹ “Conjunto das organizações privadas, sem fins lucrativos, de origem nacional, que doam recursos para programas e projetos de interesse social” (FALCONER; VILELA, 2001, p.16).

vinculada à Igreja Católica, são canalizadores de recursos de agências de desenvolvimento, igrejas e ONGs internacionais.

Dentre as organizações pesquisadas, verificou-se a predominância das que têm vínculo direto com empresas: 61,00% são fundações e institutos empresariais. As demais possuem origens e ligações institucionais diversas com organizações de raízes religiosas/ecumênicas, e mista como, por exemplo, o Conselho da Comunidade Solidária, iniciativa governamental em parceria com a sociedade civil. Essa diversidade também se reflete nas fontes de recursos dessas *grantmakers*, como pode ser visto na TAB. 2.

TABELA 2
Fontes de recursos das organizações

Fontes de financiamento	Valores em R\$	Percentual
Fontes nacionais	160.119.100,43	68,90
Contribuições de empresas nacionais e multinacionais	103.198.568,36	44,40
Recursos provenientes de contratos/repasses do governo	17.432.099,15	7,50
Receitas próprias de venda de serviços/mensalidades/taxas	13.570.594,32	5,80
Retorno financeiro sobre patrimônio próprio	9.284.845,64	4,00
Doações de indivíduos no país	7.564.520,84	3,30
Doações de outras organizações do Terceiro Setor/ONGs	6.602.137,07	2,80
Outras	2.466.335,05	1,10
Internacionais	72.405.919,94	31,10
Agências internacionais de desenvolvimento	25.014.543,82	10,80
Doações de indivíduos no exterior	23.338.728,10	10,00
Doações de fundações internacionais	11.291.048,27	4,90
Doações de ONGs internacionais	10.184.799,75	4,40
Outras	1.651.000,00	0,70
Contribuições de empresas no exterior	925.800,00	0,40

Fonte: Adaptado de Falconer e Vilela (2001, p.52)

Os resultados revelam que a maior parte, ou seja, 68,90% dos recursos das *grantmakers* brasileiras provêm de fontes nacionais, sendo as empresas nacionais e multinacionais os principais provedores para organizações não-empresariais, seguidas de contribuições do governo e da geração própria de receita por meio de serviços, mensalidades ou taxas. Os recursos internacionais correspondem a aproximadamente 1/3 do total, ou seja, 31,10%.

Com base nos dados da pesquisa realizada por Falconer e Vilela (2001), pode-se dizer que a forma de obtenção de recursos utilizada por organizações do Terceiro Setor está intimamente

associada a sua origem e vínculo institucional. Assim, a presença de contribuições de empresas nacionais e multinacionais no Brasil é mais notória entre as que possuem liame empresarial como, por exemplo, a Fundação CSN para o Desenvolvimento Social e a Construção da Cidadania, a Fundação Odebrecht, o Instituto Ayrton Senna dentre outras. Já as organizações de origem religiosa/ecumênicas são grandemente dependentes de recursos internacionais (GRÁFICO 1).

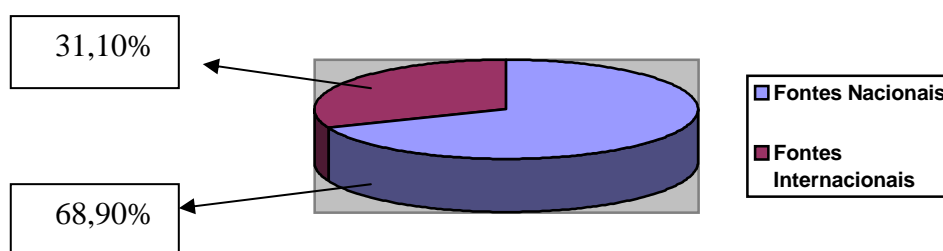


GRÁFICO 1 - Fontes de recursos: nacionais versus internacionais
Fonte: Falconer e Vilela (2001, p.52)

É bom lembrar que a sustentabilidade está diretamente relacionada à capacidade da organização em cumprir seus objetivos a longo prazo e de se auto-renovar. Renovar a qualidade, a motivação, a direção, a viabilidade, a capacidade e a legitimidade. Silva (2000) chama atenção para o fato de o desafio da sustentabilidade envolver não só o levantamento e a adequada utilização de recursos financeiros, mas implicar também o investimento no desenvolvimento das pessoas que fazem parte da organização, na melhoria da qualidade dos serviços e na adequação dos mesmos às necessidades das comunidades, buscando-se a adesão da sociedade à causa da organização, além de informar as ações desenvolvidas de forma transparente.

Sustentabilidade é, neste estudo, entendida como o esforço empreendido pelas organizações sociais, mediante a construção de estruturas, práticas e alternativas de geração de renda, diversificação de fontes de recursos e de desenvolvimento de novos produtos e serviços, de forma a garantir a melhoria das condições sociais, políticas e econômicas a curto e longo prazo (ASHOKA EMPREENDIMIENTOS SOCIAIS & MCKINSEY & COMPANY, INC., 2001). Concebe-se, pois, sustentabilidade como a capacidade da organização de manter suas operações e abrir seu leque de possibilidades de financiamento, deixando de depender inteiramente de fontes específicas de recursos.

Tendo em vista a necessidade de financiadores, um dos desafios que se coloca às organizações do Terceiro Setor é o de compatibilizar seus programas e sua autonomia com a necessidade constante de captação de recursos e imposição de lógicas de eficácia econômico-financeira por parte de agentes financiadores. Compreender o impacto das mudanças ocorridas nos contextos nacional e internacional, nos últimos anos, torna-se estratégico para que essas organizações mantenham e ampliem suas parcerias, tornando-se sustentáveis em termos financeiros.

Desse modo, na luta pela sua sobrevivência, organizações do Terceiro Setor têm utilizado, além da parceria intra e intersetorial, reengenharias internas e externas; têm, ainda, alterado procedimentos e passado a perseguir a auto-suficiência financeira, por meio da busca, construção ou incrementação de novas políticas de financiamento, dentre as quais a diversificação das fontes de custeio - recebimento de doações de pessoas físicas e jurídicas, realização de campanhas de arrecadação junto à comunidade e comercialização de produtos e/ou serviços (<http://idac.rits.org.br>, 2002). No bojo dessa transformação estão o aumento da concorrência para a captação de recursos, assunto já citado anteriormente, e a falta de articulação entre organizações sem fins lucrativos.

Pelos objetivos e limites deste trabalho, apesar da importância que estes e outros mecanismos de captação de recurso têm para a sustentabilidade das organizações do Terceiro Setor, interessam aqui, em particular, as questões que envolvem as parcerias com financiadores internacionais e com o Estado que serão vistas nos capítulos 3 e 4, deixando-se de fora as demais formas de financiamento.

Sobre o aspecto específico da falta de articulação, Fyvie e Ager (1999) apontam o fato de que, embora teóricos como Meyer¹² (1997) afirmem que organizações filantrópicas podem trocar informações livremente, não havendo necessidade de proteger a origem de seus recursos, denotando a existência de articulação entre as mesmas, autores como Kerkhoven¹³ (1992) contrapõem essa idéia e relatam que algumas organizações, no intuito de proteger suas fontes de recursos, sonegam informações.

¹² MEYER, C. A. The political economy of NGOs and information sharing. *World Development* 25 (7), 1127-1140, 1997.

Dados obtidos em pesquisa conduzida por Fyvie e Ager (1999), junto a dirigentes de ONGs do Gabão, reforçam a visão de Kerkhoven, indicando haver preocupação com referência a competição por recursos e dificuldades quanto ao estabelecimento de relacionamentos, sendo necessário tempo para se construírem redes de relacionamento confiáveis.

O próximo capítulo tratará da parceria, considerada esta como relação existente entre organizações não governamentais de cooperação internacional e ONGs, identificando exigências ou contrapartidas impostas pelos parceiros internacionais e estabelecendo os aspectos a serem considerados na pesquisa.

¹³ KERKHOVEN, R. RAF/87/001 Mission Report: Zimbabwe. UNDP, Harare, 1992.

CAPÍTULO 3

3 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Distribuir dinheiro é algo fácil e quase todos os homens têm este poder. Porém decidir a quem dar, quanto, quando, para que objetivo e como, não está dentro do poder de muitos e nem tampouco é tarefa fácil.

(Aristóteles, 384-322 A.C.)

A presença de Organizações Não Governamentais de Cooperação Internacional, no cenário político internacional, não é recente. De acordo com Seitenfus (1997), a origem da solidariedade internacional está ligada à religião. Ao desconhecer as fronteiras nacionais, as ordens religiosas organizavam atividades que extrapolavam o controle dos Estados. Entretanto, o início do moderno sistema de cooperação internacional é um fenômeno posterior à Segunda Guerra Mundial (ROQUE, 2001).

Na literatura, inúmeras são as terminologias utilizadas para nominar as instituições não governamentais internacionais que apóiam projetos em outros países como, por exemplo, Organizações Não Governamentais do Norte – ONGNs, Organizações Não Governamentais Internacionais - ONGIs, dentre outras. No Brasil, a denominação agências não governamentais de cooperação internacional, ou simplesmente, agências, é a forma usualmente utilizada. No presente estudo, adotar-se-á a sigla ONGNs.

Embora a atuação dessas organizações no país, em particular das agências européias, tenha se tornado mais visível a partir da implantação do regime autoritário, a existência de documentos sistematizadores que comprovem esse trabalho realizado pelas mesmas é quase nula (ROQUE, 2001).

O presente capítulo tem como objetivo examinar o processo de articulação entre essas organizações e suas parceiras brasileiras, bem como seus reflexos no cotidiano das entidades financiadas.

3.1 Os caminhos da cooperação Norte/Sul: breve histórico

O sistema de cooperação internacional contemporâneo foi introduzido no final dos anos 40, no contexto da Guerra Fria, com o objetivo de auxiliar na reconstrução dos países europeus devastados pela Segunda Guerra (INOUE, 1997). Ele foi fundamentado nos princípios éticos de universalização dos direitos da pessoa humana e de superação das desigualdades econômicas e sociais (WOLFF; KAISER, 1995).

A partir das décadas de 1950 e 1960, por meio dos programas de cooperação internacional formulados pela Organização das Nações Unidas – ONU, países do Norte decidiram expandir os benefícios do desenvolvimento a países do Sul (FERNANDES, 1994). Assim, as ONGNs multiplicaram-se e ampliaram seu apoio técnico e financeiro a projetos desenvolvidos por Organizações Não Governamentais do Sul – ONGSs (DINIZ; MATTOS, 2002).

O cenário internacional, na década de 1970 e início dos anos 80, marcado por governos ditatoriais nos países latino-americanos e pela bipolaridade político-estratégico-ideológica que dividia o mundo nos blocos Leste e Oeste, entre o comunismo e o capitalismo, mostrava-se propício à cooperação internacional. Verificava-se a convergência de interesses dos países do Norte em fortalecer a democracia, mediante a participação popular, e promover o desenvolvimento e o combate à pobreza nos países do Sul, via solidariedade internacional e das ONGSs, no sentido de captar recursos (INOUE, 1997), além de seu caráter pró-democrático.

Como resultado, verificou-se, nos anos 70 e início dos anos 80, concomitante aumento da disponibilidade de recursos internacionais e das organizações do Terceiro Setor (FERNANDES, 1994). Estudo realizado por Bailey e Landim (1995) aponta que 62,00% das 37 agências pesquisadas foram estabelecidas, no Brasil, nesse período. Firmava-se assim a cooperação entre doadores do Norte e donatários do Sul (INOUE, 1997).

Sobre as características da cooperação européia no Brasil, entre ONGNs e ONGs, Roque (2001) destaca dois aspectos. O caráter essencialmente político da cooperação é o primeiro. Esse fato se deve tanto em razão da situação política do país e de outros países latino-

americanos, quanto ao próprio perfil das ONGNs. O segundo aspecto foi a ênfase na sua dimensão internacionalista. O apoio à constituição de redes internacionais foi um fenômeno peculiar no cenário mais geral da cooperação internacional, e contribuiu para a conformação de um *know how* que distingue as ONGs de outras organizações do Terceiro Setor.

Como parceiras da cooperação internacional, as ONGs latino-americanas multiplicaram-se no apoio às ações comunitárias e aos movimentos de promoção social, dada a sua personalidade jurídica e estrutura administrativa, ainda que, em muitos casos, mínima afinidade de propósitos e capacidade de formular, acompanhar, executar e prestar contas de projetos, em virtude da inexistência de conhecimento sistemático e específico sobre gestão.

Refletindo a variedade das tradições civis em seus países de origem, as organizações do Norte eram muitas e diversas entre si (FERNANDES, 1994). Atualmente, os tipos mais comuns no Brasil são agências de cooperação como, por exemplo, a *Oxford Committee Against Hunger – OXFAM*, uma das mais importantes agências de cooperação européia; organizações internacionais, oriundas de tratados, como a Organização das Nações Unidas – ONU e *United Nations Children's Fund – UNICEF*; e organizações religiosas como a Campanha contra a Fome e as Enfermidades no Mundo – MISEREOR, ligada à Igreja Católica, e Pão Para o Mundo – PPM, de origem protestante (CARVALHO; SACHS, 2001).

Quanto à origem dos recursos das ONGNs, verifica-se que uma parcela deles provém de programas de desenvolvimento de seus próprios governos e outra, de diversos meios de arrecadação junto às Igrejas evangélicas e católicas e ao público em geral (INOUE, 1997). A título de exemplificação, dentre outras organizações, a Christian Aid, agência oficial de ajuda emergencial e apoio ao desenvolvimento da Grã Bretanha e Irlanda, recebe recursos do público, do governo britânico e da Comunidade Européia. A Danchurchaid, agência de financiamento dinamarquesa é, em grande medida, dependente de recursos públicos, proveniente do DANIDA, serviço do governo para os programas de desenvolvimento (POELHEKKE, 1996). Assim, os recursos que movem essas entidades são de múltiplas origens.

Tratando da parceria com o Estado, Hellinger (1987) relata que, não raras vezes, agências de cooperação internacional tornam-se dependentes de recursos governamentais e, nesse caso, têm, em certa medida, sua capacidade e independência inibidas; além disso, correm o risco

de tornarem-se meras executoras de demandas e linhas de ação próprias de seus doadores, arrefecendo, dessa forma, certos propósitos-mestres que fariam parte de suas estruturas.

A partir de meados da década de 80, mudanças substantivas identificadas no contexto internacional ocasionaram alterações contundentes na relação de parceria Norte/SUL. Dentre os fatores externos destacam-se o fim da Guerra Fria e o avanço da “onda” neoliberal nos países doadores. Esses fatores foram responsáveis por alterações nos paradigmas e modelos de desenvolvimento implícitos na cooperação internacional (DURÃO, 1995; INOUE, 1997).

É bom frisar que os problemas políticos e econômicos enfrentados pela Europa repercutiram na cooperação internacional, à medida que grande parte da população passou a sentir-se ameaçada de perda de direitos e benefícios e os laços de solidariedade foram enfraquecidos em decorrência do avanço da lógica neoliberal nos países europeus, resultando na imposição de ajustes internos e na adoção de severas medidas como meio de manter a competitividade econômica, ainda que em detrimento do Estado do Bem-Estar Social. (WOLFF; KAISER, 1995; INOUE, 1997; ROCHA; ALMEIDA, 1998).

Desse modo, embora a opinião pública dos países do Norte continue favorável à manutenção da cooperação, a incorporação de parte do Leste Europeu ao projeto político de unificação da Europa, associada a problemas tidos como “mais próximos de casa” como, por exemplo, o crescente índice de desemprego e de imigrantes e a poluição ambiental que vêm ganhando maior peso, conduziram a uma colaboração mais seletiva (ROCHA; ALMEIDA, 1998).

Como consequência da crise financeira da cooperação internacional, causada pelos problemas políticos e econômicos citados anteriormente, uma tendência percebida em várias ONGNs é a concentração de recursos em um número menor de parceiros (ROQUE, 2001), um maior interesse dos cidadãos do Norte pelo financiamento de projetos locais concretos, ou pela ajuda de emergência em casos de catástrofes naturais, como secas, enchentes e terremotos, ou provocados como, por exemplo, guerras e ataques terroristas, eventos visíveis e já ocorridos.

Porém a outra tendência da cooperação internacional é a priorização do financiamento de programas em detrimento de projetos, indica Kadt (1998). Tal opção decorre, provavelmente, da maior abrangência e perspectiva integral dos programas, visto que os mesmos, segundo

Fischer et al (2003), desenvolvem atividades em bases contínuas, enquanto os projetos são oferecidos por um período determinado.

Enquanto no Brasil, no período da ditadura, os recursos foram direcionados para o fortalecimento da sociedade civil e a promoção da democracia, agora eles são direcionados para ações mais de longo prazo, que valorizam as transformações estruturais, relata Roque (2001).

Segundo o mesmo autor, somente no final da década de 1980 é que as ONGs brasileiras, influenciadas pela crítica ao paradigma dominante de desenvolvimento de corte predominantemente econômico, em particular as de inspiração ecológica e feminista, passam a incorporar o tema do desenvolvimento, associado ao do fortalecimento da cidadania em suas agendas. Além disso, o robustecimento dos temas sociais e a emergência da temática sobre direitos humanos impulsionaram o surgimento de uma perspectiva de “desenvolvimento centrado nas pessoas”.

O novo enfoque tem como meta a produção de resultados sustentáveis e a inserção dos grupos socialmente excluídos nas oportunidades de ascensão às estruturas da sociedade. Não se trata simplesmente de procurar resolver determinados problemas do povo, mas também de, mediante o desenvolvimento das capacidades de organização e negociação, habilitá-lo a resolver seus problemas e estabelecer suas agendas. Para a Bilance, por exemplo, entidade holandesa de co-financiamento que custeia projetos no Brasil, essa é a única maneira viável de atacar o problema de exclusão social (KADT, 1998). Vale lembrar que a sociedade civil organizada tem grande poder de influência na criação de políticas públicas.

Como reflexo do redirecionamento dos recursos internacionais para outras regiões, a necessidade de organizações do Sul buscarem adequar seus processos de trabalho e instrumentos de gestão à nova realidade tornou-se premente.

3.2 A cooperação internacional não governamental e as ONGs do Sul: novas possibilidades

A presença da cooperação internacional não-governamental no Brasil é mais intensamente percebida a partir do período autoritário deflagrado com o Golpe Militar de 1964 (ROQUE, 2001). Nesse período, muitas organizações do Terceiro Setor brasileiras tinham como objetivo principal a luta não violenta por mudanças políticas. Suas ações direcionavam-se não só aos grupos excluídos, mas também àqueles perseguidos pelo fato de suas demandas serem politicamente inaceitáveis (KADT, 1998). Era uma participação discreta contra o Estado de exceção estabelecido.

No contexto da ditadura militar brasileira, entidades dedicadas à educação, conscientização ou animação popular tiveram, por medida de segurança, que ocultar a razão de seu trabalho. O Movimento de Educação de Base – MEB, por exemplo, cuja atuação antecede o governo militar, passou a esconder o real objetivo de seu trabalho. Publicamente apresentava um projeto, entretanto, ao implementá-lo, procurava incentivar a participação dos grupos socialmente excluídos nas estruturas da sociedade. A cultura da clandestinidade enraizou-se de tal forma nas ONGs locais que perdurou até o final da década de 1980, quando não mais havia razão política para sustentá-la, relata Kadt (1998).

A partir do início da década de 80, a ênfase dos projetos foi gradualmente deslocando-se para a tarefa de capacitação dos grupos para atuar em seu próprio nome e tomar suas próprias iniciativas. Isso se deve a dois fatores específicos: ao fim da repressão política e conseqüente redução das ameaças de violência e, em parte, à influência das pressões exercidas pelas agências de cooperação internacional, que desejavam que os grupos fossem ensinados a “caminhar com as próprias pernas” em vez de serem apoiados indefinidamente.

Diante da nova realidade, o desafio imposto às ONGs locais foi passar da animação à assessoria (KADT, 1998), de modo que os cidadãos/comunidades-beneficiárias se tornassem capazes de identificar problemas, sugerir soluções e reconhecer relações de interesse e poder ocultas e manifestas. A partir de uma perspectiva mais ampla que contemplava a participação

de cidadãos, procurou-se sair de uma lógica assistencialista para o *empowerment*¹⁴, para o fortalecimento da capacidade dos indivíduos/grupos de satisfazer suas necessidades e construir uma vida com qualidade (JUNQUEIRA, 2001). A noção de empoderamento apresentada por Junqueira poderia estar relacionada à noção de cidadania como apresentada por Demo (1998, p.100): "competência de tomar, pela consciência crítica, a história nas mãos e torná-la bem comum".

Sem dúvida, entidades do Terceiro Setor têm sido importantes coadjuvantes da sociedade. A idéia aqui é que os indivíduos deveriam tomar consciência de que esperar por terceiros para solucionar os problemas do povo não basta, é preciso, segundo Teixeira (2002, p.5), "ir à luta, organizando-se e tomando para si as rédeas de seu próprio destino, de forma a contribuir efetivamente para a solução dos problemas que são, em última instância, de toda a população".

Vale lembrar que a parceria ONGNs/ONGs foi também influenciada por outros fatores. No contexto externo, a ampliação da influência mundial do neoliberalismo e a maior preocupação com seus fundos, gerada pela mudança da opinião pública, o fim do regime soviético e a maior concorrência nos mercados de angariação de recursos conduziram as organizações financiadoras a iniciar processos internos orientados para a eficiência, a eficácia e a responsabilidade de prestar contas (KADT, 1998).

No contexto interno, a redemocratização do país ocasionou o desvio da atenção dos doadores para outras regiões que também apresentavam problemas de desigualdades sociais e desequilíbrios políticos - a África, a Ásia e o Leste Europeu (DURÃO, 1995; FISCHER; FALCONER, 1998). Assim, a cooperação internacional, ao direcionar seus interesses para regiões e temas tidos como de maior carência, reduziu sua participação no Brasil.

É preciso ressaltar que, segundo Rocha e Almeida (1998), a mudança de foco para outras regiões pode estar vinculada a interesses particulares dos doadores. Segundo os autores, a cooperação internacional não se tem mobilizado somente pelo puro sentimento de solidariedade. No caso da África há, em determinados setores, uma clara preocupação com a

¹⁴ *Empowerment* palavra sem correspondente na língua portuguesa, normalmente traduzida como "empoderamento", indicando o aumento da parcela de poder que as pessoas têm na decisão de suas próprias

imigração de africanos para a Europa; a Ásia e os países emergentes são considerados estratégicos no campo econômico e o Leste Europeu no plano político. Verifica-se, assim, a sobreposição de interesses econômicos e políticos ao sentimento de ajuda ao próximo, de construção de um mundo mais humano e menos desigual.

Um exemplo da redução da aplicação de recursos da cooperação internacional no Brasil, e seu redirecionamento para outros países, em especial a África, é apresentado por Poelhekke (1996). A *Interkerkelijke Organisatie Voor Ontwikkelingssamenwerking* –ICCO, agência das igrejas e organizações protestantes na Holanda, dividia seus recursos em proporções semelhantes entre os três continentes. A partir de 1993, no entanto, decidiu que o possível aumento dos fundos passaria a ser remetido prioritariamente para a África. A Dinamarca destinou, na primeira metade da década de 1990, mais de 50% de seus recursos para a África. Programas bilaterais do governo dinamarquês contemplaram 20 países; deste total, somente dois latino-americanos: Bolívia e Nicarágua. O Brasil, por ser considerado país rico¹⁵, não foi contemplado, pois agências como a DanChurchAid dizem acreditar que organizações brasileiras poderiam se empenhar mais para arrecadar recursos no próprio país.

De qualquer modo, mesmo quando se verifica um maior aporte de recursos do Estado e da iniciativa privada, o apoio da cooperação internacional continua sendo vital para a sobrevivência de muitas organizações do Terceiro Setor. Tal dependência deve ser vista com reservas, visto que pode conduzir as instituições financiadas a situações difíceis em virtude de sua redução ou oscilações no câmbio, como a vivenciada nos anos de 1994 e 1995, quando em decorrência da paridade entre o dólar e o Real, o poder de compra dos recursos oriundos da parceria internacional sofreram drástica redução, exigindo das instituições beneficiadas a reorientação e/ou redução de suas ações (KADT, 1998).

Além do redirecionamento dos recursos internacionais para outras regiões, com uma tendência à redução do fluxo de recursos para a América Latina, as ONGs brasileiras são também alvo de pressões e exigências exercidas por seus financiadores. Nota-se que, se em

vidas.

¹⁵ De acordo com Kadt (1998), para as organizações holandesas ICCO, Novib e Bilance, o problema brasileiro é de distribuição da riqueza e, portanto, político.

períodos anteriores as entidades financiadoras não se preocupavam com o controle dos recursos distribuídos, com o fim do período “em que “as boas intenções” eram condição suficiente para as pessoas abrirem os bolsos e apoiarem os projetos das entidades do Sul” (POELHEKKE, 1996, p.43), essas passaram, a partir de meados da década de 80, a adotar critérios mais exigentes com relação ao desempenho das organizações financiadas, quais sejam: a exigência de contrapartida financeira, a redução do período de financiamento, a apresentação de retorno quantificável na aplicação dos recursos e a obrigatoriedade de registros contábeis complexos e transparentes (FISCHER; FALCONER, 1998). Isso certamente ocorreu, também, em virtude da crescente divulgação de desvios de verbas no país.

Com relação a resultados, os financiadores passaram a exigir indicadores¹⁶ para mensuração e monitoramento dos processos, êxitos e impactos dos projetos sociais. Tendo-se em vista a diversidade de projetos e resultados possíveis, contudo, o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação não é fácil; além disso, há também a falta de consenso entre os doadores sobre a forma de mensurar a efetividade das ações desenvolvidas pela organização donatária. Somam-se a isso as dificuldades enfrentadas por organizações do Terceiro Setor, decorrentes, muitas vezes, da inexistência de objetivos claramente definidos, que impossibilitam os membros da organização de decidir sobre o que medir, e da falta de experiência ou conhecimento, no estabelecimento, de parâmetros que indiquem em que medida os objetivos foram alcançados (HUDSON, 1999; FISCHER ET AL., 2003).

Acrescenta-se a esses dificultadores o fato de inúmeros projetos serem desenvolvidos em países cujo regime político é o ditatorial, em que os esforços para ampliar a dignidade e consciência crítica dos cidadãos menos favorecidos poderão ser considerados, por seus governos, como politicamente subversivos, caso em que a avaliação poderá ser prejudicada, ou, até mesmo não realizada, lembra Smith (1987).

Segundo Durão (1995), diante da necessidade de mostrar resultados a seus financiadores, a avaliação de impacto dos projetos implementados tornou-se um imperativo para as ONGs e,

¹⁶ Indicadores constituem parâmetros qualificados e/ou quantificados utilizados para informar em que medida os objetivos de um projeto foram alcançados, dentro de um prazo determinado de tempo e em uma localidade (VALARELLI, 1999)

como decorrência, as funções planejamento, organização, direção e controle passaram a receber maior atenção.

Diante da dificuldade de apresentar a seus financiadores indicadores que justifiquem a transferência dos recursos via cooperação internacional, as organizações sem fins lucrativos têm procurado satisfazer essa lacuna por meio da elaboração de relatórios de atividades redigidos, muitas vezes, a partir de análises subjetivas, prestação de contas de receitas e despesas e acompanhamento dos cronogramas (FISCHER ET AL., 2003).

A solicitação de envio de relatório semestral e global, contendo dados quantitativos e qualitativos, inclusive com fotografias e/ou testemunhos dos cidadãos beneficiários, é justificada pelas organizações financiadoras como necessária, para que as mesmas se mantenham cientes da evolução das ações que estão sendo realizadas, do contexto e da influência dessas ações nos âmbitos social, econômico, cultural e político. Outra justificativa alegada é a necessidade de transmitir informações adequadas a sua própria rede de doadores, motivando-a e aumentando ainda mais seu interesse pela causa.

Ao analisar a natureza da parceria realizada entre organizações do Norte e do Sul, Elliott (1987) destaca que algumas ONGNs são, no senso weberiano, organizações burocráticas e, como tal, exigem das donatárias, dentre outros requisitos, resultados quantificáveis que podem, para pequenas instituições, representar um esforço acima de suas possibilidades técnica e financeira. Kadt (1998) chama atenção para o fato de muitas organizações do Sul ainda se encontrarem no processo de incorporação desse mecanismo em sua cultura institucional.

O autor ressalta, também, que a ênfase excessiva na quantificação, nos resultados precisos, nas medidas e nos controles pode conduzir as organizações não só a desprezar as mudanças qualitativas, que nem sempre podem ser quantificadas com precisão, embora possam ser descritas, como também a enfatizar excessivamente os produtos em detrimento do processo e a desprezar a visão estratégica, a visão do conjunto por estar preso aos detalhes.

Algumas ONGNs também adotaram a prática de submeter as ONGs parceiras a uma avaliação periódica, realizada por equipes técnicas independentes e por auditorias financeiras profissionais, afirmam Fischer e Falconer (1998).

Embora a auditoria pareça a algumas ONGs um procedimento meramente burocrático, é necessária pois, garante a transparência perante os doadores. Além disso, as próprias agências de cooperação internacional são, também, auditadas em seus países de origem.

Um outro problema enfrentado pelas ONGs financiadas é a falta de comprometimento ou até mesmo o abandono do projeto/programa, por parte da organização financiadora, caracterizado na descontinuidade no repasse dos recursos. Segundo Roque (2001), a interrupção é, na maioria das vezes, uma decisão tomada unilateralmente pelas agências de cooperação internacional.

É preciso ressaltar também a questão da visibilidade, requisito necessário para conquistar a confiança e manter a credibilidade dos doadores. Para Kadt (1998), a visibilidade de organizações do Terceiro Setor continua sendo muito reduzida em toda a sociedade civil. Diante do exposto, fazer-se conhecido, mostrando à comunidade as ações empreendidas e os resultados alcançados, com transparência nas informações, torna-se de suma importância, tanto para as organizações financiadas, quanto para as financiadoras.

Diante da necessidade de maximizar a eficiência e o impacto de suas ações, as ONGs, em contraste à prática de diversidade até então adotada, têm restringido suas ações a temas e/ou regiões específicas. No Brasil, a concentração mais clara foi a geográfica, sendo evidente a tendência para o financiamento de projetos na região Nordeste, seguida pela região Norte. A região Centro-oeste é a menos priorizada do país (BAILEY; LANDIM, 1995; KADT, 1998).

Nas regiões brasileiras beneficiadas, dentre outros, constituem temas prioritários dos projetos financiados: desenvolvimento sustentável urbano e, principalmente, rural; a mulher e questões de gênero e/ou saúde reprodutiva; populações indígenas; direitos humanos; geração de renda, meio ambiente, fortalecimento institucional dos parceiros e promoção da cidadania (BAILEY; LANDIM, 1995; POELHEKKE, 1996; KADT, 1998).

Armani (2001, p.1) aponta, além das concentrações temáticas e geográfica, maiores exigências quanto a questões relacionadas a “eficiência organizacional e desenvolvimento institucional, especialmente nas áreas de planejamento, monitoramento, avaliação, gestão e *accountability*”. Como forma de aumentar a eficiência de suas ações, Kadt (1998) sugere que

as donatárias deveriam formular claramente suas missões, as metas e os objetivos de seus projetos.

Apesar de se encontrarem na base da parceria, por apresentarem informações que permitem ao financiador conhecer, detalhadamente, os objetivos da organização proponente, os projetos têm sido apontados como empecilho a colaborações intra e intersetoriais. Embora o tamanho do orçamento requisitado possa representar um fator dificultador, outros problemas são, do mesmo modo, apontados pelos financiadores, especialmente a má qualidade dos projetos. O fato é que muitos projetos são inconsistentes, ou seja, são incompletos e pouco claros em seus objetivos e valores.

Em segundo lugar está a falta de sintonia entre a proposta apresentada e a filosofia institucional da organização financiadora, indicando a necessidade de o proponente procurar conhecer o perfil do possível parceiro antes de enviar o projeto (CARVALHO, 2003; FRANCO ET AL., 2003).

Soma-se a esses um terceiro fator dificultador, o idioma, seja porque a ONGN não possui em sua equipe elementos que saibam a língua portuguesa ou espanhola (POELHEKKE, 1996), seja porque a ONG não dispõe de recursos financeiros para cobrir despesas com tradução.

A Kellog, fundação americana que atua no Brasil desde 1941, por exemplo, recusou, em 2002, em torno de 95,00% das propostas recebidas de organizações do Terceiro Setor brasileiras, por serem incompletas e/ou pouco claras (GAZETA MERCANTIL, 2002).

Um outro desafio que as ONGs podem enfrentar consiste no esforço de se adquirir/garantir qualidade na sua atuação em um contexto de redução da oferta de fundos (CKANAZAROFF, 2001).

Nesse sentido, é inevitável que organizações do Norte tenham tido e continuem tendo grande impacto sobre as do Sul, visto que a tecnologia exigida e, por vezes, transferida pode afetar a natureza e estilo de gestão da organização (ELLIOTT, 1987).

Verifica-se, portanto, que diante da necessidade de prestar contas a seus próprios financiadores -os governos nacionais, particulares, comunidades e organizações

supranacionais- organizações doadoras do Norte têm, em efeito cascata, transferido às organizações parceiras os próprios controles aos quais são submetidas, entre elas, por exemplo, a exigência de informações que lhes permitam controlar o uso dos recursos (CARVALHO; SACHS, 2001). Forma-se assim uma corrente de pressões, ao mesmo tempo em que a linha entre cooperar e pressionar torna-se cada vez mais tênue.

Nesse contexto, percebe-se que a autonomia das organizações é limitada, uma vez que são submetidas a controles, cumprem exigências e devem apresentar a suas fontes de financiamento resultados, em termos de eficácia, desempenho e impacto, em razão do custo. Para Onorati (1992), o grau de liberdade de uma ONG está associado à sua capacidade de perseguir e adotar critérios de avaliação, modalidades de gestão e escolha de sujeitos sociais diferentes daqueles que a cultura e as forças que dirigem o modelo vigente de desenvolvimento tentam impor.

Percebe-se que a autonomia dessas organizações está diretamente associada a sua forma de agir e se posicionar diante de financiadores, da sociedade e de situações de seu cotidiano. Sendo as organizações do Terceiro Setor sujeitas a um alto grau de incerteza quanto ao financiamento de suas ações, a prestação de contas pode ser vista como um imperativo ético e político na construção de sua legitimidade e credibilidade.

Em decorrência das práticas adotadas pela cooperação internacional, organizações do Terceiro Setor do Sul têm sido forçadas a se reestruturar como atores sociais relevantes e buscar novas formas de complementariedade e parceria entre atores tão diversos quanto o setor privado, outras ONGs, organizações religiosas e instâncias governamentais. Interessa a este estudo, particularmente, a realização de ações sociais de interesse do Estado, ou seja, a execução de ações públicas a partir do âmbito privado por meio da realização de parceria entre o Estado e organizações do Terceiro Setor. Esse assunto será tratado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

4 A QUESTÃO DA PARCERIA ENTRE ONGS E ESTADO NO BRASIL

Não é que tenhamos simplesmente que procurar novas e melhores maneiras de gerenciar a sociedade. O fato é que deveríamos fundamentalmente mudar nossa maneira de agir..

(Vaclav Havel, 1992)

Mediante o estabelecimento de parceria, o Estado e organizações do Terceiro Setor têm atuado na provisão conjunta de bens e serviços sociais. Nas seções a seguir, serão apresentadas algumas tendências que poderiam configurar cenários a partir do desdobramento da parceria Estado e organizações do Terceiro Setor.

4.1 A interação entre Estado e organizações do Terceiro Setor

Iniciativas de desenvolvimento comunitário podem ser tomadas pelo Estado, em sua condição de agente primário e isolado, ou em parceria com outros atores (THOMAS; ALLEN, 2000).

A parceria entre o Estado¹⁷ e organizações do Terceiro Setor, no Brasil, não é recente, podendo-se até mesmo dizer que faz parte da tradição do país. Datam do período colonial as parcerias entre o Estado e a Igreja Católica, sendo esta, naquela época responsável pelo registro civil, pela manutenção das escolas, pela assistência social e médica (REIS, 2002).

¹⁷ A concepção de Estado assumida neste estudo é a proposta por Hulme e Edwards (1997) - conjunto de organizações governamentais que fazem e impõem regras para a sociedade. Além do legislativo, do executivo e do judiciário, o Estado também abarca o aparato administrativo público e as forças armadas, nos níveis nacional, intermediário e local.

No cenário mundial do final do século XX, mais precisamente a partir de meados da década de 1970 e, principalmente, após a década de 1980, em decorrência das Reformas do Estado nos países do Norte, da diminuição da intervenção estatal nos países do Sul e do crescimento da influência de ONGs no processo de desenvolvimento, a parceria entre o Estado e a sociedade civil passou a receber maior atenção (WHITE; ROBINSON, 2000).

Do ponto de vista do Estado, a realização de parcerias com organizações do Terceiro Setor tem sido positiva. A visão da organização pública agindo isoladamente foi, de acordo com Spink (2002), em grande parte ultrapassada, a partir do momento em que os gestores públicos descobriram que parcerias realizadas com outras instituições públicas e não-públicas ajudam a alavancar recursos e oportunidades, garantindo maior impacto das ações desenvolvidas. As razões que conduzem o Estado a atuar conjuntamente com essas organizações, apesar de apresentar similaridades, diferem em graus de prioridade, como apresenta a TAB. 3.

TABELA 3

As razões de criar alianças com organizações do setor público e organizações não-públicas

Outras Agências e Organizações Públicas		Organizações Não-Públicas	
Apoio financeiro	(30,00%)	Apoio operacional	(38,00%)
Apoio técnico e logístico	(25,00%)	Co-implementação	(32,00%)
Co-implementação	(23,00%)	Co-gestão	(24,00%)
Apoio operacional	(18,00%)	Apoio técnico e logístico	(22,00%)
Co-gestão	(8,00%)	Apoio financeiro	(19,00%)

Fonte: Spink (2002, p.146)

Dentre as razões que conduzem as referidas organizações a realizar parcerias, a necessidade de mobilizar recursos –financeiros, técnicos (conhecimentos, habilidades profissionais, equipamento e transporte), de gestão e físicos- é a mais forte.

Nesse contexto, governo e organizações do Terceiro Setor passaram a atuar na provisão conjunta de bens e serviços sociais, sendo possível a identificação de várias estratégias de parceria nas áreas de saúde, educação, habitação, dentre outras, que serão a seguir descritas sob a perspectiva de White e Robinson (2000) e Lewis (2001).

Segundo White e Robinson (2000), bens e serviços sociais podem ser oferecidos por meio de co-determinação, co-financiamento e co-produção. Co-determinação é o processo no qual a forma e o serviço a serem oferecidos são definidos em conjunto. Mediante co-financiamento, os parceiros responsabilizam-se pela provisão dos serviços. A co-produção envolve compromisso em relação aos recursos e tempo de trabalho necessários à consecução dos objetivos.

A co-determinação pode acentuar o sentimento de pertença e participação por parte dos grupos sociais, de modo a influenciar a criação de políticas que satisfaçam necessidades específicas e que sejam capazes de melhorar programas. O co-financiamento propicia a mobilização de recursos extras e a criação de incentivos para economia das partes envolvidas. A co-produção possibilita a mobilização de *inputs* extras com baixo custo, além de alavancar ganhos mediante divisão do trabalho e escolha apropriada de tecnologia.

Além dessas, os autores citam outras formas de interação entre o Estado e organizações do Terceiro Setor, dentre elas a delegação, a provisão mediante pressão e o contrato ou concessão. Por meio da delegação, o Estado define os serviços a serem prestados e responsabiliza as organizações do Terceiro Setor pelo seu provimento. Embora menos comum, a provisão mediante pressão é utilizada para pressionar o Estado a oferecer determinado tipo de serviço. Na relação contratual, o Estado propicia os recursos necessários, mas o provimento dos serviços é de total responsabilidade das organizações do Terceiro Setor.

Embora a parceria entre Estado e organizações do Terceiro Setor seja uma prática em inúmeros países do Sul, essa nem sempre resulta em eficiência no provimento de serviços, indicando que a definição das responsabilidades dos parceiros, a longo prazo, é de suma importância. Pesquisa realizada por Mitchell (1995), apresentada por White e Robinson (2000), relata que, em Serra Leoa e Uganda, por exemplo, havia tendência de as ONGs propiciarem recursos para a construção de hospitais, sem posterior provisão de fundos para sua manutenção. Como decorrência, diante da indisponibilidade financeira e da falta de comprometimento do Estado, as edificações tornaram-se impróprias, deixando de atender às necessidades dos cidadãos-beneficiários.

Para os referidos autores, algumas dificuldades encontradas no estabelecimento de parcerias entre Estado e organizações do Terceiro Setor são estruturais e refletem contradições básicas no processo de realização de co-produção sinérgica. Vale lembrar que parcerias firmadas em condições assimétricas, ou seja, entre instituições que possuem perspectivas e dotações orçamentárias desiguais, ou forças políticas com interesses e valores diferentes podem ter resultados perversos como: corrupção, conflitos nas esferas ideológica e de valores, problemas organizacionais originados na complexidade da atuação interinstitucional, particularmente aqueles causados pela divergência cultural entre as partes envolvidas.

Assim, a complementariedade efetiva pode ocorrer em apenas uma pequena fração da série de parcerias firmadas entre o Estado e organizações civis, particularmente aquelas estabelecidas em países do Sul, destruídos por intensa desigualdade social, instabilidade política, pobreza, repressão estatal e dependência da cooperação internacional. Nesse contexto, são comuns os seguintes tipos de parceria público-privada: parceria adversa, relacionamento deslocado, relacionamento competitivo e relacionamento substitutivo (WHITE; ROBINSON, 2000).

Em locais dominados pela hostilidade mútua entre organizações do Terceiro Setor e Estado, as primeiras, por meio da parceria adversa, procuram proteger os cidadãos-beneficiários do governo repressor ou intervir e prover benefícios por este negligenciados. O relacionamento deslocado ocorre quando a administração pública passa a oferecer serviços até então proporcionados por organizações do Terceiro Setor. Inversamente, esses organismos podem ameaçar o Estado ao estabelecer “reinados independentes”, fornecendo, de forma autônoma, serviços tidos como exclusivos do setor público. Esse é o caso, por exemplo, das guerrilhas colombianas que assistem população carente em troca da cumplicidade necessária a esse poder paralelo. No relacionamento competitivo, as partes envolvidas, organizações do Terceiro Setor e Estado rivalizam-se pelo fornecimento de serviços. Já no substitutivo, com base na aceitação mútua da divisão do trabalho, organizações civis tornam-se responsáveis pela prestação de determinados serviços que o governo não pode ou não quer fornecer.

White e Robinson (2000) ressaltam que o processo de organização de sinergia, em geral delicado e muitas vezes tortuoso, pode ser construído a partir da criação de elos institucionais capazes de fortificar o relacionamento intersetorial. A criação de ambiente propício, requisito básico para a implementação de parceria entre o Estado e as organizações do Terceiro Setor, requer equilíbrio entre não intervenção, promoção e regulação. Cabe ao primeiro encorajar as organizações sem fins lucrativos, propiciar condições para que elas possam atuar em novas

frentes e disponibilizar incentivos para seu envolvimento com o bem-estar social. Para tal poderão ser necessárias a isenção de taxas, a simplificação de processos administrativos, a concessão de fundos adicionais na forma de doações ou contratos e a oportunidade de convivência mais próxima para discussão de políticas públicas. Ao mesmo tempo, verifica-se concomitante necessidade de ação regulatória que institucionalize o status de organizações sociais, de modo a prevenir a má atuação, bem como a estabelecer padrões de desempenho sociais ideais.

Tratando também da questão, Lewis (2001) discorre sobre os reflexos de cooperações firmadas entre o Estado e o Terceiro Setor, apresentando dois grupos de estratégias de articulação possíveis: aquelas que partem do Terceiro Setor e as que partem do Estado.

As estratégias do Terceiro Setor em relação ao Estado são três. Na primeira, o Terceiro Setor pode procurar manter uma posição discreta, atuando em espaços que existem na prestação de serviços estatais, algumas vezes com reconhecimento tácito do poder público, outras deixando que o mesmo obtenha os créditos por aquilo que realizou. Nesse caso, o Terceiro Setor pode ter resultados positivos a curto prazo, porém, a longo prazo, arrisca-se porque a falta de visibilidade não só pode transformá-lo em mero executor de programas governamentais como também pode levá-lo ao desaparecimento.

Na seguinte, o Terceiro Setor pode engajar-se em colaboração seletiva com certas agências estatais, restritas a um setor específico ou baseadas em relações pessoais que podem não ter apoio governamental formal. Ela é pragmática, mas pode levar a inconsistências na elaboração e implementação de políticas públicas.

Na terceira estratégia, o Terceiro Setor atua na área de *advocacy* como grupo de pressão em apoio ao interesse de certos grupos ou demonstra alternativas para as abordagens de políticas públicas adotadas pelo governo.

As estratégias que partem do Estado em relação ao Terceiro Setor levam aquele a: monitorar o trabalho desenvolvido e, se necessário, restringir o registro de organizações que o mesmo não considera adequadas; coordenar suas atividades, visando distribuí-las de modo mais equilibrado entre as diferentes áreas geográficas e os diversos setores para evitar duplicação; cooptar organizações sem fins lucrativos de tal modo que as distancie de papéis

potencialmente ameaçadores, levando-as a realizar tipos de trabalhos de interesse do Estado; buscar a dissolução de organizações por meio de mecanismos que forneçam ao Estado controle absoluto sobre as mesmas, por meio do poder, para atrasar aprovações de suas atividades, limitar seu escopo de atuação ou até fechar a organização, caso considere necessário; e, criar organizações quase-governamentais que assumam formas de organizações do Terceiro Setor, sendo, entretanto, ferramentas do Estado (LEWIS, 2001).

De acordo com Perrow (1972, p.126) “uma das maneiras de assegurar a legitimidade para a organização é trazer para dentro da mesma os grupos que possam ameaçar sua estabilidade, num processo denominado "cooptação"”. Assim, o Estado pode usar da estratégia da "parceria" para neutralizar as ações de organizações do Terceiro Setor, bem como fazer uso das mesmas em benefício próprio. Da mesma forma, as organizações podem se utilizar da cooptação ao nomearem pessoas de destaque para ocupar cargos em sua diretoria.

Partindo-se do pressuposto de que as estratégias de parceria apresentadas por White e Robinson e Lewis não são mutuamente excludentes, procurar-se-á verificar, nos capítulos 6 e 7, de análise dos dados, com base nas mesmas, como são as colaborações intersetoriais realizadas entre o Estado e as ONGs pesquisadas.

Pesquisa realizada por White e Robinson (2000) sobre o estabelecimento de parceria entre o Estado e ONGs, em Ghana e Uganda, mostrou que a relação está permeada de problemas como: atrasos e incertezas no desembolso de fundos, valor das subvenções aquém dos custos de provisão, falta de flexibilidade na utilização dos fundos, imposição de condições inaceitáveis e falta de clareza quanto à definição das funções das partes envolvidas. Nesse contexto, a “parceria” pode ser vista como um mecanismo manipulatório utilizado pelo Estado, podendo resultar em ineficiência no provimento de serviços.

No caso brasileiro, a disponibilidade das ONGs em trabalhar junto ao Estado tem aumentado consideravelmente nos últimos anos. Segundo aponta Gonçalves (1996), apenas 10,00% dos recursos utilizados pelas ONGs, na década de 70, eram públicos, enquanto em 1985 a proporção subiu para 30,00%, chegando a cerca de 50,00% em 1993.

Percebe-se que esse fato decorre de três fatores: um deles diz respeito à redução dos recursos viabilizados pela cooperação internacional. O outro se refere à possibilidade de maior

participação popular na formulação de políticas, mediante a presença de organizações do Terceiro Setor nos Conselhos Municipais. O terceiro é a ampliação dos recursos viabilizados pelo Estado via parcerias, mesmo que, segundo Bailey (2000), da perspectiva do Governo, ainda sejam insignificantes os montantes envolvidos.

Diante do exposto, verifica-se, segundo Gonçalves (1996), que a relação de parceria entre as organizações do Terceiro Setor e o Estado tem sido, em muitos casos, de dependência mútua - o Estado depende do Terceiro Setor para manter a oferta de serviços, e essas do Estado para o custeio de seus programas.

4.2 A ampliação da esfera pública para além da lógica estatal

O modelo proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, ao distinguir os quatro setores do Estado e destinar-lhes atribuições específicas, segundo mostra o Quadro 1, envolve, de acordo com Bresser Pereira (2000), mudanças na estratégia de gestão. Tais mudanças têm como objetivos tornar o aparelho do Estado mais forte e democrático e afirmar a cidadania. Dito de outro modo, por meio da alocação de novas formas de gestão, o Estado poderá ser capaz de atender democrática e eficazmente às demandas da sociedade.

Segundo Bresser Pereira (2000, p.20)

os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual estão o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos, mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, demandam dos pontos de vista técnico e ético que contem com forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

Quanto aos serviços não-exclusivos, Bresser Pereira (2000, p.22) diz haver três possibilidades: “podem ficar sob o controle do Estado, podem ser privatizados e podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade (...)”. As ações realizadas por organizações do Terceiro Setor mediante realização de parceria com o Estado incluem-se nesse último caso.

QUADRO 1

Setores do Aparelho do Estado e Tipos Ideais de propriedade

Setor	Tipo de propriedade
Núcleo Estratégico – A essência do governo, composta pelos poderes executivo, legislativo e judiciário.	Estatal
Atividades Exclusivas - caracterizam a ação do Estado e representam funções que só o governo pode desempenhar, como o policiamento e o recolhimento de impostos.	Estatal
Serviços Não-Exclusivos – Atividades de caráter público que também podem ser desempenhadas por instituições privadas, como a operação de instituições de ensino superior, hospitais e museus.	Pública Não Estatal
Produção de bens e Serviços para o mercado – Atividades em que o Estado desempenhou um papel que não é mais necessário.	Privada

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Estado, apud FALCONER (1999, p.15)

O interesse do Estado em transferir às empresas e às organizações do Terceiro Setor parte substancial da provisão de recursos e serviços sociais significa, por um lado, a ampliação da esfera pública, ou seja, o envolvimento e participação de outros segmentos no desenvolvimento e implantação de estratégias de desenvolvimento social e ambiental sustentáveis. Mas, por outro lado, essa ação pode significar mais um desafio, já que essas organizações passam a ser consideradas como componente complementar estratégico em áreas consideradas como não exclusivas do Estado (DURÃO, 1995; ARMANI, 2001).

Ao tecer comentários sobre os movimentos sociais dos anos 90, Gohn (1998) diz acreditar que as duas décadas que separam o exercício das práticas participativas e o regime autoritário não foram suficientes para que organizações do Terceiro Setor, em especial os movimentos populares urbanos, se reorganizassem e se reestruturassem diante da nova conjuntura de políticas sociais estatais de parceria. O estado de letargia e falta de nitidez impediram que as referidas organizações assumissem o papel de agentes propositivos em outras frentes.

Para Fischer (2002, p.32), o país “passa por um processo de transição, no qual o rearranjo das funções do Estado, a consolidação da economia de mercado e o aperfeiçoamento do funcionamento de instituições democráticas podem propiciar o surgimento de arranjos inovadores entre os três setores”. Isso significa que diferentes meios de prestação de serviços

podem obviamente ser utilizados, desde que sejam inseridos no arcabouço legal. Dentre esses instrumentos se apresentam as parcerias entre atores pertencentes a campos, muitas vezes, diferentes entre si.

Neste contexto, a parceria entendida como a assunção de responsabilidades e desafios pelas partes envolvidas passou a ser legalmente instituída pela Lei 9.790, de 23/03/1999, popularmente conhecida por Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs (SZAZI, 2000). Embora esse instrumento possa abrir espaço para o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade civil, é visto com reservas, pois, segundo Noronha (2001), o limite entre parceria e transferência de atribuições públicas é tênue e esconde o risco de as organizações do Terceiro Setor perderem sua autonomia e se transformarem em fornecedores de serviços.

A transposição de funções sociais do setor público para o privado e do nível federal para os níveis locais ocorreu, segundo Austin (2001), a partir do momento em que os limites do Estado foram reconhecidos. Sob esse enfoque, a descentralização surge como mecanismo de racionalização do aparelho estatal, “como meio de levar as instâncias de poder para junto do cidadão, criando uma rede de relações que possibilitam às regiões da cidade ter acesso aos responsáveis pelos serviços públicos”, diz Junqueira (2003, p.3).

A descentralização, entretanto, não é suficiente para garantir automaticamente a participação efetiva dos cidadãos (JUNQUEIRA, 2000) e tem se configurado apenas na inclusão¹⁸ formal dos cidadãos em espaços específicos e limitados de gestão e execução, estabelecendo uma participação controlada, instituída de cima para baixo (FARAH, 1997).

A questão da descentralização para outros setores e/ou esferas não é clara, podendo ser interpretada como redistribuição do poder estatal intra e intersetorial e desconcentração. Como processo de redistribuição intra-setorial, o poder da esfera federal é realocado para os Estados e municípios, de modo a propiciar o estabelecimento de práticas participativas e associativas locais em nome da democratização da gestão política e da eficácia e eficiência político-administrativa. Com a redistribuição intersetorial, o Estado almeja estabelecer redes

¹⁸ Considerando-se que não há inclusão sem a participação efetiva e consciente do sujeito, a utilização do termo integração seria mais apropriado.

de cooperação entre os setores público e privado na provisão de bens e serviços sociais (RIBEIRO, 2000).

Deve-se observar que “a descentralização não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência, mas é vista, sobretudo como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações do Estado e sociedade, bem como do acesso aos serviços” (FARAH, 2001, p.127).

No entanto, pode-se ter o risco da desconcentração, da transferência de encargos, responsabilidades e competências para outras esferas e/ou setores, sem a correspondente redistribuição de poder e recursos financeiros, aumentando a possibilidade de agravamento da desigualdade individual, social e regional (RIBEIRO, 2000). Nesse contexto, as ONGs não passariam de um braço operacional de uma política de Estado.

Reis (2002) chama atenção para quatro critérios de análise a serem adotados por organizações do Terceiro Setor ao verificar a possibilidade de realização de parceria com o Estado. O primeiro critério é o econômico-financeiro - é necessário ter clareza quanto à periodicidade de relatórios, prestação de contas e cronograma de recebimento e desembolso, haja vista que atrasos nos repasses dificultam o gerenciamento do fluxo de caixa e impedem que as organizações cumpram obrigações financeiras. O critério seguinte é o administrativo - as freqüentes mudanças de orientação podem originar demandas para as quais a organização pode não estar preparada para responder em tempo hábil.

Um outro critério é a independência/autonomia - de modo a se evitar a dependência que a implementação de projetos possa acarretar, a organização deverá analisar o risco que o percentual de recursos representa para a sustentação financeira da organização e prever os impactos que a descontinuidade da parceria decorrente de mudanças de governo ou alterações ao longo de um mandato possam causar para a organização. Para Gonçalves (1996), a perda de autonomia e independência pode resultar no comprometimento da capacidade reivindicatória das organizações do Terceiro Setor, uma vez que seus valores, relacionados a sua função política, cedem lugar a uma forma de poder assentada na prestação de serviços de caráter assistencialista.

O quarto e último critério apontado por Reis (2002) é a estratégia organizacional - ter uma estratégia institucional previamente definida facilita a análise de riscos e benefícios, além de possibilitar melhores estratégias de negociação da parceria.

Em síntese, deve-se analisar sob todos os ângulos o estabelecimento de uma junção com o poder público para que não haja acidentes ou incidentes no percurso dessa união de direito. Se a parceria entre o Estado e organizações do Terceiro Setor pode, por um lado, representar novas fontes de recursos para essas organizações, por outro lado, a maior exposição pública pode traduzir-se em desafios.

4.3 Parceria Estado e ONGs: desafios enfrentados no contexto brasileiro

É bom notar que, num cenário marcado pela retração do Estado e conseqüente compartilhamento de responsabilidades sem, entretanto, abdicar de sua condição de organizador exclusivo da vida social, organizações do Terceiro Setor, ao implantar políticas governamentais de cuja elaboração eventualmente não participaram, correm o risco de se tornarem meras intermediárias entre o Estado e as comunidades de base. Dito de outro modo, após a primeira onda de privatizações, centrada em companhias comerciais, e a segunda, em infra-estrutura, ocorre agora a terceira onda, ou seja, a privatização dos serviços sociais (GRAU, 1999) e, com esta, a possibilidade de organizações do Terceiro Setor serem transformadas em “braços executores” de ações do Estado (GOHN, 1998), perdendo autonomia e distanciando-se da sociedade civil organizada.

Mas em uma outra perspectiva, Menescal (1996) afirma que as organizações do Terceiro Setor podem canalizar melhor os recursos governamentais. O contato entre essas organizações e o Estado, além de poder permitir maior influência dos setores civis sobre os órgãos oficiais, permite complementariedade na ação. Ele apresenta, como exemplo, ONGs alemãs que recebem cerca de 75,00% de seus recursos do Governo e são dotadas de grande autonomia decisória.

Não se pode esquecer o que Castoradis (1981, p.69) menciona: “uma sociedade autônoma só pode ser composta por indivíduos autônomos”. Esses moldam seus valores, identidade e modos de pensar e agir a partir de suas vivências nas instituições. Instituições que, de acordo com Chanlat (1999, p.72), são “igualmente um mundo de signos, um espaço onde as diferentes linguagens se entrecrocaram...”. Autonomia é entendida aqui como capacidade e vontade das organizações de se autogovernar por valores e escolhas próprias.

Sob a perspectiva de Dalcerro (1996), as organizações do Terceiro Setor devem estabelecer o maior número possível de parcerias com diferentes atores, de modo que sejam menos dependentes do Estado, pois, segundo Edwards e Hulme (1996), ao tornarem-se dependentes de recursos públicos, as referidas organizações correm o risco de terem suas agendas influenciadas e sua origem social independente corroída.

A relação de parceria entre o Estado e organizações do Terceiro Setor tem aspectos que extrapolam os pontos formais de complementaridade. Um deles é a desconfiança que algumas organizações nutrem em relação ao Estado. Em alguns casos, a desconfiança pode ser considerada como resquício dos anos de luta contra regimes autoritários¹⁹. Assim, muitas organizações, temerosas de serem cooptadas, recusam-se a interagir com órgãos do governo. Outras, contudo, aceitam a parceria com o objetivo de ampliar opções financeiras. Por outro lado, o Estado, de forma análoga, pode desejar manter-se distante das organizações do Terceiro Setor face à postura de oposição que essas assumem ao pressionar e fiscalizar suas políticas. Percebe-se, então, que a relação das organizações do Terceiro Setor com o Estado pode ser contraditória e ambígua, podendo oscilar entre parceria e cooptação (INOUE, 1997).

Em pesquisa sobre a relação de parcerias firmadas entre a Fundação da Criança e da Família Cidadã – FUNCI, órgão vinculado à Prefeitura Municipal de Fortaleza, capital do Ceará, e ONGs que desenvolvem ações junto a criança, adolescentes e famílias em situação de risco, Ribeiro (2000) verificou que, embora o discurso de membros da FUNCI sobre parceria estivesse permeado de expressões como: “ambas tenham benefícios, tenham poder de decisão”, “via de mão dupla”, “busca de objetivos comuns”, “assumir responsabilidades,

¹⁹ No caso brasileiro, até os anos 1980 a sociedade civil era excluída do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental. A lógica vigente era regulada pela relação entre políticos e sua clientela, na base de “troca de favores”, ou pela lógica corporativa típica da “cidadania regulada”. (Farah, 2001).

compartilhar recursos”, “ação de complementariedade, de confiança no outro”²⁰, discurso e prática distanciam-se diante de múltiplas formas de controle, dominação e emprego do poder de persuasão como estratégia na elaboração de consenso ou processo de cooptação.

A dominação velada é então descortinada na fala de um entrevistado, membro de uma das ONGs parceiras: “(...) não a dominação presente, mas aquela dominação que na próxima avaliação do projeto a gente vai ver se fica com você ou não” (RIBEIRO, 2000, p.135).

Desse modo, embora as relações de parceria possam ser financeiramente interessantes, nem sempre resultam em sinergia entre as ONGs e o Estado, pois essa só se concretiza quando o trabalho realizado sob parceria é capaz de produzir mudanças no modo de interação entre os parceiros, ou quando a intervenção das ONGs conduz o Estado a melhorar a qualidade de sua atuação (KADT, 1998), ou vice-versa conforme o caso.

Diversos são os problemas verificados no contexto da parceria Estado e organizações do Terceiro Setor. Pesquisa realizada por Guimarães e Souza e Ckagnazaroff (2002) junto a duas ONGs de Belo Horizonte - Minas Gerais, verificou a possibilidade de a realização da parceria se restringir a projetos específicos, propostos pelo próprio Estado e, nem sempre, de acordo com as demandas das organizações pesquisadas. Um outro problema reside no fato de o montante dos recursos repassados pelo Estado ser, muitas vezes, insignificante (Bailey, 2000). Em agosto de 2002, por exemplo, em favor das organizações que os representam, portadores de deficiência da Bahia reivindicaram ao Estado o reajuste do valor per capita do Programa de Ação Continuada. Trata-se de um programa do governo federal cujos recursos são utilizados para o pagamento de despesas correntes e/ou contratação de pessoal especializado como psicólogos, fonoaudiólogos e fisioterapeutas. O valor repassado era de R\$ 40,00 (quarenta reais) enquanto os custos operacionais giravam em torno de R\$ 100,00 (cem reais). Os valores não eram reajustados há sete anos (www.correiodabahia.com.br, 2002).

Tenório e Rozemberg (1997, p.119) chamam atenção para o fato de os projetos ainda se encontrarem “em sua grande maioria, cercados por e assentados sobre estruturas arcaicas de poder, interesses resistentes a transformações sociais de maior vulto e processos

¹⁹ Extratos de entrevistas extraídos de Ribeiro (2000:113-114).

participativos”. Já Edwards (2000), ressalta que projetos bem sucedidos são aqueles que potencializam as comunidades locais.

Um outro problema dessa união é a instabilidade, provocada por atrasos ou descontinuidade no repasse dos recursos, assunto já mencionado por White e Robinson (2000), na primeira parte deste capítulo. Segundo Farah (1997, p.155) a interrupção dos projetos/programas a cada mudança de governo “decorre da permanência de mentalidade imediatista de caráter político-eleitoreiro, segundo a qual se trata de destacar a marca de cada administração pela negação radical de tudo o que foi implantado pela administração precedente”. Entretanto, dados do Programa Gestão Pública e Cidadania, desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, mostram que os projetos, programas e atividades investigados “freqüentemente têm mais de cinco anos de efetiva implantação, tendo continuidade de uma gestão para a outra, não em decorrência da continuidade política mas pela efetividade da ação”, relata Spink (2000, p.144), indicando uma possível reversão desse quadro.

De natureza conceitual, uma outra dificuldade refere-se ao fato de essas organizações encontrarem-se diluídas num diferenciado universo de organizações, quer sejam de benefício público, quer sejam de benefício privado, que formam o Terceiro Setor. Sabe-se, ainda, que a falta de clareza na legislação brasileira, quanto à identificação e qualificação das organizações sem fins lucrativos propicia a concessão de recursos públicos a qualquer organização desse tipo, indistintamente. Além disso, o critério de apreciação para concessão dos recursos é falho, resumindo-se somente ao exame de estatutos e documentos. Tudo isso indica que as normas relativas à constituição, funcionamento e gozo de benefícios fiscais para as organizações de perfil filantrópico necessitam de revisão (BARBOSA, 2002).

Na parte burocrática, um dos problemas reside na dificuldade das organizações do Terceiro Setor em obter o reconhecimento de utilidade pública, especialmente federal. Este instrumento, dentre outros, propicia às organizações com esse perfil o acesso a fundos públicos. Segundo Fischer (2002, p.34) “apenas uma minoria dispõe desse *status* e sua concessão foi fortemente manipulada como forma de distribuição de favores e de obtenção de apoio político”.

Além disso, percebe-se que, embora considerados, em certa medida, inevitáveis, excessivos controles burocráticos podem resultar no afastamento do foco de atuação no cliente,

indicando a necessidade de se buscar na *expertise* do Mercado instrumentos que atendam à burocracia governamental, sem que esta se sobreponha às necessidades dos cidadãos-beneficiários (DULANY, 1999).

Entre outros problemas também identificados encontram-se a exigência de transparência e submissão às regras de manuseio de recursos públicos (GONÇALVES, 1996) e a exigência de qualidade técnica das ações desenvolvidas (ARMANI, 2001).

Cada um desses fatores, isoladamente, ou a somatória deles representa, para as organizações do Terceiro Setor, problemas às vezes superiores a sua capacidade de resolução, principalmente se levar em conta sua indisponibilidade financeira.

No âmbito das parcerias firmadas entre as organizações do Terceiro Setor e o Estado, torna-se vital para os gestores de ONGs “reconhecer que a escolha de como agir deve ser, na medida do possível, uma escolha estratégica, de saber as vantagens e desvantagens de escolher pensando em futuras possibilidades e oportunidades e também nas conseqüências que podem resultar” (SPINK, 2002, p.162).

CAPÍTULO 5

5 METODOLOGIA

Pesquisar implica levantar dados de variadas fontes, não importando quais sejam os métodos e técnicas empregados.

(YIN, 2001)

O interesse pelo tema desta pesquisa surgiu, primeiramente, da identificação das ONGs como importantes atores na resolução de problemas sociais, políticos e ambientais que afetam a comunidade. Segundo, do reconhecimento da dificuldade, que essas organizações enfrentam ao buscarem parcerias que lhes possibilitem manter-se sustentáveis em termos financeiros e, ainda, as pressões que sofrem nesse contexto. E, por último, do conhecimento da ampliação da área de atuação das ONGs, em decorrência da transferência de parte das ações governamentais para organizações do Terceiro Setor, por meio da proposta do Plano Diretor da Reforma do Estado.

Objetiva-se neste capítulo tratar da metodologia utilizada para o desenvolvimento deste estudo, assim como caracterizar as ONGs que serviram de objeto de investigação.

5.1 Tipo de pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida, utilizando-se de estratégia qualitativa e, embora não seja necessária a comprovação formal quantitativa (MINAYO, 2000), apresenta alguns dados quantitativos, tendo-se em vista que as duas abordagens se complementam (MINAYO 1994).

A pesquisa qualitativa procura valorizar o contato do pesquisador com o ambiente e a situação estudada (GODOY, 1995), e permite ao mesmo estudar questões específicas em detalhes e com profundidade (CHIANCA; MARINO & SCHIESARI, 2001); os dados colhidos por meio de entrevistas, questionários com perguntas abertas ou testes projetivos visam identificar a presença ou ausência de algo (MATTAR, 1999), “preocupando-se menos com a generalização e mais com o aprofundamento e abrangência da compreensão seja de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma política ou de uma representação” (MINAYO, 2000, p.102).

Além disso, a busca qualitativa responde a questões singulares, ou seja, lida com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações e processos que não podem ser resumidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 1994). Os instrumentos utilizados costumam ser facilmente corrigidos e readaptados durante a coleta de dados, visando às finalidades da investigação (MINAYO, 2000).

Por sua vez, a pesquisa quantitativa “caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas” (RICHARDSON, 1999, p.70). Tem como objetivo medir o grau em que algo está presente (MATTAR, 1999), ou seja, mensurar variáveis preestabelecidas, verificando e explicando sua influência sobre as outras variáveis, por meio da análise da frequência de incidências e de correlações estatísticas (CHIZZOTTI, 2000).

O estudo de caso foi o método de investigação escolhido, pois visa à investigação de novos elementos (ANDRE & LUDKE, 1986). É um método que investiga um fenômeno contemporâneo, em seu contexto real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidas e numa situação em que múltiplas fontes de evidência são utilizadas (YIN, 2001).

Para efeito desta pesquisa, utilizou-se o estudo de multicasos de caráter exploratório e descritivo. No Brasil, não existem muitos estudos sobre a realização de parceria entre Terceiro Setor, financiadores internacionais e Estado. A pesquisa exploratória é particularmente útil para clarificação de conceitos (MATTAR, 1999) e a pesquisa descritiva, além de expor as características do fenômeno estudado, pode também estabelecer correlações

entre variáveis e definir sua natureza (VERGARA, 2000), sendo seu objetivo “descobrir as características de um fenômeno como tal” (RICHARDSON, 1999, p.71).

No estudo de multicasos, as evidências são consideradas mais convincentes e pelo fato de o estudo ser mais robusto, além de possibilitar a reaplicação do resultado, facilita a generalização analítica. É preciso ressaltar, contudo, que, como todo trabalho científico, este estudo apresenta limitações, dentre elas a utilização do estudo de multicasos que, de acordo com Yin (2001), pode ser visto com reservas no que se refere ao aspecto relacionado à objetividade.

Cumprir observar que não constitui objetivo do presente estudo esgotar o assunto, mas tão somente investigar os impactos da captação de recursos, junto a financiadores internacionais e ao Estado, na gestão de três organizações do Terceiro Setor sediadas na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais.

5.2 Operacionalização da pesquisa

5.2.1 Unidades de análise e Universo

Não sendo o critério da pesquisa qualitativa o numérico, considera-se ideal aquela amostra capaz de refletir a totalidade nas suas múltiplas dimensões, privilegiando-se os sujeitos sociais que possuem atributos que se pretende conhecer e considerando-os em quantidade suficiente de modo a permitir determinada reincidência das informações sem, entretanto, desprezar informações ímpares cujo potencial explicativo deve ser considerado; entende-se que o conjunto de informantes possa ser diversificado, objetivando a apreensão de semelhanças e diferenças (MINAYO, 2000).

As unidades de análise foram três ONGs - Visão Mundial Brasil, Habitat para a Humanidade Brasil e Cáritas Brasileira Regional de Minas Gerais – que, por contribuírem de forma significativa para a melhoria das condições de vida de setores excluídos da sociedade, foram selecionadas para realização desta pesquisa. As organizações pesquisadas serão aleatoriamente chamadas de ONG A, ONG B e ONG C. O universo da pesquisa de campo foi constituído por pessoas que ocupavam funções de gestão dentro das organizações pesquisadas, e serão identificadas por um algarismo arábico seqüencial, vinculado a letra corresponde à organização a que estão vinculados.

Considerando que as ONGs pesquisadas possuem diferenciada estrutura organizacional, envolvendo níveis diversificados de chefia, e visando a aumentar a homogeneidade do universo a ser considerado, optou-se aqui por estratificar todos os ocupantes de função gerencial, ou de assessoria direta a estes, independentemente do número de ocupantes em cada organização, da denominação que seus cargos recebem –assessor, gerente, diretor executivo, dentre outros-, do tempo de serviço na organização ou na atual função. De acordo com dados colhidos junto ao departamento de recursos humanos, existiam nas ONGs vinte e sete pessoas ocupantes de cargo gerencial no mês de outubro de 2002.

Utilizou-se a técnica de amostragem não-probabilística (VERGARA, 2000), uma vez que foram entrevistados 88,88% e responderam o questionário 66,66% dos profissionais que se encaixavam no perfil desejado. Somente 11,12%, ou seja, três funcionários não foram entrevistados por motivo de saúde ou viagem de trabalho ao exterior.

5.2.2 Perfil dos pesquisados

Neste item serão detalhadas as informações sobre o universo da pesquisa. Todos os entrevistados/respondentes, descritos no item 5.2.1, foram chamados de gerentes nesta pesquisa.

5.2.2.1 Gênero

Pesquisas realizadas pela ABONG (2002) demonstram que, em 1994, as mulheres representavam 55,00% do total de funcionários de ONGs, sendo que somente 33,00% ocupavam funções gerenciais. Em 2001, entretanto, o contingente feminino correspondia à maioria do total de funcionários, 65,69%, sendo que nas funções gerenciais o percentual obtido foi de 48,47%, pouco superior aos 47,96% de homens.

Os percentuais encontrados na presente pesquisa mostram maior número de gerentes do sexo masculino na ONG A (75,00%); do sexo feminino na ONG B (57,15%); e paridade entre o número de mulheres e homens na ONG C (50,00%) (TAB. 4).

TABELA 4

Distribuição dos gerentes entrevistados por sexo

Faixa etária	ONG A %	ONG B %	ONG C %
Feminino	25,00	57,15	50,00
Masculino	75,00	42,85	50,00

Fonte: Dados de pesquisa

5.2.2.2 Faixa etária

Com relação à faixa etária dos gerentes, a TAB. 5 mostra que há uma concentração de indivíduos na faixa de 26 a 35 anos sendo: ONG A –100,00%; ONG B –50,00% e ONG C – 25,00%. Encontram-se na faixa de 36 a 40 anos 12,50% dos indivíduos da ONG B e 41,66% da ONG C. 12,50% dos gerentes da ONG B e 33,34% da ONG C estão na faixa de 41 a 50 anos. Apenas 12,50% dos integrantes da ONG B têm menos de 25 anos. Curiosamente, percentual idêntico corresponde aos indivíduos com mais de 50 anos.

TABELA 5

Distribuição dos gerentes entrevistados por faixa etária

Faixa etária	ONG A%	ONG B %	ONG C%
Menos de 25 anos	-	12,50	-
De 26 a 35 anos	100,00	50,00	25,00
De 36 a 40 anos	-	12,50	41,66
De 41 a 50 anos	-	12,50	33,34
Acima de 50 anos	-	12,50	-

Fonte: Dados de pesquisa

5.2.2.3 Formação acadêmica

Com relação à escolaridade, a pesquisa realizada pela ABONG (2002) aponta que 46,89% dos funcionários das organizações pesquisadas possuem nível superior completo ou incompleto e 11,85% possuem pós-graduação, totalizando 58,74% do universo.

Dados da pesquisa, mostrados, em conjunto, no GRÁFICO 2, apresentam resultados comparáveis aos obtidos pela ABONG, ou seja, 4,55% dos gerentes estão cursando ensino superior; 45,45% possuem nível superior completo; e 45,45% concluíram ou estão concluindo curso de pós-graduação. Somente 4,55% têm apenas o ensino médio.

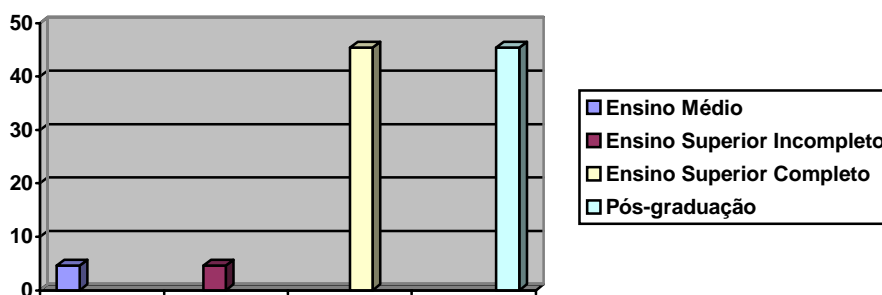


GRÁFICO 2 - Formação acadêmica

Fonte: Dados de pesquisa

Sobre a formação acadêmica, percebe-se maior percentual de funcionários com pós-graduação na ONG C, sendo: 50,00% de especialistas em diversas áreas e 25,00% de mestres ou mestrandos, seguido de 12,50% de mestres na ONGB. Os demais gerentes das ONGs A, B e C possuem curso superior em várias áreas, exceto 8,33% da ONG C que está cursando ensino superior e, 12,50% da ONG B que possui ensino médio (TAB. 6).

TABELA 6

Distribuição dos gerentes entrevistados, por nível de ensino

Nível de ensino	ONG A %	ONG B %	ONG C %
Ensino Médio	-	12,50	-
Superior Incompleto			
Gestão pública	-	-	8,33
Superior Completo			
Agronomia	50,00	-	-
Filosofia	25,00	12,50	-
Ciências contábeis	-	-	8,33
Engenharia elétrica	-	-	8,33
Controladoria e finanças	-	12,50	-
Letras	25,00	-	-
Pedagogia	-	12,50	-
Teologia	-	25,00	-
Pós-graduação <i>Lato Sensu</i>			
Recursos Humanos	-	-	16,68
Gestão empresarial	-	-	8,33
Gestão e planejamento	-	-	8,33
Gestão de projetos sociais	-	-	8,33
Administração e liderança em ONGs	-	-	8,33
Pós-graduação <i>Strictu Sensu</i>			
Administração com ênfase em gestão de ONGs	-	-	16,68
Administração	-	-	8,33
Políticas públicas	-	12,50	-

Fonte: Dados da pesquisa

5.2.2.4 Função

O GRÁFICO 3 evidencia que a maioria dos entrevistados, ou seja, 87,50% exercem função de gerência intermediária, de linha ou assessoria, e somente 12,50% exercem função de alta gerência.

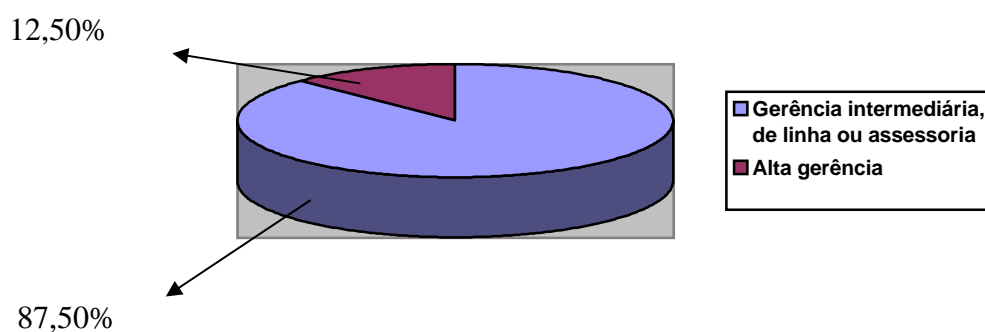


GRÁFICO 3 – Funções – ONGs A, B e C

Fonte: Dados da pesquisa

5.2.2.5 Tempo de serviço na organização

Quanto ao tempo de serviço, percebe-se nas ONGs B e C, uma maior concentração de funcionários, 42,86% e 50,00% respectivamente, com mais de 61 meses de serviços prestados à organização; 14,28% e 30,00% de 25 a 36 meses; e, 14,28% e 20,00% de 13 a 24 meses. Ainda com relação à ONG B, 28,58% dos gerentes possuem até 12 meses de serviço. Quanto a ONG A a distribuição é uniforme, com 25,00% de gerentes em cada uma das faixas etárias (TAB. 7). Esses dados evidenciam que existe baixa rotatividade, no nível gerencial, nas ONGs pesquisadas.

TABELA 7

Distribuição dos gerentes entrevistados, por tempo de serviço

Tempo de serviço na ONG	ONG A %	ONG B %	ONG C %
Até 12 meses	25,00	28,58	-
De 13 a 24 meses	25,00	14,28	20,00
De 25 a 36 meses	25,00	14,28	30,00
Mais de 61 meses	25,00	42,86	50,00

Fonte: Dados de pesquisa

5.2.2.6 Tempo de serviço na atual função

Observou-se que 25,00%, 28,58% e 50,00% dos respondentes das ONGs A, B e C, respectivamente, estão no cargo por um período que varia de 13 a 24 meses; 50,00%, 14,26% e 20,00% de 25 a 36 meses; 25,00%, 28,58% e 10,00% até 12 meses; 28,58% e 10,00% por mais de 61 meses nas ONGs B e C e 10,00% de 37 a 60 meses, na ONG C (TAB. 8).

TABELA 8

Distribuição dos gerentes entrevistados, por tempo de serviço na atual função

Tempo de serviço na atual função	ONG A%	ONG B %	ONG C %
Até 12 meses	25,00	28,58	10,00
De 13 a 24 meses	25,00	28,58	50,00
De 25 a 36 meses	50,00	14,26	20,00
De 37 a 60 meses	-	-	10,00
Mais de 61 meses	-	28,58	10,00

Fonte: Dados de pesquisa

5.2.2.7 Forma de ingresso na organização

Quanto à forma de ingresso na organização (TAB. 9), percebe-se que nas ONGs A, B e C, respectivamente, 50,00%, 85,72% e 57,16% dos respondentes foram admitidos mediante processo de seleção; nas ONGs A e C 25,00% e 14,28% iniciaram como estagiários sendo contratados posteriormente; 25,00% dos gerentes da ONG A ingressaram segundo indicação de terceiros; 14,28% da ONG C iniciaram como trabalhadores temporários; 14,28% da ONG B como voluntários e 14,28% da ONG C por indicação de terceiros e análise de currículo. Constata-se que o maior percentual para contratação ocorre mediante processo de seleção, indicando que as ONGs têm adotado processo idêntico ao dos setores público e privado.

TABELA 9

Distribuição dos gerentes, segundo a forma de ingresso na organização

Forma de ingresso na organização	ONG A %	ONG B %	ONG C %
Processo de seleção	50,00	85,72	57,16
Iniciou como estagiário	25,00	-	14,28
Indicação de terceiros	25,00	-	-
Trabalho temporário	-	-	14,28
Voluntário	-	14,28	-
Indicação e análise de currículo	-	-	14,28

Fonte: Dados de pesquisa

5.3 Coleta de dados

O estudo de multicasos permite a utilização de variadas técnicas de coleta de dados. No presente estudo, os dados foram coletados no local em que os eventos e fenômenos que estavam sendo estudados aconteciam, por meio de fontes primárias –questionários e entrevistas semi-estruturadas- e secundárias –pesquisa documental, atendendo assim ao critério de triangulação na coleta de dados. Dito de outro modo, as informações foram coletadas de várias fontes, tendo em vista a corroboração do mesmo fato (YIN, 2001).

5.3.1 Instrumentos para coleta de dados primários

De acordo com Thiollent (1987), questionários e entrevistas são técnicas complementares.

5.3.1.1 Questionário

Segundo Malhotra (2001, p.274), questionário "é uma técnica estruturada, para coleta de dados, que consiste em uma série de perguntas -escritas ou verbais- a que um entrevistado deve responder". Os questionários podem ter perguntas abertas, fechadas ou ambas. Dentre

as vantagens das perguntas fechadas, tem-se a uniformização, ou seja, os respondentes vêm as questões formuladas da mesma forma, na mesma ordem e acompanhadas da mesma opção de respostas, facilitando a compilação e compreensão das respostas assinaladas, além de permitir a utilização de ferramentas estatísticas na análise dos dados. Quanto às perguntas abertas, cuja formulação e ordem são uniformizadas sem, entretanto, apresentar opções de respostas, oferecem ao respondente espaço para emitir seu pensamento pessoal, de acordo com seu próprio sistema de referências (LAVILLE; DIONNE, 1999), de forma espontânea.

Tendo em vista a intenção de obter dados qualitativos e quantitativos, o questionário foi configurado com perguntas abertas e fechadas. No total foram elaboradas quarenta e quatro questões. Sua elaboração se efetivou pela definição de um roteiro (Apêndice B), baseado em três eixos temáticos que versaram sobre:

- 1) Dados pessoais e funcionais – dados que permitiram a construção de perfis dos respondentes.
- 2) Captação de recursos – verificação dos responsáveis/participantes pelo processo de elaboração de projetos, alocação de recursos, participação dos cidadãos/famílias beneficiárias na implementação dos projetos, parcerias firmadas e possíveis implicações no funcionamento da organização, utilização dos recursos e prestação de contas.
- 3) Gestão – funções gerenciais, participação do conselho, recursos humanos, divulgação dos trabalhos realizados.

O número de questionários respondidos deveria ser vinte e quatro, ou seja, idêntico ao número de pessoas entrevistadas que desempenham funções gerenciais nas organizações, mas pelo fato de seis pessoas não terem devolvido os questionários, o total foi de dezoito. Os dados pessoais desses indivíduos foram levantados junto aos Departamentos de Recursos Humanos das ONGs de origem. Os questionários foram entregues pessoalmente pela pesquisadora, ou enviados via e-mail. A aplicação desse instrumento de coleta de dados ocorreu durante o mês de outubro de 2002.

Com o objetivo de reforçar os dados qualitativos, após a aplicação de questionários foi elaborado um roteiro de entrevista semi-estruturada, rerepresentando algumas questões já enfocadas no questionário e incluindo outras.

5.3.1.2 Entrevistas semi-estruturadas

Segundo Minayo (2000:107), a entrevista “é a técnica mais usada no processo de trabalho de campo”, e propicia ao pesquisador coletar dados primários –aqueles referentes ao indivíduo entrevistado, ou seja, suas atitudes, valores e opiniões- e secundários -que se referem a fatos que poderiam ser obtidos por meio de outras fontes como os censos e estatísticas.

Enquanto na entrevista estruturada o entrevistador segue o roteiro previamente estabelecido e não é livre para adaptar perguntas (MARCONI;LAKATOS, 1990), a entrevista semi-estruturada combina perguntas estruturadas, ou fechadas, e abertas, o que permite aos entrevistados a liberdade necessária para discorrer sobre o tema proposto da melhor forma possível, ou seja, a partir de seu próprio entendimento e utilizando seu próprio linguajar, sem respostas ou condições pré-fixadas pelo pesquisador. Esse tipo de entrevista possibilita também, conforme Laville e Dionne (1999), que o entrevistador acrescente perguntas de esclarecimento.

O mesmo roteiro de entrevista (Apêndice A) foi aplicado a todos os entrevistados. Foram realizadas vinte e quatro entrevistas, no próprio local de trabalho dos entrevistados, ou seja, nas cidades de Belo Horizonte – MG, Recife – PE, Maceió – AL, Três Rios – RJ e Paraíba do Sul - RJ. As entrevistas realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2002 e fevereiro de 2003 foram todas gravadas com permissão dos entrevistados e, posteriormente, transcritas para análise. Cada entrevista durou em média uma hora. A transcrição integral das fitas, tamanho cassete, gerou 277 páginas de texto. Visando à preservação da identidade dos entrevistados, os mesmos não serão identificados quando da análise e apresentação dos dados. Os extratos de suas entrevistas foram numerados em ordem crescente, preservando-se a identificação do entrevistado, por meio de letras, conforme a instituição de origem, seguidas do número correspondente a cada entrevista. Adotou-se como critério para a escolha dos extratos transcritos sua maior riqueza de detalhes e capacidade para explicar recorrências registradas, quando da análise dos dados.

5.3.2 Instrumentos para coleta de dados secundários

Os dados secundários foram coletados por meio da análise de documentos das ONGs pesquisadas -relatórios anuais, convênios, estatutos, atas de reuniões, projetos, correspondências, balancetes, planejamento estratégico, publicações e documentos produzidos pela própria ONG, como regulamento de mutirão, processo de afiliação e convênio-, procurando-se compreender a evolução do processo de parcerias firmadas entre as ONGs pesquisadas, as organizações de cooperação internacional e o Estado, e suas implicações no momento atual.

5.4 Tratamento dos dados

Mediante análise dos dados coletados, procurou-se estabelecer uma compreensão entre o material teórico obtido, a análise documental e as informações contidas nos questionários e entrevistas, de modo a ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado e responder ao seguinte problema de pesquisa: As parcerias realizadas por organizações do Terceiro Setor, junto a financiadores internacionais e ao Estado impactam a sua gestão?

O tratamento dos dados, obtidos por meio de questionários e entrevistas semi-estruturadas, foi realizado utilizando-se tanto a análise qualitativa quanto a quantitativa. Os dados quantitativos tiveram tratamento estatístico descritivo com a utilização de tabelas para demonstração dos levantamentos e base para análises. A partir das tabelas, foram gerados alguns gráficos dos tipos em barra e setorial, em sua maioria auto-explicativos.

Posteriormente, foi realizada uma análise qualitativa, visando à busca dos significados mais profundos das comunicações, mediante a definição de temas emergentes e o agrupamento dos extratos mais importantes das entrevistas, dando destaque à dimensão da fala do entrevistado, tendo-se o cuidado de não “engessar” os depoimentos dos mesmos. Trata-se de um processo de análise pautado na análise de conteúdo que, de acordo com Bardin (1977), apresenta-se como instrumento indispensável ao trabalho com dados qualitativos, permitindo uma

compreensão mais ampla dos depoimentos. O resultado final da análise resultou em uma lista de temas sobre os quais os entrevistados mostraram e conceituaram aspectos relativos aos objetivos da pesquisa. Os dados dos questionários foram utilizados para completar as análises dos extratos oriundos das entrevistas.

No próximo item serão apresentadas as ONGs Visão Mundial Brasil, Habitat para a Humanidade Brasil e Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais.

5.5 Visão Mundial Brasil

A Visão Mundial é uma ONG cristã fundada em Oregon – Estados Unidos, em 1950, pelo jornalista Bob Pierce, com o objetivo de atender vítimas da guerra na Coreia. Hoje, a organização está presente em mais de 90 países. No Brasil, iniciou suas atividades em 1975. A organização sustenta políticas de desenvolvimento transformador que abordam as causas radicais da pobreza, especialmente aquelas que afetam as crianças e as mulheres. Sua ação envolve as áreas do meio ambiente, técnicas alternativas de agricultura de subsistência ecologicamente viáveis, geração de renda e desenvolvimento de microempreendimentos e agroindústria, educação, saúde e direitos humanos, nas zonas urbanas e rurais em todos os estados do nordeste, exceto Paraíba, Tocantins, Norte de Minas Gerais, Amazonas e em três grandes centros urbanos: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (www.visaomundial.org.br, 2002).

Em sua trajetória no Brasil, a Visão Mundial atravessou quatro fases, descritas no ANEXO A, que evidenciam não somente a passagem da organização de uma postura assistencialista à de desenvolvimento, mas também seu amadurecimento e profissionalização.

Atuando de acordo com uma filosofia de Desenvolvimento Transformador Sustentável, a organização intervém socialmente por meio do Programa de Desenvolvimento de Área – PDA, incorporando às ações desenvolvidas os conceitos de fortalecimento institucional, mobilização, participação, planejamento e avaliação comunitária (Relatório Anual 2002).

Nesse contexto, o *empowerment* apresenta-se como importante ferramenta no sentido de promover a independência e a auto-suficiência individual ou comunitária. Famílias e comunidades tornam-se agentes planejadores, implementadores e avaliadores do desenvolvimento transformador de modo que as mesmas se tornem responsáveis pelo processo de transformação.

Para implementação dos programas, a organização firma parcerias com outras instituições interessadas na promoção do desenvolvimento, como pessoas físicas, empresas, organismos governamentais, fundações, organizações de cooperação internacional e outras instituições como igrejas e seminários. Em 2002, do total de receitas, 61,00% correspondem ao levantamento de fundos junto a financiadores internacionais, 22,00% provêm de financiadores locais, 13,00% de doações diversas (bens) e 4,00% de receitas do Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Microempreendimentos - PROMICRO, sendo que, do total de recursos locais, 56,10% provêm de fundos governamentais, 18,97% de apadrinhamento, 18,97% de fontes não discriminadas e 18,89% de fundos multilaterais (Relatório Anual 2002).

A organização desenvolveu, em 2002, 60 PDAs e 16 programas sociais, abrangendo 13 estados brasileiros e mais de 108 municípios, beneficiando mais de 646.800 pessoas diretamente, em sua maioria crianças e adolescentes, e mais de 3.880.800 indiretamente. Os maiores investimentos foram realizados em educação (32,23%), saúde (23,93%), desenvolvimento econômico (14,85%) e administração de projetos (10,45%) (Relatório Anual 2002).

A Visão Mundial recebeu, em 15 de maio de 2002, pela segunda vez, o Prêmio Bem Eficiente, outorgado anualmente pela Kanitz & Associados, para as 50 entidades sem fins lucrativos mais bem administradas do país. A organização foi analisada segundo 42 critérios de avaliação que seguem padrões internacionais na área de beneficência. Foram avaliados seus resultados organizacionais, financeiros, operacionais e sua transparência e impacto social (www.visaomundial.org.br, 2002).

Devido ao trabalho desenvolvido pelo Programa Comércio Solidário, foi a única organização brasileira agraciada com o Prêmio Excelência em Serviços de Desenvolvimento Empresarial 2002, concedido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, àquelas organizações

que se destacaram em ações que envolvem a promoção de microempresas ou de empreendedores, tanto no âmbito comercial quanto no social (Relatório Anual 2002).

5.6 Habitat para a Humanidade Brasil

A organização Habitat para a Humanidade foi fundada pelo casal Millard e Linda Fuller, em 1976, após experiências com trabalhos sociais e missionários no sul da Geórgia - Estados Unidos e no Zaire (Habitat para a Humanidade Brasil – Relatório Bi-anual 2001-2002). Trata-se de uma ONG norte-americana, com sede em Americus – Estados Unidos, que tem por objetivo desenvolver um programa de moradia que atenda as pessoas de baixa renda, por meio de mutirão (SIQUEIRA, 1999).

Atualmente, a organização já desenvolve projetos em 83 países, com mais de 100 mil moradias construídas em todo o mundo. No Brasil, iniciou suas atividades em 1987.

Vale a pena lembrar que a questão habitacional brasileira é histórica e, segundo Siqueira (1999, p.2) “as iniciativas governamentais centradas principalmente no extinto BNH responderam primordialmente a imperativos econômicos e não a necessidades sociais”. Mais adiante a autora complementa “(...) a ineficiência do tratamento desta questão, aliada ao desperdício de recursos, têm redundado em um déficit habitacional que se revela em números cada vez mais alarmantes, e é visível nas cidades as precárias condições de habitabilidade da população pobre (...)”.

Para a Habitat, a construção de casas ainda que possam ter significados quantitativos, “pertencem a pessoas que têm histórias de vida próprias e que, portanto, ressignificam aquele lugar com suas próprias expectativas, impedindo que aquelas casas sejam apenas construções de alvenaria (...)” (SIQUEIRA, 1999:XXI).

Com mais de duas mil casas construídas, em 16 cidades localizadas nos estados de Goiás, Tocantins, Ceará, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, Habitat para a Humanidade Brasil já beneficiou mais de 4.000 crianças. O ANEXO B mostra a evolução da construção de casas no período de 1995 a dezembro de 2002 (Habitat para a Humanidade Brasil – Relatório Bi-anual 2001-2002).

O programa desenvolvido pela organização atende a famílias com renda até três salários mínimos selecionadas por Comitês Locais, observando-se os seguintes critérios: necessidade de moradia, capacidade de pagamento, disponibilidade para o trabalho em mutirão e para a capacitação durante o processo educativo. As casas são construídas com recursos provenientes da organização internacional, de fundos governamentais, de empresas privadas, arrecadações em eventos, doações de pessoas físicas e jurídicas e recursos do Fundo Rotativo, visto que o valor das casas é devolvido pelas famílias-beneficiárias, sem juros ou lucros, em até 10 anos.

Em 1997, foi iniciada a profissionalização da organização que, atualmente, passa por mais um processo de reestruturação, inclusive com a criação de novos setores como o de Planejamento, Monitoramento e Avaliação – PMA, que tem como objetivo o desenvolvimento e implementação de novos instrumentos de gestão contribuindo para a eficiência do programa nacional.

Pela segunda vez Habitat para a Humanidade Brasil obteve reconhecimento de âmbito nacional, ao ser classificada entre as 50 finalistas do Prêmio Bem Eficiente 2002.

5.7 Cáritas Brasileira Regional de Minas Gerais

A Cáritas Brasileira faz parte da Igreja Católica bem como de um movimento mundial que tem como objetivo animar, ou seja, coordenar, assessorar, capacitar, instrumentalizar, monitorar, avaliar e discutir com as comunidades cristãs, no exercício da caridade ativa, transformadora e libertadora, e participar na construção de uma sociedade justa e solidária (Revista Cáritas, 2002).

Destaca-se como elemento-chave da identificação da Cáritas o seu caráter de atuação em rede. Além da rede internacional presente em mais de 190 países, tecem esta malha, no Brasil, as entidades-membro e as Regionais de Cáritas (Revista Cáritas, 2002).

A Cáritas atua, predominantemente, em municípios pequenos, especialmente no norte e nordeste do país. Além do porte, prevalece, na atuação da organização, os municípios rurais – 45,12% e mistos – 35,43%. Quanto ao público-alvo da atividade, são inúmeros os grupos sociais com os quais atua. Destacam-se aqueles ligados às atividades rurais, ou seja, pequenos produtores, cooperativados, sem-terra e mulheres camponesas. Na área urbana, suas ações são direcionadas para os moradores de favelas, crianças e adolescentes, jovens e adultos analfabetos e para mulheres que complementam a renda familiar (Revista Cáritas, 2002).

Fundada em 1989, a Cáritas Brasileira Regional de Minas Gerais atua nos meios rural e urbano, privilegiando projetos de alcance social que apresentem condições de se tornar auto-sustentáveis, garantindo a autonomia e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos/famílias-beneficiárias, nas seguintes entidades-membro: Cáritas Diocesanas de Paracatu, Araçuaí, Diamantina, Uberaba, Januária, Almenara, Leopoldina, Itabira, Janaúba, e Ação Social Diocesana - ASA, representando Belo Horizonte (Relatório Anual 2001).

Dentre os programas desenvolvidos pela organização, destaca-se o Programa de Convivência com o Semi-árido - PCSA, criado pela Cáritas Brasileira, cujos trabalhos são direcionados em quatro eixos de ação, interligados entre si -melhoria da oferta hídrica, projetos produtivos, políticas públicas e educação, formação de multiplicadores para a convivência com o semi-árido- que contribuem para a afirmação de um modelo de desenvolvimento local sustentável para a região semi-árida de Minas Gerais, mais especificamente o norte e nordeste (Relatório Anual, 2002).

Além da parceria com a organização internacional e a nacional, a Cáritas Brasileira Regional de Minas Gerais realiza parcerias com Prefeituras Municipais e outros órgãos governamentais, organismos internacionais, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Cáritas Diocesanas e outras ONGs.

Capítulo 6

6 PROCESSO DE GESTÃO NAS ONGS

Reconhecendo que as organizações do Terceiro Setor possuem necessidades próprias e atuam em situações culturais distintas dos Primeiro e Segundo setores, a abordagem adotada aqui considera que as ferramentas e os estilos de gestão oriundos dos mesmos aplicam-se apenas parcialmente à realidade organizacional das ONGs, não podendo ser utilizadas de maneira absoluta.

Diante disso, este capítulo apresenta os resultados e a análise dos dados no que tange aos aspectos do processo de gestão das ONGs pesquisadas.

6.1 Conceitos e ferramentas gerenciais: singularidades na utilização

Cientes de que a transposição linear e absoluta de conceitos e ferramentas gerenciais dos Primeiro e Segundo Setores pode produzir resultados outros que não os pretendidos (KAJESE, 1987; HUDSON, 1999), haja vista que mecanismos de gestão não funcionam da mesma maneira em contextos distintos (HOFSTEDE, 1980), as organizações pesquisadas, ao incorporar tais instrumentos à sua prática, têm procurado ajustá-los às suas especificidades, como demonstram os depoimentos abaixo:

Fazendo as devidas adaptações, estes conceitos/ferramentas podem nos ajudar na organização administrativa e financeira, possibilitando maior capacidade técnica e avanço institucional. Todavia, valores como participação, solidariedade e exercício da cidadania devem ser agrupados, como partes preponderantes, nestes instrumentos. (Entrevistado A1)

(...) o instrumento em si é possível você transferir. A forma como você dinamiza tem que ser diferenciada. (...) a gente tem que embutir os valores nossos, que são a cooperação, a solidariedade, o respeito aos grupos, o resgate da cidadania. Então a gente tem que trazer nossos valores pra esses instrumentos. (Entrevistado A2)

Para mim é mais fácil ir buscar numa empresa comercial um modelo e depois tentar adaptar (...). Sem haver diálogo com os outros dois setores eu acho que nós não andamos muito longe não. Isolamento não leva a nada. (Entrevistado B4)

O Terceiro Setor não deve perder sua essência, que são as atividades para o bem social, mas pode se instrumentalizar, para se tornar mais eficiente. (Entrevistado B1)

Seguramente a gente já utiliza várias. Por exemplo, a organização tem um sistema de avaliação, mas eu, por exemplo, implantei na minha equipe a avaliação 360 graus (...). Então eu acho que hoje não tem como viver sem essas ferramentas que os outros setores estão utilizando. A gente acredita que adaptada a nossa realidade e talvez dando uma incrementada elas vão responder muito bem ao que a gente precisa (...). (Entrevistado C7)

Os entrevistados ressaltam a importância do intercâmbio entre o Terceiro Setor e os demais, destacando a necessidade de adaptações às peculiaridades desse setor, tais como a participação da comunidade, a solidariedade e o exercício da cidadania. A adoção de ferramentas de gestão dos Primeiro e Segundo Setores é tida como necessária para que as ONGs possam realizar seus objetivos institucionais de forma eficiente, o que parece reforçar a idéia de que na administração nada é imutável “tudo é uma questão de medida” (FAYOL, 1916/1990, p.43).

Desse modo, partindo-se do pressuposto de que o alcance da eficácia é o objetivo de gestores do Terceiro Setor, para um melhor entendimento das práticas gerenciais adotadas, procurou-se verificar se as ONGs pesquisadas utilizavam em seu cotidiano as funções gerenciais propostas por Fayol (1990) e tratadas, também, por outros autores como Hudson (1999) e Tenório (2000). Procurou-se então verificar se as funções planejamento, organização, direção e controle, ou seja, as funções básicas, são utilizadas pelas ONGs pesquisadas em seu cotidiano.

De acordo com a totalidade dos entrevistados, o planejamento e o planejamento estratégico são utilizados pelas ONGs pesquisadas. As demais funções também foram identificadas com percentuais diversificados (TAB. 10).

TABELA 10

Funções gerenciais utilizadas pela ONGs

Itens Discriminados	ONG A %	ONG B %	ONG C %
----------------------------	----------------	----------------	----------------

Planejamento	100,00	100,00	100,00
Planejamento estratégico	100,00	100,00	100,00
Organização	100,00	71,42	100,00
Controle	75,00	85,72	100,00
Direção	100,00	71,42	85,72

Fonte: Dados de pesquisa

Nota: a soma das frequências é superior a 100%, por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta.

No que se refere ao planejamento, as ONGs agem de acordo com suas singularidades, como pode ser observado nos extratos abaixo relacionados:

O planejamento da organização ele é feito através da avaliação que a gente faz dos processos que a gente vem desenvolvendo. (...) a partir do ano passado, a gente começou a implementar essa avaliação, que começa lá das bases das comunidades ou dos públicos alvos que a gente trabalha, passa pela instância [local], depois passa pela regional, como também pela avaliação institucional da instância nacional (Entrevistado A4)

Nós do escritório nacional e da diretoria nacional também fazemos um planejamento do que pretendemos atingir no próximo ano. Depois todos esses planejamentos com os devidos orçamentos são juntados, são unificados e aí é emitido para a organização internacional. Então o planejamento é global. (Entrevistado B2)

O planejamento é feito em reuniões anuais. No planejamento nacional você decide uma série de diretrizes (...). Dentro deste planejamento nacional, nós fazemos o nosso planejamento também. Então é ... parece até uma teia de aranha, e tudo se fecha. (Entrevistado B1)

Nós usamos o computador para desenvolver um sistema que é *on line* que as pessoas participam. Quem está remotamente participa do planejamento (...), ele vem de lá para cá. Quando eu falo lá para cá é das pessoas que estão no campo, (...). E depois vem representantes para uma reunião com o comitê executivo (...) todo mundo olha tudo, vai lá, projeta e vai analisando, vendo as implicações para todos os setores e depois disso, tem essa triagem, e aí tem um outro pente fino que é só um grupo de revisão. Mas, o planejamento nosso, ele não é muito complicado. (Entrevistado C2)

(...) cada setor pára e faz o seu planejamento buscando estar pensando no que o outro está precisando. (Entrevistado C4)

Ao elaborar o planejamento, as organizações pesquisadas procuram contar com a participação de todos – cidadãos/comunidades-beneficiários e funcionários. A organização A, a partir da avaliação dos processos desenvolvidos, realizada por todos os seguimentos envolvidos – público alvo, instância local, regional e nacional- define as ações e metas para o próximo exercício.

O envolvimento de diferentes instâncias na elaboração do planejamento, muitas vezes localizadas em regiões geográficas distantes entre si, torna-se tão interligado que chega a ser comparado a uma “teia de aranha” por um dos entrevistados da ONG B.

A ONG C parte do planejamento setorializado, realizado inicialmente por cada setor em separado, para o participativo com vistas à integralidade, que implica, até mesmo, o desenvolvimento de sistemas de computação que permitam o cruzamento de dados e o envolvimento de todos os elementos da organização na elaboração do mesmo.

É preciso ressaltar que, além do planejamento anual, as ONGs também utilizam o planejamento estratégico como ferramenta de gestão, realizado de forma participativa, para um período de três ou cinco anos. Desse planejamento, derivam as diretrizes estratégicas que nortearão o planejamento anual.

Trabalhamos com planejamento estratégico (...) com planos trienais. (Entrevistado A2)

O planejamento estratégico é feito por um grupo de pessoas do escritório nacional, dos afiliados, mediante políticas que já foram definidas pela [instituição internacional] (...) (Entrevistado B3)

O planejamento estratégico é realizado de cinco em cinco anos. (Entrevistado B7)

A [nome da instituição] é uma organização que trabalha dentro de seu planejamento estratégico. Isso já faz parte da cultura da organização, não é uma coisa que foi trazida agora (...). (Entrevistado C5)

A gente trabalha com o planejamento estratégico. (...), nós temos um plano anual, trianual e quinquenal. (...) os planejamentos trianual e quinquenal são reavaliados a cada três anos, ou a cada cinco anos, é a partir dele que sai as linhas estratégicas pro planejamento anual. (Entrevistado C8)

Os entrevistados confirmam a prática do planejamento estratégico nas ONGs pesquisadas. A ONG A trabalha com planos trienais, a ONG B com planos quinquenais e a ONG C com planos trienais e quinquenais, contudo percebe-se uma menor liberdade da ONG B na elaboração do mesmo, visto que ela deve seguir as diretrizes da instituição internacional.

No que se refere a possíveis interferências dos parceiros na gestão das ONGs pesquisadas, dados da pesquisa também mostram que o planejamento, com percentuais que variam entre: 57,14% - ONG B, 50,00% - ONG A e 42,85% - ONG C das respostas (TAB. 11), predomina como a área da organização mais afetada pelas exigências e controles feitos por financiadores sobre o desempenho das mesmas, seguido da função controle e, em seqüência, organização, direção, e sistema gerencial de informação.

Funções organizacionais afetadas por interesses do financiador

Itens discriminados	ONG A %	ONG B %	ONG C %
Planejamento	50,00	57,14	42,85
Controle	50,00	57,14	28,57
Organização	-	57,14	42,85
Direção	-	57,14	28,57
Sistema gerencial de informação	-	-	14,28

Fonte: Dados de pesquisa

Nota: A soma das frequências é superior a 100%, por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta.

Percebe-se, então, que a liberação de recursos pelos financiadores está particularmente associada a duas funções: planejamento e controle. Isto se deve ao fato de o planejamento direcionar para o que a ONG pretende alcançar, ou seja, quais objetivos serão perseguidos e quais impactos pretende gerar na vida dos cidadãos/comunidades-beneficiárias. Por meio do controle, ela certifica se as ações planejadas estão sendo executadas conforme o proposto. Com base no planejamento e controle ficam evidenciados os resultados da organização e abrem-se as possibilidades para novas parcerias.

Vale ressaltar que um dos entrevistados da ONG A chama atenção para o distanciamento das organizações financiadoras, no decorrer do processo de implementação das ações, e diz que, por meio do monitoramento, as mesmas poderiam vivenciar as dificuldades enfrentadas e repensar as exigências feitas às ONGs:

(...) se eles tivessem realmente um papel de monitorador mesmo das ações que eles propiciam em parceria, eles realmente teriam mais possibilidade para repensar as exigências e as relações deles conosco. (Entrevistado A2)

As organizações financiadas demonstram grande preocupação em verificar se o trabalho está sendo realizado conforme o previsto no planejamento, para que medidas corretivas sejam tomadas, caso seja necessário, no decorrer do processo de implementação da(s) ação(es).

Indicações da preocupação com o controle podem ser observadas nos depoimentos abaixo:

No começo do ano a gente senta e faz o planejamento daquele ano. Quando chega no meio do ano, nós sentamos de novo e avaliamos como é que esta sendo executado. (...) é avaliado o que executou, o que está pra executar, porque não executou, como vai ser feito pra executar. Se tem que ter ajuda de fora (...). E aí parte pra um novo planejamento. Então a cada seis meses a gente está avaliando e replanejando. (Entrevistado A3)

O controle ele é feito quinzenalmente. Aí nós paramos para conversar, avaliar, ver o que está sendo feito ou não, que a gente chama de reunião gerencial (...). Nós temos

planilhas eletrônicas. (...) cada meta, que a gente chama de meta a longo prazo que é aprovada, a gente constrói um projeto daquela meta. E aquele projeto que é estudado. A gente vê se os recursos disponíveis estão de acordo com as metas. Estamos em processo de construção de indicadores mais gerais. Nós temos os nossos indicadores específicos, mas ainda são novos (...), é um início de trabalho que se iniciou o ano passado (...). (Entrevistado B8)

(...) é feito também, dentro do planejamento, um relatório de atividades. Então, acompanha-se mensalmente o que é feito, como que está sendo feito e onde está sendo empregado este recurso. Hoje existem assessorias técnicas que cuidam deste acompanhamento. Também faz-se reuniões, são feitas muitas reuniões com a comunidade para ver o que está sendo investido, e o que precisa ser melhorado ou corrigido para que possa fazer a correção. (Entrevistado C5)

Nós temos um departamento de relações estratégicas, temos uma pessoa da USP, ele é dessa área de análise de indicadores. E ele cuida dessa parte de determinação de linha base pra que em cada desses a gente tenha claramente os indicadores que precisam ser alcançados através da intervenção daquele projeto determinado. (Entrevistado C8)

Nos depoimentos anteriores, observa-se que a ONG A procura controlar as ações executadas, por meio de avaliações semestrais; a ONG B realiza reuniões quinzenais; e a ONG C realiza acompanhamento mensal. Verifica-se também que há a utilização de planilhas eletrônicas – ONG B- e a construção de indicadores de resultados –ONG C- , que têm como objetivo gerar informações para que seus gestores possam tomar decisões.

As ONGs pesquisadas têm procurado aprimorar seus processos de controle. Para Tenório (2000, p.98), “a confrontação entre resultados esperados e efetivos é fundamental para a compreensão de quando, onde e por que ocorreram alterações com relação ao que fora planejado”. Este fato parece estar intimamente relacionado a pressões exercidas por financiadores desejosos de confirmar se as atividades propostas foram de fato realizadas. Os depoimentos abaixo ilustram a necessidade de se criar indicadores para responder às preocupações dos financiadores.

Eles têm preocupação com dados qualitativos. Normalmente a gente está tendo encontros para discutir esta questão da qualidade de vida, da qualidade da própria comunidade (...). Mas existe também essa preocupação muito forte pelo dado quantitativo (...) valor, esta questão do tamanho, os dados quantitativos são muito presentes. (Entrevistado B8)

Na área financeira você pode medir quantitativamente, é fácil. Agora vai medir impacto. Isso é um dos motivos que a [nome da instituição] permanece pelo menos dez anos em uma comunidade. Você não mede impacto em um ano. (Entrevistado C8)

O impacto de programas sociais como, por exemplo, aqueles voltados para melhorias na qualidade de vida é de difícil mensuração, pois os resultados das ações implementadas podem

demandar muito tempo para que seus efeitos possam ser percebidos, como, por exemplo, nos programas que têm como objetivo o combate à desnutrição infantil. Além disso, os resultados poderão sofrer interferência de fatores externos. Apesar disso, preocupadas em verificar a extensão de suas ações, as ONGs pesquisadas têm procurado desenvolver e/ou aperfeiçoar os sistemas de avaliação, como mostram os depoimentos abaixo:

(...) quando você começa um projeto, você faz uma linha base, que seria o zero e depois a gerência de desenvolvimento e estratégia vai tentar comparar, fazer uma avaliação no final, pra ver se bateu ou se cumpriu a meta de acordo com aquele financiador. (...) a gente tem avaliações informais que a gente tem com as comunidades. Agora cada projeto vai ser de um jeito. (...) tem as avaliações formais que a gente acaba fazendo antes que o financiador faça a dele, pra gente perceber onde que tem que fazer correções antes que o financiador chegue e aponte (...). (Entrevistado C7)

Nós temos (...) uma própria forma de gestão de monitoramento e avaliação que é chamado PMA, que é Planejamento, Monitoramento e Avaliação. É um departamento que tem como objetivo criar instrumentos, criar insumos justamente para acompanhar a atuação dos projetos locais, mostrar seu andamento, fazendo a avaliação disto e balizando para ver se ele está seguindo de acordo com o esperado, se ele deve ser modificado (...). (Entrevistado B7)

Na fala dos entrevistados, existem indícios da realização de avaliação de projetos e avaliação com o envolvimento dos beneficiários. É clara, também, a preocupação com a avaliação feita pelos financiadores e o cumprimento das metas estabelecidas no acordo de colaboração.

No que se refere ao controle dos recursos, os principais instrumentos utilizados nas organizações pesquisadas são: prestação de contas e auditoria externa contratada com percentuais idênticos, auditoria interna e auditoria internacional (TAB. 12).

TABELA 12

Instrumentos de controle da aplicação dos recursos

Itens discriminados	ONG A%	ONG B	ONG C
		%	%
Prestação de contas	100,00	85,71	54,54
Auditoria externa contratada	100,00	85,71	54,54
Auditoria interna	50,00	85,71	54,54
Auditoria internacional	25,00	42,85	54,54
Acompanhamento realizado por assessores da ONG	-	-	9,09
Diretoria e Conselho Fiscal	-	-	9,09
Diagnóstico de desempenho realizado por consultoria internacional contratada pelo SEBRAE	-	-	9,09
Outros	-	-	9,09

Fonte: dados de pesquisa

Nota: A soma das frequências é superior a 100%, por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta.

A prática de prestação de contas dos recursos recebidos é uma política adotada pelas ONGs pesquisadas, como explica o seguinte depoimento:

O nosso doador como as pessoas do projeto e comunidades, como a nossa diretoria e governo estão cobertos de razão, tem que saber mesmo, tem que buscar aí onde foi gasto o dinheiro e o que nós fizemos com o recurso. (Entrevistado C 11)

Em geral, a prestação de contas, dirigida a financiadores e doadores, cidadãos/famílias beneficiárias, associados, conselho fiscal/diretoria e população em geral, é feita em formato de relatórios narrativos, apresentando dados qualitativos e quantitativos referentes às ações executadas e balancetes para divulgação de resultados financeiros, podendo também contemplar, como no caso da ONG C, parecer da auditoria externa contratada.

Para os financiadores, o controle tem duplo objetivo: confirmar se os recursos foram apropriadamente utilizados e servir de subsídio para a tomada de decisão. Com base nos resultados obtidos, a parceria poderá ser rescindida ou renovada por um novo período, exigindo da organização parceira o controle eficaz de suas ações.

Quanto às funções organização e direção, poucos comentários foram feitos pelos entrevistados. Duas razões podem ser atribuídas a esse fato: uma delas é que as ONGs pesquisadas já instituíram procedimentos que lhes permitam atingir os objetivos propostos sem maiores problemas; a segunda razão é o controle feito pelos financiadores sobre as funções planejamento e controle, em virtude das razões já explicitadas anteriormente.

Verifica-se que diante do ato de planejar, avaliar, replanejar e reavaliar, como pode ser observado no depoimento abaixo, a ONG B verifica de que forma as ações estão sendo implementadas, identificando as possíveis distorções para, a partir daí, utilizando-se das funções organização e direção, cuidar para que os resultados sejam alcançados. Assim, as funções gerenciais estabelecem ciclos contínuos que se iniciam com o planejamento e terminam com o controle, o qual dá início a uma nova etapa de planejamento.

A gente planeja, depois pára para avaliar, para replanejar, reavaliar. (...) temos reuniões de avaliação para perceber o que está sendo concretizado ou não (...). Nós temos planilhas eletrônicas pra gente ver se os recursos disponíveis estão de acordo com as metas. (Entrevistado B8)

No que se refere, então, às funções gerenciais, percebe-se que essas são utilizadas pelas ONGs pesquisadas, quer seja em decorrência da necessidade de apresentar a seus financiadores o retorno de seus investimentos, quer seja em decorrência de fatores internos ocasionados por sua ampliação em termos de tamanho, complexidade e visibilidade.

Além das funções gerenciais, outra área importante da gestão de organizações do Terceiro Setor é a parceria, visto que seu trabalho é influenciado pela maneira como as mesmas se relacionam com o governo, outras organizações com e sem fins lucrativos e a comunidade.

Tendo em vista que a comunidade conhece como ninguém seus problemas, as ONGs não podem prescindir de sua participação no desenho e implementação de projetos/programas elaborados ou assumidos pelas mesmas, exceto em áreas específicas como, por exemplo, na de microcrédito. Os extratos abaixo evidenciam esse fato:

Os programas ou projetos assumidos pela [nome da instituição] são resultado de consultas, debates, diagnóstico realizados com as comunidades beneficiárias. (...) Todo o processo de implementação dos projetos é realizado no sentido de garantir a participação dos beneficiários, seja através de encontros para construir o Plano de Trabalho, bem como no acompanhamento, através de comissões representativas. (Entrevistado A2).

A comunidade decide através de um diagnóstico comunitário quais são as dificuldades que a comunidade enfrenta. A partir da identificação dessas dificuldades é que os programas são selecionados pra resolver ou amenizar aqueles problemas que a comunidade tem. (...) a comunidade é estimulada nesse processo de organização, de levantamento de dados, no próprio processo de planejamento, a partir do diagnóstico. É um processo que a [nome da instituição] apóia mas não faz. (Entrevistado C8)

Nossos assessores de campo trabalham o planejamento do projeto em parceria com os líderes comunitários. (Entrevistado C2)

Tendo voz e votando, assumindo trabalho conjunto com os grupos responsáveis formado por voluntários. (Entrevistado B5)

O envolvimento da comunidade, focada como elemento chave e ativo do processo, propicia, por meio de sua participação, a otimização e co-responsabilização no modo como os recursos serão geridos.

Assim, a partir de uma perspectiva mais ampla, as ONGs pesquisadas procuram desenvolver e fortalecer a capacidade de iniciativa dos cidadãos/comunidades-beneficiárias, como se pode comprovar nos extratos abaixo:

A gente tem essa preocupação de estar motivando o protagonismo dos grupos. Não é a gente fazer por eles. (Entrevistado A1)

Se eu sou dependente, eu não tenho voz, eu não tenho vez. (Entrevistado B5)

Nós trabalhamos no sentido de fortalecer a liderança, desenvolver essa capacidade de gestão administrativa dos programas por parte das comunidades, por parte das lideranças. (Entrevistado C 2)

O que nós queremos? É que depois destes anos todos, aqueles grupos locais caminhem com suas próprias pernas, e isto significa ter uma boa capacidade de gestão, que é possível influir na política pública local, de formular, de acompanhar, de monitorar, de controlar. Isso é o que esperamos. Além é claro de capacidade de implementar projetos, de negociar e tudo. (Entrevistado C 12)

A função do Terceiro Setor é mobilizar a população pra que ela corra atrás de políticas públicas, ela sim influencia as políticas públicas. (Entrevistado A3)

(...) é importante que eles caminhem com as próprias pernas, que eles busquem saídas, entre si, para desenvolver a comunidade. (...). A gente trabalha muito esta questão de consciência através da dinâmica, mesmo. (...). (Entrevistado B5)

Nessa perspectiva, o papel desempenhado pelas ONGs pesquisadas é o de tornar os cidadãos/comunidades-beneficiárias conscientes de seus direitos e da importância de sua participação; desenvolver sua capacidade de gestão, instrumentalizando-a, por meio de *empowerment*, fio condutor e propulsor da transformação, a romper com as amarras da subserviência, como pode ser observado nos depoimentos a seguir.

A gente acha que o povo que ... a gente trabalha não é beneficiário. Que são parceiros. São parceiros, que na verdade a gente faz a coisa de forma muito integrada. Na verdade a gente não dá pra eles. A gente constrói com eles. (Entrevistado A 2)

A proposta da [nome da instituição] é que no período de cinco a dez anos ela possa sair, e a comunidade ter esse aprendizado, condições de daí pra frente fazer a gestão dos seus próprios recursos e resolução de seus próprios problemas. (Entrevistado C 8)

É um relacionamento que procura não estabelecer vínculo de dependência. Mas, de interação, interdependência (...). (Entrevistado C 10)

Reconhecendo que nenhuma organização isolada é capaz de reunir todos os elementos necessários à promoção de mudanças e, sendo a complementariedade, de acordo com Noletto (2000), a base da parceria, as ONGs pesquisadas procuram, além da adesão dos cidadãos/comunidades beneficiários associar-se a outras instituições. Para os entrevistados parceria significa:

União de diversas forças que podem estar juntas, trabalhando juntas e com um objetivo comum. (Entrevistado B 2)

(...) quando duas instituições elas têm o entendimento de um processo e a possibilidade de construir juntos as etapas de desenvolvimento de uma ação. (Entrevistado A 4)

Eu acho que é dividir responsabilidades, associar culturas (...). Então se você tem um parceiro a confiabilidade é muito melhor e rachar o orçamento, isso te possibilita executar projetos que você não executaria sozinho. (Entrevistado C 7)

A parceria assumida neste estudo como instrumento de gestão é entendida pelos entrevistados como união de forças em prol de um objetivo comum. O entrevistado C7 chama atenção para o co-financiamento, mencionado por White e Robinson (2000), que, por meio da mobilização de recursos extras, fortalece o orçamento da ONG, possibilitando ações mais abrangentes.

É preciso ressaltar que a parceria nem sempre tem significado semelhante para os parceiros e, não raras vezes, resulta em conflitos, gerados por diferenças de visão, de recursos, de valores, de prioridades, entre outras. Os depoimentos abaixo retratam esse fato.

(...) é claro que vai existir conflitos pelas suas instâncias, de quem está mais diretamente na base, de quem acompanha mais de perto, de quem só analisa de longe, mas eu acho que deve existir uma abertura de ambos os lados para que o aprendizado seja de ambos os lados (...). (Entrevistado A 4)

Existem empresas que estão na lista negra da [nome da instituição]. Por exemplo, uma empresa que tenha um tipo de agricultura que não seja ecologicamente correta, que degrada o ambiente, que explora trabalho infantil, então este tipo de empresa a gente não vai fazer parceria com eles. (Entrevistado C 3)

O depoimento do entrevistado A4 evidencia o conflito originado pela divergência de percepção entre aqueles que se encontram na base, que vivem mais próximos dos problemas diários da organização e o grupo de analistas e parceiros que não vivenciam esse cotidiano. Ressalta, ainda, a necessidade de abertura para discussão e negociação, de modo que ambos possam ser beneficiados. A construção desse espaço, visando ao compartilhamento de ações que objetivam ganhos para as partes envolvidas, ilustra bem o que Lewis (2001) chama de “parceria ativa”.

De outro modo, o depoimento do entrevistado C3 mostra que a discrepância profunda de valores impede a celebração da parceria, embora a mesma possa ser financeiramente significativa para a ONG. Verifica-se que a construção de relações de parceria demanda cuidados, pois, apesar de parceria não ser sinônimo de identidade absoluta, discrepâncias

profundas potencializam os conflitos ou impedem a efetivação da mesma (AUSTIN, 2001; FISCHER, 2002).

Os dados coletados mostram que parcerias firmadas entre ONGNs e ONGs não são isentas de problemas. Se, no passado, a cooperação direcionada às ONGs do Sul reforçava uma agenda local referente ao processo de redemocratização do país e/ou ajuda humanitária para melhorar as condições de vida da população, a atual converge, com frequência, para o financiamento de temas e/ou regiões específicas, definidas de acordo com critérios/interesses dos países do Norte.

Questionados sobre haver abertura, na relação com as agências de cooperação internacional, para a organização financiada apresentar propostas, 100,00% dos entrevistados das ONGs A e C e, 83,33% da ONG B disseram que sim e 16,67% -ONG B- disseram que tal possibilidade é parcial (TAB. 13).

TABELA 13

Abertura para organizações do Sul apresentarem projetos

Itens discriminados	ONG A %	ONG B %	ONG C %
Sim	100,00	83,33	100,00
Parcialmente	-	16,67	-

Fonte: Dados de pesquisa

Para a maioria dos entrevistados, a proposição é ponto pacífico, embora possam ser percebidos maior ou menor grau de liberdade entre os parceiros. Alguns entendem que a cooperação, ao extrapolar a relação financiador/financiado, abre espaço para o diálogo e a construção conjunta do processo, como pode ser constatado na fala dos entrevistados abaixo.

Acho que a [nome da instituição] tem buscado junto a cooperação internacional o sentido de cooperação mesmo, que não seja uma relação apenas de financiador/financiado, mas que seja uma relação onde você possa discutir essa questão no decorrer dos processos, e rever isso, porque a cooperação tem o papel não só de liberar os recursos, mas de ajudar nesse processo de construção mesmo. (Entrevistado A4)

(...) estamos aprovando um projeto de regionalização, que é uma proposta de expansão mesmo para todas as regiões do Brasil (...). Então, nós temos toda a abertura para estar propondo, para estar apresentando as idéias, os projetos. (Entrevistado B8)

Alguns desses entrevistados, vêem a relação como de interdependência, com abertura para a proposição, mas com a ressalva de que caberá à organização financiadora o parecer final.

Eu acho que a relação das organizações nacionais com a organização internacional é uma relação de interdependência. Você pode propor e pode ser aceito ou não. (Entrevistado B2)

Apesar do pequeno percentual -16,67% dos entrevistados da ONG B- relatam que a flexibilidade é limitada e a possibilidade de proposição, parcial, pois dependerá da situação vivenciada.

A abertura fica muito dependente da situação. Por exemplo, mexer com fundos designados, possivelmente não haverá abertura, porque se doaram para aquela finalidade, demanda, você não vai conseguir fazer muito (...). (Entrevistado B4)

A tendência de consolidação dessa abertura para o diálogo, identificada nas entrevistas, pode ser vista como positiva por ter propiciado às ONGs do Sul e do Norte maior aproximação; pode-se inferir, contudo, que a mesma não tem sido suficiente para mudar o curso do redirecionamento da cooperação internacional para outros países, o que é refletido nos dados coletados. Sob a ótica de 100,00% dos entrevistados das ONGs A e B e 66,67% da ONG C, as parcerias firmadas com órgãos de cooperação internacional têm sofrido redução nos últimos cinco anos, enquanto 33,33% dos entrevistados da ONG C dizem acreditar que a cooperação está se estabilizando (TAB. 14).

TABELA 14

Mudanças ocorridas na parceria entre ONGNs e ONGs nos últimos cinco anos

Itens Discriminados	ONG A%	ONG B %	ONG C %
Parcerias têm sofrido decréscimo	100,00	100,00	66,67
Parceria estabilizada	-	-	33,33

Fonte: Dados de pesquisa

Dentre os fatores apontados pelos entrevistados para a redução do fluxo de recursos da cooperação internacional para o Brasil, destacam-se dois pontos específicos: o redirecionamento da cooperação internacional para outras regiões, assunto que será tratado no capítulo sete, e o entendimento, por parte dos parceiros internacionais, de que as ONGs podem captar recursos locais devido a sua história de luta e organização dos movimentos sociais.

Para 33,33% entrevistados da ONG C, o volume de recursos oriundos da cooperação internacional sofreu redução e estabilizou-se:

(...) com a notícia que o Brasil era a oitava economia do mundo na questão econômica, alguns escritórios de sustento diminuíram esse aporte de sustento para o Brasil. (...). aconteceu e estabilizou. (Entrevistado C4)

Num primeiro momento a gente pensou que o internacional decresceu em seus investimentos (...) logo no início do Plano Real quando a imagem do Brasil lá fora começou a se formar como um país que estava em pleno desenvolvimento e que estávamos muito bem internamente. E também porque na África a pobreza começou a se acentuar ainda mais. Então nesse momento houve um decréscimo das parcerias internacionais. Num segundo momento parece que se desfez um pouco esta imagem do Brasil não precisar da ajuda externa (...). (Entrevistado C3)

Verifica-se, então, que a situação político-financeira dos países financiados funciona como termômetro para determinação da direção do fluxo de recursos da cooperação internacional, em termos de liberação ou retração como, por exemplo, o que ocorreu em meados da década de 1990, quando a notícia de que o país apresentava ótima situação financeira acarretou a diminuição dos recursos alocados para organizações do Sul. Mas, com a dissolução dessa falsa imagem de suficiência, tal fluxo estabilizou-se.

Diante do desvio do fluxo dos recursos para outros países, as ONGs pesquisadas foram obrigadas a buscar outras fontes de recursos, assunto a ser abordado no próximo capítulo, e, em alguns casos, a promover a reestruturação da organização, como mostram os seguintes depoimentos:

Houve um período em que as coisas eram mais fáceis e a gente captava, e a América Latina também era foco de assistência e tal(...). Então muitas coisas a gente não consegue com tanta facilidade de cinco, seis anos atrás porque hoje tem um foco específico voltado pra África. Então a diferença é nesse sentido. E também hoje, ao contrário do passado, a gente tem mais possibilidade, e a própria sociedade tem mais clareza de fazer levantamento local, que antes nós não fazíamos. Esse movimento se dá nos dois eixos. Diminui lá, no nível internacional porque se manda mais pra África e Ásia e aumenta em nível local essa captação. (Entrevistado C6)

(...) nós procuramos olhar o cenário, olhar botando o nariz para a frente. E a gente percebeu que se a gente não tivesse feito isso, nós teríamos entrado numa crise sem precedentes, porque nós tivemos que ajustar todo o nosso quadro, toda a nossa estrutura (...). Então foi um negócio de reorganização. (...) uma cultura que eu vejo muito das ONGs é a cultura do acomodamento. Você até briga por causa de fundo, mas não se mexe muito, ou nada, nos processos internos da organização. (Entrevistado C12)

O depoimento acima chama atenção para a “cultura de acomodamento”, assumida por algumas organizações do Terceiro Setor, e ressalta a necessidade de reestruturação dessas organizações para que possam eficazmente realizar suas atividades-fim. A necessidade de suprir a lacuna deixada pelos parceiros internacionais impulsionou as ONGs a aproximarem-se de órgãos governamentais com o intuito de firmar parcerias. Na próxima seção, serão analisados aspectos das colaborações realizadas em conjunto com o Estado.

6.2 A relação entre Estado e Terceiro Setor: principais tendências

O estabelecimento de vínculos de parceria entre organizações do Terceiro Setor e Estado também não é um processo isento de problemas. Para 75,00%, 100,00% e 66,67% dos entrevistados das ONGs A, B e C, respectivamente, a formalização de parceria com os órgãos governamentais não é fácil. 25,00% dos entrevistados da ONG A dizem que não há dificuldades na captação de recursos junto ao setor público, mas para 33,33% dos entrevistados da ONG C existem dificuldades em determinadas circunstâncias (TAB. 15).

TABELA 15

Percepção dos entrevistados quanto à efetivação de parcerias com o Estado

Itens discriminados	ONG A %	ONG B %	ONG C %
Há dificuldades	75,00	100,00	66,67
Não há dificuldades	25,00	-	-
Há dificuldades em circunstâncias específicas	-	-	33,33

Fonte: Dados de pesquisa

Os entrevistados apontam dois fatores como os maiores empecilhos à formalização de parceria com o Estado. O primeiro é a intenção do mesmo em utilizar ações desenvolvidas em conjunto com as ONGs em benefício próprio. O outro é a restrita abertura de diálogo entre as partes envolvidas, ressaltando-se que os programas são concebidos unilateralmente, cabendo à organização parceira somente a implementação do mesmo. Como coadjuvante, a ONG tem sua participação limitada a "intermediária" entre o Estado e o cidadão/comunidade-beneficiária (GRAU, 1999), segundo depoimentos abaixo:

Ele vem fechado. É um pacotinho e aí a gente não pode interagir na confecção dele. Então isso pra gente é um elemento dificultador, às vezes passível de questionamento porque nem tudo que vem no pacote a gente compactua totalmente. (Entrevistado C6)

Geralmente os programas deles já vêm pronto. Uma camisa de força agente não pode estar mudando muita coisa. Isso aí tem o exemplo do FAT que a gente não pode estar usando a nossa metodologia. (Entrevistado A2)

Concebidos sob a forma de "pacotes" ou "camisas de força", os projetos são formatados pelo Estado e apresentam pouca ou nenhuma possibilidade de proposição por parte da ONG. O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, programa do governo federal que financia ações de capacitação profissional, é um típico exemplo.

Em um momento fortemente marcado pela busca de superação das práticas excludentes e assistencialistas, verifica-se que, na concepção dos projetos/programas que visam a garantir a universalização e equidade das políticas sociais, a articulação com a sociedade civil, envolvendo a participação das ONGs, apesar de sua importância, é ainda restrita, e as reais necessidades dos cidadãos-beneficiários muitas vezes são desconsideradas e suprimidas pela falta de vontade política e interesse do gestor público. É importante ressaltar, ainda, que a visão social míope de alguns políticos conduz a ações paliativas e assistencialistas, como a distribuição de cestas básicas, em detrimento daquelas capazes de promover mudanças estruturais na vida de famílias economicamente desfavorecidas e em situação de risco social e pessoal, como pode ser comprovado nos extratos a seguir:

Existem políticos que não têm visão social. A visão social dele é alugar um ônibus para um passeio, dar uma cesta básica ... e não se preocupar com uma estrutura de sociedade onde se possa produzir um ser diferente. (Entrevistado B5)

[nome da instituição] não aceita doação de determinado órgão que depois vá cobrá-la por isso. Por exemplo, uma doação de dinheiro pelo Estado e depois, num processo eleitoral, vá lá e cobre apoio político para a campanha, como forma de conseguir votos. (Entrevistado B2)

A gente ainda acha que é um caminho muito longo pra ser percorrido até um dia realmente falar assim: "é, realmente esse é um Estado de gestão participativa onde as políticas são definidas também pelo povo, onde as demandas do povo são levadas em conta, onde o povo tem o papel de proposição de controle social das políticas públicas". (Entrevistado A2)

(...) eu sempre insisto que se não houver uma vontade política do Estado, aí não importam imperativos como demanda (...). A situação com o Estado ela nos impõe uma instabilidade muito grande, e que temos que saber lidar com estas variáveis, com a vontade política, com o interesse do gestor público. (Entrevistado B4)

Então em alguns projetos a gente tem conseguido articular mudanças, alterações, prazos, formas de fazer. Isso tem ocorrido. Mas não temos tido, por exemplo, a

chance de sugerir projetos. Projetos específicos, alteração de uma linha de governo, por exemplo, de intervenção no município. Às vezes a gente consegue fazer interferência em processos operacionais, até onde eu tenho percebido. (Entrevistado C8)

Abertura eu acho que há, não sei se tem é vontade política do lado do Estado. Porque o Estado fica muito apagando fogo. Dificilmente tem um projeto de desenvolvimento, de continuidade (...). E aí também, (...) não é a [nome da instituição] sozinha. Então como a gente participa de alguns conselhos, a gente sabe que se juntar um grupo de entidades e propor é mais fácil que a gente ir sozinhos. (Entrevistado A1)

Verifica-se que, diante da postura assumida pelo Estado de “viver apagando fogo”, leia-se falta de planejamento e priorização de ações de curto prazo, não se pode assegurar se há vontade política por parte do mesmo em aceitar propostas feitas por ONGs. A proposição feita em conjunto ou via Conselhos Setoriais foi a maneira encontrada pela ONG A para se fazer “ouvida” e, ao mesmo tempo, pressionar o Estado, aumentando as chances de ter seus projetos/programas aprovados.

A reversão dessa situação tem sido também possibilitada, em certa medida, graças à migração de ex-funcionários de organizações do Terceiro Setor para estabelecimentos públicos. Conhecedores da dinâmica das ONGs, essas pessoas mostram-se mais sensíveis, flexíveis e abertas ao diálogo e às mudanças propostas, como se pode observar no depoimento a seguir:

Você consegue fazer algumas adaptações (...) depende do órgão que você está mexendo dentro do governo. (...) E por o pessoal que está lá já ter trabalhado em ONG eles concordam com as mudanças que a gente queria ter feito. Mas isso é uma exceção. (Entrevista A3)

Embora o espaço para apresentação de propostas ao Estado não esteja ainda plenamente consolidado, outros entrevistados percebem que há possibilidade de as ONGs conquistarem-no, aproveitando o momento de aproximação do governo:

Eles têm que ser buscado, eles têm que ser cavados, mas há espaço para negociar. (Entrevistado C11)

(...) os que passaram pelo meu setor, minha gerência, nós não contribuimos não. O programa já veio fechado e a gente só cuidou de complementar. (...) mas a gente pode perceber que há de conquistar esse espaço. (...) houve uma maior aproximação deles, e assim, eles procurando mais, e aproximando mais. (Entrevistado C6)

(...) mas eu acho que a gente tem tido um avanço significativo, através de algumas aberturas, e através de algumas possibilidades. É uma experiência nova por parte das ONGs ... mas, ao mesmo tempo eu acho que quando você consegue formar um programa, você também faz com que a estrutura do Estado, minimamente, comece a perceber formas diferentes de parceria com a sociedade civil. (Entrevistado A4)

A despeito da desconfiança por parte de alguns entrevistados, o governo atual tem assimilado programas/ações já desenvolvidos pelas ONGs. Prova disso é que muitos dos programas selecionados pelo Programa Fome Zero, do governo federal, já vêm sendo realizados pelas mesmas há algum tempo, segundo um dos entrevistados:

(...) a partir da experiência que nós temos em algumas áreas, nós temos levado temas para perseguir soluções, colocando isso na pauta do debate ali. Está se discutindo aí o Fome Zero, então, muitos dos programas que são lecionados nós já temos trabalhado com eles. (Entrevistado C2)

A maior proximidade do Estado, no entanto, é vista com cautela pelas ONGs pesquisadas, pois a possibilidade de abertura traz consigo dois riscos: primeiro, o da retração da intervenção estatal na área social e, por conseqüência, a transferência de encargos, responsabilidades e competências inerentes ao Estado para essas organizações; depois, a transformação das mesmas, utilizando-se da taxinomia proposta por Gohn (1998), em meros “braços executores” de ações governamentais. Isso se deve à não participação dessas organizações no processo de elaboração dos projetos/ programas, como mostram os depoimentos a seguir:

(...) às vezes eles querem dar tudo e querem que a gente só execute. Assim, o projeto é esse, vocês façam isso. E não é bem assim. (...) não vamos ser somente meros executores de um projeto do Estado. (Entrevistado A1)

(...) a gente tem que buscar, tentar um pouco o meio termo e definir um pouco essa linha tênue que nos separa – Estado e sociedade civil (...). Corre-se o risco do Estado engolir as ONGs e as ONGs virarem um braço executor dele. (...). Fica aquela visão o seguinte de que política social é uma coisa periférica, é uma coisa residual, que qualquer um pode executar e que pode não ser prioridade do Estado. Quer dizer, desvincula o desenvolvimento econômico de desenvolvimento social. O Estado se preocupando com as questões macro econômicas, questões macro políticas e as politiquinhas sociais a gente passa pra uma ONG, uma entidade, um grupinho resolver, entendeu? (...) E ao mesmo tempo tem o papel muito específico da entidade, da sociedade civil organizada, que não é de executar somente. Pode ser de execução, mas é de cobrar, de reivindicar, que é de fazer o controle social, que é de mobilizar, que é de pressionar, propor. E muitas vezes nessa ação de execução é cooptada, ela é atrelada ao Estado. E aí o poder reivindicativo, o poder mais de controle social acaba sendo esvaziado. (...). (Entrevistado A2)

Às vezes, algumas prefeituras nos procuram com a intenção de fazer da [nome da instituição] uma construtora, oferecendo-nos terras e dinheiro. Então a [nome da instituição] quer ser vista pelo poder público como uma organização que vem para contribuir, e não para ser utilizada. (Entrevistado B2)

Nos depoimentos acima pode-se observar duas estratégias utilizadas pelo Estado em relação às organizações pesquisadas: a delegação por meio da qual o governo define as ações e

repassa sua implementação às ONGs (WHITE; ROBINSON, 2000), e a cooptação das mesmas ao serem transformadas em executoras de trabalhos de interesse daquele (LEWIS, 2001). A participação das ONGs na implementação de políticas governamentais de cuja elaboração não participaram apresenta o risco de essas organizações serem transformadas em operadores de “politiquinhas sociais”, confirmando que a fronteira entre parceria e transferência de atribuições é tênue e traz consigo o risco de organizações do Terceiro Setor perderem sua autonomia (NORONHA, 2001).

Interessa às organizações pesquisadas contribuir efetivamente com o Estado, por meio da parceria sem, no entanto, declinar de seu poder de reivindicar, pressionar e controlar as ações governamentais.

Apesar dos riscos existentes, a colaboração entre Estado e organizações do Terceiro Setor viabiliza financeiramente as ONGs e é vista como forma de garantir que os benefícios chegarão até os cidadãos-beneficiários, como pode ser comprovado nos extratos abaixo:

Eu acho que as ONGs estão perdendo espaço na militância pelo fato de assumirem o papel do Estado. Não que militância seja algo que tem que ser protesto. Mas que te tira muitas vezes o direito da crítica construtiva. Porque se você está envolvido e é você quem está fazendo fica difícil você fazer uma crítica “não ficou bem” ou ter que se reivindicar uma forma diferente de fazer. (...). Por outro lado, garante-se muito porque uma ONG que está executando um projeto de forma muito séria ela tem certeza que está chegando na ponta. Porque ela garante isso. Então é uma via de mão dupla que tem que ser avaliada com muito cuidado onde estão as perdas e os ganhos, se realmente vale a pena (...). (Entrevistado C8)

(...) é saber analisar o que você pode e o que você não pode se meter (...), tem alguns projetos que são puramente políticos, e que a ONG tem que ter capacidade de analisar se isto vai afetar, tanto para a gente como organização e o que vai gerar na comunidade também, (...) a nossa missão é desenvolver a comunidade, nós temos que saber se aquilo que está sendo oferecido vai ter o resultado lá na ponta. (Entrevistado C11)

Com o intuito de manter sua autonomia e poder de pressão por meio de *advocacy*, como apresentado por Lewis (2001), as ONGs devem analisar cautelosamente os termos da cooperação, podendo para tanto utilizar os critérios econômico-financeiro e administrativo, propostos por Reis (2002), e o impacto gerado na comunidade, evitando assim que a parceria possa ser transformada em relacionamento substitutivo, no qual a organização financiada passa a assumir o papel do Estado ao tornar-se responsável pela prestação de serviços que são de responsabilidade desse (WHITE; ROBINSON, 2000).

Comentou-se até aqui a percepção dos entrevistados que afirmaram haver dificuldade de parceria com o Estado. Analisando os outros dados da TAB. 15 e cruzando-os com as entrevistas, percebe-se que apenas 25,00% dos entrevistados da ONG A, afirmam não haver dificuldades para estabelecer vínculos de parceria com o Estado, chama a atenção, entretanto, a ressalva feita por um dos entrevistados, de que a situação da ONG da qual faz parte é uma exceção, pois, dentre outras organizações congêneres, é a que maior facilidade tem para articular-se com o governo. Destaca-se ainda, o fato de as propostas de parceria partirem do mesmo:

Nós vivemos uma peculiaridade. Dentro de [nome da instituição] nós somos os que têm mais facilidade de captação de recursos do Estado. E mais facilidade ainda que não é uma coisa que nós buscamos... é sempre o Estado que nos busca. (Entrevistado A1)

Esse depoimento parece representar a situação vivenciada por inúmeras ONGs que, em virtude de divergências político-ideológicas, principalmente no decorrer do período ditatorial, distanciaram-se do Estado e, ainda hoje, mantêm algumas reservas. Nesse contexto, a predominância da iniciativa estatal pode, em certa medida, ser atribuída à resistência de ONGs mais tradicionais em aproximarem-se do governo, como mostra o depoimento abaixo:

Historicamente nós tínhamos uma dificuldade muito grande de sentar com o setor governamental. Existia uma falta de conhecimento e uma resistência muito grande. Tanto por parte do setor governamental com relação as ONGs quanto das ONGs com relação ao setor governamental. (Entrevistado A2)

Mas o assédio do Estado pode, também, estar relacionado à maior visibilidade e qualidade do trabalho desenvolvido pelas ONGs.

Parte dos entrevistados 33,33% -ONG C- relatam dificuldades em circunstâncias específicas, ora evidenciadas pelas ONGs, ora pelo próprio setor público. Com relação ao governo, enquanto alguns Estados mostram-se mais abertos às iniciativas inovadoras, outros mantêm-se arredios à realização de ações conjuntas com outros atores, como mostra o depoimento abaixo:

Depende de Estado para Estado. (...). Tem os que estão mais abertos a parcerias com ONGs e outros que não estão. (Entrevistado C6)

Em contrapartida, a ONG C somente passou a articular-se com o Estado a partir do momento em que mudou seu entendimento de que o recurso é público, do povo, e não de governantes. Desse modo, ações integradas passaram a ser articuladas em torno de um problema de interesse público, cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada dos atores envolvidos, como mostram os depoimentos abaixo:

A [nome da instituição] hoje está mais aberta pra se trabalhar esses recursos governamentais, seja em nível municipal, estadual ou da União, por a gente entender que é um recurso público. (Entrevistado C6)

(...) o que a gente tinha antes, é a nossa dificuldade de acessar recursos governamentais(...), havia muita resistência. Mas isso por um lado é bom, porque nos dá uma certa independência. Aí um dia, caiu a ficha aqui, que, indiretamente, o Estado já financia, (...), porque nós também usufruímos das isenções fiscais, da renúncia fiscal, e com isso ... e depois é perceber que o dinheiro não é do governante de plantão, ele é da sociedade. (...) Estamos aqui numa outra fase, para estabelecer limites nesta relação, porque nós não queremos nos tornar uma [nome da instituição] BRAS²¹, que é um risco muito grande. (Entrevistado C2)

Pode-se perceber na fala do entrevistado acima a necessidade de as ONGs estabelecerem limites, evitando-se assim o risco de serem transformadas pelo Estado em organizações quase-governamentais que, de acordo com Lewis (2001), são instrumentos do Estado, sob a forma de organizações do Terceiro Setor.

Embora, segundo Farah (2001), o clima de desconfiança em relação ao setor estatal, ainda muito arraigado no país, tenha possibilitado a construção, no imaginário coletivo, de “ausências de perspectivas” em relação ao Estado, é possível vislumbrar iniciativas, promovidas pelos governos, que sinalizam a reconstrução do Estado no Brasil, e nas quais se destaca o estabelecimento de uma nova relação entre o Estado e sociedade. O processo em curso tem na descentralização, na participação dos cidadãos, na formulação, implementação, controle e avaliação das políticas seus componentes centrais.

Nesse contexto, o caráter de oposição assumido por algumas organizações do Terceiro Setor até então vem cedendo lugar a um novo tipo de relação, mediante o envolvimento da sociedade civil na formulação e implementação de ações em parceria com o Estado.

Eu acho que um marco legal é a constituição de 88 que começa a descentralizar o Estado e reconhecer o poder participativo da sociedade civil. (...) a partir daí a gente começou a estabelecer, delinear algumas parcerias, alguns convênios. Eu acho que a constituição propiciou uma aproximação... exigiu, também, uma capacidade

²¹ Analogia feita pelo entrevistado a empresas estatais como PETROBRAS.

maior de diálogo, de aproximação das ONGs com os Estados e os Estados com as ONGs. E derruba algumas arestas, algumas resistências e mantendo as diferenças foi possível estabelecer algumas parcerias. (Entrevistado A2)

Os interesses eram diferentes, eram opostos. Mas hoje em dia eles estão tendendo a buscar o mesmo foco. (...) Eu acho que cresceu bastante nos últimos anos. E agora, a tendência é de crescer ainda mais essas parcerias com o Estado. (Entrevistado C9)

A Constituição de 1988 pode ser percebida como o marco divisor de águas, pois se no período anterior à mesma o relacionamento entre ONGs e Estado era fortemente marcado pela oposição, após sua promulgação, como resultado da descentralização, a realização de ações conjuntas tem sido cada vez mais freqüente. Ampliadas as possibilidades de envolvimento intersetorial na realização de serviços sociais, a Lei 9.790, de 1999, formaliza legalmente as parcerias firmadas entre o poder público e organizações do Terceiro Setor qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

A lei da OSCIP deu a ONGs como [nome da instituição] a viabilidade da operação de Micro Crédito de forma legal conforme legislação vigente e possibilitou a [nome da instituição] condições para acessar recursos públicos. Recentemente a [nome da instituição] foi contemplada em edital público do SEBRAE com projetos de assistência técnica e infraestrutura para o programa de Micro Crédito. (Entrevistado C8)

Diante desse depoimento, percebe-se a ampliação das possibilidades tanto de parceria entre Estado e ONGs, quanto do espaço de manobra dessas. Essa abertura, contudo, não vem desvinculada da preocupação com a eficiência, eficácia e efetividade das ações desenvolvidas pelas ONGs, como retrata o depoimento a seguir:

Eu percebo que há uma preocupação maior com o resultado. Uma preocupação maior com controle, até pela própria legislação mesmo de responsabilidade administrativa. (Entrevistado C8)

Assim, as "preocupações" são transmitidas pelos órgãos governamentais às ONGs parceiras, sob a forma de "exigências" que serão identificadas e analisadas no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 7

7 PARCERIAS COM ÓRGÃOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E COM O ESTADO

Em um cenário marcado pelo redirecionamento da cooperação internacional para outras regiões, pela percepção de descrédito quanto à atuação governamental formada a partir de

ações paliativas desenvolvidas pelo Estado, pela perspectiva mais otimista de um Estado mais permeável à dinâmica de organizações do Terceiro Setor, sinalizando para uma possível abertura e conseqüente estreitamento dos laços de parceria, a reflexão e identificação de exigências e fatores dificultadores torna-se de grande importância para a identificação e superação dos possíveis “entraves” à concretização de ações intra e intersetoriais entre ONGs, organizações do Norte e o Estado.

Desse modo, este capítulo apresentará e analisará os resultados de pesquisa, na primeira parte, no que tange às “exigências” feitas por órgãos de cooperação internacional e pelo Estado no contexto de parcerias firmadas com as ONGs A, B e C e seu impacto na gestão das mesmas. Na segunda parte, serão apresentados os “fatores dificultadores” e sua influência na gestão das organizações pesquisadas.

7.1 Parcerias intra e intersetoriais: exigências percebidas

As motivações que conduzem organizações do Terceiro Setor a estabelecer parcerias intra e intersetoriais podem variar de acordo com o interesse das partes envolvidas, bem como a relação firmada entre ambas. Nessa relação, algumas “exigências” feitas por financiadores internacionais e Estado são percebidas pelas ONGs pesquisadas. Os dados serão analisados em conjunto ou, individualmente, quando a exigência partir de somente um dos financiadores. As principais exigências descritas pelos entrevistados, com relação à cooperação internacional, foram: profissionalização da organização - ONG A: 25,00%, ONG B 57,14% e ONG C 54,55%, projetos bem elaborados – ONG A: 25,00%, ONG B: 28,57% e ONG C: 36,36% , apresentação de relatórios de atividades/financeiros – ONG B: 28,57% e ONG C: 45,45%, prestação de contas – ONG B: 57,14% e ONG C: 18,18% (TAB. 16).

Já com relação ao Estado, os entrevistados citam como maiores exigências: a profissionalização da organização – ONG A: 75,00%, ONG B: 14,29% e ONG C: 9,09%, projetos bem elaborados – ONG A: 50,00%, ONG B: 14,29% e ONG C: 9,09%, a contrapartida financeira – ONG A: 25,00%, ONG B: 14,29% e ONG C: 27,27%, e a prestação de contas – ONG A: 25,00% e ONG C: 9,09% (TAB. 16). Os depoimentos serão

apresentados sem, no entanto, seguir necessariamente a mesma ordem apresentada na tabela abaixo.

TABELA 16

Exigências percebidas na parceria com órgãos de cooperação internacional e o Estado

Itens discriminados	ONGNs			Estado		
	%			%		
	ONG A	ONG B	ONG C	ONG A	ONG B	ONG C
Profissionalização da organização	25,00	57,14	54,55	75,00	14,29	9,09
Projetos bem elaborados	25,00	28,57	36,36	50,00	14,29	9,09
Relatórios de atividades/financeiros	25,00	28,57	36,36	-	-	9,09
Prestação de contas	-	57,14	18,18	25,00	-	9,09
Avaliação de impacto do projeto/programa	-	14,29	27,27	-	-	-
Auditoria	-	14,29	18,18	-	-	9,09
Contrapartida	-	14,29	9,09	25,00	14,29	27,27
Cumprimento do projeto	25,00	-	9,09	-	-	-
Visita técnica de acompanhamento dos projetos	50,00	-	9,09	25,00	-	-
Projetos com nível de exigência diferenciados	-	-	-	-	-	9,09
Aplicação integral do recurso no objeto do projeto/programa	-	-	18,18	-	14,29	-
Visibilidade	25,00	14,29	9,09	25,00	-	-

Fonte: Dados de pesquisa

Nota: A soma das frequências é superior a 100%, por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta.

Para os entrevistados, a profissionalização das organizações financiadas é a principal exigência feita tanto pelas ONGNs, como pelo Estado. Não se sabe se tal exigência decorre da concorrência em virtude da escassez de recursos financeiros, da profissionalização dos próprios financiadores, ou da necessidade de dados para, em “efeito dominó”, responder às exigências de seus próprios parceiros, no caso das ONGNs. O fato é que os doadores têm exigido dos donatários competência técnica.

(...) mudanças nas exigências tendendo para uma profissionalização. Provavelmente a organização internacional não era muito exigida sobre os recursos que recebia, consequentemente não exigia muito das organizações financiadas. (Entrevistado B4)

Quando a gente começou aqui, a [nome da instituição] era superpequena tinha uma pessoa no passado que fazia a administração no livro de caixa, era suficiente. Só que agora não pode mais nunca. Tem todo um rigor. (...) aqui esse ano teve toda uma reformulação de, controle interno, de procedimentos administrativos. (Entrevistado A 1)

O que se pode perceber nos depoimentos acima é que organizações financiadas, não acostumadas à exigência de rígidos controles por parte das ONGNs sobre a aplicação dos recursos recebidos, subestimaram a necessidade de adoção de procedimentos e ferramentas de gestão. O processo de administração da ONG A utilizado no passado não é mais suficiente para fazer face aos novos desafios organizacionais. Assim, diante da necessidade de responder eficazmente às exigências de seus financiadores, o aperfeiçoamento da gestão tornou-se fundamental para as organizações do Sul. Vale lembrar que a adoção de procedimentos e ferramentas gerenciais e de condições de trabalho possibilitam a otimização dos recursos, a obtenção de melhores resultados a curto prazo e a garantia da sustentabilidade a longo prazo. Os depoimentos abaixo comprovam esse fato:

Hoje a tendência é das organizações se tornarem menos, digamos assim, empíricas e mais técnicas pra gerenciar melhor os recursos e os empregados. (Entrevistado C9)

(...) as organizações que estão no Terceiro Setor se não buscarem realmente a profissionalização, uma atuação mais efetiva e mais comprometida com o social e visando a sustentabilidade, então vão acabar por sumir. (Entrevistado B7)

A [nome da instituição] tem se preocupado também em dar condições ao pessoal de campo. Por exemplo, a gente tem um kit que a gente chama “kit escravo”, que é um celular, um carro e um laptop. Porque assim, como a gente não tem escritório ... você é alcançado em qualquer lugar, em qualquer hora. (Entrevistado C10)

Só para você ter idéia hoje 98% dos empregados da [nome da instituição] tem curso superior, e muitos deles mestrado. (Entrevistado C5)

Eu acho que a sociedade tem ainda uma visão errônea de que todo mundo que trabalha numa ONG tem que ser voluntário. Profissionalização demanda dedicação, requer investimentos. (...), o setor sem fins lucrativos ele tem que ser mais profissional do que o setor com fins lucrativos porque a gente gerencia dinheiro de doação e isso é muita responsabilidade. (Entrevistado C3)

As ONGs são responsáveis perante múltiplos colaboradores: membros, voluntários, doadores, comunidade, governos e cidadãos/famílias beneficiárias que, embora possam ter pontos de vista divergentes sobre as prioridades, estilo e cultura da organização, esperam das instituições financiadas resultados concretos, decorrendo daí a necessidade de adoção de mecanismos de gestão. Contudo, a sociedade tem, algumas vezes, uma visão equivocada dessa profissionalização, por entender que as pessoas que trabalham em ONGs devem ser voluntárias e por conceberem os gastos realizados com treinamento como despesa e não como investimento.

O extrato a seguir ilustra que, além de adequado gerenciamento de fatores sob o seu controle, as ONGs devem monitorar e avaliar o ambiente externo, como condição para o seu sucesso e perenidade.

Pra captar é preciso ter clareza de como se movimenta esse cenário. É preciso ter propostas bem elaboradas, é preciso você ter o que mostrar, é preciso ter realmente ações consolidadas. (Entrevistado C6)

Deve-se ressaltar que, não obstante as exigências de seus financiadores, a questão da reestruturação aparece como decorrência, como bem afirma Fischer e Fischer (1993), do aumento da complexidade das próprias organizações. Para serem reconhecidas pelo Estado, as organizações devem agir com profissionalismo e, para tal, necessário se faz o redesenho de sua equipe técnica, como fica evidente no depoimento abaixo:

Ele exige que a instituição seja reconhecida. E para que a instituição seja reconhecida ela tem que ser profissional. Então a gente aí começa a questão da contratação de pessoas próprias da área, (...), para poder ampliar mesmo o programa, fundamentar bem os projetos e conseguir parcerias. (Entrevistado B8)

Como uma das respostas às exigências externas e internas, a ONG A, por exemplo, implementou, em 2000, ações que a fortalecessem na qualidade de instituição que procura ser referência em sua área de atuação, realizando inúmeras capacitações como o Curso de Gestão Institucional e a Oficina de Nivelamento da Linguagem em Planejamento, Monitoramento e Avaliação – PMA (Relatório Anual, 2000).

Desse modo, a perpetuidade e sustentabilidade das ONGs pesquisadas encontra-se associada à sua capacidade de constituir-se e projetar-se no espaço público como ator social que se mostra eficaz em suas ações. Torna-se importante que essas organizações divulguem as suas intenções, mostrando que as mesmas são legítimas, que existe transparência e seriedade no trabalho que realizam e que têm condições de realizar aquilo a que se propõem.

A questão da visibilidade foi destacada por 25,00% dos entrevistados da ONG A e 9,09% da ONG C como uma exigência feita por organizações do Norte e por 25,00% dos entrevistados da ONG A como uma exigência do Estado. Procurar conhecer possíveis financiadores e fazer-se conhecido é uma postura estratégica a ser assumida por organizações cujo foco seja a busca de visibilidade pública sobre seu próprio trabalho. Desse modo, sair da clandestinidade, participar de eventos de grande repercussão e estabelecer contatos diversos é uma prática a ser

utilizada pelas ONGs com o objetivo de ampliar sua capacidade de captação, tornando-se conhecida de parceiros em potencial, maximizando suas chances de financiamento, como se pode observar nos seguintes depoimentos:

Nós temos também uma postura muito estratégica. Por exemplo tem fórum do BIRD. Sempre tem alguém da [nome da instituição] representando no fórum do BIRD. Isso faz com que a gente marque presença nesses fóruns. Contatos estratégicos. Nosso diretor faz contatos com diretores de outras organizações também. Quer dizer, há uma intenção política de fazer divulgação da organização. (...) é uma rede de informações. Porque você sabe deles e eles sabem também da própria organização. E muitas vezes quando eles sabem primeiro da gente já facilita muito porque aí você chega lá já com uma imagem boa, pra poder negociar o projeto. São negociações longas, você não negocia um projeto com uma cooperação internacional a curto prazo. São negociações de médio a longo prazo. De até dois anos de negociação pra você ter um recurso desse. O nível de exigência até pela competitividade dos recursos é muito alta. De competência técnica das pessoas que estão envolvidas na gestão do projeto. (Entrevistado C8)

(...) ter relacionamento, palavra-chave em captação de fundos. Quer dizer, mesmo que você ainda não tenha captado fundos de alguém, mas ele é parceiro potencial, tem que desenvolver o relacionamento, as pessoas têm que saber o que o [nome da instituição] faz. Você tem que estar cultivando isso o tempo inteiro. Então, informação e relacionamento são chaves em captação. (Entrevistado C7)

Nesse contexto, diante da necessidade de divulgar suas ações, a comunicação desponta como ferramenta capaz de projetar, no espaço público, as ONGs como importantes atores sociais, ampliando-lhes as possibilidades de parcerias, quer seja com órgãos de cooperação internacional, Estado ou empresas privadas, quer seja por meio de doações oriundas de pessoas físicas e jurídicas, como se pode observar abaixo:

Aumentar a visibilidade da instituição garantindo reconhecimento perante a sociedade e captando mais pessoas e/ou recursos simpáticos à causa (Entrevistado A1).

Se a comunidade não conhece, não encontramos credibilidade e as parcerias se fechariam (Entrevistado B5).

Posicionamento da imagem, fortalecimento da [nome da instituição], divulgação de seus trabalhos, conseguir mais doadores (Entrevistado C5).

É uma forma de prestar contas à sociedade do uso de recursos, mostrar a necessidade de envolvimento de empresas e comunidades no serviço social (Entrevistado C11).

Os depoimentos acima parecem mostrar que as organizações do Terceiro Setor têm se esforçado para divulgar o seu trabalho e, conseqüentemente, mediante aumento da visibilidade, do posicionamento de sua imagem perante a sociedade e da ampliação do

alcance das informações a formadores de opinião, legisladores e comunidade, atrair novos parceiros.

Para divulgar suas ações, as organizações podem se utilizar de diversos meios, contudo, apesar do uso da Internet, as ONGs pesquisadas ainda privilegiam os informes/boletins, meio tradicional, para a comunicação com a sociedade – ONG A: 100,00%, ONG B: 28,57% e ONG C: 63,64%. Outros meios também utilizados são: jornal próprio – ONG A: 100,00% e ONG C: 54,55; rádio - ONG A: 75,00%, ONG B: 14,29% e ONG C: 54,55%; revista própria – ONG A: 75,00%; ONG B: 14,29% e ONG C: 45,45%; TV – ONG A: 25,00% e ONG C: 63,64%; Jornal comercial – ONG A: 25,00%, ONG B: 14,29% e ONG C: 36,36%, e revista comercial – ONG A: 25,00% e ONG C: 45,45% (TAB. 17). De modo ainda incipiente, as organizações também utilizam vídeos institucionais para divulgar os programas desenvolvidos – ONG A: 25,00%.

TABELA 17

Meio e forma de comunicação das ONGs com a sociedade em geral

Itens discriminados	ONG A %	ONG B %	ONG C %
Informes/boletins	100,00	28,57	63,64
Internet	100,00	-	54,55
Jornal próprio	100,00	-	54,55
Rádio	75,00	14,29	54,55
Revista própria	75,00	14,29	45,45
TV	25,00	-	63,64
Jornal comercial	25,00	14,29	36,36
Revista comercial	25,00	-	45,45
Vídeos institucionais	25,00	-	9,09

Fonte: Dados de pesquisa

Nota: A soma das frequências é superior a 100%, por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta.

No âmbito da parceria com órgãos de cooperação internacional, projetos bem elaborados são a segunda exigência percebida por 25,00% dos entrevistados da ONG A, 28,57% da ONG B e 36,36% da ONG C como de maior impacto na gestão das ONGs, tendo em vista a necessidade de aperfeiçoamento ou contratação de profissionais com capacitação técnica para elaborar boas propostas. Além de boa argumentação e propostas de ação, a apresentação de indicadores sociais que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, e outros, são importantes, pois auxiliam na contextualização da proposta e justificam a necessidade dos

recursos, aumentando as chances de financiamento do projeto apresentado, como mostram os depoimentos abaixo:

(...) nós não temos uma pessoa especificamente para trabalhar esta questão de desenvolvimento de recursos, de elaboração de propostas, então este é um fator que dificulta bastante. (Entrevistado B2)

Hoje, projeto nenhum é apresentado se não for com instrumento de plano de negócio ou planejamento estratégico. Simplesmente você não faz um planejamento numa folha de papel. Tem que ter toda uma contextualização e uma divulgação mesmo do projeto. Você tem que ser bom no que faz e você tem que ter bom argumento pra dizer que aquele projeto vai causar impacto. Então já não é tão fácil mais você captar recurso e convencer uma organização internacional de por recursos. (Entrevistado C8)

O desenho de projetos consistentes também foi apresentado por 50,00% dos entrevistados da ONG A, 14,29% da ONG B e 9,09% da ONG C como uma exigência do Estado. Ademais, os projetos, de acordo com o órgão governamental, podem apresentar níveis de exigência diferenciados, como relatado por um dos entrevistados.

Procurando adequar-se às exigências do Estado, a ONG A buscou qualificar suas propostas técnicas, mediante adoção de instrumentos como, por exemplo, os roteiros de estudo de viabilidade e discussão de medidas (Relatório Anual, 1999).

Para organizações como as ONGs pesquisadas, que vivem dentro de rígidos orçamentos, a exigência de contrapartida pode configurar um grande problema, como relatam 25,00% dos entrevistados da ONG A, 14,29% da ONG B e 27,27% da ONG C, referindo-se às parcerias firmadas com o Estado. De acordo com o pactuado na execução do objeto do convênio, entre a ONG A e o Instituto de Terras de Minas Gerais – ITER, por exemplo, cabe à organização conveniada comprovar a aplicação da contrapartida, na forma de serviço, bens ou dinheiro.

Segundo os depoimentos abaixo, diante da limitação de recursos financeiros, as ONGs A e C optam pela contrapartida, exigida pelo Estado, na forma de bens ou serviços como a cessão de espaço físico, equipamentos ou funcionários. Se, por um lado, essa estratégia lhes assegura a formalização da parceria, por outro, tal opção pode conduzi-las à necessidade de criar artifícios para que suas ações não sofram descontinuidade.

O governo, dependendo do governo, mas a maioria a contrapartida é 30%. Mas você pode utilizar na contrapartida telefone, carro, mão-de-obra. (Entrevistado A3)

A gente dá, a contrapartida é o técnico, o espaço físico, são os equipamentos. Então às vezes a gente disponibiliza isso pra o projeto e a gente fica descoberto, tendo que criar administrativamente, uma estratégia pra dar conta. (...) o dinheiro que entra, ele entra e sai. A gente não fica com nada, nenhum recurso pra nossa estrutura desses recursos que a gente trabalha. O dinheiro vem pra realizar aquela ação. Ele só entra e sai automaticamente. Aí, como trabalhar isso...como manter essa contrapartida e manter a casa, as outras coisas, os outros compromissos funcionando? (Entrevistado C6)

A exigência de aplicação integral do recurso no objeto do projeto/programa aparece nos depoimentos como uma exigência do Estado e, também, como exigência dos órgãos de cooperação internacional. Enquanto algumas organizações financiadoras não permitem que os recursos sejam utilizados com gastos administrativos, outras o restringem, segundo um dos entrevistados, a percentuais mínimos.

Nós temos uma exigência que tem que estar dentro do orçamento e também dentro da realização do orçamento que é um gasto de 10% no máximo com a parte administrativa e 90% deve ser aplicado no [objeto do programa]. (Entrevistado B3)

A contrapartida financeira é também uma exigência das ONGNs, segundo 14,29% dos entrevistados da ONG B e 9,09% da ONG C. Ainda com relação aos projetos, a organização proponente deverá observar, conforme apontado por 25,00% dos entrevistados da ONG A e 9,09% da ONG C, no âmbito da cooperação com organizações do Norte, dois pontos: a demanda levantada e sua capacidade de execução, pois, uma vez firmada a parceria, a ONG deverá, necessariamente, cumprir a proposta apresentada.

Quando a gente coloca no projeto que vai executar cinco projetos pilotos, atender a tantas famílias, aí a condição seria esta (...). Então a gente tem que buscar dar conta daquilo. (Entrevistado A1)

Após a implementação do projeto, a ONG deverá mostrar a seus financiadores como os recursos recebidos foram aplicados. Nesse contexto, a prestação de contas apresenta-se como um imperativo ético e político, que possibilita às organizações construir sua legitimidade e credibilidade junto aos parceiros e à opinião pública, diz Inoue (1997).

Segundo os entrevistados, a prestação de contas é uma exigência feita por parceiros internacionais e pelo Estado. No contexto da parceria, a ONG financiada deverá observar os itens passíveis de financiamento, haja vista que a não atenção às regras de aplicação dos

recursos poderá causar desconfortos entre as partes como a restituição parcial ou, até mesmo, integral dos valores recebidos acrescidos de juros, como se pode observar no extrato abaixo:

Na prestação de contas é muito importante então observar muito bem o que um financiador permite, o que outro permite. Pra você ter uma idéia, o nível de detalhamento eu tive financiador que não permitia, por exemplo, na definição das regras, que nas refeições se comesse sobremesa. Então são detalhes ... Então você manda uma prestação de contas, com esse nível de detalhamento e ocorre esse tipo de informação equivocada. Se você não sabe gerenciar uma informação pequena, quem dirá grande. (Entrevistado C7)

O Estado utiliza-se de mecanismos legais como o Decreto Nº 10.710/2001, para estabelecer critérios para a prestação de contas. Esse documento traz informações como: prazo para apresentação da mesma; devolução do saldo remanescente, acrescido de rendimentos de aplicação, se for o caso; impossibilidade de realização de despesas fora do prazo previsto para aplicação dos recursos.

Para ilustrar essa situação, o Convênio firmado entre a ONG A e o Instituto de Terras de Minas Gerais – ITER, em julho de 2002, exigia:

Restituir, ao concedente, o valor total ou parcial transferido, atualizado monetariamente a partir da data do recebimento, acrescido de juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Pública, nos seguintes casos:

- a)
- b) não apresentação da prestação de contas conforme pactuado;
- c) utilização dos recursos em finalidade diversa à estabelecida neste convênio;

Em suma, por meio da prestação de contas, ONGs informam a seus financiadores como os recursos foram aplicados e quais os resultados alcançados. De modo geral esse documento limita-se à formalização de processos burocráticos, que demandam a reunião de dados, muitas vezes, geograficamente dispersos em virtude da natureza do projeto financiado e da mobilização de funcionários.

Além da prestação de contas, a apresentação de relatórios de atividades e/ou financeiros que evidenciem as ações que estão sendo implementadas e os gastos efetuados, de modo que o financiador mantenha controle da situação, é apresentada por 25,00% dos entrevistados da ONG A, 28,57% da ONG B e 36,36% da ONG C como uma exigência feita pelos parceiros internacionais e por 9,09% dos entrevistados da ONG C pelo Estado. Os extratos abaixo mostram essa situação:

Essa dinâmica de relatórios está presente em todos recursos que a gente capta (...), sempre tem compromisso dentro do estabelecido, a prestação de relatórios financeiros e de atividades. (Entrevistado C6)

Pelo menos duas vezes por ano, por via de regra e imediatamente depois de concluído o projeto, a entidade jurídica enviará relatório financeiro e de atividades. Relatórios atrasados poderão retardar o pagamento dos recursos aprovados. O relatório financeiro deve estender-se sobre os recursos financeiros investidos no projeto – recursos financeiros da [nome da instituição internacional], contribuição própria, recursos disponibilizados por outras agências, fundos públicos etc, e os juros produzidos na conta bancária do projeto.

Os relatórios financeiros e de atividades deverão transmitir de forma expressiva em que medida o objeto foi alcançado. (Acordo de Parceria firmado entre a ONG A e uma agência de cooperação internacional)

Além disso, de acordo com um dos entrevistados, a ONG, na qual trabalha em “efeito dominó”, repassa a exigência de envio de relatórios às organizações com as quais realiza parcerias, podendo estas ser outras ONGs ou associações comunitárias.

Todas as parcerias e os projetos especiais também, eles nos enviam relatórios, assim como nós prestamos relatórios para o governo de tudo o que é realizado. (Entrevistado C6)

A exigência de informações muito detalhadas impacta negativamente a organização, pois os funcionários têm que dedicar grande parcela de seu tempo à elaboração dos relatórios, em detrimento do trabalho em campo, como mostra o depoimento abaixo:

Muitos relatórios, muito burocráticos. Essa questão de você ter que ficar dentro do escritório fazendo relatórios. Independente do programa tem que ter relatório semanal ou senão mensal. E aí naqueles relatórios você tem que colocar um calhamaço de duzentas folhas que acaba que pra você produzir um relatório desse você leva no mínimo duas semanas. Então você fica duas semanas no campo, duas semanas produzindo relatórios (Entrevistado A3)

Verifica-se, ainda, que a inexistência, por parte de quaisquer financiadores, de um modelo padrão de relatórios, bem como o cumprimento rigoroso de prazos exige das ONGs pesquisadas grande esforço de gestão, uma vez que a organização deverá: manter em seu quadro funcional técnicos especializados; desenvolver sistemas de computação para o cruzamento e sistematização de dados, visto que um único projeto poderá desenvolver a mesma ação em localidades geograficamente dispersas; construir indicadores que demonstrem o impacto das ações desenvolvidas.

A não observância aos prazos ou tipo de informação requerida pode resultar em sérios danos para a organização financiada como, por exemplo, a suspensão da remessa dos recursos e, conseqüentemente, paralisação das ações e não atingimento dos objetivos. Os depoimentos abaixo comprovam esse fato:

Todo mês o afiliado tem que enviar até o dia dez o relatório técnico integrado, o relatório financeiro, relatório da área educativa. Aí eu pego estes relatórios, faço um resumo e aí nós pegamos os outros relatórios e é tudo enviado ao escritório internacional. E se, falta alguma informação eles podem achar que não houve nenhum avanço (...), pode acontecer deles não enviarem os recursos por causa disso. (Entrevistado B2)

Cada um gosta de um tipo de relatório, então alguns mais objetivos, alguns mais detalhados, outros mais estatísticos, outros mais sentimentais, como história de vida. Então é um verdadeiro aprendizado cultural porque não existe um formato único pra atender todos eles. De uma certa maneira, a gente sente que teve que andar muito na linha porque eles são bastante rígidos. Você deve sempre se anteceder ao prazo. . (Entrevistado C7)

Querem saber quantas reuniões teve, quantas viagens foram, quantas crianças são atendidas, quantas crianças passaram de ano, o peso ... é bem assim. (...). a gente não manda também só o relatório, eles sempre pedem uma complementação mais quantitativa. (Entrevistado A1)

O tipo de dado requerido pelos financiadores pode variar de acordo com a modalidade do projeto financiado ou a preferência do financiador. Alguns priorizam os dados quantitativos; outros, os qualitativos, como mostram os depoimentos abaixo:

(...) no caso da França, eles captam por doações, e não adianta você por uma análise qualitativa no relatório porque lá eles não vão por isso nas publicações deles. Eles colocam só: "O seu projeto tirou tantas crianças da desnutrição, seu projeto tirou tantas pessoas da rua. (Entrevistado A1)

O quantitativo está muito presente. É muito solicitado, mas existe também essa preocupação muito forte pelo dado qualitativo. Na verdade, aqui em [nome da instituição] os dois são preocupantes. (...). Nós temos relatórios mensais que, normalmente, são os dados quantitativos, que são mais pontuais. Os dados qualitativos de três em três meses nós enviamos para o escritório de [nome da instituição internacional], dados sobre a qualidade do programa nacional. (Entrevistado B8)

(...) projetos de desenvolvimento social, mais qualitativo. Projetos de área de micro crédito, por exemplo, muito, muito quantitativo. Números, índices, indicadores (...). O programa de micro crédito faz muito uma avaliação quantitativa, mas e a qualitativa? Já o projeto, por exemplo, de desenvolvimento comunitário, você avalia o impacto. Você avalia qualitativamente o impacto que aquele projeto teve na comunidade. (Entrevistado C8)

Alguns entrevistados fazem uma crítica à preferência de alguns financiadores por dados quantitativos. Kadt (1998) ressalta que a ênfase excessiva à quantificação, a resultados

precisos, as medidas e controles podem conduzir as pessoas a desprezar as mudanças qualitativas que muitas vezes não podem ser medidas ou quantificadas com precisão, mas podem ser descritas; enfatizar excessivamente os produtos em detrimento do processo; abandonar a necessidade de manter a visão estratégica, ou seja, deixar de ver o conjunto por estar preso aos detalhes.

E aí a gente faz também essa crítica deles só cobrarem o quantitativo e não irem logo ver o qualitativo, o processo eles pouco se importam. (Entrevistado C6)

A fala do entrevistado abaixo parece mostrar que nem sempre é possível traçar um diagnóstico do programa implementado junto aos cidadãos/comunidades-beneficiários somente por meio de análise quantitativa:

(...) por exemplo, a gente descobriu depois disso que o nosso público é o mesmo público compensatório do governo, ligados à bolsa escola, bolsa renda, há uma coincidência. Coisa que a gente não fazia relação nenhuma e que é importante. (...). a pesquisa é feita de duas formas: a gente faz uma análise quantitativa e a partir do ano passado a gente começou a qualitativa a partir dessa metodologia de grupos focais. (...) A gente trabalha com taxas de juros. Aí você começa a captar e vê que eles vão dizer, “não, a taxa de juros é muito alta”, conversando entre eles. Coisa que se você perguntasse: “O que você acha da taxa de juros?” “Não, a taxa de juros está boa”. Na pesquisa quantitativa sai: “tantos % acha que a taxa de juros está boa”. Mas na pesquisa qualitativa você tem uma impressão mais realista do que eles acham do programa. Do que precisa mudar, que produto mais você acha que poderia estar inserindo, na parte que é uma demanda da comunidade que antes não ia chegar nunca pra você. (...). E a gente consegue tirar impressões muito importantes para redefinição da prática. (Entrevistado C10)

Além do acompanhamento feito por meio de análise dos relatórios enviados, alguns financiadores passaram a adotar a prática de submeter as instituições parceiras a avaliação periódica, realizada por equipes técnicas independentes (FISCHER; FALCONER, 1998). A visita técnica de acompanhamento ao projeto, indicada por 50,00% dos entrevistados da ONG A e 9,09% da ONG C, pode ser entendida como uma oportunidade para a instituição garantir a manutenção e/ou ampliação do financiamento e aprofundar laços de parceria, estabelecendo vínculos mais próximos e duradouros com o parceiro-visitante.

Eles fazem o acompanhamento porque eles vêm aqui também. (...). Pelo menos uma vez por ano vem e aí a gente conversa sobre o projeto. (Entrevistado A1)

Eles fazem muita visita de monitoramento aos projetos, vem conhecer, vem conversar com a assessoria. Eu acho que as provocações que eles trazem são muito enriquecedoras, e fazem realmente a gente pensar as práticas, as ações, reavaliar um pouco o nosso trabalho... acho que são riquezas de relação. (Entrevistado A2)

Hoje tem um maior número de visitas deles, antes era mais difícil (...). Tem visitas, por exemplo, que o cara está passeando no Brasil e liga e resolve vir. Mas, tem visitas que são organizadas exatamente pra isso. Por exemplo, a gente tem um grupo de dezesseis empresários que são doadores que vieram ver o que o dinheiro deles está fazendo acontecer aqui no campo. Passaram três dias visitando os projetos. E geralmente eles saem muito mais impressionados do que, enfim, do que a expectativa antes que eles tinham. Eles saem muito mais satisfeitos com o que viram do que eles pensavam que existia. (Entrevistado C10)

É também desejo do Estado supervisionar as ações realizadas como forma de garantir o cumprimento do convênio. Muitas vezes, essa exigência faz parte dos convênios, como o estabelecido entre a ONG A e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Belo Horizonte que estipulava o seguinte:

Permitir e facilitar aos órgãos competentes do Município a supervisão e o acompanhamento das ações relativas ao cumprimento do convênio, assegurando aos mesmos a possibilidade de, a qualquer tempo, ter acesso às informações nas áreas contábil, administrativa, pedagógica, de saúde e nutricional para garantir o objeto deste convênio.

A realização de avaliações de impacto é percebida por 14,29% dos entrevistados da ONG B e 27,27% da ONG C como uma exigência de seus financiadores internacionais. Ela permite mensurar as transformações efetivamente produzidas pelos projetos/programas desenvolvidos. Cabe salientar, contudo, que a lógica das organizações financiadoras e das financiadas se distancia, já que as primeiras têm maior preocupação com eficiência, enquanto as segundas, com a eficácia das ações desenvolvidas.

(...) um programa de crédito econômico, tem a tendência de se avaliar só sustentabilidade operacional, financeira, inadimplência e tal. Mas o impacto que está gerando na vida da família, (...) é difícil mensurar isso com critérios econômicos. (...) e muitas vezes você tem um dado numérico que não representa o sentimento daquela população que foi pesquisada. (Entrevistado C10)

Uma outra exigência feita por agências de cooperação internacional é a auditoria. Realizada periodicamente, a mesma avalia o desempenho das ONGs e fornece informações para a tomada de decisão das agências de cooperação internacional quanto à continuidade ou não da parceria. Esse fato pode ser verificado nos depoimentos a seguir:

A história de auditoria é uma exigência dela [nome da instituição internacional], pra todo mundo auditoria semestral. (Entrevistado A1)

Tem parceiros que primeiro olham relatório de auditoria, para depois contribuir, depois ajudar, depois apoiar. Ele tem que saber como está indo a organização para ele poder entrar. (...) Eu tenho a exigência do internacional, é que se faça a cada

dois anos auditoria no [nome do programa]. (...) tenho a proposta de a gente auditar todos os [nome do programa] todos anos, para ter um acompanhamento mais efetivo, então assim, a gente está superando a exigência do internacional, essa é a proposta que a gente está executando agora em 2003. (Entrevistado C1)

Muitas exigências afetam diferentes funções da administração, assim, antecipando-se às exigências dos parceiros do Norte, a organização C, com o objetivo de fortalecer a função controle, passou a realizar auditoria anual em todos os programas desenvolvidos. 9,09% dos entrevistados da ONG C também apontam a auditoria como uma exigência do Estado.

Nesse contexto, ter uma política organizacional previamente definida torna-se estratégico para as ONGs por lhes possibilitar a análise de riscos e benefícios, além de melhores condições de negociação com seus parceiros (REIS, 2002).

7.2 Fatores dificultadores percebidos nas parcerias ONGNs, Estado e

Organizações Não governamentais

Sob a perspectiva dos entrevistados, os principais fatores dificultadores identificados no âmbito da parceria ONGNs e ONGs, apresentados na TAB. 18, foram: redirecionamento da cooperação internacional – ONG A: 25,00%, ONG B: 14,29% e ONG C: 36,36%; “vontade do financiador” – ONG A: 25,00%, ONG B: 14,29% e ONG C: 18,18%; e concorrência por recursos – ONG A: 25,00% e ONG C: 18,18.

Na parceria com o Estado os fatores dificultadores mais apontados pelos entrevistados foram: burocracia – ONG A: 75,00%, ONG B: 42,86% e ONG C: 9,09%; incerteza quanto à renovação das parcerias – ONG A: 50,00%, ONG B: 28,57% e ONG C: 27,27%; e recursos inferiores ao montante necessário/oscilações – ONG A: 50,00% e ONG C: 9,09% (TAB. 18).

TABELA 18

Fatores dificultadores percebidos na parceria com ONGNs e o Estado

Itens discriminados	ONGNs %			Estado %		
	ONG A	ONG B	ONG C	ONG A	ONG B	ONG C
Redirecionamento cooperação internacional	25,00	14,29	36,36	-	-	-
“vontade do financiador”	25,00	14,29	18,18	-	-	-
Concorrência de ONGs por recursos	25,00	-	18,18	-	-	9,09
Burocracia	-	28,57	9,09	75,00	42,86	9,09
Incerteza quanto à renovação das parcerias	25,00	-	-	50,00	28,57	27,27
Idioma	-	-	18,18	-	-	-
Recursos inferiores ao montante necessário/oscilações	-	-	-	50,00	-	9,09
Descompasso entre tempo legal e o social pedagógico	-	-	-	50,00	-	9,09
Manutenção da identidade político-ideológica	-	-	-	25,00	-	27,27
Interferência na metodologia utilizada pela ONG	-	-	-	-	28,57	9,09
Expansão desordenada do Terceiro Setor	-	-	-	25,00	-	18,18
Dificuldade de acesso a recursos públicos	-	-	-	-	14,29	9,09
Atraso no repasse dos recursos	-	-	-	-	-	18,18
Legislação	-	-	-	-	14,29	-
Alteração na rotina da ONG	-	-	-	-	-	9,09

Fonte: Dados de pesquisa

Nota: A soma das frequências é superior a 100%, por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta.

Mudanças ocorridas nos contextos socioeconômico e político, interno e externo, impactaram a relação de parceria Norte/Sul. No âmbito nacional, a redemocratização do país (FISCHER, 2002), e no internacional, o fim da Guerra Fria, o avanço do neoliberalismo, a queda do muro de Berlim, e maior divulgação da mídia com referência aos problemas vivenciados por países africanos e asiáticos, dentre outros acontecimentos, conduziram órgãos de cooperação internacional a redirecionar seu foco de atuação para outros países (DURÃO, 1995; FISCHER; FALCONER, 1998; TENÓRIO, 2000), como demonstram os depoimentos abaixo:

Um dia eles vão se retirar do nosso cenário, a tendência é esta, é diminuir a participação deles no país. (Entrevistado B1)

América Latina não é mais prioridade a nível de mundo. A gente sabe que tem a África com questões seriíssimas de fome, de saúde, que chama a atenção de todas as outras organizações. O Leste Europeu que é outro problema sério (...) a própria organização internacional os recursos são mais destinados pra essas áreas do que mesmo pra América Latina e muito menos para o Brasil (...). (Entrevistado C8).

Tem diminuído. Porque eles têm uma discussão que é o seguinte: que há muitos anos eles já apóiam a América Latina, e hoje eles falam que a grande demanda que eles sentem de apoio financeiro, tanto nessa parte de apoio à parte produtiva, como de organização e mobilização é a África. Eles acham que chegou o momento de focar a África e que a América Latina tem todo um processo de luta de organização,

de acesso a fundos públicos que aos poucos ela pode ir se mantendo com os recursos locais mesmos, sem precisar de tanta ajuda externa, internacional. Então existe uma política de cada vez mais ir diminuindo esses recursos que vêm para o Brasil, para América Latina. (Entrevistado A2)

(...) A organização decidiu que a prioridade de recursos será atender aos novos países. Inclusive existe uma proposta de que daqui a cinco anos, países mais antigos (...) como Brasil e México, não receberão mais recursos. Porque a proposta de que (...) estes países sejam auto-sustentáveis, com o desenvolvimento de recursos do próprio país (...). (Entrevistado B2)

Diminuiu, (...) a África talvez seja aí o primeiro país, mas estamos aí com o Haiti que por incrível que pareça é o segundo já que está atrás da África em necessidade, está num estado de miséria. Então eu vejo que os recursos são poucos, para atender a demanda muito grande (...). Nós não podemos comparar o Brasil com uma África, mas também não chegamos ao ponto de um país desenvolvido, morre-se de fome no país ainda. (...) está diminuindo porque outros países estão necessitados. (Entrevistado C11)

O redirecionamento da cooperação internacional para regiões tidas como de maior carência como a África, a Ásia, o Leste Europeu e o Haiti, país não mencionado na literatura especializada, mas detentor de grande carência, exigiu ações das ONGs pesquisadas no sentido de reverter a situação e manter as linhas de financiamento via parceria, como se pode constatar na fala de um dos entrevistados:

Nós tivemos que fazer um esforço tremendo de convencer de que havia gente no nordeste que não é diferente da África. Quando se toma só a média nacional de mortalidade infantil aí, puxa nós estamos no paraíso, então nós começamos a focar, dentro do semi-árido, o sertão, mostrar o sertão. (Entrevistado C12)

Perspicazmente a ONG C mostra a seus financiadores que o Brasil, apesar de ser um país relativamente rico, pelo menos em termos do PIB *per capita*, possui distorções econômicas e sociais gritantes. Os índices, quando analisados no todo, camuflam a desigualdade social de regiões como o sertão nordestino e semi-árido mineiro. Apesar de seu potencial, em pleno século XXI, ainda se morre de fome neste país. Relatórios da ONU e do Banco Mundial apontam o Brasil como o país de maior nível de desigualdades sociais do mundo.

Embora o Brasil não tenha problemas tão vultosos quanto muitos países africanos, que sofrem, por exemplo, com o avanço desenfreado da AIDS e outras doenças infecto-contagiosas, ou as guerras internas motivadas, na maioria das vezes, pela luta em prol da independência, como a travada entre a União Nacional para a Independência Total de Angola – UNITA e o governo angolano, que se arrastou por mais de quarenta anos, a possibilidade de fazer parte do seleto grupo de países desenvolvidos é remota e a má distribuição de renda, um problema ainda a ser sanado. Além da existência de países que necessitam de maior

aporte de recursos, outros fatores também influenciam na diminuição dos recursos para as organizações do Sul. Dentre eles destacam-se: os casos emergenciais causados por tragédias provocadas por atentados terroristas; os naturais, decorrentes de enchentes e terremotos; a própria situação político-econômica do país doador. Pode-se observar isso a seguir:

(...) por exemplo, o evento de 11 de setembro impactou nos fundos também. Então, não só por questões políticas mas questões mesmo do dia-a-dia. Uma enchente, um terremoto. Tem um terremoto no Centro América, por exemplo, o recurso vai todo pra lá. Porque a atenção se volta pra isso, né? Você tem um problema político sério isso também pode vetar a entrada de recursos também.(...) eu estive agora nos Estados Unidos e coincidiu dia 1º de outubro, o dia internacional que a [nome da instituição] pára pra fazer oração pelos doadores. Eu vi muitos casos, inúmeros casos, de doadores desempregados(...). Pedindo oração pra que eles consigam emprego pra eles, pra família, pros filhos. Isso, dentro dos Estados Unidos, que sustentabilidade que você acha que eles vão ter? Por quanto tempo você acha que eles vão continuar doando se também eles não têm uma fonte de renda? Então são implicações que não tem só a ver com o problema do país que recebe, mas do país que levanta também. Se há desemprego, se há estagnação com certeza essa fonte vai cada vez diminuindo mais. (Entrevistado C8)

Com a redução dos recursos internacionais, muitas ONGs ficaram em situação financeira difícil. Nesse contexto, frente à nova realidade, essas organizações tiveram que rever conceitos e buscar recursos de outras fontes. A indisponibilidade de recursos financeiros, entretanto, dificulta a capacitação técnica dessas organizações e essa, por sua vez, impede a eficácia na realização de parcerias, formando um ciclo vicioso que poderá conduzir a organização a reduzir sua atuação, realizar ações de pior qualidade, ou, até mesmo, desaparecer. Diante do exposto, a dificuldade financeira pode ser vista como o “calcanhar de Aquiles” da gestão de organizações do Terceiro Setor. Por outro lado, o desconhecimento de técnicas e procedimentos de captação de recursos tem dificultado suas ações, como pode ser constatado na fala de um dos entrevistados:

Grande parte das entidades, não sabem ainda como da melhor maneira, captar os fundos, há muita dificuldade. Isso é conhecimento. Sabe de uma coisa, que as pessoas às vezes não se dão conta que você precisa até de capital para fazer captação de fundos. (Entrevistado C2)

Outra possível explicação para a dificuldade financeira de organizações do Terceiro Setor é a expansão desordenada, segundo relatam 25,00% dos entrevistados da ONG A e 18,18% da ONG C, dando espaço até mesmo para o surgimento das já conhecidas organizações “pilantrópicas”, que causam desconfiança quanto à credibilidade das demais instituições, como retratam os seguintes depoimentos:

(...) parece que há a multiplicação de ONGs fazendo as mesmas coisas. Eu acho que isso é um problema (Entrevistado A4)

A gente tem um crescimento muito grande do Terceiro Setor ... eu acho que de certa forma desordenado, então há uma entrada aí no mercado de um grande número de organizações não confiáveis (...). (Entrevistado C3)

(...) até as pessoas saberem que essa é a verdadeira, essa é correta demora. É um processo demorado. Você sabe que o ruim prevalece, é sempre assim na cabeça das pessoas (...). Então a gente enfrenta esse grande problema de credibilidade perante a sociedade. Então conseguir doações não é fácil (...) (Entrevistado C1)

Outra dificuldade relatada por 25,00% dos entrevistados da ONG A, 14,29% da ONG B e 18,18% da ONG C é a “vontade do financiador”, também mencionada por BAILEY e LANDIM (1995) e KADT (1998), que se apresenta sob duas formas: a limitação ou fixação do montante de recursos destinados por ONGNs ao país, e o direcionamento de recursos para temas, setores e/ou áreas geográficas específicas, como se pode constatar nos depoimentos abaixo:

Eles mandam uma carta falando quanto eles vão ter disponível para o país, dentro disso a gente faz a aplicação dos programas (...). (Entrevistado B3)

O financiador quer investir numa área de interesse dele (...) (Entrevistado C3)

(...) muitas vezes os projetos são propostos por a gente. De acordo com a necessidade que a gente tem local (...). Por outro lado, é um projeto difícil de você receber um financiamento imediato porque ainda vai ser vendida a idéia daquele projeto. É diferente do doador lá já ter o dinheiro pra determinada atividade e você pegar e fazer uma aplicação. (Entrevistado C8)

Eu acho que eles, de uma certa maneira, gostam da linha de ação e ficam satisfeitos com os resultados e estão abertos a novidades. É claro que tem alguns que têm uma linha programática que você tem que ter uma criatividade ... por exemplo, se trabalha com gênero não vai dar pra você escapar disso, mas dentro dessa linha você pode propor coisas. (Entrevistado C7)

(...) dizem que os recursos que eles têm, para investir no Brasil, é só na área da criança e do adolescente, ou só na área de educação etc. Então, esse é um tipo de posição, você não pode simplesmente trabalhar com as questões que você acha mais necessariamente que deveriam ser trabalhados. (Entrevistado A4)

Objetivando aumentar as chances de terem seus projetos aprovados, as ONGs procuram apresentar propostas alinhadas à linha programática dos financiadores, como se pode observar nos seguintes extratos:

Você tem que estar com o ouvido muito atento pra saber o que o financiador quer ouvir. Então tem financiadores que valorizam mais a questão da mulher. E se não realçar isso, sobrevalorizar, e mostrar em números o seu projeto não é bem visto (Entrevistado C7)

Exigência de localidade, ou de público específico, ou de demanda específica, e aí nós, por conseguinte, por efeito dominó, vamos tendo aquelas exigências incluídas no projeto. (Entrevistado B4)

Essa sujeição à linha programática dos financiadores pode ser comprovada, ainda, pelo que se vê em uma das cláusulas do Acordo de Parceria, firmado entre a ONG A e uma agência de cooperação internacional, na qual aquela se comprometia a:

Trabalhar a questão do gênero como tarefa transversal em todas as áreas de atuação. (Dados de pesquisa)

Apesar de admitir que a disponibilidade dos recursos está “de certa forma” condicionada a interesses do financiador, entrevistados da ONG C dizem acreditar que a rotina da ONG não é afetada por se tratar de:

(...) exigências normais de convênios como prazos, qualidade etc (Entrevistado C11)

A negociação é bilateral. Sempre há contrapartes. (Entrevistado C6)

Eu acho que os procedimentos que a [nome da instituição] tem adotado normalmente estão de acordo com o que é exigido pela parceria (...), em algum tempo isso pode ter impactado, mas hoje, já não mais, porque esta tudo organizado em função dessa demanda (...). A tendência é de que os processos se aprimorem de acordo com as demandas. (Entrevistado C1)

O depoimento acima parece indicar que as ONGs têm procurado aprimorar seus processos de gestão de acordo com as demandas dos parceiros, de modo a ampliar sua capacidade de execução, qualidade das ações desenvolvidas e, principalmente, ampliação de parcerias.

Nesse contexto, o desafio que se apresenta para as ONGs pesquisadas é saber unir seus próprios interesses aos interesses da comunidade e dos financiadores, como relata um dos entrevistados:

(...) o grande desafio é fazer o casamento desses três: a linha de ação do financiador, mais a linha de ação da [nome da instituição], mais o interesse da comunidade. (Entrevistado C7)

Se, por um lado, a adequação às demandas dos financiadores representa maior garantia de financiamento, por outro, as ONGs correm o risco de ter suas agendas influenciadas, visto que passam a priorizar demandas concebidas sob a ótica de temáticas “eleitas” por ONGNs, como já mencionaram Falconer e Vilela (2001).

Voltando à questão da pré-fixação do montante de recursos, as ONGs vêm-se diante da necessidade de priorizar ações em contextos em que a realização de todas é de suma importância. Diante da impossibilidade de apresentar seu próprio orçamento, de acordo com a demanda verificada e necessidades inerentes à organização, a ONG poderá se acomodar, passando a executar ações paliativas, de pequeno impacto; ou adotar postura agressiva e buscar outros parceiros que lhes permitam ampliar e fortalecer suas capacidades financeira e de intervenção.

Sob a perspectiva dos entrevistados, no entanto, há falta de articulação entre as organizações do Terceiro Setor, o que inibe a formação de laços solidários. Nesse contexto, ao invés da socialização dos êxitos e dificuldades vivenciadas pelas ONGs, como forma não só de evitar a repetição de erros ou de fazer investimentos em desenvolvimento de procedimentos administrativos já consolidados, mas também de maximizar a qualidade das ações desenvolvidas e otimizar os recursos, tem-se a perda de informações e “re-trabalho”, além da concorrência por recursos, como mostram os depoimentos abaixo:

Tem aumentado a demanda de recursos. Com certeza o recurso deles não está aumentando na mesma proporção. Então, isso acaba até gerando uma certa competição. (...) eles vão apoiar quem der mais resultados. E aí vai de tudo: manipulação de informação; na divulgação do trabalho também há uma certa competição (...). Você tem que mostrar o seu valor para ser financiado. (Entrevistado A3)

Cada um quer estar fazendo a sua parte para estar aparecendo o nome dela lá: “olha eu fiz”. (...) Sonhando informações, ao invés de estar fazendo uma rede para ter mais recursos, mais apoio (...). Tem muita informação perdida por tudo quanto é lado, e às vezes isso gera re-trabalho, sendo que se tivesse aproveitando informações, experiências que já ocorreram com pessoas, com projetos desenvolvidos, talvez isso diminuísse os gastos com recursos (...). (Entrevistado C4)

As ONGs hoje infelizmente estão se vendo muito mais como competidores do que como parceiras. (...) O Sérgio Moreira do SEBRAE disse o seguinte que as ONGs preferem ser sócias majoritárias de um projeto fracassado do que ser sócio minoritário de uma ação de sucesso. (Entrevistado C10)

Percebe-se que a concorrência por recursos, apontada por 25,00% dos entrevistados da ONG A e 18,18% da ONG C com relação à parceria com ONGNs e 9,09% dos entrevistados da ONG C com relação ao Estado, pode chegar ao extremo de transformar organizações que,

pela própria essência de seu trabalho deveriam atuar em parceria ajudando-se mutuamente, em competidoras, a exemplo de organizações do Segundo Setor que brigam por mercados.

Considerando que grande parte das ONGs atua em parceria, inclusive com órgãos governamentais e agências de cooperação internacional, a realização de mudanças somente será possível mediante o desenvolvimento de trabalho conjunto com outros atores sociais, como relata um dos entrevistados:

Então a gente parte do princípio que a [nome da instituição] sozinha não vai fazer muita coisa se ela não trabalha em rede, se ela não articula, se ela não se junta a outros que têm os mesmos interesses de estar contribuindo para essa transformação. (Entrevistado C6)

Mediante realização de trabalho conjunto, as organizações têm suas ações potencializadas. Atuar em redes, entretanto, ainda não faz parte da rotina de inúmeras organizações do Terceiro Setor. A articulação com outras organizações poderia, por exemplo, propiciar o estabelecimento de cooperações duradouras, capazes de minimizar a incerteza quanto à renovação das parcerias, fator preocupante para 25,00% dos entrevistados da ONG A com relação às parcerias firmadas com ONGNs, como pode ser visto no seguinte extrato:

A dificuldade é a eterna instabilidade (...). Normalmente os projetos são assim, para três ou no máximo quatro anos. Então quando acaba você não sabe se vai continuar, se não vai continuar ... (Entrevistado A1)

A insegurança quanto à renovação da parceria, mencionada por White & Robinson (2000) e Roque (2001), é também relatada por 50,00% dos entrevistados da ONG A, 28,57% da ONG B e 27,27% da ONG C com relação ao Estado. Verifica-se que, em virtude de ajustes no orçamento, mudança de governo, alterações nas prioridades do órgão parceiro, dentre outros motivos, a parceria pode ser interrompida, ou não renovada por alguns meses, ou, até mesmo, definitivamente, como apontado por um dos entrevistados:

Algumas dificuldades que eu vejo com o governo é descontinuidade com os programas. Então você começa muito bem, mas não tem garantia de que aquilo vai continuar. (Entrevistado C7)

Em maio de 2000, por exemplo, parceria firmada entre a ONG A e a Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte foi interrompida pelo órgão governamental, após quase cinco anos, por motivos de ordem política e financeira. Somente depois de muitas discussões e

negociações, a mesma foi restabelecida, em dezembro do mesmo ano, e o programa retomado (Relatório Anual, 2000).

Além disso, o repasse dos recursos nem sempre é realizado de acordo com o cronograma previsto. Recursos liberados em parcelas condicionam o depósito da parcela subsequente à prestação de contas da anterior, contudo atrasos ocorrem em qualquer momento da parceria, mesmo tendo a organização financiada cumprido os requisitos legais. De acordo com 18,18% dos entrevistados da ONG C, o atraso no repasse dos recursos cria grandes problemas para a ONG. O impacto gerado na função organização é evidente, pois a ONG, não raras vezes, tem que realocar recursos de outras fontes para que o projeto não seja paralisado, como se observa no depoimento abaixo:

Nem sempre as parcelas elas chegam no tempo devido. E aí já aconteceu da gente ter que tirar dos recursos que tinha pra cumprir o compromisso e ter que ficar aguardando a parcela do governo. (Entrevistado C6)

A instabilidade provocada por atrasos ou descontinuidade no repasse de recursos públicos às organizações parceiras impedem que as mesmas possam cumprir suas obrigações financeiras. O atraso resulta, entre outros problemas, em protelamento do pagamento de funcionários e encargos sociais. Não se pode esquecer que o não recolhimento dos encargos sociais implica a não-renovação da Certidão negativa de Débito - CND²² e do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CRF²³ e, conseqüentemente, impossibilita firmar convênios com órgãos públicos.

Em meio a problemas decorrentes da redução de recursos financeiros, organizações do Terceiro Setor encontram-se diante de mudanças conjunturais que exigem duplo esforço: adotar nova postura frente ao ambiente, procurando garantir a sua sobrevivência e a qualidade das ações desenvolvidas, e encontrar profissionais que saibam conciliar tecnicidade e filosofia social. Nessa situação, compatibilizar as demandas decorrentes de mudanças ocorridas em nível internacional e manter a sua identidade político-ideológica torna-se uma necessidade imediata das ONGs conforme se percebe nos depoimentos a seguir:

²² CND – comprova a inexistência de débito perante a Previdência Social. A certidão é emitida pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, de acordo com o disposto na Lei nº 8.212, de 24/07/91 e ordem de Serviço nº 207/99 – Diretoria de Arrecadação e fiscalização do INSS (NERC, 2001).

²³ A CRF é emitida conforme disposto na Lei nº 8.036 de 11/05/90 e Circular Caixa nº 177/99 – Diretoria Colegiada – CEF (NEC, 2001).

Muitas organizações estão sendo formadas sem muita base social. (...) ai você vai ter problemas de conseguir recursos, de ter profissionais realmente formados para trabalhar nesta área, porque não pode ser qualquer tipo de profissional. (Entrevistado A 4)

Eu penso que o maior problema foi a gente acompanhar essa mudança em nível planetário e manter a identidade nesse movimento. Manter a identidade político-ideológica nesse movimento, avançando naquilo que a gente tem que avançar, melhorando a nossa intervenção (...). Agora, sem perder de vista o nosso objetivo maior (...), sem perder a nossa identidade. (Entrevistado C 6)

É bom salientar que, segundo Hudson (1999), organizações sem fins lucrativos têm resultados mais eficientes, quando seus membros partilham os mesmos valores e idéias sobre os propósitos e estilo de operação. Assim, manter a identidade político-ideológica da instituição é também uma das dificuldades enfrentadas por essas organizações, segundo 25,00% dos entrevistados da ONG A e 27,27% da ONG C, porquanto o Estado e as ONGs pesquisadas, não raras vezes, possuem visões/ideologias divergentes. Enquanto o primeiro é ainda, em grande medida, voltado para ações paliativas, de forte cunho assistencialista, capazes de minimizar, mas não de solucionar a situação, as ONGs buscam contribuir para transformações efetivas, objetivando garantir a autonomia, melhorar a qualidade de vida das populações carentes e efetivar a conquista da cidadania.

Os depoimentos abaixo destacam a visão assistencialista do Estado, em contraste com a meta de desenvolvimento e sustentabilidade dos cidadãos/comunidades-beneficiárias perseguida pelas ONGs:

(...) se for prefeitura já tem um orçamento muito limitado e estão muito mais voltados pra uma política mais de manutenção das coisas. Assistencialista. Assistencialista do que desenvolvimentista. Se você chega com uma proposta diferenciada assim, numa perspectiva de autonomia, tem resistências enormes dentro desses governos, assim, desse pessoal que vive há muito tempo se utilizando do governo. (Entrevistado C10)

Outra dificuldade enfrentada pelas ONGs, e apontada por 18,18% dos entrevistados da ONG C, é o idioma que, no entender de Poelhekke (1996), constitui uma barreira no relacionamento com ONGNs. Segundo o autor, relatórios e informações são enviados escritos em português ou espanhol, e as organizações financiadoras não têm condição de traduzi-los, quer seja pela inexistência de pessoal capacitado para tal, quer seja pelo volume de documentos enviados. De acordo com um dos entrevistados, para aumentar a confiabilidade dos documentos, esses deveriam ser traduzidos por um tradutor:

Mesmo que tenha no escritório alguém que entenda muito bem inglês, é ideal que os relatórios sejam traduzidos por alguém que faça tradução, pra que seja mais confiável (Entrevistado C7)

Os entrevistados alertam também para o fato de a estrutura administrativa dos parceiros, muitas vezes rotinizada, presa a normas, registros, processos e protocolos, ou seja, burocratizada, poder afetar o andamento do trabalho realizado por organizações do Terceiro Setor. Quanto à cooperação internacional, 28,57% dos entrevistados da ONG B e 9,09 da ONG C apontam a exigência de envio de informações com alto nível de detalhamento como fator dificultador de sua gestão, pois demanda a contratação ou alocação de funcionários de outros setores, exclusivamente para esse fim.

Com relação ao Estado, 75,00% dos entrevistados da ONG A, 42,86% da ONG B e 9,09% da ONG C dizem que o número excessivo de reuniões, a falta de compromisso associada a trâmites inflexíveis, impostos por inúmeros órgãos governamentais, tudo isso interfere no curso das ações desenvolvidas pelas ONGs, além de não resultar em resposta à problemática social:

O excesso de burocracia e de reuniões que não traduzem em respostas para a problemática social (Relatório anual da ONG A, 1994-1995).

O descompromisso e a burocracia que caracterizam o setor governamental têm retardado a ação e, por consequência, os resultados não aparecem como previstos. (Relatório Anual da ONG A, 2000)

(...) a burocracia, de alguma forma, ainda que se tenha vontade política digamos assim, ela atrapalha. (Entrevistado B4)

O Estado, na verdade, ele é muito burocrático. (...). No programa de construção de cisternas, eles exigem: prestação de contas, querem o termo de compromisso escrito, uma foto da família aparecendo a cisterna e a casa. Tem que aparecer, se não eles não aceitam a foto, e o número da cisterna com o nome “ANA não sei o que e o número” (...) mas não fazem um monitoramento mesmo do processo. (Entrevistado A2)

O entrevistado acima faz uma crítica ao Estado que, por estar centrado em procedimentos burocráticos, desconsidera uma importante etapa, ou seja, o monitoramento do processo pedagógico desenvolvido junto às famílias-beneficiárias, pois de nada valerá a construção de cisternas, se essas famílias não incorporarem à sua cultura o correto manuseio da mesma.

Segundo Dulany (1999), a exigência de controles burocráticos excessivos resulta no desvio de foco da ação. A esse respeito, os depoimentos abaixo demonstram preocupação:

A complexidade chegou a tal ponto que está impactando a finalidade da organização realmente que é o trabalho de campo com as comunidades (...). (Entrevistado C 9)
 (...) o Estado é muito carregado, muito pesado, e às vezes emperra muito o desenvolvimento das ações. (...) Então, a burocracia do Estado é uma coisa que atrapalha completamente o trabalho (...). (Entrevistado A1)

Toda a burocracia que tem na prestação de conta, dos relatórios que são muito engessados também. (...). Às vezes o que você gasta com a atividade meio é mais do que o que você gasta com a atividade fim. (Entrevistado A3)

Verifica-se, assim, que exigências burocráticas aumentam o tempo de resposta às demandas e impactam negativamente o desenvolvimento do trabalho de campo. Desse modo, para dar conta dessas exigências, as ONGs pesquisadas têm, muitas vezes, que dedicar maior tempo à atividade meio em detrimento da atividade-fim, fato que causa transtornos a sua gestão.

Um outro entrevistado faz um alerta quanto à diferença de ritmo entre os parceiros:

Eu acho que a administração tem que ter cuidado porque às vezes a tendência é burocratizar. E ONG burocratizada não funciona. Não funciona porque a gente responde a demandas de uma maneira muito rápida, com uma estrutura muito mais reduzida do que uma empresa convencional. (Entrevistado C7)

Acostumadas a dar respostas rápidas, as ONGs pesquisadas sentem-se prejudicadas com a morosidade do Estado. Além disso, diante da liberação de recursos, muitas vezes, aquém do montante necessário, dificuldade também vivenciada por organizações africanas relatada por White e Robinson (2000), algumas ONGs são capazes de lançar mão de seus próprios recursos para implementar projetos que mantenham o padrão de qualidade proposto, ainda que isso possa representar a ampliação de seus problemas financeiros, como se pode observar nos depoimentos abaixo:

Eu acho que o pique do governo é diferente do nosso. Por isso a gente tem que reconhecer, não são todos os setores do governo, mas boa parte deles, que a ONG tem um pique mais rápido, de respostas rápidas, custos mais adequados. (Entrevistado C7)

(...) demanda muito tempo e muita gente. (...) a gente queria fazer algo de qualidade a gente acabou tendo prejuízo financeiro inclusive, porque a proposta inicial era um valor depois veio outro valor e aí a gente já tinha feito o planejamento pra uma coisa mais diferente (...). (Entrevistado A1)

Um outro ponto de atrito entre as partes, ressaltado por 50,00% dos entrevistados da ONG A e 9,09% da ONG C, é a possibilidade de descompasso entre o tempo institucional e o tempo social-pedagógico. A ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos e espaços participativos exigem, segundo Tenório & Rozenberg (1997), tempo e ação continuada. Uma alternativa para solucionar esse impasse seria, como apontado por um dos entrevistados, maior ênfase no monitoramento das ações desenvolvidas:

O monitoramento é fundamental, porque aí eles iam repensar a dinâmica que eles exigem na parceria com a sociedade civil organizada. Eles iam começar a compreender que aquilo que a gente planeja, logicamente, se dá dentro de um tempo. Mas o tempo que se exige pra execução é outro, muito diferente. (Entrevistado A2)

Embora as ONGs possam dar respostas rápidas, a necessidade de cumprir os prazos acordados com a instituição parceira, pode levá-las a suprimir etapas e processos, o que certamente interferirá na qualidade da ação, como afirma um dos entrevistados:

E sem falar que o tempo legal exigido pelo Estado, às vezes não é o tempo social pedagógico que a gente tem que ter com as comunidades, com os grupos. Então, às vezes você acaba limitando ou sufocando os processos, etapas, para dar conta das exigências do Estado. (Entrevistado A2)

O não cumprimento dos prazos gera sanções para as ONGs, como se pode observar no Decreto Nº 10.710/2001 – Execução Orçamentária e Financeira do Município de Belo Horizonte, que prevê em seu artigo 64, incisos I e II:

- I - prazo para conclusão do serviço ou entrega do bem;
- II – penalidades pelo atraso no cumprimento dos prazos estabelecidos;

O descumprimento das cláusulas acordadas pode resultar em advertência, multas, suspensão temporária do direito de participar de licitação e impedimento de contratar com a administração, por prazo de até dois anos, como estabelecido em convênio firmado, em 2002, entre a ONG C e o Ministério da Previdência e Assistência Social.

Detentores de dinâmicas distintas e nem sempre compatíveis, o Estado, muitas vezes, tenta intervir na metodologia e propósito das organizações parceiras, como indicado por 28,57% dos entrevistados da ONG B e 9,09% da ONG C. Enquanto a tomada de decisões no Estado se dá de cima para baixo, as instituições pesquisadas priorizam a gestão participativa, compreendida como o conjunto de processos no qual a ação gerencial se dá mediante

negociação entre os atores envolvidos. A intervenção do Estado na metodologia de trabalho desenvolvida pelas ONGs causa desconfortos, como mostram os seguintes depoimentos:

O Estado quer intervir no processo, na nossa metodologia, no nosso modo de colocar as questões, nos nossos propósitos ... (Entrevistado B1)

(...) questão metodológica às vezes não é compatível com a nossa forma de atuar junto à comunidade. Porque a gente defende e tenta garantir na comunidade uma participação da comunidade. A comunidade é gestora também nos projetos que tem convênio com a [nome da instituição]. E se nessa proposta de ação em conjunto com os governos isso não é respeitado então isso já traz pra gente certos desconfortos. (Entrevista C6)

Além das dificuldades já relacionadas, verificam-se também restrições relacionadas à legislação brasileira aplicável ao Terceiro Setor que, segundo um dos entrevistados, ainda inibem as ações desenvolvidas por ONGs:

(...) as nossas leis brasileiras elas inibem bastante as ações das ONGs, a gente se sente vigiado o tempo todo. (Entrevistado C11)

É bom salientar que organizações do Terceiro Setor realizam, a partir do âmbito privado, ações de natureza pública. Nem todos, porém estão cientes de que o público não se restringe apenas ao estatal, como relata o entrevistado A1:

(...) às vezes o povo nos trata como empresa e a gente não é empresa ... tem uma confusão grande nisso. (...), Às vezes o sindicato quer nos tratar como se fosse empresa. Então, vem às vezes com a lista de exigência e pra você falar com ele que você não tem fonte de renda, que você não tem lucro, que você não pode dar alguns benefícios porque não tem de onde tirar, embora você saiba que é importante... Os bancos, eles entendem como prejuízo ter muitas contas porque o objetivo deles é o lucro. (Entrevistado A1)

O mesmo entrevistado cita também o conturbado relacionamento com os bancos que desconhecem a necessidade das ONGs de abrir conta corrente específica para cada convênio firmado, independentemente do volume de recurso a ser depositado.

Eles entendem como prejuízo porque o objetivo deles é o lucro. (Entrevistado A1)

Além disso, apesar de a lei assegurar às ONGs alguns benefícios, adquiri-los é algo de extrema dificuldade. Por exemplo, para ter direito a benefícios fiscais e acesso aos recursos governamentais, as organizações necessitam apresentar uma série de documentos como declaração de utilidade pública federal, estadual e/ou municipal, registro no Conselho

Nacional de Assistência Social – CNAS e certidões negativas do INSS e FGTS, dentre outros, mas a obtenção dos referidos documentos, de acordo com um dos entrevistados, não é tarefa fácil, em virtude da morosidade de alguns órgãos estatais:

Às vezes alguma declaração que você precisa do Estado demora tanto para expedir um certificado, uma certidão (...). A gente não tem muito prazo (...) e não pode ficar esperando essa burocracia toda. Então eu vejo assim que poderiam ser criadas algumas políticas, normas que facilitassem a vida dessas ONGs. (Entrevistado C 11)

Da mesma forma, para se habilitarem a celebrar parcerias com o Estado, organizações do Terceiro Setor devem comprovar sua capacidade de execução. Para firmar parceria com o Ministério de Educação, por exemplo, as ONGs devem, de acordo com Instruções Normativas do Ministério da Educação e Cultura – MEC (2001), comprovar:

sua capacidade de execução legal, habilidade jurídica e regularização fiscal, inclusive no que se refere à situação de adimplência junto à União, mediante a apresentação de documentos conforme disposto na Instrução Normativa nº 01 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, de 15 de janeiro de 1997.

Tem-se ainda que a realização do objeto da parceria pode impactar o andamento de determinados setores da ONG parceira, uma vez que essas têm sua rotina alterada, como relatado por 9,09% dos entrevistados da ONG C. Alguns convênios exigem a seleção e contratação de grande número de pessoas por prazo determinado, causando sobrecarga para o departamento de Recursos Humanos - RH. Outra questão observada é que, devido ao aumento do volume de trabalho, RH passa a ter dificuldades para interagir com outras áreas, além de negligenciar o acompanhamento e treinamento dos novos membros da instituição, como se pode observar nos depoimentos a seguir:

Há projetos que exigem da [nome da instituição] estruturas de pessoal, de forma de trabalhar, que às vezes ela não tinha experimentado ainda. Que às vezes requer dela contratação de um número enorme de pessoas (...). Então um projeto que requer você contratar 200 pessoas isso tem impacto interno em termos de recursos humanos. Se ela tinha uma política de gestão de recursos humanos ela vai ter que ter também para essas 200 pessoas que estão chegando, que é um projeto temporário, seja de 6 meses, de 1 ano. (Entrevistado C8)

A organização tem crescido tanto que a gente não dá conta de estar treinando e acompanhando estas pessoas. Então acaba que o RH fica muito dentro da área dele, fazendo o que é rotina mesmo. E ... o que acontece é que a gente não tem muito tempo de estar interagindo com outras áreas. (Entrevistado C5)

Outro fator dificultador apontado por 14,29% dos entrevistados da ONG B e 9,09% da ONG C foi a dificuldade de acesso a recursos públicos. Segundo o entrevistado C11, o estabelecimento de parcerias com o Estado demanda tempo e recursos, que poderiam ser evitados caso houvesse, por parte dos órgãos governamentais, maior empenho:

(...) a gente gasta muito tempo para estar também acessando o recurso, há um gasto administrativo, então se tivesse maior facilidade, algum empenho maior do governo, certamente a nossa gente ia agradecer o resultado. (Entrevistado C11)

Mediante análise dos dados, pode-se observar a complexidade dos problemas enfrentados pelas ONGs pesquisadas, no âmbito de parcerias realizadas com ONGNs e Estado, em virtude de fatores dificultadores e exigências feitas.

Como forma de minimizar os impactos gerados em sua gestão e romper com a dependência de recursos oriundos, principalmente, da cooperação internacional, essas organizações têm procurado traçar estratégias que lhes permitam fortalecer o levantamento de recursos financeiros, como mostram os depoimentos abaixo:

A gente busca a captação de recursos dentro do país para estar tentando cobrir este déficit que a parte internacional não está conseguindo cobrir. (Entrevistado B3)

Qualquer que seja a estratégia é fortalecer o levantamento de grupos locais porque à medida que esses recursos internacionais forem diminuindo, nós estamos aí para cobrir esse buraco que vai ficar. (Entrevistado C11)

De acordo com os entrevistados, as ONGs pesquisadas têm procurado captar recursos (TAB. 19) mediante o estabelecimento de parcerias com empresas – ONG B: 71,42% e ONG C: 45,45%; doação nacional – ONG A: 25,00%, ONG B: 28,57% e ONG C: 18,18%; parceria com outras ONGs – ONG A: 25,00% e ONG B: 57,14%; venda de produtos – ONG A: 25,00%; parceria com cidadãos/famílias-beneficiárias – ONG B: 14,29%; realização de eventos como, por exemplo, bingos e almoços – ONG B: 14,29% e campanhas de apadrinhamento – ONG C: 9,09%.

TABELA 19
Diversificação das fontes de financiamento

Itens Discriminados	ONG A %	ONG B %	ONG C %
Parceria com empresas	-	71,42	45,45
Doação nacional	25,00	28,57	18,18
Parceria com outras ONGs	25,00	57,14	-
Venda de produtos	25,00	-	-
Parceria com cidadãos/famílias beneficiária	-	14,29	-
Realização de eventos	-	14,29	-
Campanhas de apadrinhamento	-	-	9,09

Fonte: Dados de pesquisa

Segundo 71,42% dos entrevistados da ONG B e 45,45% da ONG C, as ONGs pesquisadas têm investido na realização de parcerias com empresas nacionais ou multinacionais, via responsabilidade social. De acordo com um dos entrevistados, a área corporativa apresenta-se como parceiro potencial para a apresentação de projetos/programas pela disponibilidade de recursos e, desburocratização:

Além do Estado e dos financiadores internacionais, a gente considera a área corporativa como potencial mercado para a gente investir com grandes propostas de financiamento (...), principalmente considerando a facilidade, a desburocratização. (Entrevistado B7)

Parcerias com organizações do Mercado tornaram-se uma tendência, mesmo assim ainda existe alguma resistência das ONGs quanto à celebração dessas parcerias, como se pode observar no depoimento de um dos entrevistados:

A gente conseguiu um pouco ampliar os nossos horizontes, ter um outro olhar sobre formas de parceria. Agora parceria com a iniciativa privada é uma coisa um pouco desafiante pela própria identidade e jeito de trabalhar da [nome da instituição] (...) Não sei se nosso tipo de trabalho, nossa metodologia, nossa própria concepção de trabalho se adequaria às exigências da iniciativa privada, ou se nós aceitaríamos nos adequar às exigências deles. São questões novas, precisa de mais aprofundamento. (Entrevistado A2)

Outra forma de captar recursos é a associação com pessoas físicas ou jurídicas. As doações realizadas por meio de apadrinhamento apresentam-se como interessante alternativa, haja vista que a existência de vários pequenos parceiros, segundo um dos entrevistados, não deixa a organização tão vulnerável quando da desistência de um desses padrinhos:

(...) a organização ela não se abala muito. É claro que uma crise ela até sofre. É milhares de pequenos doadores, essa é a filosofia. Porque se você tem cinquenta mil, se mil param de contribuir, o seu programa continua. Mas se você tem um grande doador e ele o deixa, aí adeus programa. (Entrevistado C2)

Para o entrevistado B4, as parcerias serão sempre permeadas por interesses:

Aprendemos que é impossível nos manter numa relação, digamos quimicamente pura de interesse. Isso não existe. (Entrevistado B4)

Diante da multiplicidade de financiadores e, conseqüentemente, de interesses, a estratégia de diversificação de parcerias e de captação de recursos em outras fontes torna-se importante para que as ONGs possam, ao mesmo tempo, manter sua sustentabilidade e, principalmente, autonomia.

CAPÍTULO 8

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para tratar da relação entre organizações do Terceiro Setor e seus financiadores, este estudo procurou analisar os aspectos da parceria estabelecida entre as ONGs A, B e C, as agências de cooperação internacional e o Estado, partindo-se da suposição de que as pressões e controles feitos pelos financiadores sobre o desempenho das organizações pesquisadas configuravam mudanças na gestão das mesmas.

Com o intuito de realizar seus objetivos institucionais de forma eficiente, as ONGs pesquisadas têm buscado aprimorar sua gestão mediante desenvolvimento, adoção e adaptação de instrumentos -até então utilizados pelo Mercado e pelo Estado- às suas especificidades. Nesse sentido, essas organizações têm utilizado, em seu cotidiano, as funções planejamento, organização, direção e controle, ou seja, as funções básicas da administração.

Verificou-se que as funções mais afetadas pelas exigências feitas pelos parceiros internacionais e pelo Estado são planejamento e controle. Isso se deve ao fato de o planejamento apresentar o diagnóstico da situação, objetivos da ONG, plano de ação e resultados esperados, e o controle permitir que se verifique se as ações planejadas estão sendo/foram executadas conforme o proposto. Assim, essas funções formam a base de sustentação da manutenção e/ou formalização de novas parcerias.

No que se refere às interações intra e intersetoriais, verificou-se que parcerias firmadas por ONGs, agências de cooperação internacional e Estado não estão isentas de problemas, sendo possível a identificação de algumas “exigências” feitas pelos parceiros às ONGs pesquisadas.

A visibilidade é uma exigência feita tanto por ONGNs quanto pelo Estado. Procurar conhecer possíveis financiadores e fazer-se conhecido é uma postura estratégica a ser assumida pelas organizações financiadas. Diante da necessidade de essas organizações divulgarem suas ações, a comunicação desponta como ferramenta capaz de projetá-las no espaço público como importantes atores sociais, ampliando as possibilidades de parcerias.

Projetos bem elaborados constituem outra exigência percebida pelos entrevistados como de maior impacto na gestão das ONGs, tendo-se em vista a necessidade de desenvolvimento ou contratação de pessoas com capacitação técnica para elaborar boas propostas.

Para organizações que vivem dentro de rígidos orçamentos, a exigência de contrapartida configura-se como um problema para as ONGs pesquisadas, pois, diante da limitação de recursos financeiros, essas organizações geralmente optam pela contrapartida na forma de bens e/ou serviços. Se por um lado essa estratégia lhes garante a formalização da parceria, por outro leva-as a criar artifícios para que suas ações não sofram descontinuidade.

Quanto aos instrumentos de controle dos recursos, destacam-se várias exigências, entre elas, prestação de contas, apresentação de relatórios de atividades/financeiros, visita técnica de vistoria, avaliação de impacto do projeto/programa, apresentação de dados qualitativos e quantitativos e auditoria.

Após a implementação do projeto/programa, a ONG deve prestar contas a seus financiadores, discriminando a aplicação de recursos e apontando os resultados alcançados. A confecção desse documento de natureza burocrática demanda tempo, visto ser necessária a reunião de dados, muitas vezes dispersos geograficamente em virtude da natureza do projeto financiado, e mobilização de funcionários. O acompanhamento das ações, no decorrer de sua implementação, é realizado via relatórios de atividades/financeiros. A exigência de informações muito detalhadas impactam a organização, uma vez que os funcionários têm que dedicar substancial parcela de seu tempo à elaboração dos mesmos, em detrimento do trabalho de campo, tempo esse dilatado pelo fato de os financiadores não apresentarem um modelo padrão de relatórios.

Verifica-se, ainda, que a cobrança de resultados e a necessidade de cumprir prazos exigem das ONGs pesquisadas grande esforço de gestão, visto que essas têm que investir na profissionalização de seu quadro funcional, desenvolver sistemas de computação para o cruzamento e sistematização de dados. A não-atenção às regras de aplicação dos recursos pode resultar na ampliação dos problemas financeiros das organizações, já que essas terão que devolver os recursos recebidos, acrescidos de juros.

Alguns parceiros realizam, também, visitas técnicas para vistoria dos projetos/programas. Essa prática, porém, pode ser percebida como uma oportunidade para a ONG garantir a manutenção e/ou ampliação do financiamento e aprofundar laços de parceria, estabelecendo vínculos mais próximos e duradouros com o parceiro-visitante.

O tipo de dado a ser apresentado na prestação de contas pode ser determinado pela modalidade do projeto financiado ou pela preferência do financiador. Alguns priorizam os dados qualitativos; outros, os quantitativos. No segundo caso, as ONGs pesquisadas podem apresentar algumas dificuldades na coleta e sistematização dos mesmos, quer seja em decorrência de sua limitação financeira, quer seja pela impossibilidade de quantificá-los, visto ser essa uma abordagem delicada que não cobre aspectos subjetivos como, por exemplo, a satisfação pessoal de cidadãos-beneficiários, bem intangível, logo não quantificável.

Outro instrumento exigido é a avaliação de impacto, que permite verificar de que forma as transformações foram efetivamente produzidas pelos projetos/programas desenvolvidos. Nessa questão, a lógica das organizações financiadoras e financiadas distancia-se, visto que as primeiras têm maior preocupação com a eficiência e, as segundas, com a eficácia das ações desenvolvidas.

Por meio de auditorias -externa contratada, interna e internacional- os financiadores avaliam o desempenho das organizações parceiras e obtêm informações para a tomada de decisões quanto à continuidade ou cancelamento da parceria.

Além das exigências, alguns fatores dificultadores também foram identificados no âmbito da parceria realizada entre ONGs, organismos internacionais e Estado, destacando-se, no âmbito da cooperação internacional, o redirecionamento dessa cooperação, o montante de recursos predeterminados, a burocracia e o idioma e, com relação às colaborações realizadas com órgãos públicos, a burocracia, a incerteza quanto à renovação das parcerias, interesses políticos e visões/ideologias divergentes.

Duas são as razões atribuídas para a redução do fluxo de recursos internacionais para o Brasil nos últimos cinco anos: o redirecionamento dos recursos para outras regiões tidas como de maior carência e o entendimento de que as ONGs brasileiras podem captar recursos locais devido à sua história de luta e organização dos movimentos sociais.

Verificou-se também que a situação político-financeira dos países financiados funciona como termômetro para a determinação da direção do fluxo de recursos oriundos da cooperação internacional, em termos de liberação ou retração, como, por exemplo, o que ocorreu em meados da década de 1990, quando a notícia de que o país apresentava ótima situação financeira acarretou a diminuição dos recursos alocados para organizações do Sul. Com a dissolução dessa falsa imagem de suficiência, no entanto, tal fluxo estabilizou-se.

O redirecionamento da cooperação internacional para outras regiões exigiu das ONGs pesquisadas ações que visassem à reversão da situação, entre elas, a busca de parcerias com outras organizações, principalmente aquelas baseadas no país, mas o desconhecimento de técnicas e procedimentos de captação de recursos tem dificultado suas ações. Verifica-se que a indisponibilidade de recursos financeiros dificulta a profissionalização das ONGs o que, por sua vez, impede a eficácia na captação de recursos, formando um ciclo vicioso que pode conduzir as organizações a reduzir sua atuação, realizar ações de pior qualidade, ou mesmo desaparecer. Diante do exposto, a dificuldade financeira pode ser vista como o "calcanhar de Aquiles" da gestão de organizações do Terceiro Setor.

Com a pre-fixação do montante de recursos, as ONGs vêem-se diante da necessidade de priorizar ações em contextos em que a realização de todas é de suma importância. Impossibilitadas de apresentar projetos orçados de acordo com a demanda levantada, essas organizações têm dois caminhos: acomodar-se, passando a executar ações paliativas, ou adotar uma postura agressiva e buscar outros parceiros que lhes permitam ampliar e fortalecer suas capacidades financeira e de intervenção.

Outras dificuldades enfrentadas pelas ONGs são o idioma e a burocracia. Para contornar a barreira da comunicação, organizações do Sul devem contratar pessoa habilitada para proceder à tradução de documentos. Verifica-se também que a estrutura administrativa dos parceiros impacta a gestão das ONGs, pois as exigências burocráticas aumentam o tempo de resposta às demandas, prejudicando o desenvolvimento das ações.

A insegurança quanto à renovação da parceria dificulta a gestão das ONGs pesquisadas, ao impedi-las de cumprir obrigações financeiras com funcionários, fornecedores e até mesmo com o próprio Estado. Impossibilitadas de proceder ao pagamento de encargos sociais, essas

organizações têm a emissão de certidões suspensas e ficam impedidas de firmar convênios com órgãos públicos.

Em meio a problemas decorrentes da redução de recursos financeiros, as ONGs encontram-se diante de mudanças que exigem duplo esforço: a adoção de nova postura frente ao ambiente, que lhes garanta a perpetuidade, a sustentabilidade e a qualidade das ações desenvolvidas; e o encontro de profissionais que saibam conciliar tecnicidade e filosofia social.

A falta de compromisso com a comunidade e uma visão social míope de alguns dirigentes políticos levam, às vezes, as ONGs a desenvolver ações paliativas e assistencialistas. Nesse contexto, a sobreposição de interesses pessoais e políticos aos comunitários afeta as ONGs pesquisadas, ao extrapolar o limite da consecução do objeto da aliança firmada.

Dentre os fatores dificultadores identificados, cabe destacar, ainda, a possibilidade de as ONGs terem suas agendas influenciadas, visto que se obrigam a priorizar demandas concebidas sob a ótica de temáticas “eleitas” pelos parceiros do Norte no desenho de seus projetos/programas.

Quanto às parcerias firmadas com o Estado, dois outros fatores também são apontados como dificultadores. O primeiro deles é a possível intenção do governo de utilizar ações desenvolvidas em parceria com as ONGs em benefício próprio; o segundo é a restrita abertura para o diálogo entre as partes, visto que os projetos são, muitas vezes, concebidos unilateralmente e apresentados às ONGs sob a forma de "pacotes" ou "camisas de força", com restrita possibilidade de proposição por parte dessas organizações. Para maximizar as chances de terem seus projetos/programas apoiados, uma forma encontrada pelas organizações financiadas tem sido a proposição em conjunto com outras instituições ou via Conselhos Setoriais.

A reversão dessa situação, contudo, tem sido, em certa medida, possibilitada, graças à migração de ex-funcionários de ONGs para órgãos públicos. Conhecedores da dinâmica das organizações do Terceiro Setor, essas pessoas mostram-se mais sensíveis, flexíveis e abertas ao diálogo e às mudanças propostas. Além disso, tem contribuído para essa reversão a maior proximidade entre Estado e organizações não-governamentais, propiciada inicialmente pela promulgação da Constituição Federal de 1988, reforçada pela Reforma do Estado e

consolidada pela instituição da Lei das OSCIPs que formalizou legalmente as parcerias. Essa proximidade do Estado, entretanto, é vista pelas organizações pesquisadas com reservas, pois traz consigo o risco da retração da intervenção estatal na área social e o perigo de transformação das ONGs em "braços executores" de ações governamentais.

Nesse contexto, pode-se perceber que afetam direta e negativamente as ONGs duas estratégias que partem do Estado em relação a elas: a delegação de implementação de ações governamentais definidas unilateralmente pelos órgãos governamentais, e a transformação dessas organizações em executoras de trabalhos de interesse do Estado, mediante cooptação, confirmando que a fronteira entre parceria e transferência de atribuições é tênue. Percebidas como fornecedoras de "politiquinhas sociais", ou "ONGsBRAS", e não como parceiras na elaboração, gestão e monitoramento de políticas públicas, essas organizações correm o risco de serem convertidas pelo Estado em organizações "quase-governamentais", sob a forma de organizações do Terceiro Setor, caso em que seu poder reivindicatório é esvaziado.

Assim, respondendo ao problema de pesquisa, pode-se afirmar que as parcerias com agências de cooperação internacional e com o Estado realizadas pelas ONGs pesquisadas impactam a gestão das mesmas, já que se exige delas desenvolvimento e/ou adoção e adaptação de instrumentos de gestão oriundos de outros setores, para que atendam a outras exigências como capacidade técnica, eficiência e eficácia na gestão dos recursos.

Diante da impossibilidade de se manter uma relação "quimicamente pura", estabelecer o maior número possível de parcerias com diferentes atores sociais é uma estratégia a ser perseguida por ONGs que tenham como objetivos a menor dependência das agências de cooperação internacional e/ou do Estado, a sustentabilidade e a autonomia.

Tendo-se em vista a dimensão e importância que a parceria com o Estado tem assumido para a sustentação financeira das ONGs pesquisadas, em virtude da retração e/ou estabilização da cooperação internacional, o presente estudo, em virtude de suas limitações e amplitude, deixou em aberto algumas questões que melhor poderiam iluminar a compreensão sobre a parceria público-privada. Nesse sentido, sugere-se a realização de pesquisas futuras que abordem exclusivamente esse tema.

Espera-se ter contribuído para o entendimento de que a parceria entre as ONGs pesquisadas, as agências de cooperação internacional e o Estado podem oscilar, entre estratégias e armadilhas de gestão, de acordo com a postura assumida pela organização financiada frente às exigências e fatores dificultadores impostos por seus financiadores.

REFERÊNCIAS

ADULIS, D. *Como planejar a avaliação de um projeto social?* Disponível em: <www.rits.org.br> Acesso em: 26 set. 2002.

ANDION, C. Gestão em organizações da economia solidária: contornos de uma problemática. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32(1), p.. 7-25, jan./fev. 1998.

..... As particularidades da gestão em organizações da economia solidária. In: *Encontro Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração*, 24., 1999. Anais ... , 1999.

ARMANI, D. *Breve mapa do contexto das ONGs brasileiras*. Disponível em: <www.abong.org.br/artigos/brevmapa.htm> Acesso em: 06 nov. 2001.

ASHMAN, D. Civil society collaboration with business: bringing empowerment back in. *World Development*. V. 29, n. 7, p. 1097-1113.2001.

ASHOKA EMPREENDEDORES SOCIAID & MCKINSEY & COMPANY, INC. *Empreendimentos sociais sustentáveis: como elaborar planos de negócio para organizações sociais*. São Paulo: Peirópolis, 2001. 140 p.

AUSTIN, J. F. *Parcerias: fundamentos e benefícios para o terceiro setor*. São Paulo: Futura, 2001. 194 p.

BAILEY, M. Levantamento de fundos no Brasil: principais implicações para as organizações da sociedade civil e ONGs internacionais. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n.27, p. 87-106, maio 2000.

BAILEY, M.; LANDIM, L. Agências internacionais não governamentais de desenvolvimento atuando no Brasil, 1995. Disponível em: <www.rits.org.br> Acesso em: 12 dez. 2002.

BARBOSA, M. N. *Identidade do terceiro Setor e sua relação com o Estado: Agenda para a reforma legal*. Disponível em: <www.rits.org.br> Acesso em: 19 mar. 2002.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70 Lda, 1977. 225 p.

BARROS, M. Uma proposta de tipologia organizacional comparada nas organizações não governamentais. In: *Encontro Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração*, 26, 2002, Salvador. *Anais ...* Salvador: ANPAD, 2002.

BIGGS, S.; NEAME, A. Negotiating room for manoeuvre: reflections concerning NGO autonomy and accountability within the new policy agenda. *Non-governmental organizations:*

performance and accountability beyond the magic bullet. Edwards, M. & Hulme, D. (org), Great Britain: Biddles Limited, Guildford and King's Lynn, p. 31-40, 1996.

BOSCHI, R. R. *Elites industriais e democracia*. São Paulo: Graal, 1979.

BROOKE, R. *Managing the enabling authority*. Harlow: Longman, 1989.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do estado de 1995. *Revista de Administração de Empresas*. P. 7-26, abr. 2000.

CAMPOS, M. F. *Na era da profissionalização: uma visão estratégica para organizações sem fins lucrativos*. <www.rits.org.br> Acesso em: 6 set. 2002.

CARVALHO, C. A; SACHS, T. R. A internacionalização da economia chega ao Terceiro Setor: As relações (de) pendentes entre as ONGs do Sul e do Norte. *Organizações e Sociedade*. v. 8, n. 20, p. 107-123, jan./abr. 2001.

CARVALHO, L. Falta de bons projetos inibe a cooperação das grandes fundações. *Gazeta Mercantil*. Belo Horizonte, p.4, 29 maio 2002.

CASTORADIS, C.; COHN-BENEDIT, D. *Da ecologia à autonomia*. São Paulo: Brasiliense, 1981. 87 p.

CHANLAT, Jean-François. *Ciências sociais e management: reconciliando o econômico e o social*. São Paulo: Atlas, 1999. 81 p.

CHIANCA, T.; MARINO, E.; SCHIESARI, L. *Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil*. São Paulo: Global, 2001. 133 p.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CKAGNAZAROFF, I. B. Desafios da gestão em organizações do Terceiro Setor. *Gestão, trabalho e cidadania: novas articulações*, Pimenta, S. M.; Corrêa, M. L. (org.), Belo Horizonte, Autêntica, p. 243-265, 2001.

CORREIO DA BAHIA. Disponível em <http://www.correiodabahia.com.br/> Acesso em: 29/08/2002.

DALCERO, P. Debate. *Organizações não governamentais: solução ou problema?* Gonçalves, H. S. (org.). São Paulo: Estação Liberdade, p. 67-82, 1996.

DEMO, P. Pesquisa qualitativa busca de equilíbrio entre forma e conteúdo. *Revista latino-americana de enfermagem*. V. 6, n. 2, p. 89-104, abr.1998.

DINIZ, J. E. A S.; MATTOS, P. L. C. L. Organizações não governamentais e gestão estratégica: desfiguração de seu caráter institucional-original? In: *Encontro Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração*, 26, 2002, Salvador. *Anais ...* Salvador: ANPAD, 2002.

DURÃO, J. E. S. As perspectivas de parceria com instituições de cooperação internacional: um olhar conjuntural. *Cadernos ABONG*, São Paulo, p. 7-36, ago. 1995.

.....O impacto da reforma do Estado e a ação das ONGs. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/artigos/reforma.htm>> Acesso em: 16 abr. 2002.

DULANY, P. A experiência do Terceiro Setor nos Estados Unidos: revisão, cooperação e tensões. *Sociedade e Estado em transformação*. Pereira, L. C.; Wilhelm, J. & Sola, L (org.), São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, p.419-431, 1999.

EDWARDS, M. *Future Positive: International Cooperation in the 21st Century*. London, Earthscan Publications Ltd, 1999.

EDWARDS, M. & HULME, D. NGO performance and accountability: introduction and overview. *Non-governmental organizations: performance and accountability beyond the magic bullet*. Edwards, M. & Hulme, D. (org), Great Britain: Biddles Limited, Guildford and King's Lynn, p. 31-40, 1996.

ELLIOTT, C. Some aspects of relations between the North and the South in the NGO Sector. *World Development*, vol. 15, Supplement, p. 57-68, 1987.

FALCONER, A P. *A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. 1999. 152 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FALCONER, A P.; VILELA, R. *Recursos privados para fins públicos: As grantmakers brasileiras*. São Paulo: Peirópolis, 2001.163 p.

FARAH, M. F. S. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 31(4), p. 101-25, jul./ago. 1997.

..... Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 35(1), p. 119-44, jan./fev. 2001.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. 8.ed. São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento, 2000.

FAYOL, H. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1990. 138 p.

FERNANDES, R. C. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume - Dumará, 1994. 156 p.

O que é terceiro setor? *3º Setor desenvolvimento social sustentado*, Ioschpe, E. B. (org), Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 25-33, 2000.

FISCHER, R. M. *O desafio da colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresas e Terceiro Setor*. São Paulo: Gente, 2002. 172 p.

FISCHER, R. M.; FALCONER, A P. *Desafios da parceria governo terceiro setor*, 1998. Disponível em: <www.rits.org.br> acesso em: 19 mar. 2002.

FISCHER, R. M.; FISCHER, A L. O dilema das ONG'S. In: *Encontro Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração*, 18, 1994, Curitiba. *Anais ...* Curitiba: ANPAD, 1994.

FRANCO, A de. A reforma do Estado e o Terceiro Setor. *Sociedade e Estado em transformação*. Pereira, L. C.; Wilhelm, J.; Sola, L (org.), São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, p.273-289, 1999.

FRANCO, J; PEREIRA, M. F.; SARTORI, R. Captação de recursos para o Terceiro Setor: um estudo na cidade de Maringá – PR. In: *Encontro Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração*, 27, 2002, Atibaia. *Anais ...* Atibaia: ANPAD, 2003.

FYVIE, C.; AGER, A. NGOs and innovation: organizational characteristics and constraints in development assistance work in the Gambia. *World Development*. V. 27, n. 8, p. 1383-1395, ago.1999.

GONÇALVES, H. S. (org.) O Estado diante das organizações não governamentais. *Organizações não governamentais: solução ou problema?* São Paulo: Estação Liberdade, p. 47-57, 1996.

GODOY, A S. Pesquisa qualitativa: tipos ideais. *Revista de Administração de Empresas*. v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. de 1995.

GOHN, M. da G. Movimentos sociais. Vídeo didático: série educação 74. São Paulo: Loyola Multimídia, 1998.

GRAU, N. C. Situando algumas das condições de um novo contrato social: a ruptura de mitos para a reconstrução e desenvolvimento de seus negociadores. *Sociedade e Estado em transformação*. Pereira, L. C.; Wilhelm, J.; Sola, L (org.), São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, p.231-242, 1999.

GUIMARÃES E SOUZA, M. T. C; CKAGNAZAROFF, I. B. Parceria Estado e ONG: interferências políticas. In: Seminário sobre Gestão Organizacional do terceiro Setor: Desenvolvimento Econômico e Social, 3, 2002, São Leopoldo. *Anais ...* São Leopoldo: UNISINOS, 2002.

HELLINGER, D. NGOs and the large aid donors: changing the terms of engagement. *World Development*. v. 15, Supplement, p. 135-143, 1987.

HERKENHOFF, M. B. L. A construção de estratégias no espaço das ONGs – contradições e possibilidades. Colóquio. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

HOFSTEDE, G. Motivation, Leadership and Organization: do American Theories Apply Abroad. *Organizational Dynamics*, summer: 42-63, 1980.

HUDSON, M. *Administrando organizações do Terceiro Setor: o desafio de administrar sem receita*. Tradução: James F. Sunderland Cook. São Paulo: Makron, 1999. 309 p.

HULME, D. & EDWARDS, M. NGO's, States and Donors: an overview. *NGO's states and Donors - too close for comfort?* London: MacMillian Press, 1997. p. 3-22.

INOUE, C. Y. Bases para um novo pacto de cooperação. *Cadernos ABONG*. São Paulo, n. 17, p. 7-29, jul. 1997.

JUNQUEIRA, L. A P. Organizações sem fins lucrativos e redes sociais na gestão das políticas sociais. *Caderno de Administração PUC SP*, São Paulo: EDUC, n. 3, p.101-125, 2000.

..... Gestão das políticas sociais e o terceiro setor. *Encontro Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração*, 25, 2001. *Anais ...* ANPAD, 2001.

..... JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M. Descentralização e intersetorialidade na gestão das políticas públicas. *Encontro Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração*, 27, 2002, Atibaia. *Anais ...* Atibaia: ANPAD, 2003.

KADT, E. As ONGs e o desenvolvimento institucional: o programa de co-financiamento dos Países Baixos no Brasil. *Cadernos ABONG*. n. 24, 78 p. abr. 1998.

KAJESE, K. Na agenda of future tasks for international and ingigenous NGOs: views from the South. *World Development*, p. 79-85, 1987.

KISIL, M. Organização social e desenvolvimento sustentável: projetos de base comunitária. In: *3º Setor desenvolvimento social sustentado*, Ioschpe, E. B. (org), Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 131-155, 2000.

LACERDA, A C. de. Vamos sair da contramão? *Rumos*, p. 4-8, out. 2001.

LANDIM, L. *Notas para um perfil das ONGS*. Disponível em: <[Http://www.abong.org.br/artigos/landim.htm](http://www.abong.org.br/artigos/landim.htm)> acesso em: 06 nov. 2001.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 337 p.

LEWIS, D. *The management of non-governmental development organizations*. London: Routledge, 2001. 242 p.

MADUREIRA, D. Consultorias descobrem o terceiro setor. *Gazeta Mercantil*, Belo Horizonte, p. C-8, 27 nov. 1998.

MALHOTRA, N. *Pesquisa de Marketing*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Manual de Orientações para Assistência Financeira a Projetos Educacionais. Ministério da Educação – MEC, 2001

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1990.

MARÇON, D.; ESCRIVÃO FILHO, E. Gestão das organizações do terceiro Setor: um repensar sobre as teorias organizacionais. *Anais da ENANPAD*, 1999, CD-ROM.

MATTAR, F. N. *Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 337 p.

MENESCAL, A K. História e Gênese das organizações não governamentais. *Organizações não governamentais: solução ou problema?* Gonçalves, H. S. (org.), São Paulo: Estação Liberdade, p. 21-38, 1996.

MINAYO, M. C. de S. (org.) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 67-69.

..... *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000. 269 p.

MONTAÑO, C. Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.

NOLETO, M. J. *Parcerias e alianças estratégicas: uma abordagem prática*. São Paulo: Global, 2000, 47 p.

NORONHA, S. O Terceiro Setor: as ONGs avançam no Brasil solução ou problema? *Rumos economia & desenvolvimento para os novos tempos*, Rio de Janeiro, n.182, p. 24-31, mar. 2001.

OLIVEIRA, M. F. *A problemática da gestão administrativa em organizações do terceiro setor*. Vale dos Sinos: RS. Unisinos, 1999.

ONGs no Brasil: perfil e catálogo das associadas à ABONG. São Paulo: Peres, 2002. 288 p.

ONORATI, A. ONGs e a cooperação internacional: o mar de histórias ou o império do blá-blá-blá. Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento – PNUD e Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE. Rio de Janeiro, 1992.

PERROW, C. Análise organizacional: um enfoque sociológico. São Paulo: Atlas, p. 121-163.

PIMENTA, Solange. *A estratégia da gestão: fabricando aço e construindo homens*. O caso da Companhia Siderúrgica Nacional. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Ciência Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, 1989.

POELHEKKE, F. Um olhar sobre as agências. *Cadernos ABONG*. n. 13, 47 p. maio 1996.

PRESSBURGER, T. M. ONGs e Cidadania. *Organizações não governamentais: solução ou problema?* Hebe S. Gonçalves (org). São Paulo: Estação Liberdade, 1996, p. 93-101.

RAMOS, A G. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981. 209 p.

REIS, L. G. da C. *Gestão de projetos: o que pode ser melhorado?* Disponível em: <www.rits.org.br> Acesso em: 26 set. 2002.

Responsabilidade, transparência e idoneidade valem prêmio. Disponível em: <www.visaomundial.org.br> Acesso em: 26 abr. 2002.

Revista Cáritas. Ano 23 – n. 73 – ago. 2002

RIBEIRO, S. P. F. Os (des) caminhos da parceria entre o público estatal e as ONGs. 2000. 157 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2000.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBINSON, M. & WHITE, G. Civil society and social provision: the role of civic organizations. *Beyond the new public management: changing ideas and practices in Governance*. MINOGUE, M.; POLIDANO, C.& HULME, D. Cheltenham: Edward Elgard publishing Limited, 2000. p. 228-245.

ROCHA, R.; ALMEIDA, W. A União Européia e as ONGs. *Cadernos ABONG*. N. 26, 42 p. nov. 1998.

RODRIGUES, M. C. P. Terceiro Setor: para que serve? *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, jan/1997.

ROQUE, A P. *Cooperação Internacional: As Agências não-governamentais Européias e as ONGs no Brasil*. 2001. 135 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

ROSEMBERG, F. Sociedade civil como parceira do Estado na prestação de serviços. *Organizações não governamentais: solução ou problema?* Gonçalves, H. S. (org.), São Paulo: Estação Liberdade, p. 47-57, 1996.

SALAMON, L. Estratégias para o fortalecimento do terceiro Setor. *3º Setor desenvolvimento social sustentado*. IOSCHPE, E. B. (org), Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 89-111, 2000.

SZAZI, E. *Terceiro Setor: regulamentação no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2000. 307 p.

SEITENFUS, R. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1997. 352 p.

SERVA, M. O fenômeno das orgnizações substantivas. *Revista de Administração de Empresas*. 33(2):36-43. p. 36-43, mar./abr.1993.

SILVA, A L. de P. *Utilizando o planejamento como ferramenta de aprendizagem*. São Paulo: Global, 2000. 127 p.

SILVA, S. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. 8. ed. São Paulo: Alfa-omega, 1995. 109 p.

SILVA, E. M. F.; DELATORRE, R. M. *Gestão e estrutura organizacional*. Disponível em < www.fundata.org.br > Acesso em 14 maio 2002.

SMITH, B. H. An agenda of future tasks for International and Indigenous NGOs: views from the North. *World Development*. v. 15, Supplement, p. 87-93, 1987.

SIQUEIRA, E. S. *A produção da casa na construção do sonho: o papel das ONGs na gestão de recursos públicos/privados de habitação*. 1999. 192 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

SPINK, P. Parcerias e alianças com organizações não estatais. *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. Caccia-Bava, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (orgs.), São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidades/FGV – EAEASP, p. 141-172, 2002.

TEIXEIRA, R. de F. Limites e possibilidades de organizações do terceiro setor em uma sociedade centrada no mercado: um estudo comparativo em ONGs ambientalistas. Disponível em < <http://read.adm.ufrgs.br/read22/artigos/artigo8.htm> > Acesso em 26 set. 2002.

TENÓRIO, F. G. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 33(5), p. 85-102, set./out. 1999.

..... *Gestão de ONGs: Principais funções gerenciais*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. 130 p.

TENÓRIO, F. G. & ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 31(4), p. 101-125, jul./ago. 1999.

TEODÓSIO, A dos S. de S. *Ética & Gestão: desafios e dilemas da construção de uma reflexão ética no campo gerencial*. 1999 (mimeo).

..... *Pensar pelo avesso o terceiro Setor: mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada nas políticas sociais*. 2001. (mimeo).

Terceiro Setor: os recursos da solidariedade. Disponível em: <http://idac.rits.org.br/idac_abertura.html> acesso em: 18 mar. 2002.

THIOLLENT, M. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. 4. ed. São Paulo: Polis, 1987.

THOMPSON, A A Do compromisso à eficiência? Os caminhos do terceiro Setor na América Latina. *3º Setor desenvolvimento social sustentado*. IOSCHPE, E. B. (org), Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 41-48. 2000.

THOMAS, A.; ALLEN, T. Agencies of development. *Poverty and Development into the 21st Century*. United Kingdom: Oxford University Press, p. 189-216. 2000.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000. 92 p.

VIANNA JR, A A atuação internacional das ONG's brasileiras. Documento para Debate. Ago. 2000. Disponível em: <www.rbrasil.org.br> Acesso em: 05 ago. 2002.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2.ed. Porto alegre: Bookman, 2001. 187 p.

WOLFF, L. A.; KAISER, W. Estados e ONGs na Cooperação Internacional: O processo de diálogo Terra e Democracia. *Cadernos ABONG*, p. 11-66. 1995.

WHITE, G.; ROBINSON, M. Towards synergy in social provision: civic organizations and the state. *Beyond the new public management: changing ideas and practices in Governance*.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. De que forma a organização decide sobre os programas a serem desenvolvidos?
2. Como é verificada a demanda?
3. Como é a relação com os grupos beneficiários? Como eles são financiados?
4. Você percebe dificuldades na captação de recursos junto ao Estado? Quais?
5. Essas exigências influenciam na gestão da organização? Como? Dê exemplos.
6. Na relação com o Estado, há abertura para a organização propor projetos/programas?
7. Você percebe mudanças nas exigências feitas pelo Estado nos últimos 5 anos?
8. Quando a parceria com o Estado teve início?
9. Como você vê a decisão do Estado em transferir serviços considerados com “não exclusivos” para o Terceiro Setor?
10. Qual a importância das parcerias para sua organização?
11. E o relacionamento com financiadores externos com se dá? Há dificuldades na captação de recursos? Quais?
12. Essas exigências influenciam na gestão da organização? Como? Dê exemplos.
13. Na relação com os financiadores externos, há abertura para a organização propor projetos/programas?
14. Você percebe mudanças nas exigências feitas pelos financiadores externos nos últimos 5 anos?
15. Quando a parceria com financiadores externos teve início?
16. A organização tem buscado outras fontes de financiamento? Por quê?
17. Como a organização está estruturada?
18. De que forma é feito o planejamento da organização? Sempre foi feito dessa forma?
19. Quem participa desse planejamento?
20. E o planejamento estratégico? Como é feito? Por quem?
21. E a função organização? Ou seja de que forma a organização agrupa pessoas e recursos, define atribuições, responsabilidades e relações entre os indivíduos e grupos de modo a possibilitar o atingimento de seus objetivos?

22. E a função direção? Como a organização motiva as pessoas a executarem suas tarefas a fim de alcançar os objetivos organizacionais?
23. Como é feito o controle? Quais os meios utilizados? Quando é realizado – durante/após o processo?
24. Como é definida a missão da organização?
25. E as metas, como são definidas?
26. Na sua opinião, quais são os maiores problemas enfrentados pelas organizações do Terceiro Setor hoje?
27. É possível importar técnicas de gestão dos Primeiro e Segundo Setores para o Terceiro Setor? Justifique.

APÊNDICE B



Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG
Faculdade de Ciências Econômicas - FACE
Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração - CEPEAD

Tema: Parcerias entre Terceiro Setor e Financiadores: estratégias ou armadilhas de gestão

Maria Thereza Costa Guimarães e Souza
Mestranda

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff
Orientador

Outubro de 2002



Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Faculdade de Ciências Econômicas - FACE
Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração - CEPEAD

Prezado(a) Senhor(a),

Contamos com sua colaboração no sentido de responder o questionário anexo, que tem a finalidade de coletar dados para subsidiar a elaboração de dissertação de mestrado sobre o Terceiro Setor.

A pesquisa acadêmica, em questão, tem como objetivo identificar e analisar os impactos da captação de recursos, junto a financiadores internacionais e ao Estado, na gestão de três organizações do Terceiro Setor localizadas em Belo Horizonte.

As questões deverão ser respondidas de acordo com as instruções. Não existem respostas certas ou erradas. O importante é que suas respostas possam retratar a realidade, da forma mais fiel possível. Seu apoio e críticas serão imprescindíveis para a concretização da pesquisa. Desta forma, contamos com sua colaboração na devolução deste questionário até o dia 12/11/2002, enviando-o para o e-mail: msouza@cepead.face.ufmg.br

Em caso de qualquer dúvida, favor entrar em contato com Maria Thereza - telefone 9971-1569. Esperamos que você se sinta inteiramente à vontade ao responder o questionário.

Agradecemos antecipadamente sua colaboração.

Maria Thereza Costa Guimarães e Souza
Mestranda



Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG
Faculdade de Ciências Econômicas - FACE
Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração - CEPEAD

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

Para facilitar o preenchimento deste questionário, foram formadas três partes compostas por questões afins. Cada parte é precedida de instrução específica, que deverá ser lida com atenção antes de começar a respondê-la.

SEÇÃO I – DADOS PESSOAIS E FUNCIONAIS

Nessa seção busca-se conhecer os dados pessoais e informações funcionais dos participantes da pesquisa, com o objetivo é traçar o perfil geral do grupo. Assinale as questões fechadas com um “X” dentro dos parênteses correspondentes e responda as questões abertas no espaço em branco, caso seja necessário, utilize o verso da folha numerando a resposta. Em algumas questões pode haver mais de uma resposta. Favor responder todas as questões.

1	Nome:
2.	Faixa etária: 2.1 () abaixo de 25 anos 2.2 () 26 a 35 anos 2.3 () 36 a 40 anos 2.4 () 41 a 50 anos 2.5 () acima de 50 anos
3.	Função:
4.	Há quanto tempo trabalha na organização? 4.1 (...) até 12 meses 4.2 () de 13 a 24 meses 4.3 () de 25 a 36 meses 4.4 (...) de 37 a 60 meses 4.5 (...) mais de 61 meses
5	Como se deu a sua contratação?
6	Você tinha intenção de trabalhar no setor privado?
7	Você se sente motivado por trabalhar no Terceiro Setor? Por quê?

8	Há quanto tempo você exerce a função atual? 8.1 (...) até 12 meses 8.2 () de 13 a 24 meses 8.3 () de 25 a 36 meses 8.4 (...) de 37 a 60 meses 8.5 (...) mais de 61 meses
9	Qual a sua formação acadêmica? 9.1 () ensino médio 9.2 () ensino superior Área: 9.3 () pós-graduação – especialização Área: 9.4 () pós-graduação - mestrado Área:..... 9.5 () pós-graduação - doutorado Área:.....

SEÇÃO II - Captação de Recursos

10	Quem/qual setor é responsável pela elaboração dos projetos?
11	Os cidadãos/famílias beneficiárias participam do processo de elaboração dos projetos? 10.1 () sim 10.2 () não
12	Em caso afirmativo de que forma?
13	Quem/qual setor decide sobre a alocação dos recursos?
14	Os cidadãos/famílias beneficiárias participam da implementação do projetos? 14.1 () sim 14.2 () não
15	Em caso afirmativo, de que forma os cidadãos/famílias beneficiárias participam da implementação dos projetos?

16	<p>Analisando a captação de recursos, em termos percentuais, como seria sua composição?</p> <p>16.1 () agências internacionais de cooperação%</p> <p>16.2 () agências multilaterais e bilaterais%</p> <p>16.3 () empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros%</p> <p>16.4 () órgãos governamentais federais%</p> <p>16.5 () órgãos governamentais estaduais%</p> <p>16.6 () órgãos governamentais municipais%</p> <p>16.7 () comercialização de produtos e venda de serviços%</p> <p>16.8 () contribuições associativas%</p> <p>16.9 () Outros:%</p>
17	<p>As parcerias firmadas com agências internacionais sofreram decréscimo no últimos cinco anos?</p> <p>17.1 () sim</p> <p>17.2 () não</p>
18	<p>As parcerias firmadas com o Estado sofreram acréscimo nos últimos cinco anos?</p> <p>18.1 () sim</p> <p>18.2 () não</p>
19	<p>A disponibilidade dos recursos está condicionada a exigências provenientes do financiador? Em caso afirmativo, quais são as exigências?</p>
20	<p>As exigências afetam o funcionamento da organização?</p> <p>20.1 () sim</p> <p>20.2 () não</p>
21	<p>Em caso afirmativo, em quais áreas?</p> <p>21.1 () planejamento</p> <p>21.2 () organização</p> <p>21.3 () direção</p> <p>21.4 () controle</p> <p>21.5 () outras:.....</p>
22	<p>A Lei das OSCIPs trouxe alguma mudança em termos de captação de recursos para a organização?</p> <p>22.1 () sim</p> <p>22.2 () não</p>

23	Em caso afirmativo, que tipo de mudanças?
24	Como a utilização dos recursos é controlada? 24.1 () prestação de contas 24.2 () auditoria interna 24.3 () auditoria externa contratada 24.4 () auditoria internacional 24.5 () Outros:
25	A quem se dirige a prestação de contas? 25.1 () financiadores 25.2 () associados 25.3 () cidadãos/famílias beneficiárias 25.4 () População em geral 25.5 () outros:
SEÇÃO III - Gestão	
26	Quais funções gerenciais são utilizadas pela organização? 26.1 () planejamento 26.2 () organização 26.3 () direção 26.4 () controle
27	A organização trabalha com planejamento estratégico? 27.1 () sim 27.2 () não
28	Em caso afirmativo, há quanto tempo a organização trabalha com planejamento estratégico? 28.1 () até 12 meses 28.2 () de 13 a 24 meses 28.3 () de 25 a 36 meses 28.4 () de 37 a 60 meses 28.5 () mais de 61 meses
29	Conselho é formado por membros voluntários? 29.1 () sim 29.2 () não
30	Os cidadãos/famílias beneficiárias participam do Conselho? 30.1 () sim

	30.2 () não
31	Com que frequência o Conselho se reúne? 31.1 () quinzenalmente 31.2 () mensalmente 31.3 () bimestralmente 31.4 () quadrimestralmente 31.5 () semestralmente 31.6 () anualmente
32	Com qual finalidade o Conselho se reúne?
33	Como o Conselho se relaciona com os funcionários da organização?
34	Novos membros da organização são contratados a partir de: 34.1 () necessidade específica 34.2 () disponibilidade de recurso 34.3 () outros:
35	Quantas pessoas trabalham na organização? 35.1 () até 10 pessoas 35.2 (....) de 11 a 20 pessoas 35.3 () de 21 a 30 pessoas 35.4 () de 31 a 50 pessoas 35.5 () de 51 a 100 pessoas 35.6 () 101 a 150 pessoas 35.7 () mais de 151 pessoas
36	Desse montante quantas pessoas são voluntárias? Obs: os “padrinhos” (doadores de recursos financeiros) não são considerados voluntários 36.1 () até 10 pessoas 36.2 () de 11 a 20 pessoas 36.3 () de 21 a 30 pessoas

	36.4 () de 31 a 50 pessoas 36.5 () mais de 51 pessoas
37	Qual é o tipo de trabalho desempenhado pelos voluntários?
38	Há esforço para se trabalhar em equipe? 38.1 () sim 38.2 () não
39	Em caso afirmativo, por quê?
40	A organização divulga os trabalhos que realiza? 40.1 () sim 40.2 () não
41	Em caso afirmativo, por quê?
42	De que forma a organização divulga os trabalhos que realiza? 42.1 () TV 42.2 () rádio 42.3 () jornal comercial 42.4 () revista comercial 42.5 () internet 42.6 () jornal próprio 42.7 () revista própria 42.8 () informes/boletins 42.9 () outros:.....
43	Você acredita que os conceitos/ferramentas utilizados pela administração privada e pública podem ser utilizados por organizações do Terceiro Setor? 34.1 () sim 34.2 () não
44	Justifique sua resposta

--	--

ANEXO A

Quadro 2

Trajetória da Visão Mundial Brasil

Período	Foco	Objetivo	Áreas de atuação
1975- 1980	Cuidado à criança	Desenvolvimento de programas para promover o bem estar da criança assistida em parceria com outras entidades (creches, escolas, casa-lares, e centros para a infância)	Saúde e nutrição; educação
1981- 1986	Família para família	Atendimento às famílias mais necessitadas daquelas crianças assistidas pelas entidades parceiras	Saúde e nutrição; educação; serviços sociais à família
1987- 1993	Desenvolvimento da comunidade	Programa operacional em parceria com uma agência cooperadora que trabalhe com comunidades carentes. O trabalho é desenvolvido em comunidades nas quais os índices	Saúde e nutrição; educação; serviços sociais à família; mobilização e organização comunitária; infra-

	de pobreza são mais elevados, com estrutura comunitária; ênfase na participação comunitária formação de lideranças e no treinamento de líderes comunitários; socorro comunitários em emergência e reabilitação; fortalecimento de líderes cristãos.
1994 - até a presente data	Incorporação dos conceitos de Saúde e nutrição; organização, integração de educação; direitos recursos, sinergia de doações humanos; locais, foco nas causas dos desenvolvimento de problemas, através de preocupação área; desenvolvimento com formulação e proposição de econômico; políticas públicas para gerar desenvolvimento de impacto transformador numa liderança; agroecologia; determinada área geográfica. testemunho cristão; socorro em emergência e reabilitação

Fonte: Visão Mundial – Relatório Anual 2000

ANEXO B

Tabela 20

Acumulado anual de casas construídas

Ano	Quantidade
Até 1995	200
1996	56
1997	176
Jan/98 a Jun/1999	299
Jul/99 a Jun/00	551
Jul/00 a Jun/01	390
Jul/01 a Jun/02	508
Jul/02 a Dez/02	27
Total	2207

Fonte: Habitat para a Humanidade Brasil – Relatório Bi-anual 2001-2002).