Estado e Organizações Não-Governamentais no Brasil: parceria, conflito ou cooptação?[1]

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio[2]

Ivan Beck Chagnazaroff[3]

Resumo

O artigo analisa interações históricas e perspectivas de articulação atual entre Serviço Público e Organizações Não-Governamentais no cenário brasileiro, a partir da discussão dos conceitos e tipologias associados a parcerias inter-organizacionais. A presença cada vez mais constante de ONGs em projetos governamentais, denota a importância de se entender os desdobramentos das interações entre essas organizações. Articulações que a princípio se apresentam como parcerias virtuosas podem se caracterizar por embates organizacionais em torno da cooptação de ameaças, ou do conflito sistemático e na desarticulação de programas sociais. O trabalho discute tipologias e modelos explicativos capazes de avançar na compreensão dessas interações.

Palavras-chave: Organizações Não-Governamentais; Relação Estado e Setor Não-Lucrativo; Cooperação Organizacional.

1. Introdução

A partir dos anos 80 tem havido um crescente interesse em relação às organizações não-governamentais (ONG's) por parte do Estado ao mesmo tempo em que elas tem procurado ampliar sua atuação na sociedade. Por trás disto, está o esforço do Estado de se reformar o que tem implicado em uma postura mais de coordenação e financiamento retraindo-se no que se refere à execução de projetos/programas. Além disso, mudanças legais e políticas tem levado o Estado a abrir espaço para organizações provenientes da sociedade participarem em diferentes fases do trabalho de políticas públicas. Como consequência, tem ocorrido uma maior interação entre sociedade e Estado. Uma das maneiras pelas quais esta interação se dá, é por intermédio das relações entre ONG e Estado, e a chamada parceria, é um dos meios utilizados neste relacionamento.

A parceria ONG/Estado é entendida de diferentes maneiras. Do ponto-de-vista neoliberal, ela é considerada como uma alternativa para a prestação de serviços públicos sob a responsabilidade do Estado. Para alguns autores de esquerda, a parceria pode ser uma estratégia de terceirização por parte do Estado. Em relação às ONG's, é possível verificar na literatura uma posição que considera a parceria como algo nocivo às mesmas, o que pode afetar a sua capacidade de crítica, cobrança e controle em relação ao Estado. Há também posição que vê a parceria como um oportunidade da ONG ampliar a sua área de atuação e, ao mesmo tempo, de influenciar o processo de elaboração de políticas públicas. A perspectiva adotada assume esta última posição que considera que ela é um instrumento importante para a atuação das ONG's e, como tal, merece ser estudada.

---

[1] TEODÓSIO, A. S. S.; CHAGNAZAROFF, I. B. Estado e Organizações Não-Governamentais no Brasil: parceria, conflito ou cooptação? In: **4 th International Meeting of the Iberoamerican Academy of Management**. Lisboa/Portugal: Iberoamerican Academy of Management, 8-11/11/2005, pp. 1-15.

[2] teodosio@pobox.com; www.teodosio.xpg.com.br; www.armindoteodosio.blogspot.com.
[3] ivanbeck@face.ufmg.br.

2. As Relações entre ONG's e o Estado no contexto brasileiro

Inicialmente deve-se apresentar a noção de ONG a ser utilizado neste trabalho. Segundo Landim (1996:78) a ONG é uma organização formada na sociedade civil com atuação na prestação de serviços, na organização da sociedade e na promoção de modos alternativos de produção, visando o desenvolvimento socio-econômico e o forlalecimento da cidadania. Além disso ela possui algumas características. Ela é formal ou seja, ela é institucionalizada, faz reuniões periódicas, possui pessoal contratado e uma presença organizacional. Ela é privada, no sentido em que ela é separada institucionalmente do governo, embora possa receber apoio do mesmo. Ela não distribui lucros. Em casos de excedente financeiro, decorrente de suas atividades, ele não é destinado a alta direção da ONG. Ela se auto-governa, ou seja, ela controla e gerencia suas próprias atividades. Finalmente, ela é voluntária no sentido de que existe ao menos um certo grau de participação voluntária na condução ou gerência da organização (SALAMON AND ANHEIER,1992 APUD LEWIS, 2001:36).

Como qualquer outro tipo de organização, o funcionamento das ONG's é caracterizado pela interdependência entre elas e as outras organizações inseridas nas realidades onde elas atuam. (LEWIS,2001: 140). Considerando as diferentes maneiras que elas têm para se financiarem como por exemplo, doações, projetos de agências bi/multilaterais e de governos pode se ter uma noção das diversas relações que as ONG's podem estabelecer e que através delas garantem não a sua sobrevivência como também a realização de objetivos daqueles atores com os quais elas interagem. Dentre eles estão os órgãos de Estado. Estado aqui sendo entendido como o conjunto de organizações governamentais que fazem e impõem regras para a sociedade. Ele inclui o legislativo, o executivo, o judiciário , o aparato administrativo público e as forças armadas, nos níveis nacional, intermediário e local (HULME AND EDWARDS, 1997:21). Ao longo do texto será utilizado de modo intercalado expressões como órgãos de governo e governo que estão relacionado com o conceito acima aprsentado.

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

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

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

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

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

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

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

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

Neste contexto, as ONG's vem adquirindo uma maior presença no Brasil. Elas formam um grupo de organizações constituídas por pessoas ligadas à Igreja, movimentos políticos e sociais, como também ONG's oriundas do exterior que constituem no país em que se estabelecem um escritório de atuação nacional/regional, mas com parceiros internacionais, sejam, com as suas co-irmãs ou com agências multilaterais ou governos. As áreas de atuação abrangem desde os direitos humanos, passam pelos direitos da mulher, raça, ecologia, AIDS, crianças de rua.

Os projetos/programas criados por estas ONG's no Brasil, em geral, possuem dois grandes objetivos. O primeiro seria prover apoio material e serviços para cooperativas, grupos de produção geração de renda e comunidades. O segundo seria a realização de ações políticas que, por meio da educação popular, conscientização e a provisão de serviços de apoio técnico para organizações populares, apoiassem o desenvolvimento da cidadania e fortalecessem a autonomia de grupos comunitários. Elas são, em grande parte, apoiadas por agências não-governamentais estrangeiras. Em termos históricos, elas não tendem a estabelecer relações com o Estado e se manter em constante oposição a ele (BOSCH, 1997:233). No entanto, a atuação das ONG's tem sofrido influências decorrentes de mudanças sócio-econômicas e políticas no Brasil e no exterior nas duas últimas décadas. Em termos econômicos, além daquelas relacionadas com a crise do Estado, ou seja, a sua incapacidade de sustentar os seus gastos e as críticas relacionadas com a provisão de serviços básicos, devem ser acrescentados

os problemas da pobreza e concentração de renda. Na área social, observa-se uma maior presença de movimentos sociais e redes sociais na esfera pública. Na área política, deve-se considerar o retorno ao regime democrático, a constituição de 88 e o aumento de demandas por maior participação. São mudanças que colocaram para as ONG's a necessidade de modificar o seu modo de atuação. Se antes atuavam a partir de projetos isolados, agora, com uma visão dos problemas sociais e políticos mais amplos, seria necessário estabelecer ligações entre as ações no nível micro e ações no nível macro (BOSCH, 1997:240).

Segundo Bosch (1997:240), as ONG's tem aumentado sua legitimidade e credibilidade. Elas estão mais presentes na mídia. Representantes do governo têm expressado o desejo do envolvimento das ONG's em secretarias e como *staff* técnico. Segundo a autora, no entanto, este é um contexto onde os dois lados estariam enfrentando ambiguidades. De um lado, os departamentos do governo são pragmáticos em relação às ONG's, encarando-as como fonte de trabalho especializado e de baixo custo. Por sua vez, as ONG's encaram este momento como uma oportunidade de obter conhecimento sobre o funcionamento interno da máquina pública e sobre experiências de estratégias e políticas públicas do governo.

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

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

Para Hulme e Edwards (1997:14), o crescente papel que as ONG's vêm tendo em processos de desenvolvimento, indica que os países em desenvolvimento tem reservado um espaço para elas em suas políticas públicas. Na maioria dos casos, esta é uma questão que recebe, ainda, pouca atenção na agenda, em comparação com itens relacionados com ajuste estrutural, políticas macroeconômicas e a reforma do setor público. Esses Estados tem utilizado de um leque de intervenções, visando influenciar as ONG's, tais como fechamento da organização, cancelamento de registros, investigação e coordenação, que são consideradas como instrumentos de controle; e isenção de taxas, acesso a responsáveis por políticas públicas e financiamento público, considerados como instrumentos de incentivo e atração.

Um esforço de descrever as relações entre ONG's e Estado foi feita por Farrington e Bebbington (1993 apud HULME AND EDWARDS, 1997:13) que as consideram como um relacionamento entre parceiros relutantes. De acordo com Hulme e Edwards 91997:13) esta descrição parece se encaixar em muitos casos, mas eles observam que essas relações são complexas e variam muito. Por exemplo, na África os Estados, mais especificamente o Quênia, tendem a ter uma abordagem basedada no controle sobre as ONG's, principalmente se elas são consideradas grandes e com atuação. As pequenas ONG's com atuação na área rural teriam maior liberdade de ação, porque elas não se constituem uma ameaça ao Estado. Já na Ásia, o Estado parece aceitar mais a autonomia das ONG's, no entanto, isto depende do regime no qual Estado está submetido (HULME AND EDWARDS, 1997:13).

No caso da América Latina, segundo Pearce (1997:273), as ONG's possuem diferentes alternativas de ação. Para aquelas ONG's que não se submetem à cooptação por parte do Estado e não querem ser marginalizadas no processo, elas procuram adotar uma postura de capacitadoras, defensoras e lobista dos grupos sociais que eles servem e dizem representar. A atuação como prestadora de serviço, sendo as ONG's um canal para os recursos públicos, é entendido como algo complementar ao Estado e que poderia incorrer no risco da ONG deixar de lado aquela postura de auxiliadora do fortalecimento político de grupos mais pobres da sociedade e se dedicando, como conseqüência disso, a um enfoque voltado apenas para a prestação serviços de um modo eficiente. Ou seja o caráter político de sua atuação se veria em risco a favor de um papel estritamente operacional. Mas, ao mesmo tempo, outros autores, como Clark (1997:43-44), mostra que é possível e desejável que a atuação das ONG's não seja dicotômica, prestadora de serviços/implementadora de projetos ou auxiliar as comunidades a se organizarem em volta de suas demandas, e atuar como atores políticos. As duas tarefas podem ser realizadas pelas ONG's de modo efetivo, como exemplo a Bangladesh Rural Advancement Committe (BRAC) que tem conseguido conciliar abordagens de mobilização participativa com aumento do alcance de seus programas (prestação de serviços).

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

2. Parceria, conflito e cooptação entre Estado e ONG's

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

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

No relacionamento entre ONG's e o Estado, Lewis (2001:150) identifica três estratégias que as ONG's podem adotar em relação ao governo. A primeira estratégia é aquela onde elas procuram se manter pouco notadas (low profile) por meio de trabalhos em espaços existentes na prestação de serviços com reconhecimento tácito por parte dos governos ou deixando que os mesmos recebam os créditos por aquilo que foi conseguido pelas ONG's. Este papel de preencher vazios (*gap-filling role*), de um lado pode trazer benefícios a curto prazo, principalmente quando os recursos são limitados, por outro, pode causar problemas de sustentabilidade e de responsabilização (*accountability*) a longo prazo.

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

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

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

De acordo com Bratton (1989 apud LEWIS, 2001:151), o Estado pode utilizar pelo menos quatro diferentes estratégias em suas relações com as ONG's. Na estratégia de monitoramento, o Estado procura verificar o que que as ONG's estão fazendo e, se necessário, limita o registro de organizações que ele não goste. A estratégia de coordenação procura distribuir as atividades das ONG's de modo mais balanceado entre áreas geográficas e setores com o intuito de evitar duplicação. A cooptação é uma estratégia que objetiva atrair as ONG's para o tipo de atividade que o governo deseja e, assim, distanciá-las de ações consideradas como potencialmente ameaçadoras. Finalmente, tem-se a dissolução. Através desta o Estado estabelece meios que lhe permite ter controle sobre as ONG's para aprovar ou não suas atividades, limitando a abrangência de ação das ONG's ou fechando organizações, caso seja considerado necessário.

Para a análise das relações entre ONG's e outros atores institucionais, o conceito que está crescentemente sendo utilizado é o de parceria. Este termo, junto com outros similares tais como colaboração, cooperação e coordenação, está cada vez mais presente e sendo demandado em contextos de desenvolvimento. Parceria pode ser visto de modo diferente por diferentes atores. Neste trabalho, parceria se refere a uma relação acordada baseada em em um conjunto de ligações entre duas ou mais organizações em um projeto de desenvolvimento, em geral envolvendo uma divisão de papeis e responsabilidades tendo, em comum, a busca dos mesmos objetivos. O termo ligações significa aqui pontos específicos da parceria onde atividades são divididas entre diferentes agências e *stakeholders* em diferentes momentos do projeto (LEWIS, 2001: 75 e 158).

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

A parceria ativa é considerada em termos de processo. Embora os papeis dos atores envolvidos devam ser definidos *a priori*, eles também podem ser reavaliados e renegociados quando necessário. As ligações não devem se dar sob uma rígida perspectiva de vantagem comparativa, como aquela que requer que às ONG's cabe fornecer os insumos e ao governo, realizar a pesquisa. A sinergia decorrente do processo pode gerar resultados não esperados, alguns úteis e outros não (LEWIS, 2001:159).

A parceria ativa também incorpora a noção de divisão de risco entre os atores envolvidos, o que pode auxiliar no esforço de atingir eficiência, inovação ou criatividade.

Deve-se ter a prática da discussão aberta e honesta, com reconhecimento dos erros e o enfretamento das falhas. A troca de informação entre os participantes é um pré-requisito para o aprendizado dentro do projeto/programa.

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

Tipologia de Parcerias entre Estado e ONG's

Parceria Ativa	Parceria Dependente
1 – Processo 2 – Negociada – mudança de papeis 3 – Propósitos, papeis e ligações claramente definidos mas com espaço para serem modificados se necessário 4 – Riscos compartilhados 5 – Debate e dissenso 6 – Aprendizado e troca de informação 7 – Origem baseada em atividade – emerge da prática	1 – De cima para baixo – projeto fechado (*blueprint*) 2 – Papeis rígidos baseados em assunções estáticassobre vantagem comparativa 3 – Propósitos, papeis e ligações confusas 4 – Interesses individuais 5 – Consenso 6 – Fluxos de comunicações 7 – Origem baseada em recursos – principalmente para obter acesso a recursos financeiros

Fonte: Lewis, 2001:159

As conclusões de Lewis (2001:160) ressaltam a necessidade de tratar a parceria como um processo, a possibilidade de que ela seja reformulada diante do que a experiência venha exigir e a ocorrência de resultados, úteis ou não, inesperados. Ele também observa que parcerias variam de setor para setor e de país para país e que, aquelas bem sucedidas, podem ser de difícil replicação. Elas são sensíveis a fatores externos tais como condições econômicas, ambiente político, cultura e ecologia e podem ser influenciadas pelo apoio ou obstrução de pessoas-chave em posições de autoridade e poder.

3. Em busca de interações democrático-participativas entre Estado e ONG's

Utilizada como estratégia gerencial pública tanto por partidos progressistas, na maioria das vezes de esquerda, quanto por conservadores ou à direita, a participação popular se transformou numa "ferramenta" de gestão. O fenômeno de transformar as estratégias de governo em instrumentos gerenciais não se restringe à participação popular. Experiências de partidos socialistas e trabalhistas à frente dos governos nacionais na Europa mostram que a esquerda pode se tornar tão perversa quanto a direita, utilizando com "mais realismo do que o próprio rei" os recursos e abordagens de gestão econômica da direita. Soma-se a isso o fato de que a visão dos instrumentos gerenciais como isentos das opções políticas, ou seja, meras opções administrativas disponíveis à escolha dos gestores públicos, não se limita aos governos nacionais, sendo encontrada também em experiências de gestão local, consideradas progressistas no cenário brasileiro.

Como destaca Gohn (1998), a noção de participação popular no Brasil modificou-se ao longo das últimas décadas, acompanhando as transformações políticas brasileiras. Se nos anos 70 participação remetia-se à democratização do país, mediante a abertura de canais de representação popular e a ação centrada nas massas populares, nos anos 80 a ênfase recai sobre a consolidação e conquista de novos canais de participação na máquina pública, como por exemplo através da criação de conselhos. Nesse período, multiplicam-se estratégias

participativas via atuação de ONGs. Já nos anos 90, a participação passa a ser percebida como estratégia para construção de uma gestão pública renovada. Segundo Grau (1998), participação popular ganha a dimensão de parceria e co-gestão de serviços públicos, através da articulação da sociedade civil com o aparelho burocrático do Estado.

A participação popular pode adquirir diferentes matizes de acordo com a trajetória política, os interesses em jogo e os canais de participação abertos ao público na máquina estatal. Nesse sentido, há ganhos e perdas com os processos participativos: o que pode se constituir em virtude por um lado, pode ser tomado como debilidade por outro, como será visto mais a frente.

Antes de se avançar na discussão das possibilidades e dilemas presentes em estratégias participativas de gestão pública como o OP e a utilização de canais avançados de informação, como por exemplo a Internet, cabe destacar que a participação não se concretiza sem uma articulação com a máquina burocrática pública. Nesse sentido, a participação popular é também um processo ou fenômeno organizacional, que se submete aos condicionamentos e impasses do "mundo administrado".

Weber (1994) aponta uma tendência ao insulamento burocrático presente nas organizações modernas. Duas alternativas de controle da máquina tecnoburocrática, segundo o autor, se apresentariam: a ação de um líder carismático ou a existência de um parlamento forte. Percebe-se, como argumenta Grau (1998), que a solução weberiana se dá "fora" da burocracia, visto que inexiste para Weber (1994) a possibilidade de abertura e participação dentro da máquina burocrática.

Concepção semelhante é construída por Michels (1969), ao demonstrar que as organizações submetem-se à chamada "Lei de Ferro das Oligarquias", ou seja, à tendência de suas lideranças distanciarem-se das aspirações daqueles que os elegeram e voltarem-se para a própria sobrevivência dentro do aparato organizacional. Novamente apresenta-se uma visão pessimista quanto à possibilidade de construção de processos democráticos em estruturas e modelos que exijam mediação organizacional.

Cabe destacar que as estratégias de participação popular construídas no cenário brasileiro remetem-se fundamentalmente à mediação organizacional, quer seja através da interlocução da máquina pública com movimentos sociais organizados e ONGs, quer seja pela criação de mecanismos organizacionais de negociação da alocação de recursos com lideranças comunitárias e parte da população, como o OP.

Grau (1998) também indica que a participação é um fenômeno fundamentalmente ligado à racionalidade comunicativa habermasiana. Sendo assim, implica não só em avançar os mecanismos organizacionais de abertura à participação, mas também a própria interação comunicativa entre os diferentes atores que compõem o processo: população, lideranças comunitárias, gestores públicos, ...

Dilemas da Participação como Estratégia de Interação entre Estado e ONG's

POSSIBILIDADES	AMEAÇAS
Alta densidade de participação	Padrão de planejamento debilitado
Governabilidade Facilitada	Governabilidade "Emperrada"
Participação autêntica	"Prefeiturização" da participação
Ruptura do clientelismo tradicional	Novas formas de clientelismo
Visão estratégica da gestão pública	Supremacia dos grupos organizados
Ênfase nos aspectos simbólicos	Participação reduzida à estratégia de marketing
Parceria com a população	Parceria espúria (retirada do Estado)
Sensibilidade às especificidades locais	Política global esfacelada
Negociação entre interesses divergentes	Jogo de soma zero (desigualdade + recursos escassos)
Diálogo com o cidadão	Hegemonia da sedução

Fortalecimento das instâncias participativas	Esvaziamento dos poderes constituídos (legislativo)
Interlocução burocrata – cidadão	"Lei de ferro das oligarquias"

Fontes: SOARES & GONDIM, 1998; NABUCO, 2000.

Segundo Carrion (2000), é justamente na caracterização da natureza gerencial das ONGs que se encontram os principais fatores para análise dos dilemas da participação. Segundo a autora, a forma como as ONGs delimitam para si a "questão social" fundamenta-se em sua dinâmica econômica-gerencial-institucional. Nesse sentido, cabe questionar como é exercido o poder "para fora" e "para dentro" de sua estrutura organizacional, ou melhor, como se constrói a participação popular em seus mecanismos internos e seus desdobramentos sobre sua ação externa.

No entanto, ao contrário do que o imaginário social relaciona às ONGs, a construção de processos participativos em seu interior encontra obstáculos relevantes, considerados por alguns autores como intransponíveis. A participação não se concretiza sem uma articulação com a máquina burocrática, quer seja pública ou não-governamental. Nesse sentido, a participação popular é também um processo ou fenômeno organizacional, que se submete aos condicionamentos e impasses do "mundo administrado".

Apesar de utopias de participação total e irrestrita nas organizações serem encontradas em diferentes épocas da trajetória da humanidade, é principalmente a partir do ideário marxista que se fortalece a idéia de que os grupamentos sociais poderiam ser organizados de maneira acéfala ou quase acéfala, partilhando fraternalmente não só bens materiais, mas também posições de poder em seu interior.

Mas é justamente entre os revolucionários russos que se elabora uma das primeiras concepções acerca da impossibilidade da participação total efetiva nos empreendimentos solidários. Lênin, em seu famoso texto "Da autoridade" argumentava que mesmo nos escritos de Marx e Engels se encontravam chamativos para o fato de que a transformação social em direção ao comunismo não implicaria no desaparecimento dos postos de comando. Para o revolucionário russo seria ingênuo pensar que grupos de trabalhadores se organizariam de maneira acéfala, quer seja no sistema fabril, quer seja na vida em sociedade.

Essa dimensão da autoridade, incorporada por Lênin, resultou na defesa da existência de uma vanguarda proletária à frente das massas revolucionárias, responsável por pensar os grandes planos e metas de uma sociedade que pretendia ser igualitária. No entanto, Weber (1994) demonstrava, já no período imediatamente posterior à Revolução Russa, as ameaças à sociedade igualitária e a democracia representadas pela burocracia presente na máquina estatal russa, formada pela vanguarda proletária e por ex-burocratas do czar.

Se a democracia faz avançar por um lado a igualdade dos homens, por outro lado, a autoridade do governante, cada vez mais dominada por uma racionalidade legal, depara-se agora com a máquina da burocracia estatal. No entanto, como destaca Giddens (1998, p. 50-51), Weber entendia que: "*A 'rotinização da política' – ou seja, a transformação das decisões políticas em decisões de rotina administrativa, pela dominação do funcionalismo burocrático - era especificamente estranha às demandas que eram mais básicas para a ação política*".

Longe de se restringir a um fenômeno interno ao Estado, a ascensão das organizações burocráticas na sociedade contemporânea atinge a quase totalidade dos agrupamentos sociais, incluindo as organizações não-governamentais. Frente à tendência de separação entre gestão da máquina burocrática e ação política, e de domínio crescente da primeira sobre a segunda, Weber (1994) enxergava como saída a autoridade do líder carismático. Preconizando, demandando ou criando novas obrigações, o "'*elemento carismático*' *adquiria uma significação vital na ordem democrática moderna; sem ele, nenhuma elaboração de políticas seria possível, e o Estado ficaria relegado a uma democracia sem liderança, ao governo de políticos profissionais sem vocação*". (Giddens, 1998, p. 51)

Sendo assim, a organização burocrática, expressão da dominação racional-legal apresenta-se para Weber (1994) ao mesmo tempo como expressão máxima do que de mais eficiente e avançado a humanidade constituiu, bem como do que de mais opressivo ela erigiu. O pessimismo weberiano quanto à idéia de democratização e participação dentro da organização burocrática levam-no a uma saída externa à lógica e jogo de poder da máquina organizacional: o líder carismático (GRAU, 1998).

Mas se os impasses organizacionais colocados à participação parecem instransponíveis, Pateman (1992) argumenta que apesar de no âmbito das organizações não existir espaço para a democracia em si, níveis diferenciados de participação podem se manifestar. Mas como demonstra a autora, há o risco de discursos aparentemente participativos remeterem-se à práticas de pseudoparticipação. Por outro lado, mesmo processos manipulados de participação teriam papel relevante, segundo Pateman (1992), na medida em que difundiriam gradativamente entre os indivíduos a idéia de que podem participar, consolidando "sujeitos" cada vez mais exigentes quanto ao processo participativo.

Azevedo & Prates (1991), através de tipologia voltada aos estudos dos chamados "Novos Movimentos Sociais Urbanos", afirmam que três tipos de organização poderiam ser encontrados, de acordo com diferentes posicionamentos quanto à participação popular na definição e implementação de seus políticas. Um primeiro grupo, denominado de "Associativismo Restrito ou Comunitário" se caracterizaria pela independência frente ao Estado, voltando-se para metas específicas de seus componentes, passíveis de serem atingidas a despeito da forma de condução das políticas públicas.

O segundo tipo ideal seria constituído por Organizações Reivindicativas, que concentrariam suas demandas na obtenção de bens públicos de primeiro nível, ou seja, bens e serviços públicos concretos, ligados diretamente à alocação de recursos e implementação de projetos no curto-prazo. A participação popular através desse tipo organizacional assumiria um caráter restrito ou instrumental.

Por fim, seriam encontrados os Movimentos Sociais Clássicos, vinculados à luta por valores e metas mais amplas, de transformação social mais profunda e de alcance no longo-prazo. Esse tipo de participação, denominado pelos autores como "Neo-Corporativista", caracteriza-se pelo caráter global de seus objetivos e pela tentativa de intervenção em macrodiretrizes políticas.

3. Considerações Finais

Essa tipologia permite entender os constrangimentos a que se submetem as organizações não-governamentais no jogo da construção, implementação e gestão de políticas públicas no cenário brasileiro recente. Pressionadas por um crescente discurso "gerencialista", que tem como mote a eficiência administrativa de suas operações, as ONGs ser veriam diante da necessidade de aumentar sua base de contribuintes e filiados, bem como captar recursos em fontes externas, quer sejam provenientes de empresas privadas ou governamentais.

Nesse cenário, o completo desatrelamento quanto à conquista de ganhos visíveis em termos de bens de primeiro nível (concretos e no curto-prazo), ou seja, o desprezo por estratégias da chamada participativa restrita ou instrumental, poderia gerar uma escassez das fontes de recursos, na medida em que se a imagem de ineficiência gerencial e política poderia ser associada à ONG. Por outro lado, o desprendimento total quanto à consecução de suas metas e valores mais amplos poderia levar a uma descaracterização do movimento social, ficando mais susceptível às "tentações" do insulamento burocrático.

4. Referências Bibliográficas

AZEVEDO, S. & PRATES, A. A. P.Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. In: *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Ed. Revista dos Trinunais, 1991, pp. 122-152.
BEBBINGTON, A. and THIELE, G. (eds) with Davies, P., PRAGER, M. Riveros (1993) *NGO's and the State in Latin American*, London: Routledge.
BENETT, J. and GIBBS, Sara. *NGO's Funding Strategies – an introduction for southern and eastern NGO's.* Oxford, Intrac, 1996.
BOSCH, M. *"NGO's and Development in Brazil: roles and responsabilities in a 'new world order'*. In: HULME, D. and EDWARDS, M; "NGO's. States and Donors: too close for confort? London, Macmillan Press, 1997, pps. 232-242.
BRATTON, M. "The politics of NGO-government relations in Africa: can they influence public policy?"; *World Development*, 17, 4, 1989:569-87.
CARRION, R. M. Organizações privadas sem fins lucrativos – a participação do mercado no Terceiro Setor. In: *Tempo Social*. São Paulo: 2000, volume 12, no. 2, novembro.
CLARK, J. *"The State, Popular Participation and the Voluntary Sector"*; In: HULME, D. and EDWARDS, M; "NGO's. States and Donors: too close for confort? London, Macmillan Press, 1997, pps. 43-58.
DE GRAAF, M. *"Context, constraint or control? Zimbabwean NGO's and their environment"*, Development Policy Review, 5: 277-301, 1987.
GIDDENS, A. Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo. São Paulo: UNESP, 1998.
GOHN, M. G. O cenário da participação em práticas da gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças do caráter do associativismo. In: *Cidadania* – textos, n. 12, p. 1-85, julho de 1998.
GRAU, N. C. *Repensando o público através da sociedade:* novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: REVAN; Brasília, DF; ENAP, dezembro, 1998.
HULME, D. and EDWARDS, M.: *"NGO's, States and Donors an overview"* In: HULME, D. and EDWARDS, M. (eds) NGO's, States and Donors. Too close for confort?, London, Macmillan Press, 1997 pp. 9-22.
JENKINS, J.C. *"Nonprofit Organizations and Policy Advocacy"*; In: W.W. Powel (ed.) The Nonprofit Sector: a research. Hand-Book, New Haven: Yale University Press, 1987.
LANDIN, L. Para além do mercado e do Estado?: filantropia e cidadania no brasil. Textos de pesquisa, Núcleo de Pesquisa, ISER, mar./ 1996.
LEWIS, D. *"The managemant of Non-Governamental Development Organizations"*. London, Routledge, 2001.
MICHELS, R. *Los partidos políticos*. Buenos Ayres: Amarrotu, 1969.
PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática.* Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1992.
PEARCE, J. *"Between Co-option and Irrelevance? Latin American NGO's in the 1990s."* In: HULME, D. and EDWARDS (eds.), M; "NGO's. States and Donors: too close for confort? London, Macmillan Press, 1997, pp.257-274.
ROBINSON, M.: "Privatising the Voluntary Sector: NGO's or Public Service contractors?" In: HULME, D. and EDWARDS (eds.) NGO's, States and Donors. Too close for confort?, London, Macmillan Press, 1997, pp. 59-78.
SALAMON, L. and ANHEIER, H. "In search of non-profit sector: in search of definitions", *Voluntas*, 13,2: 125-52, 1992.
WEBER, M. *A ética protestante e espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1994.
WILS, Frits. *"Scaling-up, Mainstraiming and Accountability: the chanllenge for NGO's."* In: HULME, D. and EDWARDS (eds.) NGO's, States and Donors. Too close for confort?, London, Macmillan Press, 1997, pp. 53-62.