

## **Alianças Estratégicas: Articulações entre o Terceiro Setor e o Governo\***

Strategic Alliances: Linkages between the Third Sector and Government

Edileusa Godói de Sousa<sup>1</sup>  
Valdir Machado Valadão Júnior<sup>2</sup>

### **Resumo**

Este artigo enfoca a aliança entre uma organização do terceiro setor e o governo, e as articulações dessa enquanto estratégia na busca pela sustentabilidade. O objetivo foi investigar a viabilidade da aliança entre a ONG LAR - Rede de Lares Solidários e a Prefeitura Municipal de Uberlândia (PMU), e como essa aliança se configura dentro de um processo estratégico. As categorias de análise que conduziram o estudo empírico foram orientadas pelas seguintes dimensões: as formas, a natureza das relações e os tipos de articulações entre os envolvidos. A abordagem predominante foi de caráter descritivo qualitativo. Para a coleta de dados adotaram-se as técnicas de entrevista semi-estruturada e a análise de documentos. Para a análise e interpretação os dados foram triangulados. Os resultados apontaram que a ONG em estudo conseguiu maior aproximação com o Governo, ao suprir parte da demanda desse, ao oferecer atendimento com qualidade a custos reduzidos. O encontro que deveria ser pautado na cooperação, passa a ser também um encontro de prestação de serviços. Mas, houve também a oportunidade da ONG de ampliar área de atuação; de aprendizado sobre o funcionamento interno dos governos, os mecanismos de decisão e implementação de uma política; possibilitando assim, um maior diálogo.

**Palavras-chave:** Alianças Estratégicas; Terceiro Setor; Governo.

### **Abstract**

This article focuses on the alliance between a third sector organization and the government, and the articulations of the former as strategy in quest of sustainability. The objective was to investigate the feasibility of an alliance between an NGO and the City Hall, and how this alliance is set within a strategic process. The categories of analysis that led to the empirical study were guided by the following dimensions: the forms, the nature of relationships and the types of links among those involved. The predominant approach was of descriptive qualitative character. For data

\* Artigo recebido em 26.05.2009, aprovado 07.01.2010.

<sup>1</sup> Doutoranda em Administração pela Universidade de São Paulo, Endereço: Av. Brasil, 2331, Uberlândia/MG, 38400-718, E-mail: edileusagodoi@uol.com.br.

<sup>2</sup> Doutor, Professor e Pesquisador da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: [valdirjr@ufu.br](mailto:valdirjr@ufu.br)

collection, the techniques of semi-structured interviews and analysis of documents were adopted. The analysis and interpretation were obtained by means of data triangulation. The results showed that the NGO under study was able to become closer to the government, by attending part of the government's demand, by offering quality care at reduced cost. Thus, the bond which should be based on cooperation is also one of assistance. But there was also an opportunity for the NGO to expand its area of operations, and learn about the inner workings of governments, decision-making mechanisms and implementation of policies, thus enabling a better dialogue.

**Keywords:** Strategic Alliances, Third Sector, Government.

## 1 Introdução

A palavra *aliança* tem sido uma das mais presentes, atualmente, em palestras, programas, projetos, debates e discursos nacionais e internacionais. Fazem-se ou firmam-se alianças em segmentos como: cultura, educação, saúde, comércio, indústria, prestação de serviços, assistência social e serviços públicos. Cada vez mais, há necessidade de aliar recursos, competências, experiências de diferentes tipos de organizações para se alcançarem objetivos comuns.

As alianças podem envolver duas ou dezenas de entidades e acontecem no setor público, na iniciativa privada, no terceiro setor, entre entes do mesmo setor, vertical e horizontalmente, e entre setores distintos (BRITO, 2008).

Este estudo lançou olhares para a aliança entre uma organização do terceiro setor e o governo. Discutiu-se o potencial estratégico dessa relação: primeiro, enquanto forma de se buscar a sustentabilidade das organizações do terceiro setor, que se apresentam vulneráveis às oscilações das fontes de financiamento tradicionais e que dificilmente geram receitas próprias; segundo, como alternativa viável para minimizar as responsabilidades do Estado brasileiro na promoção do bem-estar da população.

A aliança no âmbito do terceiro setor e do poder público é ideal, segundo Fischer (2008), quando se consegue influenciar mudanças nas políticas sociais (educação, saúde, alimentação, habitação e transporte). Para a referida autora, os projetos sociais que são realizados por meio de alianças têm melhores condições de obterem resultados concretos. Por serem projetos que se mostram mais complexos e que apresentam uma abrangência muito ampla, dificilmente alcançam resultados significativos se realizados exclusivamente por uma organização.

A própria Constituição brasileira de 88, embora não faça menção explícita ao termo *aliança*, prevê em diversos artigos formas de relacionamento entre os setores público e privado.

A partir da Constituição de 88 estabeleceu-se como princípio básico a estratégia de ampliar a participação da sociedade na esfera pública. A lei, pela primeira vez, reconhecia que a tarefa pública é dever do Estado e da sociedade. Tratava-se de uma tentativa de construir o Estado a partir da sociedade e sob o seu controle. O Estado buscou, a partir de então, redefinir seu papel como fomentador das políticas sociais, mas não necessariamente como executor; procurou diminuir o seu tamanho, na medida em que adotou os princípios neoliberais, ampliou e fortaleceu as organizações civis (PANCERI, 2001).

Neste período, as ONGs ganharam visibilidade e colocaram-se diante da necessidade de buscar um novo posicionamento e uma nova institucionalidade frente à sociedade e ao Estado, considerando as conquistas democráticas alcançadas. A Eco 92 foi um marco definitivo do

reconhecimento, por parte do governo, dessa institucionalidade, havendo uma mudança gradativa da agenda: nem assistencialismo, nem revolução e sim, desenvolvimento sustentável, a partir da construção de soluções locais. Desde então, houve uma tentativa de aproximação entre poder público e as organizações do terceiro setor. Em todo país assistiu-se a celebração de muitos contratos de alianças entre ONG-Governo na busca de atender tanto à necessidade do poder público em dividir a responsabilidade na promoção do bem-estar da sociedade, quanto à busca de sustentabilidade das organizações do terceiro setor e a vontade dessas de influenciar as políticas públicas.

Neste sentido, o objetivo deste estudo foi investigar a viabilidade da aliança entre a ONG LAR - Rede de Lares Solidários e a Prefeitura Municipal de Uberlândia, e como essa aliança se configura dentro de um processo estratégico. As categorias de análise que conduziram a pesquisa empírica foram orientadas pelas seguintes dimensões: as formas, a natureza das relações e os tipos de articulações na aliança.

Esta análise almejou contribuir em três aspectos principais relacionados à aliança entre ONG-Governo: num primeiro momento, apesar de existirem diversos trabalhos explicitando conceitos e explorando casos de alianças entre o setor público e organizações do terceiro setor, poucos têm se debruçado sobre os limites e as potencialidades das mesmas como instrumento de apoio às políticas públicas. Um segundo aspecto relevante é que, ao analisar uma realidade específica (aliança entre a ONG LAR - Rede de Lares Solidários e a Prefeitura Municipal de Uberlândia), propõe-se oferecer subsídios que possam ser apropriados de forma prática por gestores públicos e gestores de organizações do terceiro setor em outros contextos municipais. Por fim, a abordagem também pode ser considerada oportuna, em um momento de expansão e redefinição do papel do terceiro setor rumo a uma situação de profissionalização das organizações do setor, que vêm assumindo atribuições muito mais complementares do que opositoras ao governo.

O trabalho foi dividido em duas partes. A primeira reuniu as principais contribuições conceituais relacionadas ao tema alianças, mais especificamente das alianças entre poder público e organizações do terceiro setor. Na segunda parte, buscou-se resumir os principais dados da pesquisa de campo destinada a identificar as formas, a natureza das relações e os tipos de articulações da aliança e, em seguida, ofereceu uma sistematização geral do material coletado e algumas proposições para debate, finalizando com comentários sobre o assunto.

## **2 Referencial Teórico**

### **2.1 Conceito e Formas de Alianças Estratégicas**

A literatura é consensual em reconhecer que uma aliança ocorre quando duas ou mais organizações decidem conjugar esforços para perseguir um objetivo comum (JOHANSON; MATTSSON, 1988; AAKER, 1995; FISCHER, 2002; BRITO, 2008). Sob essa ótica, subentende-se um pacto ou acordo conveniente entre partes, nas quais ambas percebem criação e adição de valores comuns, conectividade de objetivos e parcelas mais ou menos semelhantes (ou proporcionais) de responsabilidades, ônus e benefícios.

Neste sentido, o conceito básico de alianças estratégicas, segundo Lewis (1992), é a cooperação entre organizações em torno de suas necessidades mútuas, compartilhando riscos para alcançar um objetivo comum. Dessa forma, as alianças estratégicas podem proporcionar aos envolvidos maior probabilidade de sucesso diante dos desafios e oportunidades do contexto em que estão inseridos.

São muitas as possibilidades de alianças estratégicas e talvez essa seja uma das razões porque o termo vem substituindo pelo menos meia dúzia de palavras da língua portuguesa, não necessariamente sinônimas, tais como: cooperação, apoio, favor, contrato, patrocínio, fusão, obrigação. "Não se procuram mais patrocinadores, mas parceiros; não se fundem empresas, se faz uma aliança estratégica." (BRITO, 2008, p. 6). Para a referida autora, a aliança, traz ainda um *valor agregado*, na medida em que sugere implicitamente um gesto de proatividade, abertura, inovação e boa vontade das partes envolvidas.

A partir destas considerações, a mesma autora identificou três níveis de alianças possíveis: 1) público-público; 2) público-privada; e 3) público-social. A primeira é aquela firmada entre organizações e entidades ligadas à esfera pública, ainda que em setores e níveis hierárquicos distintos (podendo ser *intersectorial* ou *intergovernamental*, sendo esta última *vertical* ou *horizontal*). Logo, identificam-se alianças entre ministérios e municípios; universidades públicas e empresas estatais; órgãos de pesquisa federal e instituições financeiras de capital público, etc. A aliança público-privada, como o próprio nome sugere, prevê que um determinado acordo será realizado, especificamente, entre entidades ligadas à esfera pública e organizações privadas. O terceiro tipo refere-se aos arranjos feitos por quaisquer entidades da esfera pública com as organizações sociais, incluindo organizações não-governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), cooperativas, associações de moradores, entidades de classe, e outros. Para fins deste trabalho foi analisado este último tipo de aliança.

Di Pietro (2002) também já havia ressaltado que as alianças podem ser utilizadas de diferentes maneiras, entre as quais destacam-se a forma de *delegação* da execução de serviços públicos (concessão e permissão); por meio do *fomento* à iniciativa privada de interesse público (sob forma de convênio ou contrato de gestão); sob formas de *cooperação* do particular na execução de atividades próprias da Administração Pública; pelo instrumento da *terceirização* (contratos de obras e serviços, por meio de empreitada); ou como instrumento de *desburocratização* e de instauração da chamada Administração Pública gerencial (contratos de gestão).

Ao considerar a diversidade de interpretações para o termo, entende-se por aliança estratégica, no caso deste artigo a aliança estratégica ONGs-Governo, um acordo formal de *cooperação* que tenha como diretrizes: clareza de propósitos, criação e adição de valor, comunicação e transparência, conectividade de objetivos, contínuo aprendizado e aperfeiçoamento, e principalmente, comprometimento de ambas as partes.

A partir deste entendimento, o cerne da questão foi compreender como esse processo de *aliança* entre as partes reflete um avanço na forma de gestão estratégica pública e na gestão estratégica das organizações do terceiro setor. Gestão estratégica neste estudo refere-se a um modelo de gestão que incorpora os princípios de pensamento e ferramentas do planejamento, desenvolvimento, controle e avaliação estratégicos e sua aplicação nos diversos subsistemas que

compõem o sistema administrativo de uma organização (MINTZBERG; AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

Mais especificamente, se propôs a discutir a aliança realizada entre a ONG LAR de Amparo e Promoção Humana e a Prefeitura Municipal de Uberlândia.

## 2.2 ONG e Governo, um debate sobre alianças

Na literatura que se dedica a estudar a relação ONG-Governo é possível distinguir a preocupação com as implicações estruturais do fenômeno.

Serva (1997) alerta para os diversos riscos e desafios embutidos nessa relação, como por exemplo: o significado e a orientação de desenvolvimento, que para o governo muitas vezes parece estar centrado no mercado e para as ONGs está ligado ao social; e as formas de representação política, que graças a uma visão pejorativa por parte do governo do social, concebe seus atores como marginalizados e/ou dependentes, o que ocasiona a dificuldade do governo em admitir a autonomia das ONGs e, assim, dialogar com essas organizações em posição de igualdade.

Teixeira (2003), em seus estudos, chegou a três formas de vínculos entre as ONGs e o governo, que evidentemente não esgotam todas as maneiras possíveis de contatos entre estes, mas dão uma noção dessa aproximação. O Quadro 1 identifica e mostra algumas características dessas formas:

QUADRO 1 – Formas de vínculos adotadas pelas ONGs e o Governo na relação entre eles

Forma de vínculo	Característica	Comentário
<b>Encontro pressão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não há um contrato formal entre ONG e órgão governamental;</li> <li>- As organizações se sentem livres para criticar e procurar influenciar nos rumos das políticas implementadas pelo governo;</li> <li>- Quem conduz a política (ou o projeto) é o governo.</li> </ul>	No encontro pressão, a falta de laços mais formais com o governo permite que a capacidade crítica das organizações seja preservada.
<b>Encontro prestação de serviço</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As relações entre órgãos governamentais e ONGs são distantes, permeadas por cobranças e avaliações ou meramente por relações burocratizadas: projetos enviados pela ONG, pareceres enviados pelo órgão governamental, respostas das organizações readequando seus projetos quando necessário, relatórios detalhados;</li> <li>- Eventualmente há a visita de técnicos das entidades governamentais para acompanhar de perto o trabalho;</li> <li>- São relações quase mercantis, nas quais são exigidas eficiência, otimização de recursos e alta qualificação de quem exerce o serviço, sob pena de cancelamento ou não renovação do projeto.</li> </ul>	Nesse caso, as relações de poder entre as ONGs e o órgão governamental são bastantes assimétricas, comprometendo a autonomia dessas organizações, pois elas ficam sujeitas às diretrizes do seu "empregador", ou, em outras palavras, às direções políticas adotadas pelo governo. Como só algumas ONGs serão selecionadas, elas são estimuladas a competir entre si, provocando divisões entre elas ou acirrando as já existentes. Ao invés de fortalecer as redes e articulações das quais elas fazem parte, é possível verificar que há fragmentação, com um conseqüente enfraquecimento político.
<b>Encontro participativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envolve a consolidação de projeto elaborado conjuntamente entre poder público e ONG;</li> <li>- Há contrato formalizado, passível de mudanças se for necessário;</li> <li>- Espaço para críticas mútuas;</li> <li>- Divisão de responsabilidades entre órgão governamental e a ONG.</li> </ul>	O destaque é para o fato de permitir um diálogo maior entre as partes.

Fonte: elaborado pelos pesquisadores baseado em Teixeira (2003).

A mesma autora destaca, ainda, três fatores fundamentais que podem determinar o tipo de relação a ser estabelecida entre ONGs e o governo: o projeto político que perpassa a relação; o poder efetivo de cada uma das partes no momento do encontro e o grau de empenho por parte das pessoas envolvidas. Assim, pode-se verificar que as alianças estabelecidas entre ONG-Governo podem ser entendidas de diferentes maneiras.

Do ponto-de-vista neoliberal, por exemplo, a aliança é considerada como uma alternativa para a prestação de serviços públicos sob a responsabilidade do governo (TEODÓSIO, 2008). O mesmo autor acrescenta ainda, que nesse caso, as alianças podem também se constituir como estratégia de terceirização por parte do governo, ou seja, o governo se desonera da execução de seus programas sociais, esperando que essas organizações solucionem os problemas comunitários. Ou então, de acordo com o referido autor, o governo ao demonstrar pouca abertura a dialogar com as ONGs, impõe regras, procedimentos e metodologias, que deverão ser seguidos à risca por essas organizações, o que, conforme o autor, faz perder as grandes possibilidades de crescimento mútuo e interação democrática com a sociedade.

Teodósio *et al.* (2004) faz também algumas colocações sobre as possíveis estratégias que estão sendo utilizadas pelas ONGs com relação ao governo e vice-versa. O Quadro 2 mostra uma síntese dessas estratégias:

QUADRO 2 - Algumas estratégias adotadas pelas ONGs e o Governo na relação entre eles

	<b>Estratégias</b>
<b>ONGs em relação ao Governo</b>	Algumas ONGs procuram se manter pouco notadas ( <i>low profile</i> ) 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 por elas.
	Outras ONGs engajam 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.
	Estratégia de advocacia em questões de políticas públicas. Por meio 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.
<b>Governo em suas relações com as ONGs</b>	Na estratégia de monitoramento, o governo procura verificar o que as ONGs estão fazendo e, se necessário, limita o registro de organizações que ele se identifica.
	A estratégia de coordenação procura distribuir as atividades das ONGs de modo mais balanceado entre áreas geográficas e setores com o intuito de evitar duplicação.
	A cooptação é uma estratégia que objetiva atrair as ONGs para o tipo de atividade que o governo deseja e, assim, distanciá-las de ações consideradas como potencialmente ameaçadoras.
	Por intermédio da estratégia da dissolução o governo estabelece meios que lhe permite ter controle sobre as ONGs para aprovar ou não suas atividades, limitando a abrangência de ação das ONGs ou fechando organizações, caso seja considerado necessário.

Fonte: elaborado a partir dos referenciais citados por Teodósio *et al.* (2004).

Para Melo (2002), na relação ONG-Governo o governo tem mais poder e, assim sendo, põe em risco a autonomia, a legitimidade e a proximidade à base popular que caracterizam, de modo

geral, estas organizações. Ou seja, “[...] a cooptação pelo Estado seria um processo inevitável.” (MELO, 2002, p. 49).

Pressupõe-se que aquela ONG criada em um contexto de repressão política pode considerar difícil confiar ou trabalhar com o governo, mesmo que esse, aparentemente, tenha mudado de postura. Teodósio (2008) chama a atenção para o fato de que as ONGs, com a instalação de governos mais democráticos, vêem seus papéis se tornarem confusos. Além disto, o referido autor alerta que o contato formal das ONGs com órgãos de governo burocráticos e ineficientes pode ser danoso para as ONGs, pois pode torná-las menos eficazes por estar trabalhando com organizações que funcionem a partir de arranjos burocráticos. Outro risco, mencionado pelo mesmo autor, é que o relacionamento das ONGs com a comunidade pode ser afetado negativamente.

Portanto, tudo aponta para uma complexa relação entre ONG-Governo, supostamente baseada em múltiplos interesses, muitas das vezes obscuros. Indica também que o processo de estruturação das alianças evolui gradualmente numa longa série de ações e adaptações de atividades, de recursos e no estabelecimento de compromissos mútuos entre atores.

Alguns autores analisam as alianças baseando-se nas formas (CÂNDIDO; ABREU, 2000), na relação entre os parceiros (INOJOSA, 1999) e nos tipos de articulações (AYRES, 2002). Apesar dos diferentes registros em relação a alianças encontrados em diferentes perspectivas, a opção deste trabalho foi utilizar as contribuições isoladas dos autores, por estarem mais próximas aos propósitos deste estudo. O Quadro 3 sintetiza esta configuração:

QUADRO 3 - Tipologia de Alianças

Nível	Autor	Aliança	Características
<b>1 Formas</b>	Cândido; Abreu (2000)	Formalidade/Informalidade	Quando envolve ou não um conjunto de normas, regras e procedimentos preestabelecidos.
		Estática/Dinâmica	Quando não é ou é mais ou menos influenciada pelas forças ambientais, consequentemente criando certo grau de convivência com as mudanças.
<b>2 Relação entre os parceiros</b>	Inojosa (1999)	Subordinada	Os entes não têm autonomia, são parte de um sistema maior caracterizado por uma interdependência de objetivos. A articulação depende da vontade, a exemplo de uma cadeia de lojas.
		Tutelada	Os entes têm autonomia e articulam-se por vontade própria, mas relacionam-se sob a égide de um deles. A interdependência depende da persistência do ente mobilizador, que tende a ser o <i>locus</i> de controle. Esta relação tutelada caracteriza a maioria das alianças que nascem sob a égide do governo.
		Autônoma ou Orgânica	Os entes têm autonomia e a interdependência existe porque há uma força-mobilizadora por parte de todos. A rede é aberta a quem tem vontade de pactuar e o controle é compartilhado. Redes comunitárias tendem a este perfil.
		Sistemáticas / Orientadas	As ações empreendidas pela rede como um todo, definidas a partir de consensos e demandas estratégias dos participantes.

<b>3 Tipos de articulação</b>	Ayres (2002)	Pontuais / Livres	Aqueles ações empreendidas pelos participantes de forma não necessariamente coordenada, em pequenos grupos, geralmente de curta duração e para cumprimento de objetivos e necessidades pontuais, por vezes estanques.
-------------------------------	--------------	-------------------	---

Fonte: elaborado pelos pesquisadores baseado em Inojosa (1999); Cândido; Abreu (2000); Ayres (2002)

Ao ter como base o Quadro 3, entende-se que os vínculos estabelecidos são essenciais para a construção das alianças, percebe-se ainda, que os princípios fundamentais da aplicação dos conceitos de alianças são: a predisposição para cooperar, a interação, o relacionamento, a ajuda mútua, o compartilhamento, a integração, a complementaridade e a necessidade de eficiência adaptativa.

Com o intuito de realizar um estudo empírico, cujos dados obtidos sejam relacionados ao arcabouço teórico deste estudo, na seção seguinte deste artigo será apresentado os apontamentos metodológicos que orientaram o estudo de caso em uma organização não-governamental, localizada em Uberlândia-MG.

### 3 Metodologia

#### 3.1 Características do estudo

Por cingir-se ao âmbito de uma organização específica, este trabalho assume características de um estudo de caso (YIN, 2003), de caráter exploratório, cujo propósito é investigar empiricamente a viabilidade da aliança entre a ONG LAR - Rede de Lares Solidários e a Prefeitura Municipal de Uberlândia, e como essa relação se configura. Segundo Selltiz *et al.* (1974), os estudos de caso de caráter exploratório propiciam uma maior aproximação do pesquisador com o fenômeno investigado, resultando, muitas vezes, em uma nova compreensão desse.

As categorias de análise que conduziram o estudo empírico foram orientadas pelas seguintes dimensões: as formas, a natureza das relações e os tipos de articulações da aliança. A abordagem predominante foi de caráter descritivo qualitativo. Para a coleta de dados adotaram-se as técnicas de entrevista semi-estruturada e a análise de documentos internos e externos à organização (estatuto, atas, manuais, relatórios, projetos, correspondências, reportagens de jornais e revistas, comunicados afixados nos murais, entre outros). Para a análise e interpretação dos dados as informações foram trianguladas (Triviños, 1992) com o objetivo de minimizar os ruídos intrínsecos a cada fonte e retificar ou ratificar estas informações. A interpretação foi realizada mediante a ligação com os conhecimentos obtidos na fundamentação teórica.

#### 3.2 Perfil da organização objeto do estudo

O LAR - Rede de Lares Solidários, associação, de direito privado, sem fins lucrativos, integrante do Terceiro setor, tem por finalidade uma ação social nas áreas de educação, cultura, promoção humana, proteção da saúde, da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice.

De acordo com o seu Estatuto, o LAR tem como missão "educar, apoiar e promover o desenvolvimento integral do Ser Humano, do útero materno à terceira idade, com vistas a

superação de todo tipo de desigualdade social, por meio do desenvolvimento da auto-estima, do melhoramento da qualidade de vida, da reestruturação e apoio à família, do incentivo à ação solidária e da educação ética e moral.”

Até 2004, o LAR possuía nove unidades em Uberlândia-MG, sendo oito orientadas para atendimento e uma encarregada da Administração Central. Em 2006, foram incorporadas mais 13 novas unidades, todas em cidades do estado de Minas (Uberlândia, Pará de Minas, Ituiutaba, Coromandel, Ibirite, Perdizes, São João Del Rei, Sacramento, Pedro Leopoldo, Araxá, Formiga e Congonhas).

Atualmente, o LAR atende cerca de 105.000 pessoas por intermédio de nove diferentes programas: Assistência à Gestante, Centro de Formação para Crianças e Adolescentes, Núcleo de Promoção de Trabalho e Renda, Programa de Apoio e Promoção Sócio-familiar, Cursos Profissionalizantes, Atividades Esportivas para Adultos, Programa Integrando Gerações, Curso de Educação e Segurança Alimentar e Cursos de Alfabetização para Adultos e Idosos. Somente no município de Uberlândia, beneficia mais de 26.500 pessoas entre gestantes, crianças, adolescentes, adultos, portadores de deficiência e idosos. O desafio da organização é chegar a 100 Unidades espalhadas por todo o estado de Minas Gerais, passando a beneficiar cerca de um milhão de pessoas, o que corresponde a 5,9% da população de Minas Gerais e 22,5% dos mineiros que vivem abaixo da linha da pobreza.

O orçamento anual da ONG de 2008 para as 11 unidades localizadas em Uberlândia foi de R\$ 2.840.949,63, dos quais cerca 72% foram viabilizados pela Prefeitura Municipal de Uberlândia (primeiro setor), 25% pelas organizações de mercado (segundo setor), e 3% pelas organizações da sociedade civil (terceiro setor). Nas unidades em Uberlândia, a organização conta com um contingente de 380 funcionários efetivos, 100 voluntários, além de estagiários.

#### **4 Diagnóstico organizacional baseado na aliança com a PMU**

A principal fonte de recursos do LAR, como foi citado, vem do poder público (71,42%). A compreensão do diretor financeiro do LAR, com relação a esta realidade, pode ser verificada em seu depoimento:

[...] nós entendemos que a obrigação maior é do poder público, mas eu acho que o fato da participação das empresas é um complemento importante, e que ajudaria muito as instituições cobrirem as dificuldades, porque obter ajuda diretamente da comunidade é mais difícil, e a comunidade também é meio sacrificada, né?  
(DIRETOR FINANCEIRO)

O depoimento do diretor financeiro mostra uma tendência da ONG em deixar com o governo a maior parte da responsabilidade no financiamento de seu projeto social. Isso mostra uma conformidade da organização com uma aliança que pode se constituir como estratégia de terceirização por parte do governo (TEODÓSIO, 2008), e conseqüentemente, comprometendo a

autonomia da organização, pois ela pode ficar sujeita às diretrizes do seu “financiador”, no caso a PMU.

A seguir, foram analisados as formas, as relações e os tipos de articulações entre o LAR e a Prefeitura Municipal de Uberlândia. O Quadro 4 sintetiza essa análise.

QUADRO 4 – Análise das formas, tipos e relação da aliança do LAR com a PMU

Categorias de análise	Parceiro	Análise
	Prefeitura Municipal de Uberlândia - PMU	
<b>1 Formas</b>	Formalidade	A relação com a PMU se dá de forma dinâmica, ou seja, influenciada pelas forças ambientais. O que leva a crer que, o relacionamento com o poder público local está mais sujeito às oscilações do ambiente econômico.
	Dinâmica	
<b>2 Tipos de articulação</b>	Sistemática	Verifica-se que com o poder público, mesmo que as ações sejam pontuais, essas se articulam de maneira orientada, ou seja, definidas a partir de consensos. Isto demonstra a preocupação deste em buscar resultados que atendam às suas demandas.
	Orientada	
<b>3 Relação entre os parceiros</b>	Tutelada	A relação tutelada com a PMU confirma a afirmação de Inojosa (1999), que ressalta que este tipo de relação caracteriza a maioria das alianças que nascem sob a égide do governo.

**Fonte:** elaborado pelos pesquisadores baseado em dados coletados na organização em estudo.

Conforme mostra o Quadro 4, os indícios encontrados levam a crer que existe a preocupação por parte do poder público, em formalizar a aliança por intermédio de um contrato, que no caso da aliança com a PMU, é chamado de convênio. Este convênio é anual e é direcionado ao custeio das atividades realizadas no LAR. Entretanto, é caracterizado como dinâmico, pois está sujeito a sofrer alterações ao longo do ano, que se dão por meio de aditamentos - um aditivo ao convênio alterando alguma cláusula. Por exemplo, pode haver por parte da PMU, um corte na subvenção, com a alegação de dificuldades financeiras. Dessa maneira, o aditivo seria para a mudança na cláusula específica de valores da subvenção.

Da mesma forma, o LAR, por algum motivo, pode querer mudar a forma de atendimento realizado. Assim, a organização também pode sugerir esta mudança por meio de um aditivo. Mas, cabe a PMU analisar e aceitar ou não a sugestão. Dessa maneira, o contrato é formal, mas pode sofrer alterações conforme forças ambientais, conseqüentemente, criando certa instabilidade por estar sujeito a mudanças, e até mesmo ao corte total da subvenção.

Quanto ao tipo de articulação, a aliança com a PMU se caracteriza como sistemática e orientada, uma vez que existe um plano de trabalho definido a partir da aprovação pela PMU do que foi planejado pelo LAR.

Ao analisar a relação entre o LAR e a PMU, verifica-se que ela se estabelece de forma tutelada, ou seja, apesar do LAR poder apresentar sugestões de mudanças, a PMU, uma vez aprovada a subvenção, tem o *locus* de controle, pois é ela que determina o que pode ser pago com os recursos da subvenção, como por exemplo: pessoal, despesas com o material de consumo,

água, luz, telefone e outros. Entretanto, ela não permite que se pague, por exemplo, o seguro dos prédios e veículos. Então, o LAR necessita buscar outros recursos para este fim.

Em síntese, a PMU repassa determinado valor de subvenção, determina onde se pode utilizar tal recurso, e conforme o valor repassado, já limita a quantidade de atendidos. Todavia, caso o LAR ultrapasse aquela quantidade de atendimento, ele tem de arcar com a diferença e tentar readequar todo o seu quadro de despesas. Assim, a organização necessita de um controle interno, por intermédio de planejamentos, para o enfrentamento de situações imprevistas.

Ao se basear em Teixeira (2003), tudo indica que os fatores que influenciam a aliança são: o projeto político que perpassa essa relação; o poder efetivo de cada uma das partes no momento do encontro; e o grau de desempenho por parte do LAR.

Com relação ao primeiro, parece que a abertura de espaço para um relacionamento efetivo entre o LAR e o governo ocorreu porque o *projeto político* da Prefeitura está baseado em atender às demandas da população. E ao analisar do ponto-de-vista neoliberal, as alianças estabelecidas pela PMU com ONGs prestadoras de serviços sociais podem ser consideradas como uma alternativa para a prestação de serviços públicos, sendo estas indispensáveis ao enfrentamento da questão social.

No caso específico do LAR, atualmente, ao beneficiar mais de 26.500 pessoas em Uberlândia, entre gestantes, crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, que corresponde a 5% da população municipal, com o menor custo de atendimento do Brasil - R\$ 0,53 por atendimento, a ONG tem atendido de forma eficaz, com boa capacidade interna de organização e com quadros profissionais bem qualificados, parte da política do governo em atender às demandas da população.

Assim, tudo aponta para um encontro de prestação de serviços, uma das três formas de vínculos entre as ONGs e o governo, discutido por Teixeira (2003). No qual, segundo a mesma autora, é exigido por parte do governo, eficiência, otimização de recursos, relatórios detalhados e alta qualificação de quem exerce o serviço, sob pena de não renovação da subvenção. Esta constatação pode ser verificada na fala do diretor financeiro do LAR:

[...] ao final de cada mês o LAR presta conta desses recursos recebidos, para que ele possa receber o recurso do mês seguinte. Se tiver uma não prestação de conta, vamos dizer assim, na conta de água que seja, no valor de um centavo que não bata, o recurso do mês seguinte é bloqueado. (DIRETOR FINANCEIRO)

Desta forma, a PMU assume o compromisso de dar sustentabilidade ao projeto social do LAR, na medida em que se apresenta como a principal parceira de custeio, cuja participação é percebida de forma a garantir os melhores resultados, e a melhor relação custo/benefício. O que indica que é uma estratégia de terceirização por parte da mesma, que se desonera em grande parte, da execução de seus programas sociais.

Isto, de acordo com Serva (1997), pode ocasionar uma grande dependência das ONGs prestadoras de serviços em relação ao governo, o que leva a dificuldade desse em admitir a autonomia dessas organizações e, assim, dialogar com elas em posição de igualdade. Esta falta de diálogo, conforme Teodósio (2008), faz perder a oportunidade de um crescimento mútuo. Além

disto, o não diálogo pode acarretar inúmeras dificuldades para as ONGs, ao serem privadas de exporem suas próprias realidades.

Uma das dificuldades ressaltada no depoimento do diretor financeiro, na relação com a PMU, é o fato da subvenção não ter acompanhado os aumentos registrados ao longo dos anos:

[...] esse valor per capita, praticamente não tem sofrido alteração [...] o aumento que teve o ano passado foi irrisório, e não cobriu essa defasagem toda que existe ao longo do tempo. Então, nós estamos, por exemplo, com nossos colaboradores sem aumento desde 2001, e a instituição não tem como promover isso, porque ela não tem recurso correspondente para repassar. (DIRETOR FINANCEIRO)

Este depoimento tem sua comprovação em partes dos registros no Relatório Anual do LAR, referentes à subvenção da PMU.

Quando questionado sobre a perspectiva para solucionar as dificuldades com o poder público, principalmente com a Prefeitura, o diretor financeiro do LAR entende que a forma de tentar isso, é por intermédio da sensibilização, de argumentos concretos, com planilhas de custos e principalmente, com o diálogo. Além disto, ele acredita que a união das ONGs é essencial neste processo.

Então, eu acho que se dialogar mais com o poder público [...] e esse é o momento de tentar esse consenso [...] eu diria que a união das instituições ajudaria e muito para tentar melhorar isso. (DIRETOR FINANCEIRO)

A fala do diretor financeiro do LAR deixa transparecer uma tendência da ONG em tentar buscar um encontro mais participativo, não só com o poder público, mas com organizações do próprio setor. Para Teixeira (2003), este encontro participativo promove um diálogo maior entre as partes e, conseqüentemente, um espaço maior para críticas mútuas.

Com relação ao segundo fator mencionado - o *poder efetivo* de cada uma das partes - com base na afirmação de Melo (2002), de que na relação ONGs-Governo, o governo tem mais poder, tudo indica que por parte do LAR, existe uma dependência e uma subordinação às diretrizes governamentais. A relação entre o LAR e o poder público, no caso a PMU, ao se caracterizar como tutelada, principalmente no caso da PMU, praticamente não há partilha de poder. Em outras palavras, o poder efetivo do LAR é pequeno se comparado com o poder da PMU, na questão de promover qualquer mudança no convênio estabelecido.

Finalmente, com relação ao grau de *desempenho* por parte do LAR, parece que o contato com o governo, a elaboração de projetos, as avaliações a que é submetido, além do seu próprio comprometimento com sua missão, levou a organização a se qualificar mais, melhorar a qualidade do trabalho realizado, e com isso ter uma posição mais privilegiada, em comparação a outras ONGs em Uberlândia-MG, no que diz respeito à sua sustentabilidade, como atesta o depoimento do diretor financeiro do LAR:

[...] o LAR, até pelo seu próprio trabalho que é feito em rede, são onze unidades no município [...] os seus controles, a sua própria ação administrativa, e pelas entidades que a gente conhece na cidade, eu diria que o LAR está bem mais  
Revista Gestão.Org – 8 (2):158-172 – Mai/Ago 2010

avanzado, tanto na gestão, como inclusive nas tecnologias usadas para fazer essa gestão. (DIRETOR FINANCEIRO)

Portanto, isto leva a crer que, aquelas organizações que conseguem uma maior aproximação com o poder público, ao suprir parte da demanda deste, oferecendo um atendimento com qualidade, têm perspectiva maior rumo à sua sustentabilidade, por terem o acesso a recursos fundamentais na implantação de seus projetos sociais.

## **5 Conclusão**

O intuito deste estudo foi investigar a viabilidade da aliança entre uma organização do terceiro setor e o Governo, e como essa aliança se configura dentro de um processo estratégico. A princípio, verificou-se que a aliança do LAR com o governo visou, sobretudo, atender as necessidades da ONG, em função da escassez de recursos tanto financeiros, humanos e técnicos. Nesse sentido, tudo indica que, a elaboração de projetos, as avaliações a que é submetida, além do seu próprio comprometimento com sua missão, tem levado a organização a se qualificar mais, melhorar a qualidade do trabalho realizado, e conseguir responder com certa agilidade às necessidades dos seus atendidos. Com isso, a ONG tem facilitado a sua uma interlocução com o poder público.

Contudo, há indícios de que a aproximação tem trazido para o LAR certa conformidade normativa que pode reduzir ou limitar o processo decisório autônomo da mesma, e ainda, a ONG tem sofrido influências das práticas e procedimentos de trabalho organizacional prevalentes e institucionalizados por esse parceiro. Assim, pode se concluir que, a Prefeitura assume o compromisso de dar sustentabilidade ao projeto social do LAR, como uma alternativa para a prestação de serviços públicos, ou seja, a relação se configura como uma estratégia de terceirização por parte da mesma, que se desonera em grande parte, da execução de seus programas sociais.

Esta relação, ao ser regida por uma lógica própria, por regulamentações específicas que possuem como finalidade última o bom desempenho organizacional do LAR, a PMU tem mais poder ao ditar estas normas, o que leva a uma dependência e a uma subordinação da ONG às diretrizes governamentais. A relação entre o LAR e o poder público, portanto, se caracteriza como tutelada. Em outras palavras, o poder efetivo do LAR é pequeno se comparado com o poder da PMU, na questão de promover qualquer mudança no convênio estabelecido.

Se, por um lado, a ONG tem buscado a profissionalização na sua gestão, por outro, ela tem conseguido preservar o seu lado humano e os valores característicos do terceiro setor. Entende-se que o grau de equilíbrio ou não desta contradição, vai depender da história da organização e das pressões externas pelas quais ela passa. Particularmente no LAR, os depoimentos e as observações durante a pesquisa indicaram que ainda, a relação entre a profissionalização e os valores, apresenta esse equilíbrio.

Entretanto, no desenvolvimento sequencial destas ações, possivelmente, estão muitos desafios ainda para a organização, principalmente no que se refere a uma cooperação mais intensiva entre a ONG e o poder público.

Ainda, a título de conclusão podem-se listar alguns limites e possibilidades da aliança constituída junto ao poder público, baseando-se no estudo de caso. Com relação às possibilidades, verificou-se que: houve oportunidade da ONG de ampliar a sua área de atuação; como também, um aprendizado sobre o funcionamento interno dos governos, os mecanismos de decisão e implementação de uma política; e abriu-se a possibilidade de um maior diálogo com o governo, e se envolver na elaboração de políticas públicas. Como limites foram identificados: a burocracia governamental; a dependência e uma subordinação às diretrizes governamentais; e tudo indica que a cumpricidade tem afetado a capacidade crítica da organização em relação ao governo.

Como considerações finais, entende-se que o diálogo, a pressão exercida junto ao poder público e a maior aproximação entre organizações do terceiro setor, são fundamentais para a institucionalização da aliança ONG-Governo, e conseqüentemente, para a sustentabilidade das organizações do setor.

Mas, conforme alertam os estudos de Teixeira (2003), é fundamental também que a concepção de participação, como poder compartilhado, respeito da autonomia da organização, seja compartilhada por quem ocupa os órgãos governamentais. Se a concepção de participação não é compartilhada por todas as partes, a tendência é de que para se sustentarem as ONGs sejam apenas prestadoras de serviços ou simplesmente executoras de *projetos pilotos* do governo.

Este estudo não visou a restringir o debate em torno dessa temática, mas contribuir para uma reflexão ampliada em torno de um processo complexo e abrangente, que é a formação das alianças estratégicas entre organizações do terceiro setor e o Governo.

Assim, o presente estudo contribui para uma transferência de informações e conhecimentos ao demonstrar que o desenvolvimento dessas alianças pode ajudar a encontrar novos caminhos em direção a sustentabilidade das ações das organizações do terceiro setor. Uma vez que, as alianças propiciam a busca e experimentação de formas flexíveis e inovadoras de ação e solução, redesenhando as abordagens viáveis e as alternativas utilizáveis para o enfrentamento das incertezas que permeiam todos os campos sejam eles sociais, econômicos, ambientais e políticos.

## Referências

- AAKER, D. A. **Strategic market management**. New York : John Wiley & Sons, 1995.
- AYRES, B. R. C. **Redes Organizacionais no Terceiro Setor**: um olhar sobre suas articulações. Disponível em: <[http://www.rits.org.br/redes\\_teste/rd\\_tmtes\\_out2002.cfm](http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_tmtes_out2002.cfm)> Acesso em: 21 maio 2008.
- BRITO, M. F.. **A cantiga das parcerias público-privadas na gestão urbana local**. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/manuelita.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2008.
- CÂNDIDO, G. A.; ABREU, A. F. de. Os Conceitos de Redes e as Relações Interorganizacionais : um estudo exploratório. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO, 24, Salvador, Bahia, 22-25 set. 2000. Anais... Salvador: ENANPAD, 2000. 1 CD-ROM.
- DI PIETRO, M. S. Z. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FISCHER, R. M. Palestra sobre alianças intersetoriais e sustentabilidade. **Seminário Internacional: Gestão da colaboração entre organizações da sociedade civil e empresas na região ibero-americana**. São Paulo: 2 a 4 de abril de 2008.

\_\_\_\_\_. **O desafio da colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor**. São Paulo: Gente, 2002.

INOJOSA, R. M. Redes de compromisso social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 33, n. 5, set./out. 1999, p. 115-141.

JOHANSON, J.; MATTSSON, L.-G. Internationalization in industrial systems: a network approach. In: BUCKLEY, P. J.; GHOURI, P. (Eds.). **The internationalization of the firm: a reader**. London : Academic Press, 1993. p. 303-321.

LEWIS, J. **Alianças Estratégicas** - estruturando e administrando parcerias para o aumento da lucratividade. São Paulo: Pioneira, 1992.

MELO, V. P. Terceiro Setor e interorganizações: uma análise crítica a partir da realidade baiana. Salvador, 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2002, Salvador, 2002.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

PANCERI, R. **Terceiro setor: a identificação das competências essenciais dos gestores de uma organização sem fins lucrativos**. Florianópolis, 2001. 280 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

SELLTIZ, et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo. E.P.U., 1974.

SERVA, M. O Estado e as ONGs: uma parceria complexa. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v. 31, n. 6., p. 41-54, 1997.

TEIXEIRA, A. C. C. **Identidades em construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização**. São Paulo: Annablume; Fapesp; Instituto Pólis, 2003.

TEODÓSIO, A. dos S. de S. **Organizações Não-Governamentais entre a justiça social e a eficiência gerencial: armadilhas, perspectivas e desafios da modernização das políticas públicas locais**. Disponível em: <[www.cienciapolitica.org.br/encontro/estpol2.1.doc](http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/estpol2.1.doc)>. Acesso em: 14 de jul. de 2008.

\_\_\_\_\_; CKAGNAZAROFF, I. B.; SOUZA, M. T. C. G. e. Tudo ao mesmo tempo agora?: parcerias, conflitos e cooptações nas interações entre Estado e ONGs no Brasil. In: **SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO FEA-USP. Anais...** São Paulo, 10 e 11 ago. 2004.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1992.

YIN, R.K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2003.