

**PARCERIAS TRI-SETORIAIS E ESFERA PÚBLICA:  
IMPLICAÇÕES, IMPASSES E PERSPECTIVAS  
ACERCA DA PROVISÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
EM TRÊS EXPERIÊNCIAS DA REDE AVINA NO BRASIL**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PESQUISAS EM ÉTICA E GESTÃO SOCIAL**

Relatório de pesquisa do projeto Governo, Setor Privado e Sociedade Civil para o Desenvolvimento Sustentável: em busca de uma sinergia colaborativa na América Latina, desenvolvido em parceria com a Fundação AVINA e o *Research Center for Leadership in Action / Wagner School of Public Service /*

**Redação do Relatório: Prof. Armindo dos Santos de Sousa Teodósio**

**Equipe de Pesquisa:**  
**Armindo dos Santos de Sousa Teodósio (Coordenador)**  
**Laura Marques Martins (Bolsista)**  
**Maria Cecília Gomes Pereira (Bolsista)**  
**Raphael Resende Esteve (Bolsista)**  
**Research team**

**Pesquisadores Apoiadores:**  
**Profa. Carla Bronzo Ladeira Carneiro**  
**Prof. Roberto Patrus Mundim Penna**  
**Prof. Antônio Moreira de Carvalho Neto**  
**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais  
AL – Programa Além das Letras  
ANA - Agência Nacional de Águas  
ANDI - Agência Nacional de Direitos da Infância  
APAEB - Associação dos Pequenos Agricultores Rurais do Estado da Bahia  
AP1MC – Associação Programa 1 Milhão de Cisternas  
ASA – Articulação no Semi-Árido Brasileiro  
CAR – Círculos de Ação e Reflexão  
CEM – Comissão Executiva Municipal  
CI – *Cooperative Inquiry*  
CGU - Controladoria Geral da União  
CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos de Infância e Adolescência  
CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil  
CRS - *Catholic Relief Service*  
Data SUS - Base de dados do Sistema Único de Saúde  
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente  
ETHOS – Instituto ETHOS de Responsabilidade Social  
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos  
FIA - Fundo de Infância e Adolescência  
FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais  
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro  
GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas  
IBM - International Business Machines Corporation  
INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MOC - Movimento de Organização Comunitária  
MR - Teoria da Mobilização de Recursos  
NA – Projeto Novas Alianças

NYU – *New York University*

ONG – Organização Não-Governamental

ONGD - Organização Não-Governamental de Desenvolvimento

ONU – Organização das Nações Unidas

OPNE - Organização Pública Não-Estatal

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OS – Organização Social

OSC – Organização da Sociedade Civil

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OTS – Organização do Terceiro Setor

PCD – Pessoa com Deficiência

PIB – Produto Interno Bruto

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

PRONAF - Programa Nacional de Agricultura Familiar

PT – Partido dos Trabalhadores

P1MC - Programa Um Milhão de Cisternas

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPP – Parceria Público-Privado

RCLA – *Research Center for Leadership in Action*

RSE – Responsabilidade Social Empresarial

QUANGO - *Quasi Non-Governmental Organization*

RSE – Responsabilidade Social Empresarial

SENAC-SP - Serviço Nacional do Comércio de São Paulo

SIGA - Sistema Integrado de Gestão e Auditoria

STR - Sindicato de Trabalhadores Rurais

TCU - Tribunal Central da União

UNESCO - *United Nations Education Science and Culture Organization*

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNICEF - *United Nations Children's Fund*

UGC – Unidade Gestora Central

UGM – Unidade Gestora Municipal

UEL – Unidade Gestora Local

## SUMÁRIO

<b>1 APRESENTAÇÃO</b>	<b>p. 06</b>
1.1 Parcerias Tri-Setoriais como problema de investigação: relevância e complexidade	p. 09
1.2 Em busca de um quadro explicativo para as Parcerias Tri-Setoriais em Políticas e Projetos Sociais	p. 16
1.2.1 Parcerias Tri-Setoriais como fenômeno de <i>checks and balances</i> entre Estado, Esfera Pública e Mercado	p. 23
1.2.2 Nem agente, nem estrutura, muito antes pelo contrário: em busca de teorizações sobre a construção de práticas colaborativas em Parcerias Tri-Setoriais	p. 29
1.2.3 Estado, Sociedade Civil Organizada e Mercado nas parcerias em projetos sociais: trisetorialidade, intersetoralidade ou “ <i>cross-sector cooperation</i> ”?	p. 40
1.2.4 Possibilidades e Riscos das Parcerias Tri-Setoriais em Políticas e Projetos Sociais	p. 48
<b>1.3 Objetivos</b>	<b>p. 53</b>
1.3.1 Objetivo Geral	p. 53
1.3.2 Objetivos Específicos	p. 54
<b>2. O ESTADO EM DIREÇÃO À ESFERA PÚBLICA: CAMINHOS E DESCAMINHOS ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E O MERCADO NA PROVISÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS</b>	<b>p. 55</b>
2.1 Governos em busca de um “Novo Estado”: armadilhas e encruzilhadas da gestão pública participativa no Brasil	p. 63
<b>3 A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA EM DIREÇÃO À ESFERA PÚBLICA: UTOPIAS E DISTOPIAS ENTRE O MERCADO E O ESTADO</b>	<b>p. 72</b>
3.1 Venturas e Desventuras das Organizações da Sociedade Civil nas Políticas e Projetos Sociais no Brasil	p. 80
3.1.1 Controle da execução de políticas públicas	p. 84
3.1.2 Execução de políticas públicas e projetos sociais	p. 85
3.1.3 Execução autônoma de projetos sociais	p. 86
3.1.4 Influência nos processos decisórios de organismos internacionais, Estados e empresas	p. 87
<b>4. O MERCADO EM DIREÇÃO À ESFERA PÚBLICA: ENCONTROS E DESENCONTROS COM A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E O ESTADO</b>	<b>p. 89</b>
4.2 O Público e o Privado nas Intervenções Empresariais em Projetos Sociais no Brasil	p. 98
<b>5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>p. 121</b>
<b>6. PARCERIAS TRI-SETORIAIS EM ANÁLISE: DESVELANDO PERSPECTIVAS E DESAFIOS EM TRÊS CASOS BRASILEIROS</b>	<b>p. 129</b>
6.1. Em busca de uma nova “convivência” com o semi-árido brasileiro: o Programa Um Milhão de Cisternas	p. 130
6.2 Novas Alianças: a incidência no orçamento público como vetor das Parcerias Tri-Setoriais	
6.3 Além das Letras: novas lógicas pedagógicas através da produção de textos	
<b>7. À GUIA DE CONCLUSÃO: PERSPECTIVAS E ENCRUZILHADAS DAS PARCERIAS TRI-SETORIAIS NA ESFERA PÚBLICA BRASILEIRA</b>	
<b>REFERÊNCIAS</b>	
<b>ANEXOS</b>	
Anexo 1 -	
Anexo 2 -	
Anexo 3 -	
Anexo 4 -	

## 1 APRESENTAÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as interações colaborativas que se estabelecem entre governos, organizações da sociedade civil (OSCs) e empresas no desenvolvimento de projetos sociais, problematizando seus desdobramentos sobre a esfera pública através da construção de políticas e projetos sociais no cenário brasileiro.

A gestão de políticas públicas e projetos sociais passou por transformações e incorporou o discurso da construção de parcerias como um elemento central e essencial para sua efetivação, tendo as organizações da sociedade civil e, mais recentemente, também as empresas, papel relevante nessa dinâmica. Paralelamente às discussões sobre as condições para a concretização de políticas e projetos sociais mais efetivos e eficientes, governos, empresas e OSCs têm sido levados a repensar e reordenar seus papéis na sociedade contemporânea. A ampliação das demandas quanto à cidadania, a crise de legitimidade das instituições políticas tradicionais, novas relações entre as esferas do mercado e da sociedade e a noção de risco e urgência no equacionamento de problemas sociais são alguns dos fatores que estão por detrás de transformações nas esferas do Estado, da sociedade civil e do mercado que levariam à construção de parcerias nas políticas sociais.

Interações entre governos, organizações da sociedade civil e empresas adquiriram lugar de destaque nas discussões acadêmicas e na formulação de agendas de políticas sociais a partir das últimas décadas. No passado, as dinâmicas de relacionamento entre governos, movimentos sociais e corporações caracterizaram-se pela dominância de uma lógica de embate, conflito, controle recíproco e busca de responsabilização pelos problemas sociais. Nas últimas décadas, assiste-se a uma proliferação de diferentes formas de articulação entre esses atores, muitas delas balizadas por tentativas de construção de políticas, programas e projetos sociais sob diferentes graus e formas de colaboração. Tais iniciativas recebem diferentes denominações, quer seja nos estudos acadêmicos, quer seja nas iniciativas de intervenção social, configurando uma verdadeira polissemia, na qual se inscrevem variadas formas de articulação colaborativa, ora denominadas de parceria, ora de aliança, coalizão, cooperação, intersetorialidade, complementaridade, contratação e

terceirização, dentre outras. Para fins desse estudo será adotada a terminologia Parcerias Tri-Setoriais, por envolverem atores dos seguintes setores: Primeiro (Estado), Segundo (Mercado) e Terceiro (organizações não-governamentais e uma série de outros tipos de instituições da sociedade civil), conforme será melhor justificado mais à frente.

Essas perspectivas de ação, baseadas em maior ou menor grau de colaboração entre governos, organizações da sociedade civil e empresas, na maioria das vezes são entendidas por muitos dos responsáveis pela implementação de programas e projetos sociais como desejáveis e claro sinal de uma construção mais avançada, plural e democrática das lutas pela melhoria da provisão de políticas sociais e ampliação da cidadania. Ao mesmo tempo, tanto a literatura acadêmica, quanto a mídia e a visão de senso comum, levantam dúvidas e questionamentos sobre a natureza desses processos de colaboração entre os três setores. Permanecem indagações acerca de seus desdobramentos efetivos sobre os programas e projetos sociais, quer seja sob o ponto de vista da capacidade concreta de equacionar e superar problemas gerenciais e sociopolíticos que marcam a trajetória da provisão de políticas sociais, quer seja quanto à construção de uma esfera pública mais participativa, democrática e voltada à ampliação da cidadania, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil.

Além disso, uma indagação de maior envergadura insere-se nesses fenômenos: compreender as implicações dessas parcerias sobre as interações entre as esferas pública, do Estado e do mercado nas sociedades contemporâneas. Em realidades como a brasileira, marcadas por intrincados entrelaçamentos entre o público e o privado, que resultaram em uma construção incompleta e precária da cidadania, no acesso desigual aos direitos, sobretudo os sociais, e em capacidades econômicas e políticas muito diferenciadas entre atores sociais, esses questionamentos assumem maior relevância, urgência e complexidade.

A presente investigação analisa a construção de Parcerias Tri-Setoriais em três experiências vinculadas à Fundação AVINA no Brasil. As realidades analisadas englobam diferentes agendas e serviços associados às políticas sociais (educação, pobreza, meio ambiente e infância e adolescência), variadas formas de articulação e construção de parcerias, bem como se caracterizam pela participação de variados tipos de organizações do governo e da sociedade civil, além da presença de empresas de vários setores econômicos. Em comum, têm a presença de atores dos três setores.

Todas essas características denotam um mosaico interessante da construção de parcerias nas políticas sociais e permitem a compreensão dos desafios, perspectivas, armadilhas e impasses quando atores governamentais, da sociedade civil organizada e do mercado decidem atuar em conjunto.

O entendimento das interações entre governos, organizações da sociedade civil e empresas acerca de temas sociais pode descortinar os caminhos que as políticas, programas e projetos sociais têm trilhado na ampliação da provisão de serviços sociais e da cidadania no país, bem como suas implicações para a esfera pública. Para tanto, cabe compreender por que e como se dão as ações de cooperação ou não entre atores governamentais, do mercado e da sociedade civil organizada, quais são as frentes e formas de trabalho que aglutinam atores e interesses e quais seus desdobramentos sobre a ampliação da esfera pública, o acesso a direitos sociais e a construção participativa da oferta de políticas sociais em países de desenvolvimento tardio como o Brasil.

Este documento está estruturado em várias seções, que se iniciam com uma discussão da emergência das Parcerias Tri-Setoriais e os desafios de sua problematização como fenômeno social complexo (parte 1.1 Parcerias Tri-Setoriais como problema de investigação: em busca da complexidade). Na parte seguinte, são discutidos elementos centrais para a construção de um quadro compreensivo sobre as Parcerias Tri-Setoriais. Em seguida, analisa-se as tendências recentes que têm operado no âmbito do Estado na provisão de políticas sociais, em direção às interações com organizações da sociedade civil (analisadas no capítulo seguinte) e empresas (discutidas na parte final dessas discussões teóricas). Como partes finais do documento, encontram-se os procedimentos metodológicos implementados na análise dos casos e a discussão das experiências analisadas.

## 1.1 Parcerias Tri-Setoriais como problema de investigação: relevância e complexidade

*"A dúvida é um dos nomes da inteligência."*

Jorge Luis Borges

*"Pergunta é melhor do que dúvida."*

Luis Fernando Veríssimo

O tema das parcerias em projetos sociais assume na contemporaneidade o status de “idéia-força” mobilizadora de discursos governamentais, empresariais e da sociedade civil organizada. Ao mesmo tempo em que reverberam seus ecos em diferentes esferas da vida em sociedade, críticas, dúvidas e debates se intensificam, ora denunciando o caráter oportunista de alguns posicionamentos e ações, ora levantando limites, armadilhas e inconsistências ligadas à própria noção e prática de parceria adotadas tanto pelas análises teóricas do fenômeno, quanto por organismos, governos, empresas e grupos da sociedade civil voltados à sua implementação (VERNIS et al, 2007; MEIRELLES, 2005; FONSECA, 2005; SELSKY, PARKER, 2005; FISCHER, et al, 2003; TEODÓSIO, 2003; PREFONTAINE et al, 2000; NAGAM, 2000; MORALES, 1999; PEREIRA, GRAU, 1999; COSTON, 1998; NAJAM, 1996).

Essa perspectiva de provisão de políticas e serviços sociais é marcada por sua tentativa institucionalização em diferentes realidades nacionais e processos de cooperação (internacional, nacional, regional e local) nas últimas décadas (PREFONTAINE et al, 2000; SELSKY, PARKER, 2005; GORDENKER, WEISS, 1996) e também por uma multiplicidade de entendimentos e pressupostos ligados à sua compreensão (MEIRELLES, 2005; SELSKY, PARKER, 2005). Alguns desses posicionamentos situam-se em pólos opostos do debate acerca da sociedade que se idealiza e da provisão e gestão de políticas e projetos sociais que a caracterizariam. A alusão e, muitas vezes, a defesa da construção de parcerias em projetos sociais são encontradas tanto no discurso pautado na democracia participativa, quanto nas visões comunitaristas e nas concepções do liberalismo político e econômico, que reverberaram no enxugamento da máquina do Estado e na ampliação da esfera do mercado em determinadas sociedades (SPINK, 1999). O resultado parece ser uma verdadeira polissemia quanto à idéia de

parceria, ou como afirma Baroni (1992) em relação à outra expressão polissêmica, o desenvolvimento sustentável, na “elasticidade do conceito” (FISCHER et al, 2003; MEIRELLES, 2005; SELSKY, PARKER, 2005).

Apesar das controvérsias e embates em torno das parcerias na provisão de políticas sociais, parece haver convergência acerca de sua relevância como projeto de reorientação das intervenções governamentais, empresariais e das organizações da sociedade civil sobre os problemas sociais (VERNIS et al, 2007; MEIRELLES, 2005). Para outros, a discussão sobre parcerias entre atores de diferentes setores socioeconômicos que busquem a melhoria da provisão de serviços sociais e o fortalecimento da cidadania na esfera pública assume maior relevância a partir de estudos sobre realidades específicas, nas quais se manifestariam de forma mais contundente a complexidade, os desafios e as perspectivas da operacionalização dessa “idéia-força” (MEIRELLES, 2005; SELSKY, PARKER, 2005; COSTON, 1998). O levantamento da literatura acerca do tema indica que essa tarefa ainda se encontra por ser construída de forma mais consistente e que estudos sobre realidades concretas de parceiras se fazem extremamente relevantes. (SELSKY, PARKER, 2005; NAJAM, 2000).

Os diferentes debates sobre Parcerias Tri-Setoriais implicam não somente em discussões relacionadas a estratégias, instrumentos e mecanismos de gestão social, mas envolvem também a relação de sociedades, instituições, organizações e indivíduos com a provisão de políticas sociais. Como pano de fundo, se colocam noções sobre a essência, a abrangência e a forma de configuração idealizadas quanto à dinâmica social das esferas pública, do Estado, do mercado e da própria vida privada nas sociedades contemporâneas, outro tema permeado por diferentes correntes interpretativas e debates relevantes. Sendo assim, os estudos sobre Parcerias Tri-Setoriais exigiriam abordagens teórico-conceituais e metodológicas capazes de lidar com a complexidade que marca esse fenômeno de aproximação de variados atores de diferentes esferas da sociedade. (GRANOVETTER, 2007; FLIGSTEIN, 2001; VIEIRA, 2001; SELSKY, PARKER, 2005; BURAWOY, 1998)

É preciso atentar para o fato que os fenômenos associados às parcerias entre atores sociais não apresentam apenas caráter ou existência concretos, como defendem correntes positivistas de investigação, mas também são permeados por representações e a emergência de instituições sociais que se constroem a partir da interação e

reinteração de atores, dentro e fora de suas esferas de ação e construção social da realidade (FLIGSTEIN, 2001). Isso exigiria das análises sobre o fenômeno, a apropriação de modelos conceituais capazes de lidar com o discurso, os papéis e as representações construídas em processos de colaboração, sempre marcados pela complexidade da realidade social no qual se constroem e reconstroem continuamente (GRANOVETTER, 2007; OSPINA, SAZ-CARRANZA, 2005; FLIGSTEIN, 2001; BURAWOY, 1998).

Importante parece ser o reconhecimento de que o caráter de parcerias na provisão de políticas e serviços sociais exigiria uma reconfiguração das articulações entre as esferas pública, do Estado e do mercado, bem como a incorporação de agendas ligadas à ampliação da democracia e da participação popular, consolidação da equidade social e respeito à pluralidade de grupos, movimentos e organizações que compõem as sociedades contemporâneas (VERNIS et al, 2007; VIEIRA, 2001; MORALES, 1999; PEREIRA, GRAU, 1999). Com maior ou menor convergência, diferentes discussões apontam a necessidade de consolidação de uma esfera pública marcada pela pluralidade, democracia e independência frente o Estado e o mercado para a materialização de interações e parcerias entre atores do Estado, mercado e sociedade civil capazes de levar a provisão de políticas e a gestão de serviços sociais a cumprir seu papel desejável de ampliação da cidadania. (CARVALHO, 2008; SANTOS, 2002; TEIXEIRA, 2002; TEODÓSIO, 2002; VIEIRA, 2001; COSTON, 1998; HABERMAS, 1984).

A partir dessa perspectiva, as Parcerias Tri-Setoriais assumem grande relevância e, se ao mesmo tempo implicam em se conceber e repensar as estruturas que organizam a vida das sociedades e as mudanças de longo curso que se manifestam na contemporaneidade, resultam também em uma miríade de requisitos para intervenção em realidades específicas, tornando sua construção concreta extremamente desafiadora. Para a investigação desse fenômeno cabe desenvolver modelos teóricos capazes de promover o diálogo entre os macro fenômenos sociais e as micro-realidades da ação dos atores sociais, sem implicar na usual dicotomia entre estrutura e agente, que permeia uma série de estudos sobre fenômenos colaborativos (FLIGSTEIN, 2001). Caso contrário, pode-se incorrer em uma debilidade central, muito comum em vários estudos sobre organizações da sociedade civil e empresas atuando em projetos sociais, bem como órgãos governamentais: a rendição das discussões ao âmbito restrito das ferramentas e estratégias de gestão. Tais abordagens multiplicam-se no campo de

estudos dos projetos sociais no Brasil, sem necessariamente levar a avanços qualitativos na produção de conhecimento (TEODÓSIO, ALVES, 2006).

Por outro lado, uma série de estudos e até mesmo a percepção de senso comum apontam limites, desvios e preocupações quanto a essas interações entre atores do mercado, da esfera governamental e da sociedade civil organizada. É importante procurar se evitar visões e posições dicotômicas acerca dos fenômenos de cooperação e confrontação entre atores sociais, através de esquemas conceituais que estabeleceriam um contínuo linear entre esses dois pólos. Tal qual argumentam Ospina (2005), Ospina & Saz-Carranza (2005), Fligstein (2001), Abramoway (2004), Najam (1996) e Swedberg (1994), assume-se que as interações entre atores sociais seriam marcadas não pela dualidade e linearidade, mas sim pela complexidade e emergência de fenômenos cooperativos e competitivos, de articulação e desagregação, participação e envolvimento manipulado, adesão discursiva e *práxis* contraditória, composição e embate simultaneamente dentro de uma mesma dinâmica de interação, inclusive quando são reconhecidas e verbalizadas pelos atores como de natureza apenas colaborativa.

Em paralelo aos debates científicos e acadêmicos sobre uma grande gama de problemas e perspectivas ligados às Parcerias Tri-Setoriais, organismos internacionais, governos, sociedade civil organizada, empresas e indivíduos têm manifestado preocupações quanto a essa problemática e implementado iniciativas que tentam fazer frente a esses desafios.

Percebe-se que diferentes fenômenos têm levado os atores dos três setores a promoverem tentativas de aproximação. Na esfera do Estado, pode-se enumerar uma série de fatores que impulsionariam a busca por maior e melhor interação com atores das esferas do mercado e da sociedade civil na provisão de políticas sociais e na ampliação da cidadania. Eles envolveriam a crise dos sistemas de *Welfare* nas economias centrais, a derrocada dos regimes socialistas no Leste Europeu e as iniciativas de modernização da gestão pública, tanto na agenda do neoliberalismo, com suas tentativas de aprimoramento gerencial do governo e a terceirização e privatização da oferta de serviços, quanto nas lutas pela reconfiguração da noção de cidadania e sua ampliação para grupos tradicionalmente contemplados de maneira inconsistente ou periférica pelos sistemas de bem-estar social. (CARVALHO, 2008; VERNIS et al, 2007;

SELSKY, PARKER, 2005; PREFONTAINE et al, 2000; MORALES, 1999; SHAFIR, 1998; COSTON, 1998; ARRETCHE, 1995; AVRITZER, 1992)

Nos países em desenvolvimento, notadamente na realidade latino-americana e, sobretudo brasileira, a abertura política, a redemocratização e o fortalecimento de movimentos sociais, associados à descentralização de políticas públicas, às lutas pela ampliação da participação popular e à ênfase nas iniciativas locais de promoção de soluções sociais, também levam, em maior ou menor grau, à defesa da consideração, aproximação, diálogo e colaboração do Estado com atores não-governamentais, sejam eles oriundos da sociedade civil organizada e/ou do mercado. (CARVALHO, 2008; SANTOS, 2002; TEIXEIRA, 2002; VIEIRA, 2001; GOHN, 2000b; BOSCHI, 1999; SPINK, 1999; GOHN, 1998; GRAU, 1998; ARRETCHE, 1996; ARRETCHE, 1995; AVRITZER, 1992; AZEVEDO, PRATES, 1991)

Os estudos sobre a abertura do Estado à interação com atores não-governamentais na provisão de políticas e serviços sociais apontam uma série de inconsistências, desafios e promessas mal cumpridas. Podem ser enumerados desde problemas estruturais, ligados à retração do governo, precarizando políticas de bem-estar, que em determinados países nem chegaram a se consolidar, até dificuldades de se operar fora da dinâmica tecnocrática e burocrática do Estado. Além disso, seriam encontrados desafios em termos da interação efetivamente democrática e participativa entre atores governamentais e não-governamentais em sociedades marcadas por culturas políticas autoritárias, clientelistas, paternalistas e assistencialistas como a brasileira. (CARVALHO, 2008; D`ÁVILA FILHO, 2008; TEIXEIRA, 2002; TEODÓSIO, 2002; BOSCHI, 1999; CARVALHO, 1997; ARRETCHE, 1996; SPINK, 1996; DINIZ, 1982) Toda essa realidade reforça a relevância de se entender a presença do Estado nas Parcerias Tri-Setoriais.

No âmbito do mercado, uma das tendências mais recentes é a incorporação por parte das empresas, sobretudo as grandes corporações, da perspectiva da responsabilidade social como um atributo de suas atividades e estratégias de gestão (VERNIS et al, 2007; MEIRELLES, 2005; GARCIA, 2004; PAOLI, 2002). As ações empresariais em relação à responsabilização pelos problemas sociais se fazem acompanhadas de um discurso recorrente de preocupação com as chamadas “partes interessadas” ou “*stakeholders*”. Isso implicaria não só na consideração de um amplo

leque de atores sociais e econômicos nos processos decisórios das empresas, mas também o seu chamamento para o diálogo e interação participativa na construção de estratégias e iniciativas empresariais que afetam a sociedade (DUNHAM, FREEMAN, LIEDTKA, 2006; ROWLEY, 1997; DONALDSON, PRESTON, 1995; WEISS, 1995; SAVAGE et al, 1991; FREEMAN, REED, 1983).

A chamada Teoria dos *Stakeholders* também é marcada por importantes debates teórico-conceituais e dilemas quanto a sua operacionalização, podendo-se encontrar na literatura posicionamentos de defesa e críticas tanto em relação à sua relevância e concretização no ambiente empresarial, quanto aos seus pressupostos fundadores. Simultaneamente à manifestação de preocupações com os impactos de suas atividades sobre as partes interessadas, as empresas e parte da literatura difundem expressões e conceitos como parcerias, alianças, coalizões, cooperação intersetorial, relações “ganha-ganha”, transparência, *accountability* e controle social, dentre outras, para caracterizar as interações entre corporações e partes interessadas. Isso denota que, mesmo dentro de cada uma das diferentes esferas (pública, Estado e mercado), parcerias se tornaram um fenômeno polissêmico, que denota o interesse e vontade dos atores de cada campo em se articularem. (MEIRELLES, 2005; FISCHER et al, 2003; FISCHER, 2002; CHIANCA, MARINO, SCHIEZARI, 2001) Para autores como Dunham, Freeman & Liedtka (2006), faz-se urgente o aprofundamento de estudos sobre realidades concretas, elucidando mais precisamente porque e como se materializam de determinadas formas as estratégias empresariais de envolvimento de partes interessadas e quais os seus desdobramentos tanto para as empresas, quanto para a sociedade.

Alguns dos atores sempre enumerados no discutível rol de grupos que comporia as partes interessadas das atividades empresariais são o governo e as organizações da sociedade civil. Segundo Rondinelli & London (2003), a literatura apresentaria uma vasta discussão sobre alianças entre empresas, bem como sobre as tensões entre OSCs e corporações, no entanto, as colaborações que se estabelecem entre essas organizações têm permanecido pouco estudadas ou mesmo, como afirmam, ignoradas pelas discussões acadêmicas. Essas relações de colaboração não apenas estariam se circunscrevendo às tradicionais relações de financiamento e gestão de projetos sociais desenvolvidas em conjunto por empresas e associações comunitárias do seu entorno,

mas englobariam também a contratação de serviços de organizações não-governamentais (ONGs) por parte das empresas, de forma a tornar suas atividades mais eficientes e efetivas social e ambientalmente (RONDINELLI, LONDON, 2003). Além disso, como discutem Dunham, Freeman & Liedtka (2006), diferentes organizações com significativas variações de porte, estrutura, capacidade política, social e econômica poderiam ser enumeradas no rol daquilo que se considera como comunidade interessada nas atividades empresariais, denotando a relevância de se avançar nos estudos concretos sobre as interações entre organizações do mercado e da sociedade civil.

A presença das organizações da sociedade civil nas interações colaborativas, quer seja com o Estado, quer seja com as empresas, traz novos elementos de complexidade para o estudo das Parcerias Tri-Setoriais. Como será melhor discutido à frente, trabalha-se com o pressuposto da existência de esferas diferenciadas da vida social, a saber, Pública, do Estado, do Mercado e Privada, mas sem incorrer na visão de que a sociedade se estrutura em torno de dimensões estanques, bem delimitadas e sem sobreposições ou nuances, quer seja do ponto de vista de sua constituição, quer seja quanto à sua dinâmica interna e/ou ação e racionalidade de seus atores (ALVES, 2004; VIEIRA, 2001; JANOSKI, 1998; GOHN, 2000a; GOHN, 2000b; GOHN, 1997; COHEN & ARATO, 1994; FERNANDES, 1994). No presente estudo, recorre-se à terminologia organizações da sociedade civil (OSCs), mas se reconhece que essa denominação é também polissêmica, encontrando-se múltiplas referências, tanto na literatura nacional, quanto internacional, que pretendem se referir ao mesmo tipo de organizações (ALVES, 2004; GOHN, 2000b). Ao contrário de comporem uma esfera homogênea e bem delimitada, essas organizações são marcadas pela diversidade e consequente complexidade de seu campo (TEODÓSIO, 2003; ALVES, 2002), que resulta em diferentes adjetivações e qualificações, a saber: não-governamentais, sem fins lucrativos, filantrópicas, voluntárias, sociais e do terceiro setor, dentre outras.

Nas últimas décadas, vários estudos têm constatado a expansão do número de organizações da sociedade civil em diversos países, bem como no Brasil (LANDIM, 2002; SALOMON & ANHEIER, 1992), e também sua crescente visibilidade e capacidade mobilizadora junto à sociedade (OLIVEIRA, 2002; LANDIM, 2002), sobretudo com relação à temática da ampliação dos direitos e o acesso a patamares mais avançados

de cidadania (CARVALHO, 2008; GOHN, 2000a; GRAU, 1998; SHAFIR, 1998; IOSCHPE, 1997; ARISTZÁBAL, 1997). Apesar de nos últimos anos as organizações da sociedade civil terem se tornado objeto de estudo para vários pesquisadores e linhas de investigação, tanto no caso brasileiro quanto em outros países, grande parte da literatura destaca que o grau de informação e conhecimento sistematizado sobre essa esfera ainda é incipiente. (TEODÓSIO, ALVES, 2006; LANDIM, 2002; OLIVEIRA, 2002; ROESCHE, 2002).

Percepções dúbias e polarizações construídas pela sociedade também são encontradas na literatura dedicada ao tema. Ora se idealiza o papel modernizador das organizações da sociedade civil nas políticas públicas, ampliação da esfera pública, consolidação da democracia e promoção da inclusão social (CARVALHO, 2008; VIEIRA, 2001; MORALES, 1999; KURZ, 1997; RIFKIN, 1995; LIPIETZ, 1991), ora se demoniza a proliferação dessas instituições (BEBBINGTON, 2002; MONTAÑO, 2002; ARRELLANO-LÓPEZ, PETRAS, 1999). As críticas envolvem uma variedade de fenômenos, como a baixa efetividade na provisão de serviços sociais, a permanência de práticas assistencialistas, a assimilação e reprodução de lógicas tecnocráticas e burocráticas oriundas de governos e empresas e a dificuldade de concreta promoção da participação popular e controle social em suas atividades. Para alguns, elas se apresentam como “amortecedores” de problemas gerados por governos e empresas, sem a capacidade de superar as questões estruturais que os acarretam e ajudando a construir relações entre o Estado, o mercado e a sociedade pouco ou nada capazes de operar as transformações sociais desejáveis e relevantes. (BEBBINGTON, 2002; OLIVEIRA, 2002; LANDIM, 2002; MONTAÑO, 2002; ARRELLANO-LÓPEZ, PETRAS, 1999; MORALES, 1999; BARRINGTON et al, 1993)

Diante desse cenário, a pesquisa sobre organizações da sociedade civil também assume grande relevância, sobretudo em se tratando dos aspectos sóciopolíticos em torno da expansão da esfera pública na construção da provisão de políticas sociais e ampliação da cidadania. Em sociedades como a brasileira, marcadas pela construção tardia do capitalismo, trajetória política permeada pelo autoritarismo e consolidação precária de direitos sociais e políticos (CARVALHO, 2008; ARROYO, 2004; NUNES, 2003; DEMO, 2001; DINIZ, 1982;), a construção de parcerias adquire novas complexidades.

Sendo assim, esta pesquisa se propõe a estudar as Parcerias Tri-Setoriais em torno de questões ligadas à provisão de políticas e serviços sociais, de forma a melhor se compreender porque e como e se estabelecem dinâmicas de interação entre esses atores e quais perspectivas, desafios e impasses se apresentam na sua construção como fenômeno social, problematizando suas implicações sobre a configuração das esferas públicas, do Estado e do mercado na realidade brasileira.

## **1.2 Em busca de um quadro explicativo para as Parcerias Tri-Setoriais em Políticas e Projetos Sociais**

*“Quando eles estão sozinhos, querem estar acompanhados, e quando estão acompanhados, querem estar sozinhos. Assim é a humanidade.”*  
(Gertrude Stein)

Um dos argumentos recorrentemente encontrados na literatura para justificar a emergência de Parcerias Tri-Setoriais fundamenta-se na modernização das políticas públicas e na provisão de serviços sociais. No entanto, é também recorrente nas análises críticas, tanto sobre o papel do Estado nessas políticas e projetos, quanto da sociedade civil organizada e da responsabilidade social empresarial, a preocupação com suas implicações e desdobramentos sobre a esfera pública e a construção da cidadania. (TEODÓSIO, ALVES, 2006; ALVES, 2004; TENÓRIO, 2002; LANDIM, 2002; OLIVEIRA, 2002; PEREIRA, GRAU, 1999)

Habermas (1984) reconhece uma série de usos e implicações da expressão “público” na contemporaneidade, denunciando uma “multiplicidade de significados concorrentes” (p. 13), que contribuem para sua indefinição, tanto no uso corrente, quanto no campo científico. Dentre as múltiplas significações e empregos do termo, poderiam se enumerar referências ao âmbito do Estado propriamente dito, como “poder público”, e relativas a um campo que se diferenciaria da esfera estatal, abrigando a sociedade civil, como “esfera de opinião pública que se contrapõe diretamente ao poder público” (HABERMAS, p. 14) (VIEIRA, 2001; GOHN, 2000b). Por outro lado, Shafir (1998), Janoski (1998), Seligman (1993) e Held (1987) constatam que em diferentes correntes interpretativas sobre a construção da cidadania, ora a idéia de sociedade civil engloba

também o mercado, ora se diferencia dele, em direção a uma concepção centrada nas comunidades.

Para Habermas (1984), a esfera pública é resultado do surgimento e consolidação da “sociedade burguesa”, que não teria mantido a sua formação social, mas sim o seu “modelo ideológico” de forma continuada nos “termos da história das idéias”. Além disso, “a própria “esfera pública” se apresenta como esfera: o âmbito do que é setor público contrapõe-se ao privado.” (p. 14) Para o autor, esse caráter de esfera da vida em sociedade adquire uma conotação bastante específica, referindo-se ao *lócus* no qual interesses da esfera privada, sobretudo oriundos do setor de trocas de mercadorias e trabalho social, se organizam e dialogam em direção ao que chama de “esfera pública política”, localizada entre a esfera do poder público e o setor privado. Na terminologia habermasiana, esferas e setores coexistem, o que permitiria se abrir perspectivas interessantes para se entender a “tri-setorialidade ou intersetorialidade” e suas implicações para a própria esfera pública.

No entanto, segundo Vieira (2001), o modelo desenvolvido pelo autor não permite uma discussão mais consistente dos interstícios, sobreposições e inflexões mútuas que se apresentam entre o Estado, o mercado e a esfera pública, pois Habermas (1984) assume tais campos como dimensões separadas e não justapostas. O fenômeno das Parcerias Tri-Setoriais traz em si situações nas quais organizações, recursos, rationalidades e instituições sociais se interpenetram (VERNIS et al, 2007; SELSKY, PARKER, 2005; PREFONTAINE et al, 2000), podendo se pautar tanto em forte orientação “estadocêntrica” (MORALLES, 1999), quanto do mercado, sob o que Harvey (1992) denomina de “empresariamento do mundo” e Oliveira (2002) de “vigência completa do contrato mercantil”, bem como também da própria sociedade civil (VIEIRA, 2001; PEREIRA, GRAU, 1999), com o que Morales (1999) chama de “desestatização” e Vernis et al (2007) de “pluralismo de bem-estar”. Sendo assim, caberia recorrer a propostas analíticas capazes de incorporar com maior propriedade tendências de “pesos e contrapesos” entre as organizações de diferentes setores quando interagem através de Parcerias Tri-Setoriais, problematizando de maneira mais consistente os fenômenos de influência recíproca e construção de instituições sociais que marcam as esferas pública, do Estado e do mercado nas sociedades contemporâneas.

A melhoria da provisão de serviços sociais pode ser entendida como uma das características que envolvem os direitos sociais, dentro da clássica tipologia desenvolvida por Marshall (1992) para discutir a evolução da noção de cidadania. A análise sobre acesso a direitos e a ampliação da cidadania, mesmo na obra de marshalliana, se faz em paralelo à discussão da capacidade reivindicatória e organizativa de diferentes grupos da sociedade em suas relações com o Estado e o mercado ao longo da trajetória histórica das sociedades, sobretudo o movimento operário (BENDIX, 1996; ARRETCHE, 1995).

Nos últimos anos, autores que procuram oferecer novas leituras e interpretações críticas a essa obra seminal, têm discutido a transformação das lutas sociais contemporâneas, que incluiriam novos movimentos sociais, com destaque para minorias e grupos tradicionalmente excluídos e ou pouco considerados pelas políticas de bem-estar social (JANOSKI, 1998; SHAFIR, 1998; WALZER, 1998). Além disso, outro aspecto relevante diz respeito à cultura política construída em cada trajetória nacional específica, trazendo novos matizes para a visão marshalliana, criticada por sua noção linear evolutiva dos direitos a partir de uma interpretação centrada na trajetória de países desenvolvidos, mais precisamente da sociedade inglesa (CARVALHO, 2008).

Os estudos sobre ampliação de direitos e da cidadania precisariam considerar não só o acesso a direitos, mas também a forma como determinadas sociedades e seus grupos organizados constroem noções de pertencimento, direitos e deveres e se relacionam com as esferas da vida social e os atores que consideram responsáveis pela viabilização dessas conquistas (SHAFIR, 1998).

Apesar de se apresentarem diferentes narrativas sobre as formas de acesso e as instituições e esferas centrais nesse processo de construção da cidadania e provisão de direitos (SHAFIR, 1998; SELIGMAN, 1993), várias discussões indicam que não basta apenas estudar as políticas sociais em si, destacando seus mecanismos de formulação, implementação e avaliação. Igualmente importante seria a análise da relação que indivíduos e as organizações da sociedade civil estabelecem em espaço público em torno dos direitos que pleiteiam e das próprias políticas, programas e projetos sociais com que se relacionam (CARVALHO, 2008; VIEIRA, 2001; PEREIRA, GRAU, 1999). Tal discussão remete necessariamente à construção da cidadania, entendida não apenas quanto ao acesso a serviços sociais, mas sobretudo quanto às relações políticas que

carrega em si. Conforme argumentam Pereira & Grau (1999, p. 38): “ o fundamento último do reforço do público não estatal é a construção da cidadania em sua dimensão material e política. Por fim, há que se expressar numa redistribuição do poder político e social.”

Shafir (1998) identifica várias narrativas teóricas que dialogam com as discussões sobre cidadania, tendo cada uma delas diferentes pressupostos e concepções sobre a esfera pública, do Estado e do mercado. Às discussões sobre a vida política na *polis* grega e na república romana, somam-se as visões liberal, comunitarista, social-democrata e nacionalista, além das críticas contemporâneas associadas ao multiculturalismo e ao feminismo. Conforme aponta Seligman (1993), por detrás das narrativas acerca da sociedade civil encontram-se pressupostos sobre a racionalidade e os fundamentos éticos e morais dos atores sociais, sejam eles do âmbito do Estado, do mercado ou dos grupos da sociedade civil que se localizam na esfera pública, bem como sobre as condições que levariam à existência de uma esfera pública capaz de propiciar uma dinâmica e desenvolvimento adequados às sociedades.

Para Vieira (2001), algumas correntes interpretativas da noção de esfera pública não conseguem discutir com consistência a emergência de atores e movimentos da sociedade civil ligados às lutas por ampliação da cidadania, que marcam a realidade sociopolítica das últimas décadas. Em clara referência à racionalidade comunicativa de Habermas (2003), o autor afirma que:

“O modelo agonístico de Hanna Arendt não dá conta da realidade sociológica da modernidade nem das lutas políticas modernas por justiça.

O modelo liberal transforma rapidamente o diálogo político sobre o poder num discurso jurídico sobre o direito. O modelo discursivo é o único compatível com as inclinações sociais gerais de nossas sociedades e com as aspirações emancipatórias dos novos movimentos sociais, como por exemplo, o movimento das mulheres.” (VIEIRA, 2001, p. 63)

Arendt (2007), resgatando as relações sociais na *polis* grega, assume que a esfera pública é o espaço por definição da política, bem como adverte para o equívoco de se pensar a construção de direitos entre os gregos como atributo estrito do indivíduo e sua dimensão privada. Para a autora, essa perspectiva analítica, cara a várias correntes do liberalismo político, colocaria em dicotomia a esfera pública e a privada, a

propriedade e a sua ausência, a riqueza e a pobreza, levando a uma compreensão equivocada da própria esfera pública.

Na obra da autora, parte-se do pressuposto de que as lutas entre associações sindicais e patronais não se inscreveriam na esfera pública, visto que carregam em si as preocupações típicas da vida privada na antiguidade, com suas imposições de sobrevivência e manutenção material. Como destaca Habermas (1984), “o reino da necessidade e da transitoriedade permanece mergulhado nas sombras da esfera privada. Contraposta a ela, destaca-se a esfera pública (...) como um reino da liberdade e da continuidade” (p. 16). A esfera pública seria o *lócus* por definição do político, ou seja, das discussões pautadas em aspirações para além das condicionantes materiais da vida. Com isso, as lutas por direitos originadas no embate entre capital e trabalho com o advento do capitalismo não se inscreveriam na esfera pública.

A perspectiva analítica de Arendt (2007) reforça a importância de se analisar as configurações da esfera pública, do Estado e do mercado a partir da dimensão de sua dimensão sociopolítica. Esse recorte, na análise das Parcerias Tri-Setoriais, implica em se conceber os fenômenos de colaboração não apenas como aporte de recursos, mas também a partir das relações de poder socialmente construídas. Tal perspectiva é cara a uma série de autores que discutem a construção e gestão de políticas e projetos sociais, quer seja a partir da dimensão do Estado (ARRETCHE, 1996; SPINK, 1995), quer seja a partir da responsabilidade social dos atores de mercado (ABRAMOVAY, 2004; SWEDBERG, 1994), bem como das próprias organizações da sociedade civil (OLIVEIRA, 2002; GOHN, 2000b).

Mas se a perspectiva de Arendt (2007) reconhece as imbricações entre o público e o privado como dimensões que, antes de excludentes e dicotômicas, se reforçam e dão sentido uma a outra simultaneamente, há em suas discussões um diagnóstico de desconstrução da esfera pública na contemporaneidade. Isso pode ser atestado em sua análise sobre a sociedade de massas:

“A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros e contudo evita que colidamos uns com os outros, por assim dizer. O que torna tão difícil suportar a sociedade de massas não é o número de pessoas que ela abrange, ou pelo menos não é este o fator fundamental; antes é o fato de que o mundo entre elas perdeu a força de

mantê-las juntas, de relacioná-las umas às outras e de separá-las.”  
(ARENDT, 2007, p. 62)

A visão de Arendt (2007) parece não dar conta de uma série de fenômenos que marcam as interações entre as esferas do Estado, pública, do mercado e da vida privada na contemporaneidade, conforme argumenta Vieira (2001). Ações e interações manifestadas nas dimensões de mercado, do trabalho e do consumo perderiam sua magnitude na análise da esfera pública. No entanto, diferentes estudos apontam a relevância de movimentos de trabalhadores para a ampliação de direitos para além das relações mercantis (MARSHALL, 1992; ARRETCHÉ, 1995), do consumo como forma de exercício da política e controle social das corporações na sociedade de massas (FONTENELLE, 2007; SENNETT, 2006; PORTILHO, 2005a), da sobreposição de lógicas e rationalidades não estritamente mercantis no espaço do mercado (ABRAMOVAY, 2004 e 1999; SWEDBERG, 1994) e da urgência de novas leituras que superem a separação entre esfera pública, espaço do trabalho e da vida privada a partir de concepções feministas das relações sociais (SHAFIR, 1998).

Além disso, os interstícios e sobreposições entre as dimensões do Estado, da sociedade civil e do mercado, que muitas vezes se manifestam nos projetos sociais desenvolvidos através de Parcerias Tri-Setoriais perderiam relevância ao se assumir de antemão a desconstrução da esfera pública. Apesar de muitas das promessas de modernização da provisão de políticas e gestão de projetos sociais através da articulação entre órgãos governamentais, empresas e OSCs serem de difícil operacionalização e poderem não trazer os resultados esperados, diferentes autores enxergam nessas práticas colaborativas virtudes capazes de retirar do centro do Estado e do mercado a provisão de direitos sociais, caminhando-se para sociedades mais “publicizadas” ou nas quais a sociedade civil tenha relevante papel na construção de uma esfera pública mais democrática e fundamentada no exercício pleno da cidadania (VERNIS et al, 2007; SELSKY, PARKER, 2005; VIEIRA, 2001; MORALES, 1999; PEREIRA, GRAU, 1999). Essa constatação reforça a relevância do estudo das Parcerias Tri-Setoriais, sobretudo a partir de suas efetivas implicações e desdobramentos sobre a esfera pública.

Se a contemporaneidade é marcada por decisivos desafios quanto à construção da esfera pública e da dimensão do “político”, outras narrativas e fenômenos parecem indicar possibilidades de resgate tanto do público, quanto do político nos dias atuais. O diagnóstico fatalista de desconstrução da esfera pública na contemporaneidade é passível de debate. Para vários autores, a ampliação da esfera pública poderia operar a partir de diferentes dimensões, quer seja como espaço privilegiado do exercício de direitos e deveres (RIBEIRO, 2000), quer seja da rationalidade comunicativa (HABERMAS, 2004), do pluralismo democrático (DAHL, 1994), das virtudes comunitárias (TOCQUEVILLE, 1987), da democracia participativa (SANTOS, 2002; AVRITIZER, 1992) ou do capital social (PUTNAM, 2000; PUTNAM et al, 1996), dentre outras narrativas sobre o papel da esfera pública nas sociedades contemporâneas.

A sociedade civil e suas organizações seriam o *lócus* central dessa ampliação da esfera pública, da cidadania e do avanço na provisão de políticas, programas e projetos sociais (VIEIRA, 2001). Conforme argumenta Tenório (1999, p. 18), novamente em clara alusão à perspectiva habermasiana de estudos sobre sociedade civil: “O *terceiro setor* deve atuar numa perspectiva dialógica, comunicativa, na qual suas ações devem ser implementadas por meio da intersubjetividade racional dos diferentes sujeitos sociais a partir de *esferas públicas* em espaços organizados da *sociedade civil*, a fim de fortalecer o exercício da *cidadania deliberativa*”.

No entanto, cabe destacar que a esfera pública pode não abrigar apenas movimentos, atores e organizações fundados no interesse público, como determinadas correntes de interpretação pressupõem, notadamente a perspectiva comunitarista (JANOSKI, 1998; SHAFIR, 1998). Podem se inserir na esfera pública desde movimentos avessos à democracia, como por exemplo, neonazistas e racistas, além de organizações privadas que operem nesse campo de forma a influenciar outras organizações típicas da esfera pública em função de seus interesses específicos (VIEIRA, 2001; SHAFIR, 1998).

Para se compreender os encontros e desencontros entre atores do Estado, da sociedade civil organizada e do mercado em políticas e projetos sociais é preciso atentar para o fato de que essas interações não apenas podem se processar a partir de novas bases de relacionamento entre esses atores, mas que também, por detrás delas, podem se abrigar antigas configurações dos próprios setores nos quais gravitam

(VERNIS et al, 2007; SELSKY, PARKER, 2005; FISCHER et al, 2003; OLIVEIRA, 2002; TENÓRIO, 1999).

Para se pautar a discussão nessa perspectiva, é preciso refletir sobre a dimensão da esfera pública, seus vetores de mudança e continuidade imbricados nas Parcerias Tri-Setoriais, fazendo o caminho reverso: ao invés de ir da melhora da provisão de serviços sociais até a ampliação da esfera pública, partir das reflexões sobre a esfera pública na contemporaneidade para entender as novas formas de configuração de políticas e projetos sociais que se apresentam. Nesse sentido, é preciso também se descortinar aquilo que parece ser outro equívoco relevante nas análises sobre o papel das organizações da sociedade civil na modernização das políticas públicas em grande parte da literatura gerencial dedicada ao tema: assumir que o simples fato de haver interações colaborativas entre Estado e sociedade civil já indicaria avanço na construção da esfera pública, na ampliação da cidadania e, portanto, também na provisão de políticas sociais (TEODÓSIO, ALVES, 2006; TEIXEIRA, 2002).

Torna-se relevante refletir sobre qual sociedade civil se fala quando entram em discussão as Parcerias Tri-Setoriais e de qual modelo de sociedade se aspira ao discutir as relações entre Estado, mercado, sociedade civil e esfera da vida privada na sociedade. Nesse espaço, a interação entre esferas da vida em sociedade e seus atores não necessariamente levaria à sociedade idealizada, sobretudo no campo da ampliação de uma esfera pública marcada por relações plurais e democráticas, capazes de fazer avançar a cidadania e modernizar a provisão de políticas e a gestão de projetos sociais.

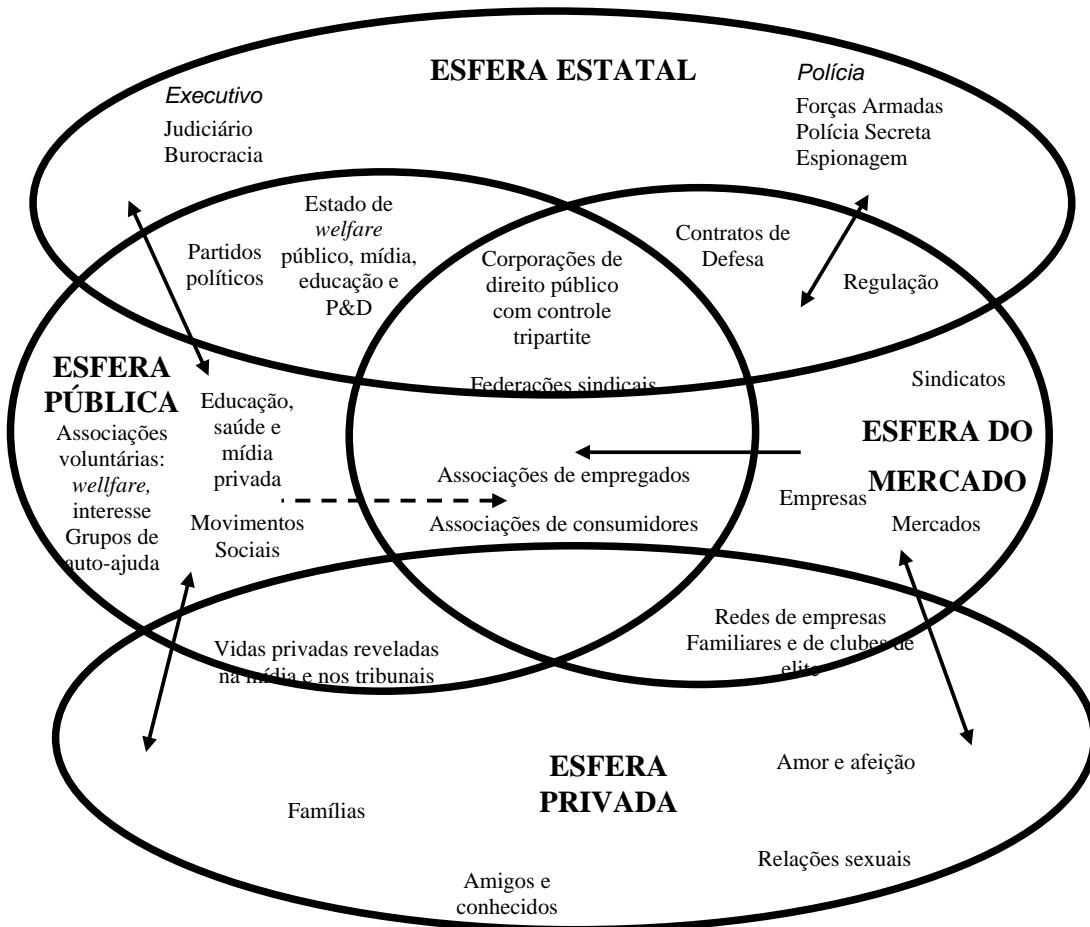
Essas são questões centrais na discussão sobre a construção de Parcerias Tri-Setoriais, sob pena de se insular a discussão nas estratégias e ferramentas gerenciais capazes de fomentar essas práticas colaborativas, característica de grande parte da literatura sobre parcerias em projetos sociais (MEIRELLES, 2005), levando a uma verdadeira “eugenia analítica”.

Essa perspectiva assumiria implicitamente e, em muitos casos explicitamente, que as Parcerias Tri-Setoriais *per si* fazem avançar a provisão de políticas sociais e transformam positivamente a esfera pública, através da construção de uma cultura política renovada e capaz de fazer avançar o avanço do exercício da cidadania. Por outro lado, a discussão sobre as promessas, embates, contradições e ambigüidades presentes na construção da esfera pública e na noção de direitos e cidadania pode

melhor problematizar o fenômeno das Parcerias Tri-Setoriais e permitir uma discussão para além do tecnicismo gerencial de projetos sociais. Essa perspectiva analítica permitiria compreender se as promessas de uma sociedade e uma esfera pública mais cidadãs avançam ou não ao compasso da melhoria (ou não) da provisão de políticas e serviços sociais através de Parcerias Tri-Setoriais.

### **1.2.1 Parcerias Tri-Setoriais como fenômeno de *checks and balances* entre Estado, Esfera Pública e Mercado**

O modelo explicativo das esferas da sociedade, desenvolvido Janoski (1998) e discutido por Vieira (2001), visualizado na figura abaixo, permite que se discuta com maior propriedade as complexas relações entre esferas da sociedade por detrás das Parcerias Tri-Setoriais. Isso se daria porque essa abordagem incorpora diferentes atores, interesses, rationalidades e valores em interação, não incluído ou excluído determinadas organizações da esfera pública com base em pressupostos sobre a sua contribuição ou não a ampliação da cidadania. Ou seja, não se assume como precondição para o reconhecimento e a análise dos atores da sociedade civil que fundamentem seus valores e ações em práticas democráticas, participativas e vinculadas ao interesse público. Além disso, esse esquema conceitual parece oferecer possibilidades analíticas mais consistentes sobre as sobreposições, influências recíprocas e ampliação-retração das esferas pública, do Estado, do mercado e da privada nas sociedades.



**Esquema 2 - Diagrama Conceitual das Esferas Sociais segundo Janoski (1998)**

Fonte: Extraído de Vieira (2001, p. 66).

Segundo Janoski (1998), a esfera do Estado envolveria tanto organizações do legislativo, quanto do judiciário e executivo. Mas, na esfera do mercado, além de organizações privadas, se encontrariam também empresas públicas engajadas na geração de renda e riqueza através da produção de bens e serviços. Já a esfera privada envolveria a vida familiar e as redes de amizades, bem como a disposição da propriedade pessoal. A presença da dimensão privada nessa abordagem parece ser decorrente de sua compreensão da noção de cidadania, que dá origem à concepção das esferas da vida em sociedade: “*Citizenship is a passive and active membership of individuals in a nation-state with certains universalistic rights and obligation at a specific level of equality. (p. 9) (...) Citizenship concerns the relationship of state and the*

*citizen (...) A theory of civil society provides the context or “mediating institutions” between citizen and the state.”* (p. 12) O foco em instituições que operariam a mediação da cidadania é bastante interessante para a discussão das Parcerias Tri-Setoriais, fenômeno que se constrói a partir de diferentes organizações, tendo como apelo discursivo a modernização das políticas e dos serviços sociais voltados aos cidadãos.

Conforme destaca Vieira (2001), o elemento mais relevante nesse quadro conceitual, bem como o de maior dificuldade de identificação é justamente a esfera pública, visto que engloba uma miríade de organizações com características diferenciadas. Janoski (1998) detecta cinco tipos de organizações na esfera pública: - partidos políticos, que a despeito de manterem relação com o Estado, não seriam submetidos ao ente governamental em regimes democráticos; - grupos de interesse, cujo papel central é a influência sobre a sociedade e o legislativo a partir dos interesses de seus respectivos agrupamentos; - associações de bem-estar social, tais como escolas, hospitais e instituições assistenciais, que visam à promoção de serviços de bem-estar social; - movimentos sociais, que utilizariam métodos mais informais de influência sobre a formação de agendas públicas, tais como boicotes, protestos e manifestações; - grupos religiosos, que se inscreveriam nos limites da esfera pública com a privada, exceto quando tentam influenciar os processos de formação de consensos na sociedade ou no âmbito Estado em favor de suas crenças.

Essa abordagem permite se compreender a ação social de diferentes atores, originários do Estado, do mercado e da sociedade civil organizada sem se conceber sua natureza e práticas como estáticas ou definidas *à priori*, devido ao campo ou esfera da qual se originam. Esse modelo comprehensivo dialoga mais consistentemente com a ação dos atores, permitindo entender até que ponto se aproximam ou se distanciam de seus campos originários e como se aproximam ou não da esfera pública. Como destaca Vieira (2001, p. 68), mesmo as empresas privadas são entendidas não apenas como atores de mercado, dominadas exclusivamente por uma lógica mercantil, se voltando também para a esfera pública: “organizações privadas que “pretendem moldar a opinião pública ou influenciar a produção legislativa em função de seus interesses (...) e ameaçam o bem-estar das comunidades ou das sociedades. (...) Evidentemente, o limite entre as esferas privadas e pública constitui matéria contenciosa.”

Cabe destacar também que o chamado terceiro setor, conceito passível de grandes debates e embates sobre sua significância e alcance teórico (ALVES, 2002; SOBOTTKA, 2002), se inscreveria dentro da esfera pública, muitas das vezes em espaços de sobreposições com esfera estatal e do mercado, apresentando organizações com múltiplas configurações e, em vários casos, de natureza híbrida, como as fundações empresariais. Cabe não confundir a dimensão das esferas com a existência dos setores, terminologias presentes também na construção teórica de Habermas (1984). Assim, caminha-se para uma compreensão relacional e fundada na ação e racionalidade dos atores dentro de Parcerias Tri-Setoriais, visto que organizações do setor estatal, por exemplo, podem se dirigir à esfera pública, bem como permanecer mais orientadas para a esfera do Estado, por exemplo.

É importante destacar também que se adota a expressão organizações da sociedade civil, no lugar de pertencentes ao terceiro setor. Essa opção terminológica, que se processa sobretudo por sua fundamentação teórica, não deve ser entendida como incongruência conceitual em relação à “tri-setorialidade”. Quando se denomina de organizações da sociedade civil uma grande variedade de organizações que compõem o Terceiro Setor, como ONGs, associações de ajuda mútua e filantrópicas, dentre outras, assume-se também uma série de concepções teórico metodológicas relevantes para o entendimento das Parcerias Tri-Setoriais. Conforme argumenta Alves (2004), a noção de sociedade civil permitiria se caminhar para abordagens que “repolitizassem” as discussões sobre os três setores

Uma primeira justificativa para tal fundamenta-se na necessidade de ultrapassar leituras restritas ao tecnicismo gerencial, que têm marcado as discussões acadêmicas e, sobretudo, as práticas de gestão de ONGs no Brasil contemporâneo (LANDIM, 2002; OLIVEIRA, 2002; SOBOTTKA, 2002). Para Alves (2004), a noção de sociedade civil permitiria se trabalhar com a idéia de “campo de poder”, no qual se manifestariam disputas por hegemonia entre diferentes organizações, o que implica também em se pensar na sua “autolimitação” (Cohen, Arato, 1994), sob pena de que “no limite, acabem abolindo a própria sociedade civil” (ALVES, 2004, p. 152). Além disso, a noção de organização da sociedade civil se apresenta como uma “categoria típica-ideal” semelhante às concepções weberianas sobre dominação, ou seja, “não corresponde a uma categoria pura, que pode ser encontrada em lugares diferentes (...), funcionando

exatamente da mesma forma, mas deve ser entendida inclusive como um projeto a ser perseguido.” (p. 151) Finalmente, a terminologia sociedade civil permitiria se conceber o espaço de suas organizações como construto dialógico, conforme o concebe Bakhtin apud Alves (2004), no qual diferentes atores enunciam discursos que se cruzam, complementam e/ou estabelecem disputas significantes entre si.

A perspectiva das construções comunicativas entre os atores é entendida como ponto relevante para a análise de ações colaborativas nas discussões de Fligstein (2001), bem como nas discussões habermasianas sobre racionalidade comunicativa, que constituiriam um dos aspectos centrais na reflexão sobre transformações contemporâneas na esfera pública. Conforme explica Janoski (1998), sua proposta aproxima-se da visão habermasiana da sociedade na medida em que a sub-divide em quatro “componentes interativos”, as esferas do Estado, do mercado, privada e pública. No entanto, Janoski (1998) concebe essas esferas não como independentes ou isoladas, mas sim interdependentes e justapostas. Essa concepção, contrária à perspectiva de Habermas (1984), que enxerga essas esferas operando em separado, assume interstícios e conjunções entre o Estado, o mercado e as esferas pública e privada, permitindo também uma visão das dinâmicas de interação entre os atores. Para Janoski (1988, p.12), “*this overlap is crucial to a theory of civil society*”.

Esse quadro conceitual seria relevante não apenas para o desenvolvimento de uma teoria sobre a sociedade civil, mas também permitiria a comparação entre diferentes realidades. A extensão das sobreposições e o tamanho de cada esfera produzem um quadro que permitiria a comparação da sociedade civil em diferentes realidades, sejam elas marcadas por características “pluralistas, tradicionais ou corporativas” de construção das relações políticas em cada nação (Vieira, 2001). Além disso, a abordagem envolveria uma “*theory of checks and balances of the four spheres*” (JANOSKI, 1998, p. 16), possibilitando a visualização da diversidade política e econômica entre sociedades em um mesmo período de tempo ou ao longo de uma trajetória temporal.

O autor reconhece que um dos problemas das discussões sobre cidadania reside na inexistência de abordagens que possibilitem formulações, tanto no macro, quanto no micro níveis de análise sociopolítica, capazes de operar com as noções de direitos e deveres e de identificar como sociedades e cidadãos constroem equilíbrios entre

obrigações e direitos. Com o desenvolvimento de uma teoria sobre cidadania, segundo Janoski (1998), seria possível compreender aspectos relevantes da sociedade civil e as organizações que operam em seu campo: *“the theory of citizenship is necessary at a more middle range to help explain several aspects of civil society and social organizations (...) and provides a means to understand the solidarity that holds societies together”* (p. 24). Como se pode perceber, essas peculiaridades da construção teórica oferecida pelo autor são bastante oportunas para se problematizar as Parcerias Tri-Setoriais, não só porque considera e analisa a existência e a ação das organizações da sociedade civil, mas também porque várias discussões sobre parcerias desenvolvidas por atores do Estado e dos mercados advogam a relevância dessas esferas caminharem para maiores e melhores interseções com a esfera pública e a sociedade civil (MEIRELLES, 2005; FISCHER et AL, 2003).

Nesta perspectiva, além de não se assumir identidades e papéis únicos entre os atores que compõem as esferas sociais, pode-se assumir também múltiplas rationalidades construídas e operantes em cada campo, tendo como base a vida em sociedade. Outro aspecto relevante é que se pode compreender até que ponto cada uma das esferas se amplia em detrimento das outras, se superpõem ou se excluem mutuamente, fornecendo uma base analítica relevante para o estudo das interações entre organizações governamentais, da sociedade civil e empresas. Visto que essa perspectiva analítica engloba diferentes formatos organizacionais e de movimentos sociais e não pressupõe rationalidades únicas e excludentes entre atores de diferentes campos, fenômenos que parecem se manifestar nas Parcerias Tri-Setoriais (VERNIS et AL, 2007; MEIRELLES, 2005; SELSKY, PARKER, 2005; FISCHER et al, 2003; PREFONTAINE et al, 2000; COSTON, 1998), pode-se discutir com maior propriedade ambigüidades, contradições e dilemas dos atores, dentro e fora de cada esfera ou nas suas áreas de conexão e interseção.

Para Vieira (2001), através de uma perspectiva de *“checks and balances, ou pesos e contrapesos, entre as quatro esferas (p.69)”*, o modelo proposto por Janoski (1998) permitiria entender as relações de poder e controle entre organizações do Estado, da sociedade civil e do mercado. Cabe destacar também que essa abordagem não fornece uma visão idealizada do que seria a composição desejável das esferas da vida em sociedade, ora projetada como mais Estado, mercado, esfera pública ou

privada. Ainda assim, essa perspectiva analítica permite o diálogo com diferentes correntes que discutem as relações entre Estado, sociedade civil e mercado, sendo que muitas delas partem de pressupostos éticos e morais sobre a composição e ação desejáveis para essas esferas, conforme atesta Seligman (1993).

Assim, ao abrigar diferentes grupos de atores institucionais, assumindo fronteiras fluídas e voláteis entre as esferas, marcadas pela superposição, o modelo proposto por Janoski (1998) permite que se descortinem processos que não necessariamente levariam a uma ampliação dos processos democráticos e plurais a partir da interação entre organizações do Estado, da sociedade civil e do mercado. Essa se constitui em uma preocupação relevante em várias discussões sobre a expansão das organizações da sociedade civil nas sociedades contemporâneas, conforme se pode perceber nas discussões de Alves (2004), Teodósio (2003), Landim (2002), Oliveira (2002), Montaño (2002) e Tenório (2002). Além disso, essas preocupações se reverberam nas diferentes interações de colaboração que se estabelecem entre os atores governamentais, da sociedade civil e do mercado em políticas e projetos sociais (SELSKY, PARKER, 2005; TEIXEIRA, 2002; BEBBINGTON, 2002; NAJAM, 2000; PEREIRA & GRAU, 1999; COSTON, 1998).

A perspectiva de Janoski (1998) também permite dialogar com a tradição liberal de direitos, sem se resumir a ela ou aos seus pressupostos. Isso se daria pela presença da dimensão da esfera privada na compreensão da lógica de configuração e reconfiguração das sociedades contemporâneas. Por outro lado, o reconhecimento dessa dimensão não deve servir para justificar o foco exagerado no papel dos agentes nas Parcerias Tri-Setoriais ou no movimento contrário, a ênfase nas estruturas sociais, em detrimento da compreensão da ação dos atores.

### **1.2.2 Nem agente, nem estrutura, muito antes pelo contrário: em busca de teorizações sobre a construção de práticas colaborativas em Parcerias Tri-Setoriais**

A incorporação da esfera privada nas discussões sobre as interações entre Estado, organizações da sociedade civil e mercado pode abrir chaves-explicativas relevantes para diferentes fenômenos que compõem o amplo leque das relações de colaboração entre esses atores. A tradicional diferenciação dos setores

socioeconômicos, que concebe várias organizações do Estado, do mercado e da sociedade civil, mas não incorpora diretamente ao debate a dimensão da esfera privada pode fazer com que se perca de vista importantes fenômenos da relação entre público e privado que se manifestam na contemporaneidade. Vários argumentos podem ser enumerados para sustentar a necessidade de se analisar também a esfera privada, o que remete à necessidade de se trabalhar com recortes teóricos capazes de problematizar com consistência tanto o papel dos agentes, quanto da estrutura nas Parcerias Tri-Setoriais.

Um desses argumentos diz respeito às relações que permeiam as dimensões pública e privada na vida social, sobretudo em países com trajetória de evolução dos direitos e da cidadania que se distanciam da proposta explicativa de Marshall (1992). Carvalho (2008) atenta para peculiaridade da trajetória dos direitos no Brasil. Invertendo o esquema marshalliano de “ponta a cabeça”, no país os direitos sociais teriam sido instaurados, de forma paternalista e autocrática no período da ditadura de Vargas, antes mesmo que os direitos civis estivessem consolidados e os políticos garantidos. No caso brasileiro, o trato dos assuntos e da coisa pública historicamente teria sido marcado pela presença de lideranças com extrema capacidade de mobilização das massas, adquirindo forte conotação carismática como salvadores e protetores da nação, o que teve implicações relevantes para o estabelecimento de relações paternalistas e assistencialistas entre os cidadãos e o Estado na provisão de políticas sociais (CARVALHO, 2008; ARROYO, 2004). Além disso, os direitos instaurados na Era Vargas não se pautavam na amplitude de alcance, concentrando-se nas classes operárias urbanas e deixando outros grupos desprotegidos pela política social, cujo um dos maiores exemplos foram os trabalhadores rurais. Assim, no contexto brasileiro conviveriam simultaneamente tanto demandas relativas à preservação da esfera privada e dos direitos civis, inclusive no sentido de capacidades atribuído a eles por Rawls (1998), bem como lacunas quanto aos direitos políticos e sociais.

Alguns estudos apontam que na cultura política brasileira, as políticas públicas são perpassadas pelo personalismo, paternalismo, patrimonialismo, assistencialismo, clientelismo e nepotismo, tendo vários desses fenômenos sua origem e dinâmica nas relações de indivíduos, famílias ou pequenos grupos com organizações do Estado, da

sociedade civil e/ou do mercado (CARVALHO, 2008; D'ÁVILA FILHO, 2008; OLIVEIRA, 2006; NUNES, 2003; FAORO, 2001; DINIZ, 1982).

DaMatta (1997) também destaca as práticas e posturas que levam ao primado do privado sobre o público na realidade sociocultural brasileira, reverberadas pelos indivíduos e seus interesses específicos na lida com a máquina estatal e os espaços públicos. A recorrente expressão encontrada na vida cotidiana brasileira, “você sabe com quem está falando”, discutida pelo autor, constituiria um dos “modos de navegação social” empregados para inverter a lógica de um espaço público fundado na igualdade de direitos e deveres, reforçando relações desiguais na esfera pública e pautadas pela captura do público por interesses privados. Barbosa (2005) complementa essa análise discutindo outra construção social típica do país, o “jeitinho brasileiro”. Essa referência cultural carregaria as ambigüidades e paradoxos da brasilidade, significando ora a sociedade e os indivíduos que superam condições desfavoráveis em função da criatividade e inventividade, ora a cultura que reforça a não universalização de leis e normas, relativizando a dimensão pública de igualdade de todos perante o Estado.

Mesmo a solidariedade e o sentido de grupo, que se manifestariam nas interações entre indivíduos e seus agrupamentos sociais de referência em várias situações da realidade brasileira são assumidos por determinadas abordagens sobre a cultura política do país como caracterizadas pelo que Banfield apud Putnam (1996) denomina de “familhismo amoral”: grande solidariedade intra-grupal, em detrimento do interesse público.

No entanto, ao mesmo tempo que é necessário reconhecer as tensões que marcam a construção de uma esfera pública mais democrática e plural no Brasil, não se pode perder de vista que diferentes movimentos e atores sociais têm tentado fazer frente à essa realidade (SANTOS, 2002; AVRITZER, 1992; AZEVEDO, PRATES, 1991; BOSCHI, 1991). Imaginar que a sociedade brasileira superou práticas históricas de perversão do público pelo privado nas políticas sociais seria tão inconsistente quanto não reconhecer que essa realidade vive tensões e apresenta também tentativas e tendências de superação dessa realidade nefasta de interação dos indivíduos com as políticas e o espaço públicos (SOARES, 2000). Como destaca D'Ávila Filho (2007, p. 4), no Brasil “populismo e clientelismo são termos “guerreiros”, frequentemente utilizados

para desqualificar a ação política do outro”. Muitas vezes esse debate parece perder de vista o fato de que, conforme argumenta Reis (2000), a emergência do clientelismo seria inerente às disputas baseadas em interesse que se dão nas democracias, não se configurando em uma peculiaridade brasileira ou um fruto estrito do atraso da cultura política nacional. Além disso, como destacam Oliveira (2006), Geiger e Velho (2001), Lima (2001), Soares (2000), Barbosa (1999) e Souza (1999), antes de condenar ou vangloriar determinadas culturas nacionais, caberia entender como seus indivíduos lidam e constroem relações sociais diante das perspectivas de igualdade e mérito.

As tensões entre a esfera pública e a privada não seriam fenômenos particulares da realidade brasileira. Pelo contrário, se manifestariam em diferentes países e realidades sociais. No entanto, na contemporaneidade parece haver uma resignificação dessas dimensões (BAUMAN, 1999). Para Sennett (2006 e 1988), a própria noção de público e privado se transformou desde a desconstrução das sociedades de bem-estar, típicas do pós-guerra, e a emergência da “sociedade de risco” (BECK, 1997). A sociabilidade contemporânea seria marcada pelo “declínio do homem público”, fenômeno no qual a vida privada torna-se cada vez mais publicizada, ao passo que o sentido de espaço público se resignifica e perde centralidade. O resultado dessa tendência é a “autoridade”, como instituição social, ceder cada vez mais lugar à “celebridade”. (SENNETT, 2006 e 1998)

Isso parece se manifestar na gestão de projetos sociais com a presença recorrente de determinados indivíduos, que desenvolveram trajetórias consideradas de sucesso em profissões de grande visibilidade pública, à frente de projetos e iniciativas de intervenção social que adquirem significativo espaço na mídia de massas. A baixa institucionalização, que seria característica de várias organizações da sociedade civil no Brasil, leva autores como Falcão (2002) a mencionar a existência não de ONGs, mas de “INGs” (Indivíduos Não-Governamentais), em uma sociedade acostumada a conceber seus direitos não como conquista, mas como benesses de determinadas lideranças carismáticas.

O caráter voluntarista e a importância de mudanças sociais promovidas a partir de uma nova postura dos indivíduos que gerenciam projetos sociais também se manifesta em grande parte da literatura e documentos produzidos por organismos internacionais e ONGs. Um exemplo disso parece ser a emergência do conceito de

“Empreendedorismo Social”. Parte considerável dessa literatura desconsidera ou coloca em segundo plano variáveis estruturais ligadas às realidades sociais que envolvem a emergência de “empreendedores” na gestão de projetos sociais. Em paralelo, valoriza-se exageradamente o papel do indivíduo no desenvolvimento de novas habilidades e posturas capazes de transformá-lo em um autêntico empreendedor social (NICHOLLS, CHO, 2006; GILLIAN, WEERAWARDENA, CARNEGIE, 2003; OGBOR, 2000).

Autores como Coston (1996) reconhecem que determinados indivíduos, inseridos em suas organizações, são capazes de relativizar normas, procedimentos e práticas consolidadas, permitindo a aproximação entre diferentes atores em ações colaborativas, como poderia ser observado em algumas parcerias entre OSCs e órgãos governamentais. Algumas das abordagens pautadas nesse pressuposto assumem que empreendedores seriam capazes de romper amarras institucionais e promover as parcerias, desburocratizando e quebrando posturas e práticas rotinizadas de organizações públicas, privadas e até mesmo de grandes organizações não-governamentais. Além disso, esses indivíduos teriam capacidade de vislumbrar arranjos e soluções sociais inovadoras e inspirar outros grupos a se engajarem em suas iniciativas. (FLIGSTEIN, 2007; MEIRELLES, 2005; FISCHER et al, 2003; COSTON, 1996)

Grande parte da literatura sobre parcerias e processos colaborativos explora decisivamente a perspectiva das mudanças sociais entendidas como alternativas de ação de estrita responsabilidade da dimensão dos indivíduos, discutidas com forte fundamentação comportamentalista (MEIRELLES, 2005; OSPINA, SAZ-CARRANZA, 2005). Implícita, nessa perspectiva e outras, que tomam por referência a esfera privada ou do indivíduo na contemporaneidade, parece ser a idéia de que a sociedade seja composta por um somatório de indivíduos e que a mudança social poderia ser processada através de micro-mudanças sob a responsabilidade estrita dos indivíduos. Margareth Thatcher, um dos ícones da política neoliberal e da ênfase nas liberdades econômicas individuais, sintetiza essa perspectiva de compreensão da realidade social em uma de suas mais famosas sentenças: “hoje, não há mais sociedade, apenas indivíduos”.

No âmbito do mercado, também a reverberação do primado do indivíduo faz seus ecos. Parte significativa das discussões dentro da agenda da responsabilidade social empresarial partilha do pressuposto de que mudanças sociais podem ser engendradas a partir de transformações nas posturas dos indivíduos, como se pode constatar em

algumas discussões sobre estímulo das empresas à prática do voluntariado entre seus trabalhadores ou na visão de que o compromisso da alta gerência com a ética nos negócios é o fator central para a construção consistente dessas estratégias nas organizações empresariais (TEODÓSIO, ALVES, 2006; TEODÓSIO, 2004).

Porém, o foco no indivíduo como motor das mudanças sociais, na esfera do mercado, traz outras implicações igualmente relevantes para se pensar as esferas pública e privada nas sociedades contemporâneas. O consumo consciente poderia ser um exemplo desse tipo de tentativa de modernização das relações sociais. Essa dimensão parece ser um espelho socialmente responsável da idéia de se assumir o cidadão como “cliente” dos serviços sociais. Segundo Carvalho (2008), esse seria um dos mais importantes desafios e constrangimentos contemporâneos à ampliação democrática da esfera pública e à consolidação da cidadania. Tal fato se daria não só por causa do acesso desigual ao consumo nas sociedades, inclusive a brasileira, mas principalmente porque representaria uma capitulação da construção dos direitos, que passariam a ser assumidos como ganhos advindos de relações de troca, típicas da esfera mercantil (PORTILHO, 2005). Ainda assim, faz-se necessário destacar que várias interações entre organizações da sociedade civil e empresas, que se pautam em boicotes e represálias no campo do consumo visando a responsabilização por problemas sociais e ambientais, podem incorrer em alguma medida na ampliação do controle social sobre os atores de mercado (FONTENELLE, 2007; VERNIS et al, 2007; PORTILHO, 2005; KLEIN, 2002; RIECHMAN, BUEY, 1994).

Essas são questões relevantes também na análise das Parcerias Tri-Setoriais, não só porque remetem à uma resignificação do público e do privado, mas devido ao fato de que, em especial no Brasil das últimas décadas, uma grande quantidade de OSCs e projetos sociais vêm sendo criados por indivíduos de grande visibilidade midiática. Quando isso não ocorre, é muito comum se recorrer a eles para angariar apoio financeiro, social e político a determinadas causas sociais. Negar que tais indivíduos teriam capacidade relevante de fazer convergir para seus projetos e organizações parcerias com atores econômicos (do mercado) e políticos (do Estado), resultaria na exclusão de variáveis relevantes na construção de parcerias em projetos sociais. Conforme argumenta Fligstein (2001), cabe resgatar a relevância da dimensão dos atores sociais na construção de práticas colaborativas, no entanto, sem sucumbir ao

individualismo metodológico e sem perder de foco também fenômenos ligados aos processos sociais mais amplos.

Tudo isso justificaria a relevância de se estudar as Parcerias Tri-Setoriais resgatando a dimensão da esfera privada nas discussões. Para tanto, é preciso analisar narrativas teóricas que se voltem à discussão dos atores e a construção social de sua *práxis* em realidades pautadas pela colaboração. Essa discussão remete a uma das discussões mais importantes por detrás de diferentes correntes da teoria social: o debate entre agente e estrutura (RODRIGUES, 2008).

Em algumas abordagens clássicas da sociologia, a reprodução e a mudança social são analisadas fundamentalmente pela estrutura social (GIDDENS, TURNER, 1999). Como destaca Fligstein (2007), “essa visão tem o efeito de transformar as pessoas em agentes da estrutura que exercem pouco efeito independente sobre a constituição do seu mundo social” (p. 62) ou em verdadeiros “incompetentes culturais” (p. 66).

Se a desconsideração de fenômenos de grande alcance que perpassam as esferas da vida em sociedade traz sérias inconsistências para os estudos sobre Parcerias Tri-Setoriais, conforme foi discutido anteriormente, a desconsideração do espaço de ação dos agentes também pode incorrer em debilidades analíticas decisivas, sobretudo quando se investiga a cooperação entre atores sociais. Antes de operar a partir de dualidades e perspectivas excludentes, modelos teórico-conceituais capazes de operar nas duas dimensões (estrutura e agente) simultaneamente podem aumentar a capacidade explicativa acerca da construção de Parcerias Tri-Setoriais. Isso se justificaria porque fenômenos de ampliação, retração e sobreposição das esferas da vida em sociedade operam a partir de atores de cada uma dessas dimensões, que por sua vez constroem sua *práxis* a partir de arenas de significação e racionalidade socialmente erigidas.

Fligstein (2007), mesmo reconhecendo que não se propõe a oferecer uma “teoria completamente desenvolvida” para a ação dos atores e instituições ou uma série de hipóteses comprováveis, advoga um resgate da “dimensão meso” da vida social, típica das abordagens neo-institutionalistas. O autor conjuga essa dimensão com uma outra noção que propõe, a de “habilidade social”, como forma de se problematizar a questão da estrutura-agente. Assumindo que todos os seres humanos detêm alguma habilidade

em produzir e reproduzir a cooperação em decorrência de sua ação em grupo, típica da vida social, o autor afirma que “a habilidade da parte dos atores para analisar e obter essa cooperação pode ser vista genericamente como uma habilidade social” (p. 63).

Para Fligstein, a maioria das discussões neo-institucionais apresenta uma grande lacuna quanto a uma “teoria do poder”. A noção de habilidade social serviria para promover esse diálogo do quadro conceitual neo-institucionalista com as relações de poder. Tal perspectiva se aproxima da discussão sobre as formas de legitimação da dominação realizada por Weber (1994), mas se afasta dela ao refutar o individualismo metodológico, característico da visão do sociólogo alemão acerca da ação social. Com isso, tenta-se resgatar os “microfundamentos sociológicos” para o entendimento de ações coletivas, mas também se assume que são fenômenos centrais para a construção e reprodução de “ordens sociais locais”. Essa noção recebe diferentes denominações entre vários autores que operam no marco do neo-institucionalismo ou em variantes bastante próximas de seus fundamentos. As “ordens sociais locais” na obra de Bourdieu (1983) são tratadas como “campos”, nos escritos de DiMaggio e Powell (1983) como “campos organizacionais”, como “jogos” por Axelrod (1984) e também como “arenas” por uma série de outros autores. Como destaca Fligstein (2007, p. 62), parte-se do pressuposto de que “os atores sociais são sempre importantes para a reprodução dos campos”.

É importante destacar que a noção de “campos” não necessariamente se superpõe ou pode ser assumida como equivalente à concepção de esferas da vida em sociedade apresentada por Janoski (1998), apesar de Meyer e Scott (1983) também denominarem as “ordens sociais locais” de “esferas”. O significado e abrangência são diferentes. Conforme destaca Fligstein (2007, p. 67), “as instituições são regras e significados compartilhados (...) que definem as relações sociais, ajudam a definir quem ocupa qual posição nessas relações e orientam a interação ao proporcionar aos atores quadros cognitivos ou conjuntos de significados para interpretar o comportamento dos outros.”

Portanto, nas esferas de Janoski (1998) podem se construir e reconstruir “ordens sociais locais”, que se restringiriam ou não a uma única esfera. Por outro lado, quando envolvem atores de diferentes esferas, se colocariam nas interseções e sobreposições entre as esferas. Essa compreensão, quando aplicada ao estudo das parcerias entre

Estado, organizações da sociedade civil e atores de mercado permite a problematização da natureza e do alcance socialmente construídos por essas articulações colaborativas. Sendo assim, as Parcerias Tri-Setoriais podem ser constituídas e reconhecidas pelos atores como constituintes de um novo campo ou resignificações de seus próprios campos. Essa parece ser uma das razões da existência de diferentes nomenclaturas encontradas na literatura para se referir à parcerias que são objeto de estudo deste trabalho: “intersetoriais”, “*cross-sectors*” e “*tri-setoriais*”, dentre outras. Conforme destaca Fligstein (2007, p. 64): “a possibilidade de novos campos depende de atores utilizarem entendimentos existentes para criar novos campos. (...) A possibilidade de mudar a situação coletiva de um grupo pode causar a invasão de um campo próximo ou a tentativa de criar um novo.”

O recurso aos pressupostos neo-institucionalistas seria encontrado também em discussões importantes sobre fenômenos manifestados nas esferas da vida social de Janoski (1998), que são vistas como centrais para a construção de Parcerias Tri-Setoriais. Arretche (1995), discutindo as diferentes correntes que analisam a emergência e crise dos sistemas de bem-estar social, afirma que a visão neo-institucionalista leva a “um certo deslocamento de uma perspectiva *state-centered* para uma perspectiva *polity-centered*” (p. 30). Abramovay (2004) e Levèque (2007) destacam a ruptura de concepções “mercado-cêntricas” quanto à racionalidade dos atores empresariais a partir de contribuições advindas da perspectiva neo-institucional, que permitiriam se entender como maior propriedade a emergência de ações cooperativas e não exclusivamente auto-interessadas na esfera do mercado. Conforme sintetiza Fligstein (2007), a análise de atores se confrontando em arenas, de forma a produzir, reproduzir e/ou desestruturar instituições, “são o objeto de muitos de nossos estudos empíricos da política, movimentos sociais, empresas e mercados” (p. 63), se constituindo em importante abordagem para se entender a formação de campos ao longo de uma variedade de realidades e situações.

No entanto, a perspectiva de entendimento dos campos, arenas ou esferas carrega em si debates relevantes sobre a ação social dos atores e seus papéis na construção de instituições. O próprio campo científico do neo-institucionalismo é marcado por diferentes correntes, algumas delas fundadas em pressupostos que se contradizem e se chocam sobretudo quanto à natureza da ação dos atores. Uma das

correntes mais relevantes, objeto de grandes debates, fundamenta-se na perspectiva da escolha racional dos atores e nas suas variantes associadas à “teoria dos jogos”, como se percebe na discussão de Olson (1999) ou mesmo em análises que tentam destrinchar esses pressupostos e aplicá-los a situações de cooperação e defecção, tais quais os fazem Olstron (1990) e Elster (1995). Até autores como Simon (1986), que procuram se distanciar de concepções centrais da escolha racional, como a noção de que a racionalidade dos atores se erige a partir da maximização de interesses, acabam por reproduzir alguns fundamentos dessa corrente. No entanto, os pressupostos dessas abordagens, conforme argumenta Fligstein (2007), “apresentam teorias problemáticas de poder e ação (...) a natureza das arenas sociais e o papel dos atores em produzir, manter e assumir posições nessas arenas não recebem um embasamento teórico suficiente.” (p. 66).

Putnam et al (1996) destaca que os pressupostos da escolha racional incorrem em circularidades analíticas para a ação social, sobretudo quando precisam explicar não a inexistência de cooperação entre os atores, mas justamente o seu surgimento e ampliação nas relações sociais. Segundo Fligstein (2007), ao assumir as regras e recursos como fatores exógenos e os atores como indivíduos com preferências fixas, os modelos de teoria dos jogos não conseguem explicar a indução da cooperação, a representação das coletividades e a construção de racionalidades que ultrapassam “concepções estreitas de interesse próprio”.

Ospina e Saz-Carranza (2005) argumentam que processos de coalizão são marcados por paradoxos e não pelo cálculo linear de meios e fins, típico da ação estritamente racional, nos quais a cooperação e a competição podem se manifestar em uma mesma realidade de interação entre atores. Nessas situações cooperativas, os agentes não apresentariam interesses prévia e rigidamente definidos, como pressupõem as abordagens baseadas na escolha racional, mas os construiriam e reconstruiriam nos processos de interação social. Para Fligstein (2007), atores com “habilidade social”, ou seja, com capacidade de induzir a cooperação, operariam em realidades marcadas por múltiplas concepções de interesse e identidade, produzindo significados para si e para os outros que não decorrem de um senso estreito de interesse próprio. Pelo contrário, esses atores, além de não terem metas fixas, possuem grande capacidade de se concentrar em fins coletivos e de auxiliar outros agentes a

reconhecer e resignificar seus próprios interesses e identidades, o que “faz com que os atores estratégicos hábeis se comportem mais ou menos com motivações opostas às dos atores racionais” (p.67).

Essa visão dos fenômenos cooperativos também aparece nas abordagens sobre o fenômeno da liderança, que a entendem como processo e uma construção social e não como um atributo e dimensão estrita do indivíduo. A emergência da liderança se caracterizaria pela convergência colaborativa dos atores em torno de determinadas agendas e se inscreveria em ambientes socialmente construídos, nos quais diferentes interesses, rationalidades e papéis de linha de frente podem ser alternados entre vários indivíduos e organizações, sem que isso resulte em desarticulação dos processos de colaboração engendrados (OSPINA, SCHALL, 2001). Selznick (1948) destaca ainda que os processos de liderança nas organizações são marcados simultaneamente pela cooperação e cooptação. Para Coston (1996), ao contrário de ser uma condição oposta à cooperação, a cooptação pode se manifestar em paralelo aos processos de parceria. Isso se daria não apenas por deficiências ou delizes na operacionalização das práticas colaborativas, mas porque, conforme argumenta Selznick (1948, p. 35), “*the concept of cooptation thus implicitly sets forth the major points of the frame of reference outlined above: it is an adaptative response of a cooperative system to a stable need, generating transformations which reflect constraints enforced by the recalcitrant tools of action.*”

Para Fligstein, a partir dessa perspectiva de análise da ação social destacam-se as relações de poder entre os atores, que operam nos fenômenos de cooperação e não colaboração, aproximando-se da noção de “*habitus*” em Bourdieu (1984). Além disso, a noção de “*bricolage*”, cara aos estudos de Strauss (1984), reforçaria a noção de que os atores constroem significações e resignificações de sua *práxis* em processos não lineares e pré-definidos de manifestação de interesses, construção de agendas e relações de poder. Tudo isso reforça a idéia de que as práticas sociais nas quais se inscrevem os atores são marcadas pela complexidade de situações ambivalentes, que levam à construção de múltiplas rationalidades em sobreposição, concorrência e complementaridade nas esferas em que se inscrevem. Essa fundamentação teórica se faz central para entender as interações entre atores da esfera pública, do Estado e mercado, rompendo concepções estreitas acerca da rationalidade, *práxis* e interesses dos agentes nessas esferas e em suas interseções.

Fligstein (2007) acrescenta que em situações de crise e transformação das arenas sociais, as habilidades sociais se fariam ainda mais relevantes e evidentes na ação social. Segundo o autor, determinados campos entram em crise por fatores externos à sua dinâmica, mas em condições de formação ou crise, atores com habilidade social podem engendrar sistemas completamente novos de significado.

Selsky e Parker (2005) apontam que uma das correntes que analisam a emergência de Parcerias Tri-Setoriais considera como fator decisivo nessa dinâmica a construção social da percepção de que turbulências ambientais geram “metaproblemas”, levando a riscos que ultrapassam o simples escopo de atuação dos atores, o que os impulsionaria a buscar colaborações com agentes de outras esferas.

Para Beck (1997), umas das transformações mais relevantes das últimas décadas seria o papel central que a noção de risco passa a assumir na sociedade, compondo o quadro da chamada “Modernização Reflexiva”. Segundo Sennett (2006) e Bauman (1999), a partir da crise do Estado de Bem-Estar Social vão gradativamente desaparecendo não só políticas públicas no campo social, mas também discursos e formas de sociabilidade pautadas na previsibilidade para diferentes segmentos da sociedade. Em seu lugar, estabelecem-se dinâmicas econômicas e de interação social nas quais a incerteza e a imprevisibilidade assumem lugar central. Isso se manifesta com destaque nas relações de trabalho, ou seja, na esfera do mercado, mas não se circunscreve a esse espaço, atingindo diferentes esferas da vida em sociedade. Os problemas sociais e todas as ameaças à vida em sociedade também se somam ao rol das incertezas que pautariam a sociabilidade contemporânea, resultando em um mosaico complexo de uma verdadeira “sociedade de risco”.

A reflexividade levaria os atores a resignificar sua *práxis*, com implicações para o reconhecimento e construção de novas rationalidades, não necessariamente dominantes ou tradicionalmente entendidas como constitutivas de sua esfera de ação. Essa perspectiva denotaria a urgência de se romper a dicotomia entre técnica e política, economia e sociedade, auto-interesse e altruísmo, reconhecendo os entrelaçamentos entre diferentes esferas da vida em sociedade. Conforme destaca Lévesque (2007, p. 50): “O crescimento dos riscos revela os limites da rationalidade tecnocientífica e a necessidade de uma rationalidade social e ética, se quisermos que o futuro não seja

moldado por cegos. Essa escalada dos riscos dá igualmente uma dimensão política a campos considerados apolíticos até algum tempo atrás (...”).

A defesa que Dowbor (2003) faz da difusão do “social como finalidade mais ampla da sociedade” entre atores de mercado, do Estado e da sociedade civil serve para exemplificar a luta pela construção de novos significados: “o social deixa de ser apenas um setor de atividades, para se tornar uma dimensão de todas as nossas atividades” (p. 6) e denota que pode estar em processo a construção de um novo campo na sociabilidade contemporânea. Para Fligstein (2007), é justamente nos momentos de resignificação dos campos ou de busca de novos ordenamentos institucionais capazes de gerar novos campos que se manifesta de forma mais evidente e relevante a habilidade social de alguns atores na mobilização e no envolvimento de outros agentes em ações de colaboração.

Por detrás das discussões sobre Parcerias Tri-Setoriais parece operar uma luta por novos significados, o que pode ser um dos fatores explicativos para uma verdadeira polissemia quanto à nomenclatura desse tipo de articulação colaborativa. São encontradas diferentes denominações na literatura, com destaque para “Intersetorialidade” (FISCHER et al, 2005), “Cross-Sector Paternerships” (JORGENSEN, 2006; SELSKY, PARKER, 2005), “Multi-Setorialidade” (OLIVEIRA, 2002b), Parcerias Público-Privado (BRITO, 2008; LODOVICI, BERNAREGGI, 1993) e “Tri-Setorialidade” (YAKOVLEVA, ALABASTER, 2003; Warhurst, 2001).

Nesse cenário, as Parcerias Tri-Setoriais aparecem para muitos como uma tentativa de criação de um novo campo, marcado pela cooperação entre atores do Estado, da esfera pública e do mercado. Em momentos de repensar de práticas e rationalidades dos atores, aquilo que é assumido como novo, mesmo não necessariamente o sendo, é significado a partir de diferentes práticas discursivas, que revelam disputas de poder e hegemonia, bem como múltiplos caminhos para constituírem esse novo campo. Ao contrário de se constituírem em apenas disputas semânticas, a análise dessas expressões e seus significados, explícitos e implícitos, podem desvelar os sentidos que as Parcerias Tri-Setoriais carregam para os atores, bem como os desdobramentos sobre a gestão de políticas e projetos sociais que estão em jogo nesse reordenamento de práticas e rationalidades.

### **1.2.3 Estado, Sociedade Civil Organizada e Mercado nas parcerias em projetos sociais: tri-setorialidade, intersetorialidade ou “*cross-sector cooperation*”?**

Uma das perspectivas mais evidentes encontradas através da análise da literatura é o caráter de ineditismo das práticas colaborativas, envolvendo simultaneamente atores dos três setores ou em parcerias “um a um” (“*one by one*”). Austin et al (2005), bem como Fischer et al (2005), empregam a expressão “intersetorialidade” para definir essas práticas, ainda que tenham analisado formas de colaboração entre organizações da sociedade civil e de mercado em projetos sociais. No entanto, a perspectiva intersetorial parece denotar que um novo campo se constrói e se estabelece entre o Estado, mercado e esfera pública. Tanto na literatura voltada à promoção de novas práticas na gestão de políticas públicas, quanto nas discussões acadêmicas, pode-se observar a presença dessa perspectiva. Assumir esse pressuposto levaria a se qualificar previamente essas práticas como novo campo, quando na verdade poderiam carregar em si muitas das práticas típicas das parcerias operadas a partir de uma racionalidade já estabelecida, seja ela “estadocêntrica” ou “mercadocêntrica”, aspectos que a literatura também explora e, muitas vezes, aponta como graves problemas nas parcerias construídas na gestão de políticas e projetos sociais.

Outro aspecto relevante para se evitar essa terminologia diz respeito aos significados bastante peculiares que assume nos estudos sobre gestão de políticas públicas. A expressão “intersetorialidade” é assumida pela literatura de Administração Pública sob determinadas perspectivas que não necessariamente estariam presentes na construção de Parcerias Tri-Setoriais, podendo-se incorrer em sobreposições conceituais. Nas discussões sobre políticas públicas, desenvolvidas no campo da gestão governamental, intersetorialidade refere-se à conjugação de esforços de vários órgãos do Estado na provisão de políticas. Farah (2006) recorre à expressão “articulação intersetorial” para se referir à ruptura da centralização decisória na formulação e implementação de políticas em determinadas agências estatais. Essa noção assume o

conceito de intersetorialidade como o “envolvimento de múltiplas instituições estatais, de diferentes níveis de governo, na promoção de programas e políticas” (p. 67). A autora afirma que a noção de intersetorialidade sob essa perspectiva pode ainda ter o caráter de “abordagem integral”, na qual vários órgãos governamentais se articulam para promover ações conjugadas ou uma única política pública focalizadas em uma determinada comunidade. Apesar dessas práticas terem sua relevância na gestão de projetos sociais, não necessariamente se manifestariam nas Parcerias Tri-Setoriais.

Problemática também parece ser a expressão “*cross-sector cooperation*”, visto que além de poder abrigar práticas colaborativas de parcerias “um a um” e não necessariamente entre atores dos três setores, indicaria a construção de um campo que perpassaria duas ou mais esferas. Na verdade, conforme já foi argumentado quanto ao entendimento de parcerias intersetoriais, determinadas colaborações, mesmo envolvendo atores de diferentes campos, podem operar dentro de rationalidades típicas de um dos campos e não necessariamente de práticas e rationalidades de um campo superposto através dos setores, ou seja, um espaço “*cross-sectors*”.

Apesar da expressão “multisetorial” a princípio não apresentar os problemas associados às expressões anteriores, seu uso é bem menos presente na literatura, além de não indicar claramente a presença de atores do Estado, da esfera pública e do mercado nas parcerias, como o faz o termo “tri-setorial”. A noção de “tri-setorialidade”, pelo contrário, indicaria claramente que atores de três setores diferentes estão articulados, mas não carregaria implicitamente ou explicitamente tantos pressupostos quanto as demais expressões. Com ela, pode-se reconhecer o Estado, a sociedade civil organizada e os atores de mercado articulando-se nas parcerias, mas deixando em aberto a análise de outros fenômenos que podem ou não se manifestar nessas dinâmicas colaborativas, como a construção de novas rationalidades deslocadas de seu campo original e a busca de articulação de múltiplas competências e capacidades dos atores. Além disso, outro aspecto central das Parcerias Tri-Setoriais, a formação ou não de um novo campo no qual operariam essas colaborações, permaneceria em discussão. Para tanto, a análise precisaria reconhecer as práticas de poder que se manifestam na tentativa de impor um novo campo ou de tentar, como diria o personagem *Tancredi*, no romance “*O Leopardo*” de Giuseppe de Lampedusa, “*mudar*

*tudo para que tudo siga como está*", mantendo o arcaico dentro da pretensa novidade das Parcerias Tri-Setoriais.

A polissemia quanto à denominação das parcerias entre atores do Estado, da sociedade civil organizada e do mercado não se constitui no único indicativo dos debates e diferentes entendimentos por detrás das parcerias envolvendo organizações do Estado, sociedade civil e mercado. Percebe-se pela análise da literatura uma série de referências aos processos colaborativos a partir de diferentes expressões e significados. Como atestam Fonseca, Moori e Alves (2005, p. 3), "uma das grandes divergências repousa sobre as palavras parceria, aliança, cooperação e colaboração, ora tratadas como sinônimos, ora entendidas como conceitos distintos por determinados autores (...)".

Exemplo das disputas semânticas e das divergências compreensivas se dá nas próprias noções de parceria e de aliança, podendo-se encontrar em diferentes trabalhos tanto referências às parcerias como relacionamentos de curto-prazo e pouco articulados ou pontuais, quanto de interações de longo-prazo, fruto de deliberações estratégias claras e/ou ultrapassando colaborações pontuais da gestão de políticas e projetos sociais. Meirelles (2005) aponta uma sobreposição e uso intercambiável das expressões parcerias e alianças nos estudos sobre práticas colaborativas em programas e projetos sociais. Segundo a autora, as noções mais recorrentes sobre parcerias e/ou alianças as assumem como "uma soma de esforços de curto e/ou longo prazo", "intercomplementaridade de recursos e compartilhamento de crenças e valores", ações de natureza pontual ou permanente, convergência de identidades, planejamento conjunto e ampliação do impacto dos projetos desenvolvidos (p. 36 e 37).

As divergências e disputas por significados parecem denotar tanto o caráter ainda incipiente dos estudos sobre parcerias em projetos e políticas sociais, sobretudo os de natureza tri-setorial, quanto a própria formação do chamado campo da Gestão Social, *lócus* de importantes debates entre diferentes correntes compreensivas, como se pode perceber nas discussões de Teodósio e Alves (2006), Dowbor (2005), Nogueira (2003), Tenório (2002), Kliksberg (1997) e mesmo Mintzberg (1996), dentre outros autores.

A definição precisa do que constitui efetivamente as relações colaborativas entre atores do Estado, da sociedade civil e do mercado em políticas e projetos sociais pode

resultar em uma verdadeira “armadilha teórica e metodológica”, através da qual se buscaria na realidade elementos que justificassem a perspectiva conceitual adotada. Parece mais prudente e adequado analisar a realidade e levantar elementos que permitam a compreensão do que os atores compreendem por parceria e como operam a sua construção social. Caberia não discutir exaustivamente as diferenciações entre parceria, aliança, cooperação e compartilhamento, dentre as inúmeras alusões às práticas de colaboração em políticas e projetos sociais encontradas na literatura, mas sim problematizar as perspectivas de fundo que se colocam por detrás dessas noções. Sendo assim, a adoção da expressão parceria, recorrentemente adotada no presente trabalho não implica em previamente se tomar como dada qualquer outra perspectiva de qualificação dessa prática, além da referência à ação articulada e colaborativa em si. Elementos como equilíbrio de poder nessas interações, compartilhamento de valores e princípios, aprendizagem mútua e sustentação de longo-prazo, encontrados na literatura sobre parcerias em projetos sociais, não seriam desta forma tomados como elementos constitutivos prévios das Parcerias Tri-Setoriais, ainda que representem variáveis relevantes na análise desse fenômeno social.

Meirelles (2005), através do estudo de uma série de publicações que discutem parcerias entre empresas e organizações da sociedade civil, detectou três formas distintas de compreensão sobre as práticas envolvendo esse tipo de colaboração em projetos sociais. Uma primeira perspectiva apresenta esses fenômenos cooperativos como “instrumentos interessantes” para a materialização da sustentabilidade das OSCs e da responsabilidade social empresarial. Outro leque de discussões enxerga essas interações como “emblema” da desresponsabilização parcial ou mesmo total dos órgãos de Estado quanto à agenda de políticas sociais. Por fim, parte significativa dos estudos enxergam essas práticas colaborativas como “símbolos da renegociação de um novo pacto social” (p. 12). Percebe-se nessas três dimensões que as variáveis relevantes para investigação se diferenciam significativamente a partir dos pressupostos assumidos em cada significado atribuído às parcerias em projetos sociais.

Sobretudo quando se considera as práticas colaborativas entre atores de diferentes esferas sociais como instrumentos para a concretização de objetivos auto-referenciados das organizações envolvidas, como na primeira perspectiva detectada por

Meirelles (2005), os elementos que aparecem nas análises desse fenômeno primam pela focalização nas estratégias de gestão das parcerias. Dessa forma, são enumerados como pontos centrais para o avanço das parcerias em políticas e projetos sociais a clareza de objetivos e interesses em jogo, definição precisa de papéis e expectativas de ação dos parceiros, existência de mecanismos gerenciais de monitoramento e avaliação das iniciativas empreendidas e criação de instâncias de governança da aliança e mediação entre as partes, dentre outros atributos. Fischer et al (2007) e Meirelles (2005) reconhecem que inexistem ferramentas específicas para a gestão de parcerias, sobretudo quanto ao seu acompanhamento e avaliação, no entanto, esses autores, bem como Spink e Camarotti (2000) e Dowbor (2002), apontam como um dos maiores problemas das parcerias a sua “transformação num fim em si mesmas” (Meirelles, 2005, p. 43), desarticulando-se da população interessada e mitigando sua relevância para a sociedade.

É importante compreender o que diferentes autores e abordagens enumeram como elementos centrais na dinâmica das relações de colaboração entre os atores que constroem as parcerias em projetos sociais. No entanto, a revisão dessas discussões, ao contrário de clarear caminhos e perspectivas analíticas, parece reproduzir uma miríade de atributos e características referenciadas à dinâmica interna das parcerias que seriam adequadas ou desejáveis e inadequadas ou indesejáveis na gestão dessa prática colaborativa. Além disso, em algumas análises depreende-se claramente uma visão linear e técnico-gerencialista das parcerias, como se pode observar nas etapas definidas por Noleto (2000) apud Meirelles (2005) para viabilizar a formação de parcerias; são elas: 1 – definição de estratégias e objetivos; 2 – avaliação dos parceiros potenciais; 3 – análise das possibilidades e ganhos decorrentes da colaboração; 4 – detecção e avaliação de oportunidades; 5- análise do impacto das ações conjuntas; 6 - avaliação do poder de barganha; 7 – planejamento da integração; 8 – implementação da parceria.

Uma constatação decorrente da análise da literatura sobre o tema diz respeito ao caráter normativo e gerencialista de muitas das discussões, inclusive porque parte delas não é produzida exclusivamente por instituições acadêmicas *strictu sensu*, mas também por organismos e organizações voltadas à cooperação para o desenvolvimento. Destacam-se nesses estudos o caráter idealizado das parcerias e um verdadeiro

“receituário” visando à melhoria da *práxis*, cuja relevância e contribuição efetiva são extremamente questionáveis, sobretudo porque na maioria dos casos parecem desconsiderar essa mesma *práxis* que desejam aprimorar, é marcada pela complexidade, ambigüidade, não linearidade e resignificação compartilhada na vida social.

Por outro lado, parte da literatura enumera elementos que permitem se avançar para uma compreensão das interações socialmente construídas e ressignificadas constantemente nas parcerias em políticas e projetos sociais. Autores como Fischer et al (2003) e Spink e Camarotti (2000) atentam para o fato de que valores e interesses não necessariamente precisam estar previamente identificados, explicitados e alinhados para que as ações colaborativas se materializem. Além disso, dimensões como a racionalidade dominante em cada uma das organizações envolvidas nas parcerias são apontadas em vários estudos como elementos relevantes para a análise os jogos de poder e influência recíproca que se manifestam nas práticas colaborativas. Tussie e Riggiorazzi (2001) detectaram em suas análises a inexistência de políticas fixas e universais dos atores para toda e quaisquer práticas colaborativas, introduzindo a noção de estratégias “*one-by-one*” para os diferentes relacionamentos cooperativos com estabelecem. Essas constatações trazem novo significado para as concepções estreitas e lineares das parcerias como estratégias de troca e/ou complementaridade de recursos e somatório de competências e capacidades.

As discussões sobre parcerias em projetos sociais apresentam uma grande variedade de enfoques e recortes de variáveis relevantes para análise, denotando a complexidade do fenômeno e as limitações compreensivas de determinadas perspectivas analíticas. Quando se discutem mais especificamente um dos tipos mais raros de parcerias em projetos sociais, aquelas de caráter tri-setorial, o volume de literatura escasseia, mas acaba por reproduzir concepções localizadas no estudo das práticas colaborativas bi-setoriais ou mesmo intra-setoriais.

Segundo Selsky e Parker (2005), três correntes principais podem ser enumeradas nos estudos sobre Parcerias Tri-Setoriais. A primeira delas denominada de “*Ressource Dependende Platform*” se refere à literatura que parte do princípio de que as colaborações se constituem fundamentalmente na tentativa de resolução de problemas enfrentados pelas organizações. Nessa perspectiva, as parcerias são concebidas como

estratégias desenvolvidas pelas organizações para resolver seus problemas de acesso a recursos e desenvolvimento de competências e capacidades. Como argumentam Selsky e Parkert (2005), as parcerias nessa “plataforma”, “*are conceived in a narrow, instrumental, and short-term way; they are viewed as a way to address organizational needs with the added benefit of addressing a social need*” (p. 852).

Essa primeira corrente se aproxima das abordagens da chamada “Teoria da Mobilização de Recursos” (MR) sobre emergência e dinâmica dos movimentos sociais. Para Gohn (2000b), a MR recorre basicamente a paradigmas das ciências econômicas, assumindo que as organizações competem por recursos em mercados de barganhas e que são pautadas por uma lógica utilitarista, nos moldes dos pressupostos da escolha racional. Mesmo a disputa política assume o caráter de “mercado de bens políticos”, o que leva a problematizar as organizações da sociedade civil como grupos de interesses competindo por toda sorte de recursos, a saber, humanos, financeiros, de infra-estrutura e comunicação, dentre outros. Nessa vertente, o conflito é discutido a partir dos fundamentos da lógica da ação coletiva de Olson (1999), levando à construção de tipologias, como a de Zald e McCarthy apud Gohn (2000b), que classificam os movimentos e organizações em duas grandes categorias: de consenso e conflito. Cohen e Arato (1994) afirmam os conceitos de organização e racionalidade são centrais nessa abordagem. Isso parece ser um dos motivos para justificar a presença significativa dos fundamentos de análise da MR em muitos dos estudos sobre parcerias em projetos sociais, mesmo que não assumam conscientemente e deliberadamente a adesão da perspectiva centrada em recursos. Além disso, vários desses estudos parecem oferecer pouca contribuição para o avanço crítico do campo de conhecimento da Gestão Social (Teodósio e Alves, 2006).

Conforme já discutido anteriormente, os fundamentos que erigem a perspectiva da “Mobilização de Recursos” despertam muitas críticas nos estudos sobre a natureza da ação social e a racionalidade dos atores, sobretudo quando aplicados à discussão sobre Parcerias Tri-Setoriais. Operar sobre outras bases explicativas, mais consistentes para analisar a realidade da *práxis* dos atores em fenômenos de colaboração não implica em se desconsiderar a relevância dos recursos como fatores presentes nessa dinâmica. Pelo contrário, recursos são relevantes, mas tão relevantes quanto os

recursos são as significações, resignificações, instituições e jogos não lineares de poder que se constroem em realidades que envolvem recursos.

A segunda corrente, usualmente encontrada nos estudos sobre Parcerias Tri-Setoriais, seria a chamada “*Social Issues Platform*”. Nessa perspectiva, as colaborações entre o Estado, organizações da esfera pública e do mercado seriam decorrentes da convergência em torno de “metaproblemas” socialmente construídos e aceitos como relevantes pelos atores. Na origem dessa dinâmica se encontrariam as lacunas entre expectativas e performances das organizações frente a turbulências no ambiente, que seriam inesperadas, porém muito freqüentes. Como destacam Selsky e Parker (2005), diferentemente da perspectiva da “dependência de recursos”, na qual se assume que as organizações visam primariamente seus interessantes, para posteriormente focalizarem as questões sociais, na “*Social Issues Platform*” fundamentalmente as organizações visam o enfrentamento dos metaproblemas sociais, sendo que as parcerias, nessa perspectiva, apareceriam e seriam desenhadas a partir dessa motivação e perspectiva centrais.

Percebe-se nas abordagens da “*Social Issues Platform*” uma grande referência ao caráter voluntarista nas Parcerias Tri-Setoriais. Como já foi discutido anteriormente, a ação social construída pelos atores em práticas colaborativas é permeada por noções valorativas e interesses perpassados por ideais de transformação social, ao contrário de ser marcada estritamente pelo auto-interesse. No entanto, quando se discutem temas relacionados à ampliação da cidadania, democracia participativa, ética na gestão e responsabilidade social é muito comum se encontrar discursos idealizados, que reproduzem construções sociais pautadas no consenso em torno da importância da ampliação da ética e da democracia. Essas idealizações discursivas podem, deliberada ou não deliberadamente, anuviar a percepção crítica dos processos colaborativos em curso, bem como desconsiderar o mosaico de interesses, valores e rationalidades que se constroem de forma não linear na ação social que marcam as Parcerias Tri-Setoriais. Cabe portanto, não desconsiderar a relevância do alinhamento dos atores em torno de “metaproblemas”, mas também ir além da circunscrição da análise a essa dimensão, sob pena de não se avançar comprehensivamente na análise dos processos colaborativos envolvendo organizações do Estado, da sociedade civil e do mercado.

Por fim, Selsky e Parker (2005) enumeram a chamada “*Societal Sector Platform*”, que se sustentaria na perspectiva de que os relacionamentos entre governo, empresas e organizações da sociedade civil operam sob novas bases e obscurecem os limites entre os três setores. Essa sobreposição e atenuação das fronteiras se dariam sobretudo quando uma organização de uma determinada esfera adota ou captura papéis tradicionalmente associadas à dinâmica de ação e rationalidade de atores de outra esfera. Para os autores, fenômenos como esses levariam ao aparecimento de verdadeiros processos de “governança híbrida” e a emergência de “organizações híbridas” ou “interorganizações”. Dentre os fatores mais relevantes como propulsores das Parcerias Tri-Setoriais pela literatura produzida por essa corrente de discussão encontram-se referências à redução do financiamento governamental para os projetos sociais desenvolvidos por OSCs, levando-as à captação de recursos via comercialização de produtos e serviços, o enfraquecimento da capacidade de governança das organizações do Estado, forçando-as à provisão compartilhada de serviços públicos através de organizações empresariais e da sociedade civil e a pressão de grupos de interesses sobre as atividades empresariais em escala global, levando as corporações a inserirem temáticas e práticas ligadas à cidadania em suas políticas de gestão.

A discussão sobre as fronteiras entre as esferas pública, do Estado e do mercado, bem como sobre os papéis e rationalidades de suas organizações permeia uma série de debates, quer seja relacionados aos fenômenos estruturais que marcam a contemporaneidade, quer seja sobre os micro-fundamentos da ação social dos atores, como visto anteriormente. As abordagens da “*Societal Sector Platform*” se inscrevem nessa dimensão e permitem que se problematizem uma série de fenômenos relevantes que marcam as Parcerias Tri-Setoriais, inclusive aqueles ligados à construção de referências e significados compartilhados quanto ao surgimento ou não de um novo campo localizado nas áreas cinzentas de intercessão e sobreposição de práticas dos atores envolvidos nas colaborações. Além disso, tal discussão fornece vetores importantes de análise sobre os papéis tradicionais de cada ator em sua esfera e as tensões e jogos de poder envolvendo a mudança e/ou permanência de sua *práxis* em direção ao encontro ou desencontro com organizações de outras esferas, marcadas por diferentes rationalidades e práticas.

No entanto, parece mais produtivo e consistente teoricamente não proceder à análise das Parcerias Tri-Setoriais a partir de perspectivas excludentes ou dicotômicas de análise, mas sim considerar elementos centrais das três linhas de abordagem, a saber, “*Resource Dependence*”, “*Social Issues*” e “*Societal Sector*”. Porém, cabe lembrar que as variáveis enumeradas por cada corrente serão consideradas e discutidas a partir dos princípios teóricos constitutivos da noção de esferas da vida social de Janoski (1998) e as concepções sobre práxis, racionalidade e relações de poder dos atores sociais próprias à algumas vertentes do neo-institucionalismo sociológico, conforme já discutido e explicitado anteriormente.

#### **1.2.4 Possibilidades e Riscos das Parcerias Tri-Setoriais em Políticas e Projetos Sociais**

Se grande parte da literatura celebra as boas possibilidades de modernização da provisão de políticas sociais através de parcerias tri-setoriais, vários estudos também apontam riscos e armadilhas decorrentes do encontro entre atores da sociedade civil, Estado e mercado. Vernis et al (2007) aponta os problemas decorrentes da existência de “*asociaciones ilegítimas*”, ao passo que Meirelles (2005) indica os armadilhas decorrentes de assimetria de poder nas relações estabelecidas. Muitos elementos que são enumerados como indicativo de avanço da gestão de políticas e projetos sociais através de parcerias tri-setoriais podem se constituir, simultânea e paradoxalmente, em barreiras contra essa própria modernização. Exemplo disso é apontado por Najam (1996) ao analisar os esforços para ampliação do controle social sobre órgãos governamentais e não-governamentais e discutir as implicações decorrentes de práticas de *Accountability*, que podem se tornar cada vez mais referenciadas pelo *ethos* da burocracia pública ou das tecnicidades das OSCs, resultando em um afastamento das organizações das comunidades e públicos atendidos pelas políticas e projetos sociais.

As possibilidades de construção de novas formas de relacionamento, em bases menos conflitivas (ou mais cooperativas como a maioria da literatura prefere enfatizar), entre Estado, mercado e organizações da sociedade civil, levando a formas mais avançadas de construção da cidadania e interação com as comunidades alvo dos projetos são vistas como um dos grandes avanços decorrentes das Parcerias Tri-Setoriais na política social (TORO, 2005; YAKOVLEVA e ALABASTER, 2003). Outras

análises sobre parcerias tri-setoriais também apontam ganhos decorrentes do somatório e complementação de recursos e competências (SELSKY e PARKER, 2005; PREFONTAINE, 2000), efetividade e ampliação de impacto das intervenções em problemas sociais (VERNIS et al, 2007; PREFONTAINE, 2000), co-responsabilização pela transformação social (DOWBOR, 2002; MORALES, 1999), aumento do grau de informação e previsibilidade relacionada aos riscos sociais (VERNIS et al, 2007, SELSKY e PARKER, 2005) e aprendizagem compartilhada (FISCHER et al, 2003; NAJAM, 2000), constituindo-se em elementos relevantes que justificariam a ampliação das colaborações tri-setoriais.

No entanto, Selsky e Parker (2005) identificam vários estudos que apontam resultados dúbios (“*mixed outcomes*”) e até mesmo contra-produtivos com relação às parcerias tri-setoriais, sobretudo quando se analisam os impactos em termos de ampliação da cidadania e do pluralismo democrático. Vernis et al (2007) reconhecem que motivações pragmáticas, econômicas, ideológicas, comerciais e populistas podem se acobertar sob o discurso da tri-setorialidade. Esses riscos parecem estar por detrás de um dos maiores problemas encontrados na materialização das parcerias em projetos sociais, a desconfiança recíproca reforçando preconceitos, rejeições e posturas defensivas entre os atores (Meirelles, 2005; Fischer et al, 2003).

Percebe-se que parte das dificuldades encontradas pelas parcerias tri-setoriais para cumprir suas promessas, sejam em termos de melhoria da provisão de serviços sociais, sejam quanto à construção de dinâmicas mais avançadas de convivência democrática e cidadã nas sociedades, se deve a problemas de operacionalização ou gerenciamento dessas práticas colaborativas. Parte substancial da literatura sobre alianças e colaborações em projetos sociais se dedica à superação de problemas ligados a baixa transparência quanto a interesses e objetivos implícitos em jogo, reduzida alteridade ou desconhecimento do “outro parceiro”, inexistência de regras pactuadas de resolução de conflitos e precariedade dos instrumentos de monitoramento e avaliação das intervenções sociais. (MEIRELLES, 2005)

No entanto, mais relevante do que os problemas inerentes ao bom “azeitamento” da operação das práticas colaborativas, muitos deles comuns a parcerias bi e intra-setoriais, sendo passíveis de aprimoramento pelo voluntarismo dos atores envolvidos e pelo desenvolvimento de instrumentos de gestão, parecem ser os desafios relacionados

às dinâmicas estruturantes das relações de cooperação. Essa última dimensão remete aos dilemas enfrentados pelos atores com relação aos jogos de cooperação e confrontação, marcados por relações de poder e dominação na ação social, desvelando realidades que, ao contrário de serem passíveis de superação, se fazem constituintes e estruturantes dos próprios processos de parcerias.

Vários autores apontam a cooptação como um dos grandes riscos das parcerias tri-setoriais. Najam (2000), ao analisar relações entre ONGs e governos, apresentam quatro possibilidades de interação, que denomina de “Os Quatro Cs”, representadas na figura abaixo.

Preferred Strategies (means)	Goals (ends)	
	Similar	Dissimilar
	Similar	Cooperation
Dissimilar	Complementarity	Confrontation

Figura - The Four-C's of NGO–Government Relations

Fonte: Extraído de Najam (2000, 390)

Esse modelo cruza objetivos dos atores com estratégias de ação preferenciais. Práticas de confrontação se manifestariam quando diferenças substanciais existissem nessas duas dimensões. Relacionamentos caracterizados pela complementaridade apareceriam quando objetivos se assemelham, mas as estratégias de ação se diferenciam. A cooperação aconteceria quando estratégias e objetivos são convergentes. Por fim, a cooptação se construiria quando diferenças significativas em termos de objetivos co-existem com a convergência quanto as formas de ação.

Para Najam (2000), a cooptação é essencialmente uma “função de poder”, cuja fonte pode ser proveniente de fatores de ordem “*financial, political, coercive, even espistemic*” (p. 389). Situações de cooptação seriam, na maioria das vezes, transitórias e instáveis, apesar de não serem insignificantes na dinâmica de interação entre atores. Pelo contrário, não apenas o autor, mas uma série de outros, tais como Meirelles (2005), Fonseca, Moori e Alves (2005), Fischer et al (2003), Bebbington (2002), Landim (2002), Oliveira (2002) e Teodósio e Carvalho Neto (2003), apontam os riscos de cooptação nas parcerias em projetos sociais. É importante atentar também para o fato de que a

manipulação pode se dar em via de mão dupla, ou pensando-se nas Parcerias Tri-Setoriais, em fluxos e refluxos entre os atores dos três setores envolvidos, como destaca Najam (2000).

Uma das questões essenciais nessa discussão refere-se à própria natureza da formação de processos de cooptação e cooperação. Para Selznick (1948), a dinâmica da liderança, cujo fundamento reside na obtenção de cooperação por parte dos atores sociais, implica também na cooptação, tal como duas faces de uma mesma moeda, visto que processos, sobretudo de natureza implícita, de envolvimento e engajamento colaborativo dos atores implicariam em trocas e concessões cooptativas para a sua sustentação.

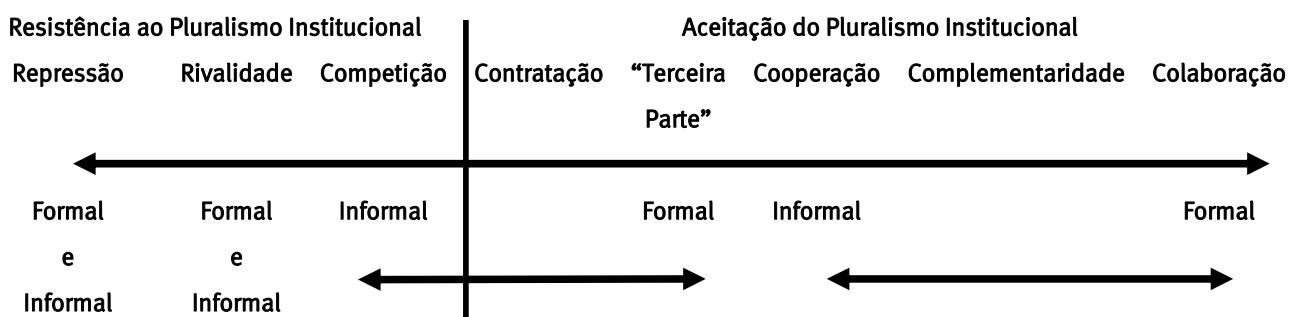
Isso indica que é preciso se compreender os processos de cooptação como mecanismos de acomodação de conflitos e equacionamento dos desafios da colaboração na ação social como alternativas que podem também envolver “zonas de conforto” para os atores, inclusive os cooptados e dominados nas Parcerias Tri-Setoriais. Tal tipo de perspectiva permite a aproximação com as noções de “Micro-Física do Poder” de Foucault (1979) e de controle e dominação de Pagès et al (1987), avançando-se para além de visões simplistas entre “dominados” e “dominadores” nas colaborações em projetos sociais.

Najam (2000) reconhece as limitações de sua proposta, sobretudo por estabelecer situações estanques e diferenciadas entre quatro situações de interação. Importante para a análise das Parcerias Tri-Setoriais seria compreender, através da recorrência a essa construção analítica, que situações de cooperação, confrontação, complementaridade e cooptação podem se manifestar nas dinâmicas de interação entre os atores do Estado, sociedade civil e mercado. A partir dessa perspectiva, pode-se incorporar à análise dessas parcerias dimensões que, antes de revelarem uma ampla e coerente cooperação, podem encobrir jogos de confrontação e/ou cooptação dentro de uma mesma dinâmica de ação social que os atores reconhecem como uma ação social de parceria.

Ospina e Saz-Carranza (2005) identificaram na análise das interações entre organizações não-governamentais e agências de governo nos Estados Unidos dinâmicas nas quais os mesmos indivíduos e instituições ora estabelecem posições de coalização e apoio recíproco na disputa por definições de agendas de políticas públicas, ora

explicitam suas divergências e se antagonizam em várias frentes dessas mesmas políticas. Segundo Najam (2000), o modelo dos “*Four Cs*” de análise não assume como pré-requisito para a cooperação a existência de simetria de poder entre os atores imbricados na parceria, mas pode ajudar a compreender uma série de situações nas quais atores não-governamentais, sejam eles OSCs ou empresas, se apresentam como atores relevantes de interações como governo. As situações de confrontação apareceriam tanto em realidades nas quais atores não-governamentais resistem e/ou se opõem a determinadas políticas públicas, quanto nos casos em que se manifestam controles coercitivos por parte do Estado. Mas, como destaca o autor, dinâmicas de confrontação “*need not necessarily be hostile*” (p. 386), o que abre espaço para se reconhecer conflitos menos evidentes e formas de interação conflituosa não necessariamente explícitas e declaradas nesses relacionamentos.

Coston (1998) identifica sete situações de interações entre governo e ONGs, tomando como variáveis de análise o grau de aceitação do pluralismo institucional, o nível de formalização das relações e a simetria de poder entre os atores. Em contextos de forte assimetria de poder e resistência à pluralidade de organizações e instituições, as interações seriam caracterizadas pela “repressão”, “rivalidade” ou mesmo “competição”, podendo as duas primeiras serem de natureza formal ou informal, ao passo que as dinâmicas competitivas assumiriam caráter informal. Já em realidades marcadas por uma maior aceitação do pluralismo institucional e menor assimetria de poder, apareceriam relacionamentos formalizados de “contratação” e “terceira parte”, informais de “cooperação” e novamente mais formalizados de “complementaridade” e “colaboração”. A figura abaixo esquematiza essas concepções.



Assimetria de Poder (Vantagem Governamental)	Simetria de Poder
---	-------------------------

### Figura – Modelo de Relacionamento entre Governo e ONG

Fonte: Extraído de Coston (1998, p. 363).

Obs.: Tradução livre do autor.

Nesse constructo teórico, expressões usualmente encontradas com múltiplos significados e referências na literatura aparecem com definições bem precisas. Nas situações de “repressão”, o governo recusa-se a prover qualquer tipo de suporte às organizações não-governamentais, ao passo que em posições de “rivalidade”, a política governamental desenvolve regulações desfavoráveis à operação das ONGs, visando seu controle direto. Já no âmbito da competição, podem se manifestar lutas políticas por apoio da sociedade e/ou das comunidades e/ou econômicas, com disputas por fundos internacionais e/ou contribuições comunitárias. Na contratação ocorre uma divisão do trabalho com base em vantagens comparativas, levando a um desaparecimento das fronteiras entre os setores, ao passo que nas relações do tipo “terceira parte” aumenta o poder discricionário do governo sobre as ONGs, através da divisão do trabalho baseada também em vantagens comparativas, que agora se manifestam através de diferentes e mais precisos mecanismos de regulação da atividade das organizações não-governamentais.

Segundo Coston (1998), tanto a “contratação”, quanto a “terceira parte” carregam potenciais consequências negativas para as ONGs, sobretudo ligadas ao desvirtuamento de seus objetivos e valores e à perda de legitimidade junto à sociedade. Na esfera de maior aceitação do pluralismo institucional, apareceriam a “cooperação”, marcada por uma baixa interação entre os atores e pelo compartilhamento não formalizado de informações; a “complementaridade”, na qual a partilha de conhecimento e de recursos de outra natureza seria mais elevada, abrindo possibilidades de participação das ONGs no planejamento das políticas públicas; e, finalmente, a “colaboração”, caracterizada por um elevado grau de interação entre os atores, procedimentos formalizados para o uso comum de informações e outros

recursos e a participação das ONGs nas etapas de construção, implementação e avaliação de políticas públicas.

Apesar do modelo de Coston (1998) discutir interações de caráter bi-setorial (governos e ONGs), pode-se problematizar as parcerias envolvendo atores dos três setores através das categorias discutidas pela autora. Como destacam Selsky e Parker (2005), várias dinâmicas e características manifestadas nas parcerias entre governos e empresas, OSCs e órgãos públicos ou empresas e organizações da sociedade civil, também se manifestam nas Parcerias Tri-Setoriais. Isso se deve não apenas às características próprias das colaborações envolvendo atores desses três setores, mas também porque aspectos positivos e negativos, possibilidades e armadilhas, sentidos de confiança (“*trust*”) e risco, visões otimistas e pessimistas, desejo de colaboração e resistências e, também, abertura para novas aprendizagens e preconceitos são trazidos pelos atores para as interações tri-setoriais devido às suas experiências anteriores em articulações “*one-by-one*”. As dinâmicas que têm marcado a ação de governos, organizações da sociedade civil e de mercado em direção à atores de outros setores serão discutidas e problematizadas com maior vagar nos capítulos subseqüentes.

Apesar do modelo de Coston (1998) reproduzir o mesmo problema da linearidade evolutiva, presente nas discussões de Najam (2000), devido ao *continuum* entre diferentes situações de interação entre os atores, essa construção analítica coloca como “pano de fundo” uma maior ou menor adesão ao pluralismo institucional. Tal perspectiva permite se considerar variáveis ligadas à trajetória sociopolítica das sociedades e suas implicações quanto ao desdobramento das Parcerias Tri-Setoriais sobre “*intangible and indirect outcomes*” (Selsky e Parker, 2005, pp. 863), ou seja, possibilita a discussão quanto a questões concretas de gerenciamento dos projetos sociais, mas principalmente sobre a ampliação da cidadania, a construção de direitos e a própria interação plural e democrática entre atores na esfera pública, objetos centrais na presente investigação.

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1 Objetivo Geral:**

Analisar parcerias entre governos, organizações da sociedade civil e empresas para a intervenção em problemas sociais, de forma a problematizar os desdobramentos desse fenômeno sobre a construção de processos de modernização de políticas sociais e gestão de projetos sociais, bem como suas implicações sobre a esfera pública na realidade brasileira.

### **1.3.2 Objetivos Específicos:**

- Problematizar a noção de Parcerias Tri-Setoriais e seus pressupostos quanto à modernização da gestão de políticas sociais, a construção da cidadania e as relações entre as esferas pública, do Estado e mercado na realidade brasileira;
- Debater os processos na esfera do Estado que levam à aproximação com organizações da esfera pública e do mercado na intervenção em problemas sociais, de forma a compreender possibilidades, limites e desafios;
- Discutir os papéis das organizações da sociedade civil na sociedade contemporânea, apontando desafios, limites, armadilhas e perspectivas de sua ação para a modernização da gestão de políticas sociais e a ampliação da cidadania;
- Analisar o envolvimento de empresas na intervenção em problemas sociais de forma a discutir pressupostos, perspectivas, desafios e desdobramentos de sua ação para a modernização da gestão de projetos sociais;
- Compreender e problematizar condições e realidades que favorecem a aproximação e o distanciamento entre governos, organizações da sociedade civil e empresas quanto às questões sociais, tanto no nível das relações políticas e econômicas da sociedade, quanto no âmbito da dinâmica interna dessas organizações.



## 2. O ESTADO EM DIREÇÃO À ESFERA PÚBLICA: CAMINHOS E DESCAMINHOS ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E O MERCADO NA PROVISÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Segundo Vieira (2001), três narrativas básicas sobre o papel do Estado quanto às políticas sociais podem ser enumeradas. A primeira delas, de caráter “estadocêntrico”, compreende o bem-estar social e a formulação e implementação de políticas públicas como função intransferível do Estado. Em oposição, apresenta-se a visão “mercadocêntrica”, a qual entende que devem ser transferidas para organizações privadas as funções sociais, que seriam providas com maior eficiência e otimização de recursos através das dinâmicas do mercado. Por fim, o autor apresenta a perspectiva “sociocêntrica”, para a qual o papel do Estado seria reconfigurado a partir da dinâmica dos atores da sociedade civil na esfera pública. Essa parece ser a dimensão defendida por diferentes autores ao destacarem a relevância das Parcerias Tri-Setoriais, ainda que reconheçam os grandes obstáculos encontrados para sua materialização nas relações colaborativas entre Estado, mercado e sociedade civil organizada analisadas em vários estudos sobre diferentes experiências. (VERNIS et al, 2007; SELSKY, PARKER, 2005; PREFONTAINE et al, 2000; FISCHER et al, 2003)

Vernis et al (2007) denominam de “Pluralismo de Bem-Estar” a perspectiva “sóciocêntrica” de Vieira (2001) e apontam que nessa dimensão o Estado ocupa um papel menos dominante na provisão coletiva de serviços sociais, reconhecendo a complexidade e interdependência dos problemas sociais em relação à própria sociedade e o fato de que nunca foi e não é “onipotente e autosuficiente”. A figura abaixo sumariza três diferentes formas de configuração dos papéis dos governos, organizações da sociedade civil e mercados na provisão de políticas sociais, segundo os autores.

↓	Aproximação	Função			Produção	
		Provisão				
		Financiamento	Regulação e planejamento	Controle e avaliação		
	<i>Estado de Bem-Estar</i>	Administrações Públicas	Administrações Públicas	Administrações Públicas	Administrações Públicas e, às vezes, apoio do terceiro setor	

<b>Pluralismo de Bem-Estar</b>	Administrações públicas com cofinanciamento de particulares e apoio das empresas	Governo, terceiro sector e empresas	Administrações Públicas com colaboração do terceiro setor	Terceiro setor e Empresas
<b>Neoliberalismo</b>	Fontes privadas	Mercado	Mercado	Empresa privada com uma contribuição de seguridade do terceiro setor

### Argumentos para a colaboração público-privada

Fonte: Extraído de Vernis et al (2007, p. 67).

Obs.: Tradução livre do autor.

O esquema analítico de Vernis et al (2007) oferece categorias amplas de papéis dos atores nas políticas sociais e dialoga com a perspectiva de Coston (1998), que concebe o grau de adesão do Estado ao pluralismo institucional como um dos elementos estruturantes das diferentes possibilidades de relacionamento entre governos e as organizações da sociedade civil que se manifestam na oferta de serviços sociais. No entanto, as fronteiras entre as categorias denominadas de “Estado de Bem-Estar”, “Pluralismo de Bem-Estar” e “Neoliberalismo” por Vernis et al (2007) parecem ser mais fluidas e tênues quando se analisam as trajetórias específicas de diferentes nações na construção das políticas de *Wellfare*, conforme pode se depreender a partir de Faria (1998) e Arretche (1995).

Apesar da existência de muitas correntes e divergências entre tradições teóricas interpretativas sobre a emergência e crise das políticas de bem-estar, vários estudos apontam as peculiaridades de sua construção em diferentes nações (FARIA, 1998; BOYER, 1989). Esse entendimento revela também a existência de diferentes formas de interação estabelecidas entre as esferas pública, do Estado, do mercado e da vida privada e permite se avançar na problematização das relações e papéis construídos entre os atores sociais quanto à provisão de políticas públicas. Segundo Arretche (1995), o institucionalismo de Skoopol e Esping-Andersen ao analisar várias trajetórias do *Wellfare* em países avançados identifica três grupos de experiências de políticas de bem-estar, a saber, Social-Democrata, Conservador e Liberal.

No primeiro agrupamento se encontrariam os países escandinavos, caracterizados pela presença de um movimento operário que foi capaz de transformar lutas históricas em políticas sociais, a existência de um sistema de proteção social

abrangente, com cobertura universal e benefícios assegurados como direitos, segundo critérios de equalização e não de mérito.

Em países classificados no grupo Conservador, a significativa ação da Igreja associada à presença de revoluções burguesas menos vigorosas teria levado a reformas sociais marcadas pelo ativo intervencionismo estatal. Tais transformações, manifestadas sobretudo na Europa Continental (Alemanha e França) levaram ao desenvolvimento de políticas de bem-estar que visavam assegurar lealdade e subordinação ao Estado e barrar a expansão do socialismo e/ou regular a dinâmica de desenvolvimento capitalista. Nesse modelo, prevalecem noções corporativistas e esquemas de estratificação ocupacional para a provisão de bem-estar, consolidando divisões no interior da classe trabalhadora

As experiências “liberais” teriam se manifestado nos países de tradição anglo-saxônica, sobretudo os EUA e a Grã-Bretanha, nos quais movimentos operários não conseguiram fazer frente às revoluções burguesas que foram mais expressivas nesses contextos. Dessa trajetória teria resultado uma forte política social, que tentou assegurar a condição de trabalhador individual livre através da regulação do Estado para vários segmentos da população. Para tanto, estruturam-se distinções de beneficiários segundo padrões de mérito (liberais) e contribuições individuais vinculadas aos benefícios. Para Skoepol e Esping-Andersen apud Arretecche (1995), o resultado teria sido uma universalização de oportunidades, mas não de resultados.

Parece existir um amplo consenso quanto aos grandes obstáculos para a reedição das experiências de *Welfare State* nos moldes que se materializaram nos países centrais, bem como sobre a trajetória peculiar das políticas de bem-estar em países periféricos como o Brasil, marcadas pela incompletude ou mesmo pela inexistência (CARVALHO, 2008; FARIA, 1998; ARRETCHÉ, 1995; DRAIBE, 1990; SANTOS, 1970). As tentativas de modernização da máquina governamental operadas a partir da desconstrução dos sistemas de bem-estar, sejam com as iniciativas de reforma do Estado (KETTL, 1998), sejam com a suposta “reinvenção dos governos” (OSBORNE e GAEBLER, 1995) despertam importantes debates e críticas. Em comum, essas discussões apontam a dificuldade de rompimento de práticas tradicionais de gestão governamental e as inconsistências dos pressupostos e propostas operacionais da chamada Nova Administração Pública (ANDREWS e KOUZMIN, 1998).

No caso brasileiro, autores como Vianna (2000) advogam que se processa uma verdadeira “americanização perversa” das políticas de segurança social, denotando a difusão cada vez mais intensa da perspectiva do mérito e contribuição individual na definição de cobertura e intervenção das intervenções de bem-estar. Outras análises apontam a sobreposição de uma regulação intensa, porém não universalizada, das políticas de bem-estar. Esses debates denotam a peculiaridade, o mosaico e a complexidade que as políticas sociais adquirem no país, ora incluindo historicamente segmentos relevantes das classes trabalhadoras urbanas, ora resultando na exclusão ou na dificuldade de alcance de segmentos cada vez mais expressivos da população. (CARVALHO, 1998)

No plano das tentativas de reorientação da administração pública, iniciativas colocadas pelo que se denominou de Plano de Reforma do Estado (PEREIRA, 1998; MARE, 1995) também são alvo de contestação, não só porque o projeto não se materializou completamente no governo brasileiro, permanecendo inacabado, mas sobretudo por sua natureza dúbia e contraditória em termos da construção de novas formas menos “estadocêntricas” e efetivas de diálogo e interação com a sociedade civil na produção de políticas públicas (PAULA, 2005; ANDREWS e KOUZMIN, 1998).

Vernis et al (2007) enxergam na atualidade quatro opções para as administrações públicas quanto à provisão de políticas públicas: manter a produção em seu próprio âmbito, externalizá-la a empresas privadas ou para organizações da sociedade civil, e finalmente, desenvolver uma “economia mista”, com o compartilhamento dos serviços públicos pelos atores dos três setores.

Morales (1999) afirma que a primeira formulação (“estadocêntrica”) não consegue responder adequadamente a uma das crises enfrentadas pelo Estado, a de governança, ainda que paradoxalmente tente fazer frente a ela com mais “veneno do próprio veneno”. Os desafios de governança se apresentariam justamente pela emergência de diferentes movimentos sociais, impulsionados à esfera pública por fenômenos econômicos, sociais, políticos e culturais (SANTOS, 2002; DINIZ, 1996; AVRITZER, 1992). Segundo Vieira (2001), isso exigiria do Estado respostas em termos de políticas públicas mais plurais e participativas, através da flexibilização de sua máquina, descentralização de funções, transferência de responsabilidades, construção de rationalidades não auto-referenciadas de ação e alargamento do universo de atores

envolvidos nas diferentes etapas de provisão de políticas públicas. Tal tarefa, segundo o autor, dificilmente se realizaria a partir de uma perspectiva centrada no Estado, pois negaria os próprios fundamentos daquilo que pretende ampliar, a sua governança.

Para Marini (2005), a perspectiva de uma governança compartilhada com a sociedade civil asseguraria maior legitimidade para a construção de agendas, comprometimento com a implementação de políticas e efetivo controle social no monitoramento das iniciativas. Segundo Goldsmith e Eggers (2006), um grau elevado de colaboração público-privada, conjugado com a capacidade governamental de gestão em redes resultaria no que denominam de “Governo em Rede”, diferenciando-se do “Governo Hierárquico”, marcado por baixos níveis tanto de colaboração intersetorial, quanto de gerenciamento em rede. Segundo os autores, ainda pode ser encontrado o chamado “Governo Terceirizado”, no qual a baixa capacidade de gestão em redes se articularia com níveis elevados de colaboração público-privada.

Opondo à alternativa de terceirização e de privatização das funções do Estado na provisão de políticas sociais o que chama de “desestatização”, Morales (1999) afirma que nessa perspectiva se manteria o caráter público do serviço, mesmo ocorrendo o financiamento estatal das “políticas sociais através de instituições públicas não pertencentes ao Estado” (p. 52). Para o autor, o que diferenciaria essa alternativa da simples privatização ou terceirização seria se operar no campo da “publicização”, entendida como a transferência para as organizações da sociedade civil de atividades não-exclusivas do Estado. No entanto, é preciso se discutir mais detidamente dois aspectos quanto a essa alternativa.

Primeiro, cabe destacar que as relações de colaboração entre governo e organizações da sociedade civil não se resumem ao financiamento de serviços sociais, podendo ser encontradas outras configurações de relacionamento não litigioso com o Estado. Além disso, o financiamento de serviços sociais pelos governos exigem, conforme argumentam Vernis et al (2007, p. 37), que “*(...)para asegurar una buena asociación entre lo público e lo privado, se necesita de una normativa clara que regule las concesiones de obras públicas, los contratos públicos, la concesión de subvenciones, etc*”. No entanto, por causa desses requisitos de interação, pode-se caminhar para cenários nos quais não seja alcançada a desejada “desestatização”, visto que haveria o risco de perdurarem concepções estadocêntricas no relacionamento,

sob a argumentação de melhor e maior controle sobre o dinheiro público utilizado por atores não-governamentais (NAJAM, 2000; COSTON, 1996). Pesquisas em realidades distintas em diferentes países apontam que esse não é um fenômeno de importância secundária nas relações de parceria entre Estado e sociedade civil organizada, que em muitos casos levam as partes a procurarem desenvolver relacionamentos de colaboração não formalizados para fugir dos entraves burocratizantes de interações colaborativas formalizadas, conforme argumenta Najam (1996).

Em segundo lugar, não bastaria apenas melhorar a provisão de políticas sociais sob o ponto de vista da eficiência gerencial estrita, nem tão pouco assumir como pressuposto que a sociedade civil é composta por atores homogêneos com forte vinculação com o interesse público. (ALVES, 2004; PEREIRA & GRAU, 1999; OLIVEIRA, 2002; LANDIM, 2002) Para Vieira (2001), um aspecto relevante nessa forma de relacionamento seria “harmonizar o interesse público com a eficácia administrativa”, pois “a produção de bens e serviços no setor público não-estatal torna-se mais eficiente do que no setor estatal ou privado” (p. 82).

Uma série de autores (CARVALHO, 2008; TENÓRIO, 2002; SANTOS, 2002; VIEIRA, 2001; MORALES, 1999; PEREIRA, GRAU, 1999) comunga do diagnóstico de que a saída através do mercado não cumpriu suas promessas de modernização das políticas públicas, sobretudo na agenda social, tanto nos países desenvolvidos, quanto naqueles em desenvolvimento. Ainda assim, essa perspectiva que Carvalho (2008) denomina de “pensamento liberal renovado” parece ser capaz de arregimentar “corações e mentes” nas diferentes esferas da vida em sociedade e não apenas no mercado, além de se impulsionar múltiplas formas de relações colaborativas com o Estado, englobando desde as privatizações e terceirizações até as chamadas “parcerias público-privado” (PPPs) (VERNIS et al, 2007; TENÓRIO, 2002; VIEIRA, 2001; PEREIRA & GRAU, 1999; MORALES, 1999).

As novas orientações de governo que geraram a desconstrução do Estado de Bem-Estar Social estão associadas à ascensão do ideário neoliberal como orientação dominante no campo econômico, mas segundo Cohen & Arato (1994), os princípios neoliberais, que denominam de “neocorporativistas”, não se resumem a novas formas de gestão macroeconômica, pois abrangem também novas rationalidades políticas,

modelos de democracia e referências sobre as interações entre as esferas governamental, do mercado e da sociedade na provisão de políticas públicas.

Conjuntamente com a defesa, na maioria das vezes extremada, do Estado como simples regulador das atividades econômicas e das virtudes do equilíbrio macroeconômico advindo do livre mercado, a sociedade civil passa a ser concebida como tendo um papel peculiar nesse modelo. Da mesma forma que a livre competição estruturaria a dinâmica dos mercados, as relações sociais seriam pautadas pela competição política por recursos materiais e simbólicos entre diferentes atores, resultando em uma balança de poder vista como desejável e vital para a consolidação dos procedimentos e instituições tradicionais da democracia representativa (MIEGLIEVICH & COUTINHO, 2007; SHAFIR, 1998; COHEN, ARATO, 1994; TURNER, 1993).

No entanto, essa concepção de sociedade civil e dos grupos que se organizam no seu âmbito é contestada por outras correntes teóricas, que ora enxergam nos movimentos sociais novas formas de democracia, para além dos procedimentos representativos tradicionais (SANTOS, 2000), ora denunciam o caráter de verdadeiro “amortecedor” dos problemas sociais presente nas iniciativas oriundas da sociedade civil, que estariam submetidas a uma lógica dominante e perversa, pautada em um estado mínimo desonerado de responsabilidades com o bem público e na expansão da lógica competitiva capitalista para outras esferas da vida em sociedade (ARRELLANO-LÓPEZ, PETRAS, 1998). Para autores como Montaño (2002), terceiro setor e organizações sem fins-lucrativos são neologismos surgidos na esteira do processo de expansão da lógica neoliberal de condução dos governos das economias capitalistas centrais. Por detrás da discussão, cada vez mais intensa, sobre a importância das organizações do terceiro setor, estaria implícita a idéia de que os problemas sociais deveriam ser resolvidos a partir da lógica do mercado, ou melhor, do encontro e da ação dos diversos atores no espaço das trocas econômicas, cabendo ao Estado um papel restrito à regulação desta esfera.

Como destaca Levésque (2007, p. 50), “tudo se passa como se neoliberalismo sem querer tivesse contribuído para a reabilitação da sociedade civil, sem eliminar no entanto a necessidade de instâncias governamentais de regulação”. Para o autor, a crise que se instaura a partir de 1975 e culmina com a ascensão do ideário neoliberal não se inscreve somente no Estado, mas remete fundamentalmente à diáde Estado-

mercado. Independentemente do papel da sociedade civil ser interpretado como emancipatório e promotor de uma sociedade igualitária e democrática ou como de reedição do liberalismo político e econômico como forma de organização das sociedades, uma constatação parece ser evidente, a centralidade que as manifestações da esfera pública e da sociedade organizada assumem na discussão sobre as formas de governança no âmbito do Estado. “Enfim, se a díade Estado-mercado havia relegado a sociedade civil ao segundo plano em favor da solidariedade abstrata da redistribuição realizada pelo Estado, as novas regulações e as novas formas de governança que lhe são associadas apóiam-se doravante na sociedade civil, no engajamento cidadão e nos *stakeholders*.” (Lévesque, 2007, p. 51).

Para Paula (2005), estariam em jogo a possibilidade dos governos caminharem em direção à chamada “Administração Pública Societal” que, diferentemente da “Administração Pública Gerencial” defendida originalmente no Plano de Reforma do Estado brasileiro (PEREIRA, 1998; MARE, 1995), implicaria em um avanço mais efetivo e incisivo a formas participativas de gestão da máquina pública. Nessa perspectiva, à abertura para o diálogo participativo com a sociedade civil e o foco mais preciso nas necessidades dos cidadãos viria acompanhada de um repensar das formas de desenvolvimento operantes no cenário brasileiro e suas imbricações com a cultura e as realidades locais. Tudo isso dotaria a gestão de políticas públicas de uma dimensão sociopolítica capaz de levar o Estado para fora de seu centro.

Como se percebe, as diferentes perspectivas de reordenamento do papel e das políticas de gerenciamento do Estado implicam em sua aproximação da sociedade civil a partir de lógicas menos verticalizadas de relacionamento, o que coloca como ponto central das políticas públicas, inclusive e sobretudo aquelas ligadas à agenda social e às parcerias na provisão de políticas sociais, a participação e o engajamento dos cidadãos e das organizações da sociedade civil e do mercado na gestão pública. O entendimento dos desafios e perspectivas das Parcerias Tri-Setoriais na provisão de políticas sociais se inscreve nesse quadro e exige uma compreensão mais detida da construção de modelos participativos de gestão pública, sobretudo em realidades como a brasileira, marcadas por importantes tentativas de interação mais horizontal com a sociedade e por desafios na sua concretude na cultura política do país.

## 2.1 Governos em busca de um “Novo Estado”: armadilhas e encruzilhadas da gestão pública participativa no Brasil

*“É quando pensamos conduzir que geralmente somos conduzidos.”*  
(George Gordon Byron)

*“O consenso quer reconduzir o espaço dissensual da política ao espaço homogêneo de uma gestão de territórios, das populações e das sociedades. E o princípio dessa gestão é que os grupos, os problemas e os parceiros de uma comunidade sejam bem identificados e calculados sem resto.”*

(Jaques Rancière)

A idéia de parcerias em políticas e projetos sociais se faz intimamente associada à de ampliação dos processos democráticos, equidade social e da participação de diferentes atores nos processos decisórios de programas e projetos sociais (TORO, 2005; GRAU, 1998). Estariam em jogo não só a ampliação das liberdades civis, tais quais idealizadas e/ou operacionalizadas pelos princípios formais da democracia deliberativa, mas também a própria forma de funcionamento desses processos em sociedades marcadas pela diversidade e pela desigualdade econômica e de acesso aos bens públicos (SANTOS, 2002). Não bastaria apenas buscar a inserção do cidadão em processos participativos de provisão de políticas sociais, mas também construir formas de gestão compartilhada, assumindo-os como “sujeitos” do processo de construção da cidadania (DEMO, 2006).

O apelo à inclusão de comunidades e grupos sociais, sobretudo aqueles tradicionalmente excluídos dos processos decisórios em regimes autoritários ou desfavorecidos pelas dinâmicas da democracia representativa, geralmente encontra amplo apoio, no nível do discurso, por parte de organismos governamentais. No entanto, a retórica quanto às perspectivas que a participação popular oferece para a provisão de políticas sociais se depara com realidades mais complexas, nas quais a incorporação de grupos sociais, comunidades e indivíduos não necessariamente resulta em aprofundamento e aprimoramento dos processos democráticos, minando os

próprios processos de reconfiguração do aparelho do Estado e ampliação da cidadania (PARAÍSO, 2005; GUVANT, 2003; BOSCHI, 1999; SOARES, GONDIM, 1998; LÉLÉ, 1991).

Longe de se tratar de um tema agregador e isento de controvérsias, a ampliação da democracia, sobretudo nos marcos da participação popular, é também fonte de grandes debates e controvérsias. Alguns posicionamentos consideram a participação como um entrave, ainda que necessário, ao funcionamento ótimo dos sistemas econômicos (SEN, 2000) ou do próprio processo político (BENEVIDES, 1998). Ribeiro (2000, p. 20) destataca que *“a democracia sobressai-se na legitimidade, e falha no funcionamento.”* Outras correntes, por outro lado, parecem instrumentalizar a idéia de participação, transformando virtudes cívicas como a solidariedade e o sentido de participação, características que se espera encontrar em comunidades locais, em elementos geradores de eficiência econômica, como pretendem os defensores da idéia de “clusters” (STORPER, 1994).

Assim, pode-se perder de vista as intrincadas e complexas relações que se estabelecem entre efetividade na provisão de políticas sociais, padrões de sociabilidade e democracia, manifestadas de modo privilegiado na construção de projetos sociais, sobretudo quando são resultado da articulação entre governos e atores não-governamentais. Nesse sentido, torna-se imperativo aprofundar essa discussão, analisando as perspectivas, dilemas e armadilhas que se apresentam, sem perder de vista que a democracia não se resume à *“distribuição de bens”*, nem tão pouco prescinde desta, reduzindo-se à *“gestão do poder”*:

“... a democracia tem no seu cerne o anseio da massa por ter mais, o seu desejo de igualar-se aos que possuem mais bens do que ela, e portanto é um regime do desejo (...) talvez a grande dificuldade do pensamento democrático tenha estado, por muito tempo, em articular a sua temática do desejo – no caso, o desejo das massas por ter mais – com a necessidade de que elas não se limitem a tomar os bens, de que se sentem privadas e, com isso, injustiçadas, mas também se proponham a conquistar o poder. (...) A democracia para existir necessita da república. (...) Significa que para haver o acesso de todos aos bens, para se satisfazer o desejo de ter, é preciso tomar o poder – e isso implica refrear o desejar de mandar (e com ele o de ter), compreender que, quando todos mandam, todos igualmente obedecem, e por conseguinte devem saber cumprir a lei que emana de sua própria vontade. (...) A dificuldade de uma democratização dos afetos e da sociabilização, ou seja, da vida afetiva e das relações de trabalho, está exatamente nessa exigência de autonomia,

que nem sempre é entendida como essencial, porque se deseja da democracia a distribuição dos bens, e não a gestão do poder.” (RIBEIRO, 2000, p. 18, 22 e 23)

Como destaca Gohn (1997), a noção de participação popular no Brasil modificou-se ao longo das últimas décadas, acompanhando as transformações políticas no país. Nos anos 70, participação remetia-se à redemocratização do país, mediante a abertura de canais de representação popular e a ação centrada nas massas populares. Nos anos 80, a ênfase recaiu sobre a consolidação e conquista de novos canais de participação na máquina pública, como, por exemplo, através da criação de conselhos municipais em diferentes áreas de provisão de políticas públicas. Nesse período, multiplicaram-se estratégias participativas via atuação de organizações não-governamentais e movimentos sociais (Teixeira, 2005). 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.

Azevedo & Prates (1991) destacam que os chamados “Novos Movimentos Sociais Urbanos” podem ser classificados em três tipos ideais, apresentando diferentes posicionamentos quanto à participação na definição e implementação de políticas públicas. Um primeiro grupo, denominado de “Associativismo Restrito ou Comunitário”, caracteriza-se pela independência frente ao Estado, voltando-se para metas específicas de sua agenda, 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 direitos mais amplos, de transformação social mais profunda e de alcance no longo-prazo. Esse tipo de participação, denominado pelos autores como “Neo-Corporativista”, caracterizaria-se pelo caráter global de seus objetivos e pela tentativa de intervenção em macro-diretrizes políticas.

Percebe-se que a participação popular pode adquirir diferentes matizes de acordo com a trajetória política, os interesses em jogo e os canais de participação abertos à sociedade nos projetos sociais advindos de Parcerias Tri-Setoriais. Estratégias participativas como o Orçamento Participativo (Avritzer, 1992) podem favorecer a proliferação de Organizações Reivindicativas ou da participação restrita, ainda que componentes de participação ampliada possam estar presentes nesses processos. No entanto, devido à sua estreita ligação com o chamado “Poder Local”, algumas políticas sociais participativas podem apresentar forte vinculação com dinâmicas de participação restrita. 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.

A participação popular em projetos sociais é também um processo ou fenômeno organizacional, que se submete aos condicionamentos, perspectivas e limites do espaço organizacional e do “mundo administrado” (ADORNO e HORKHEIMER, 1985). Isso se torna mais relevante ainda quando se estuda as interações entre organizações governamentais, da sociedade civil e empresariais em projetos sociais, visto que a mediação de diferentes organizações, em diferentes níveis de articulação da parceria se manifesta em vários momentos e dinâmicas dessas parcerias, seja no âmbito da condução central dos projetos, seja no nível das localidades atendidas por essas iniciativas.

Weber (1994) aponta uma tendência ao insulamento burocrático presente nas organizações modernas, distanciando e colocando em pólos opostos um *ethos* tecnocrático e o do restante da sociedade. Outros estudos, como o de Herculano (1996), concentram-se na análise dos que “participam” e dos que “não-participam” das lutas socioambientais no Brasil, em diferentes frentes de ação, apontando a permanência de destacados desafios na ampliação da mobilização popular, sobretudo entre indivíduos com menor escolaridade e acesso a informação.

Na perspectiva weberiana, duas alternativas de controle da máquina burocrática, se apresentariam: a ação de um líder carismático ou a existência de um parlamento forte. Percebe-se, como argumentam Grau (1998) e Arretche (1996), 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. O sociólogo

alemão já destacava, no período imediatamente posterior à Revolução Russa, as ameaças à sociedade igualitária e à 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, fortemente permeada por uma racionalidade legal, se depararia com a máquina da burocracia estatal. No entanto, como destaca Giddens (1998), Weber (1994) 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”. (p. 50-51)

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 não só as instituições governamentais, mas também as empresas e as organizações da sociedade civil. 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 (DOMINGUES, 2000). 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).

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 um das alternativas a presença da 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) Esse elemento carismático parece estar presente em vários estudos sobre parcerias em projetos sociais que apontam a importância de indivíduos com perfil empreendedor, seja no âmbito das organizações da sociedade civil ou da máquina pública, capazes de construir alternativas de ação que escapem à rigidez dos procedimentos burocráticos e viabilizem

ações efetivas nas intervenções sociais propugnadas pelos projetos (OGBOR, 2000; NAGAM, 1996).

Concepção semelhante à de Weber 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.

As estratégias de participação popular construídas no cenário brasileiro têm forte vinculação com a mediação organizacional, através da interlocução de governos com movimentos sociais organizados e organizações não-governamentais. No caso brasileiro, a utilização de estratégias de democracia direta, como o plebiscito e o *referendum*, é menos presente ou até mesmo inexistente quando comparada com outros países latino-americanos (Benevides, 1998; Grau, 1998), o mesmo se manifestando especificamente no campo das políticas públicas sociais.

Cabe considerar, como destaca Dahl (1993), que a recorrência a mecanismos plebiscitários apresenta limites e desafios, tanto em termos de eficiência quanto de respeito a minorias e grupos locais, sobretudo em sociedades marcadas pela diversidade e desigualdade de poder econômico e político, como a brasileira. Sendo assim, a democracia direta não se apresenta como alternativa à democracia representativa, mas como complemento relevante aos sistemas de decisão via representação (Santos, 2000; Benevides, 1998; Grau, 1998; Avritzer, 1992).

Se os impasses organizacionais colocados à participação parecem ser intransponíveis, 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, corre-se o risco de discursos aparentemente participativos remeterem a 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.

Grau (1998) e Tenório (2002), por sua vez, indicam que a participação é um fenômeno fundamentalmente ligado à rationalidade comunicativa habermasiana. Sendo assim, implicaria não só em avançar os mecanismos organizacionais de abertura à participação, mas também a própria interação comunicativa entre os diferentes atores que se inserem nessa dinâmica: população, lideranças comunitárias, gestores de organizações da sociedade civil e organizações públicas, dentre outros. Além disso, seria essencial se ultrapassar a rationalidade instrumental, caminhando-se em direção à rationalidade substantiva ou à rationalidade comunicativa, conforme entendida por Habermas (2003). Para tanto, segundo Tenório (2002), um dos passos é romper com o caráter de técnica imposta externamente ao indivíduo, característica da rationalidade instrumental, respeitando-se “a sua maneira particular de perceber a ação racional com relação a fins” (p.33). A proximidade com a discussão sobre formulação de programas e projetos sociais parece bastante evidente e pontua um dos desafios do encontro entre detentores do saber técnico, formal e organizado e portadores do saber tradicional, informal e não-estruturado (MORIN, 2000).

No quadro abaixo, apresentam-se vários dilemas ligados às estratégias participativas de gestão de projetos sociais, que trazem possibilidades e desafios não só para as instituições públicas governamentais, mas também ao papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil e as empresas quando estabelecem formas de diálogo e interação sobre a intervenção em problemas sociais.

PERSPECTIVAS	AMEAÇAS
Alta densidade de participação	Padrão de planejamento debilitado
Governança Facilitada	Governança “Bloqueada”
Participação autêntica	Pseudoparticipação e/ou pasteurização da participação
Formação de conselhos atuantes e mecanismos transparentes de governança empresarial	“Prefeiturização” de conselhos e composição com grupos cooptados em estruturas de governança
Ruptura do clientelismo tradicional	Novas formas de clientelismo
Visão estratégica da gestão de políticas	Supremacia de grupos organizados

sociais	
Ênfase nos aspectos simbólicos	Participação reduzida à estratégia de marketing
Parceria com a população	Parceria espúria com as partes interessadas
Sensibilidade às especificidades locais	Políticas Sociais “esfaceladas”
Negociação entre interesses divergentes	Jogo de soma zero (desigualdade + recursos escassos)
Diálogo com as partes interessadas	Hegemonia da sedução e da retórica
Fortalecimento das instâncias participativas	Esvaziamento de poderes constituídos, sobretudo o legislativo
Negociação democrática de conflitos	Acobertamento de conflitos
Interlocução entre burocratas e cidadãos	Insulamento Tecnocrático e “Lei de ferro das oligarquias”

#### Quadro 4 - Dilemas da Participação Popular nas Políticas Sociais

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Jacobi (2006); Paraíso (2005); Sachs (2005); Guivant (2003); Olson (1999); Benevides (1998); Soares, Gondim (1998); Najam (1996); Weber (1994); Diniz (1992); Pateman (1992); Lélé (1991); Olstrom (1990); Michels (1969).

Alternativas de gestão participativa como os conselhos municipais de políticas sociais podem gerar grande fluxo de participação popular, permitindo a construção e/ou o reforço da idéia de interesse público, sobretudo através dos aspectos simbólicos e culturais da inserção de diferentes parcelas de cidadãos nas decisões sobre os bens públicos. Além disso, esses mecanismos podem romper a tradicional interlocução entre burocrata e cidadão, que em muitos casos é marcada pelo clientelismo, mas podem também esbarrar na insensibilidade com relação às especificidades das comunidades locais e no distanciamento entre tais atores dentro de projetos sociais. Por fim, mas não menos importante, a participação no nível local tem se mostrado como um dos canais mais promissores para a atuação das organizações da sociedade civil, na medida em que possibilita a difusão de novos valores e idéias defendidas pelos movimentos sociais no caráter das políticas públicas locais e facilita a disputa por recursos

destinados a serviços oferecidos em parceria com a esfera não-governamental (SPINK, 1999).

No entanto, esses mesmos mecanismos podem carregar em si constrangimentos decisivos ao avanço da cidadania e à pluralidade de interesses na construção do espaço público. Tais ameaças advêm tanto de cenários nos quais o grau de articulação das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais é incipiente, permitindo que esquemas de participação outorgada pelos poderes locais governamentais sejam acionados, como na chamada “prefeiturização” dos conselhos com atores cooptados e extremamente alinhados com os interesses dos gestores públicos, até conjunturas nas quais organizações da sociedade civil e movimentos sociais mais estruturados e sólidos acabam dragando os recursos e instrumentos mais atrativos na provisão de serviços sociais. Além disso, ao aproximar burocratas e cidadãos, sejam eles organizados através de movimentos sociais ou individualmente, esses esquemas permitem também que jogos de sedução e de conquista através da retórica vazia se estabeleçam entre as partes, muitas vezes dominada pelo discurso hermético dos técnicos, sejam eles do poder público, empresa ou organizações da sociedade civil.

A participação popular nas políticas, programas e projetos sociais pode significar tanto um grau elevado de engajamento de comunidades, movimentos sociais e indivíduos com as estratégias de intervenção nos problemas comunitários, como também pode gerar um esfacelamento do planejamento da ação estatal e das próprias políticas públicas, perdendo-se de vista os fenômenos estruturais que afetam tais problemas nos níveis global, nacional e regional-local, em prol do ataque a questões específicas e conjunturais que afetam os grupos diretamente interessados. (FISCHER et al, 2003; ARRETCHÉ, 1996; NAGAM, 1996)

Por outro lado, os compromissos assumidos em esquemas de decisão participativos implicam em determinada inflexibilidade no funcionamento da máquina pública em torno de algumas metas. Em um país no qual o controle social por parte da população é um fenômeno recente e grande parcela da sociedade encara muitos de seus direitos como favores concebidos pelos detentores do poder (Nunes, 2003; Faoro, 2001; Damatta, 1997; Diniz, 1982), pode-se caminhar para um quadro em que simultaneamente apareçam resistências dentre os técnicos de governo e fortes pressões clientelistas por parte da população e comunidades ou das próprias

organizações envolvidas nas Parcerias Tri-Setoriais. Além dessas dificuldades, podem se manifestar traços que seriam típicos da cultura brasileira, como a “cordialidade” (Hollanda, 1997) ou a tendência a se evitar a manifestação explícita de conflitos diretos (DaMatta, 1997), tornando os processos participativos em políticas públicas um mecanismo de construção de consensos pouco plurais e democráticos.

Outro fenômeno relevante associado à participação, principalmente no âmbito da difusão dos conselhos municipais no Brasil, é a chamada “prefeiturização”. Como o repasse de verbas federais muitas das vezes se opera mediante a exigência de institucionalização de conselhos gestores locais de políticas sociais, o governo municipal pode “estimular” a formação dessas instâncias de gestão sem que a população esteja devidamente informada e preparada para dialogar com a burocracia pública. Nesse contexto, a participação pode mudar de caráter, perdendo o prisma de conquista popular, para adquirir a conotação de benesse pública outorgada. Uma instância típica de “*accountability*” como os conselhos pode se tornar espaço de legitimação institucional de mecanismos pseudoparticipativos de decisão.

Tudo isso pode transformar os mecanismos e espaços de controle social sobre os governos em meros ambientes de confirmação de decisões já decididas ou de discussão de amenidades, evitando-se e encobertando-se questões polêmicas, além da difusão da imagem de governo protetor e responsável por tudo e todos, com forte viés partenaria-assistencialista.

Além disso, para que os canais de participação popular operem de forma a consolidar agendas consistentes e duradouras de provisão de políticas sociais é preciso que seus participantes estejam dispostos a abrir mão de interesses particulares no curto-prazo, em prol de resultados globais no longo-prazo (OSTROM, 1990). Temas polêmicos e capazes de despertar comportamentos defensivos em torno de direitos, como são alguns dos temas que compõem a agenda social, podem levar esses canais a reproduzirem uma realidade na qual grupos mais organizados e dotados de maior capacidade de influência na definição de agendas se tornem hegemônicos em detrimento do restante da população.

Em jogos de soma zero na provisão de políticas sociais, a luta por recursos escassos associada a desigualdades marcantes, pode gerar verdadeiras “parcerias espúrias” entre governos, empresas e organizações da sociedade civil. Cabe destacar

também que, em contextos de forte retração dos gastos públicos com programas sociais, realidade que tem se manifestado em diferentes nações, a negociação de interesses divergentes em arenas participativas pode gerar jogos perversos de “soma zero”. Neles, as comunidades e população podem ser levadas a abrir mão de determinados direitos em algumas esferas, para ter seus direitos atendidos em outras. (SOARES e GONDIM, 1998) Com isso, pode-se reforçar dicotomias questionáveis entre crescimento econômico, geração de emprego e renda e ampliação de direitos, esmigalhando a agenda das políticas sociais, como se fosse composta por frentes de atuação (social, democrática, cultural, ambiental, do mercado de trabalho...) dicotômicas e incongruentes entre si. O resultado pode ser a exacerbação do conflito e de posições defensivas extremadas entre grupos sociais com níveis de renda e interesses diferenciados.

Por fim, é preciso assegurar que os canais de participação popular não representem um esvaziamento de outras formas de democracia. Vários autores partem do princípio que a participação fortalece e dinamiza os canais tradicionais de democracia direta (Santos, 2002; Avritzer, 1992). No entanto, o crescente descrédito da população em torno dos aparatos e sistemas políticos tradicionais (partidos, legislativo, judiciário, ...), fenômeno observável em várias democracias no mundo (GIDDENS, 2002) e que parece se manifestar também no Brasil (CARVALHO, 2008), pode levar a população a se empenhar em embates distantes do *lócus* no qual efetivamente as decisões e os jogos de poder operam. Constrói-se assim um fenômeno perverso no qual se participa sem efetivamente participar, visto que as decisões relevantes estariam sendo tomadas em outras instâncias, herméticas à interlocução com as partes interessadas. Boschi (1999, p. 683) sintetiza bem essa realidade, ao afirmar que:

*“... as práticas de governança e participação correm o risco de se constituírem em alternativas fadadas ao insucesso para os que delas mais necessitam: os desorganizados e os destituídos de recursos. (...) podem terminar por se constituir num mecanismo seletivo de conferir aos ricos as políticas, aos pobres o mutirão; a quem pode, o poder, a quem não pode, a participação.”*

O espaço da gestão de políticas sociais apresenta-se como construto social fundado tanto na preparação técnica, quanto no exercício da política. A consolidação de

práticas participativas para a provisão de políticas sociais tem como caminho tanto a “democratização dos bens públicos”, quanto a “gestão do poder” (RIBEIRO, 2000). Essas duas faces de uma mesma moeda indicam não só que ganhos significativos podem vir acompanhados de avanços concretos em termos de provisão de serviços sociais, pois se reforçam continuamente. Indicam, antes de tudo, que nas políticas, programas e projetos sociais as possibilidades de modernização se fazem sempre acompanhadas de dilemas e impasses.

### 3 A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA EM DIREÇÃO À ESFERA PÚBLICA: UTOPIAS E DISTOPIAS ENTRE O MERCADO E O ESTADO

*“Se há uma expressão que gostaria de ouvir menos em 2002 é Sociedade Civil!”*  
(Choudry, 2002)

*“O brasileiro tem alma de cachorro de pelotão,  
aparece uma palavra nova  
e todo mundo sai correndo atrás.”*  
(Nelson Rodrigues)

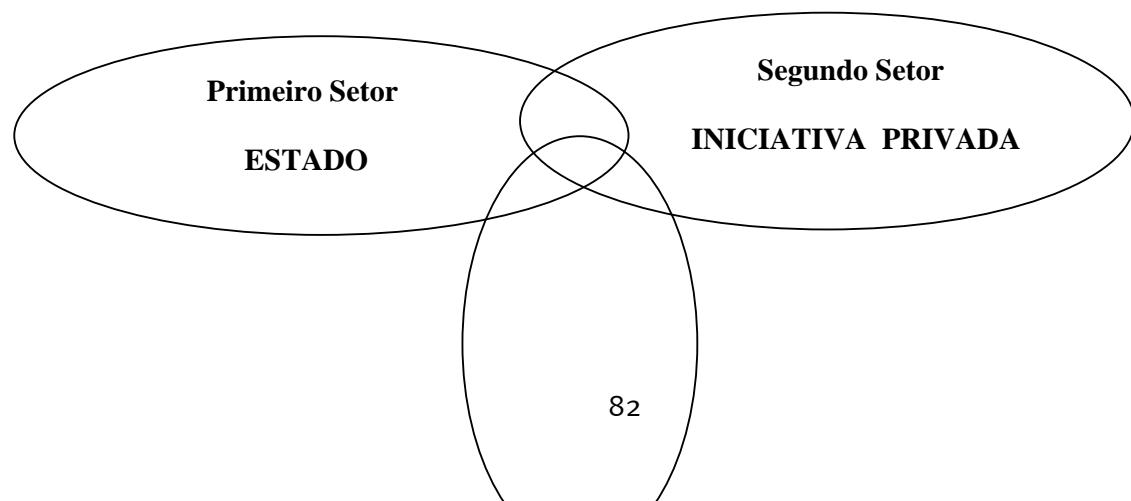
Uma verdadeira polissemia conceitual e o uso indiscriminado das expressões esfera pública, sociedade civil, movimentos sociais, organizações não-governamentais e terceiro setor, muitas vezes como se fossem sinônimas, carrega em si não apenas a dificuldade de problematizar e entender a ação de atores e instituições que se inscrevem em uma esfera diferente da governamental e do mercado. Isso denota também os embates que se configuram sobre os papéis da sociedade civil, do Estado e do mercado na provisão de políticas e serviços sociais. Além disso, longe de se resumir a idiossincrasias semânticas, revela aspectos importantes para o entendimento das interações entre governos, organizações da sociedade civil e empresas na construção de Parcerias Tri-Setoriais.

Organizações não-governamentais e do terceiro setor comporiam formas peculiares de manifestação da chamada sociedade civil organizada (LANDIM, 2002; OLIVEIRA, 2002; GOHN, 1997). No entanto, essa diferenciação pouco elucida sobre a natureza, as possibilidades e os desafios que se apresentam com a presença de OSCs na oferta de serviços sociais.

Os conceitos associados à idéia de terceiro setor são amplos, imprecisos e até mesmo contraditórios entre si. Terceiro setor parece ter se transformado em uma expressão que pretende explicar tudo e pode não explicar nada, carregando muitas contradições em si (LANDIM, 2002). Em uma definição mínima sobre o termo, entende-se por terceiro setor uma gama variada de organizações que vão desde entidades sem fins lucrativos, não-governamentais (ONGs), instituições filantrópicas, fundações e projetos sociais ligados a empresas, dentre outras. (CARRION, 2000; OLIVEIRA, 2002)

Percebe-se que uma das características do terceiro setor é sua extrema heterogeneidade, o que se repercuta na ausência de consenso quanto à abrangência de seu conceito e às terminologias adotadas para se referir às organizações que o compõem (COSTA JÚNIOR, 1998). A heterogeneidade das organizações que compõem o terceiro setor manifesta-se nos objetivos institucionais, trajetória política, inserção ideológica, relação com o Estado, empresas privadas e organismos internacionais, metodologia de intervenção nos problemas sociais e modelos de gestão desenvolvidos, dentre outros aspectos (FERNANDES, 1994).

Terceiro setor pode ser entendido como *aquilo que é público, porém privado* ou então, *aquilo que é privado, porém público* (FERNANDES, 1994). Esse trocadilho serve para demonstrar que terceiro setor assemelha-se ao Estado (primeiro setor) na medida em que tem como objetivos e alvo de atuação o bem público, mas diferencia-se do governo por ser uma iniciativa da própria sociedade. Por outro lado, terceiro setor não equivale à iniciativa privada (segundo setor), pois apesar de não ser governamental, tem como objetivo o benefício público. Dentro dessa linha de interpretação, uma representação comumente encontrada acerca de terceiro setor pode ser visualizada na figura abaixo, *Setores Socioeconômicos*, na qual os campos estatal, privado e público não-governamental são distintos, mas por vezes se interpenetram e se sobrepõem.



## Terceiro Setor

### SOCIEDADE CIVIL

#### Esquema 1 - Setores Socioeconômicos

Fonte: Extraído de WADDELL (1999).

Essa definição extremamente genérica denota a complexidade e ambiguidade do conceito, visto que o *público, porém privado* muitas vezes pode estar mais próximo do privado do que do público, como pode ser o caso de muitos projetos sociais vinculados a grandes empresas. Ou então, o *privado, porém público* pode estar mais próximo do público estatal, como é o caso de muitas organizações do terceiro setor cujos recursos, metodologias e suporte institucional originam-se na sua quase totalidade do Estado.

Dentro do espectro do terceiro setor se encontrariam organizações de diferentes matizes, das quais se podem relacionar alguns exemplos: organizações-não governamentais (ONGs); associações comunitárias; instituições filantrópicas; fundações de origem empresarial; igrejas e seitas; organizações sociais (OS, como ficaram conhecidas dentro do plano de Reforma do Estado no Brasil); e sindicatos.

Roesch (2002), analisando as diferentes classificações para o conceito de terceiro setor e os papéis desempenhados pelas organizações da sociedade civil, elabora uma visão comparativa entre as categorias classificatórias propostas por Salomon & Anheier (1992) e a caracterização das instituições englobadas sob o rótulo de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), de acordo com o chamado “Novo Marco Legal” do terceiro setor no caso brasileiro. As orientações legais, propondo uma nova forma de enquadrar juridicamente as diferentes organizações do terceiro setor, surgiram com o intuito de eliminar entraves burocráticos de operação dessas instituições, sobretudo quanto às relações colaborativas com o governo no Brasil, criando um novo grupo de instituições que teria acesso privilegiado à articulação com o Estado na provisão de políticas públicas. O modelo comparativo de Roesch (2002) pode ser observado no quadro abaixo.

Classificação Internacional de Organizações sem Fins Lucrativos (ICNPO) <sup>1</sup>	Atividades a serem desenvolvidas pelas OSCIPs <sup>2</sup>
Grupo I – Cultura e Recreação	II – Promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico
Grupo II – Educação e Pesquisa	III – Promoção gratuita da educação XII – estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo
Grupo III – Saúde (hospitais e reabilitação, residências para idosos, intervenção em saúde mental e crises)	IV – Promoção gratuita da saúde
Grupo IV – Serviços Sociais (emergência e assistência,	I – Promoção da assistência social
Grupo V – Ambiente (ambiente e proteção animal)	VI – Defesa, promoção e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável
Grupo VI – Desenvolvimento e Habitação (desenvolvimento econômico social e comunitário, habitação, emprego e formação profissional)	V – Promoção da segurança alimentar e nutricional VIII – Promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza IX – Experimentação não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito
Grupo VII – Direitos Civis, Defesa de direitos e Direitos políticos (organizações cívicas e de defesa de direitos, serviço legais e legislação)	X – Promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar XI – Promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais
Grupo VIII – Organizações filantrópicas intermediárias e promoção de voluntariado	VII – Promoção do voluntariado
Grupo XIX – Internacional	
Grupo X – Negócios, Associações Profissionais, Sindicatos	
Grupo XI – Religião	
Grupo XII - Outras	

### Quadro 3 - Comparação entre Modelos Classificatórios de OTSs

**Fonte:** Extraído de ROESCH (2002).

<sup>1</sup>desenvolvido por Lester M. Salomon e Helmut K. Anheier (1992)

<sup>2</sup> Art. 3 da Lei N. 9790 de 23 de março de 1999.

O modelo de classificação internacional de organizações sem fins lucrativos desenvolvido por Salomon & Anheier (1992), bem como a proposta para as OSCIPs, tem como fundamento a área de atuação das organizações do terceiro setor, mas parece não oferecer uma compreensão mais aprofundada de suas formas de atuação na provisão de políticas sociais, nem tampouco das perspectivas, ambigüidades e dilemas que se estabelecem a partir da identidade e dos papéis dos atores em cada um dos três setores. Para se compreender melhor as iniciativas da sociedade civil organizada e os diferentes interesses e atores em jogo no seu campo é necessário compreender a origem histórica das terminologias envolvidas e seu posicionamento diante das esferas do mercado, estatal e pública.

Pereira e Grau (1999) adotam a terminologia organizações públicas não-estatais (OPNE) para designar aquelas instituições formadas por grupos de cidadãos, cujo funcionamento se caracterizaria por uma racionalidade extramercantil, extracorporativa e extrapartidária. Os autores partem da idéia da existência de quatro esferas relevantes nas sociedades contemporâneas, a saber: propriedade pública estatal, pública não-estatal, corporativa e privada. Nessa perspectiva analítica, instituições como sindicatos e órgãos de representação profissional localizam-se no campo corporativo e, portanto, se inscreveriam nas relações típicas de mercado entre capital e trabalho, diferenciando-os do espaço privado bem como da esfera público não-estatal, na qual se inscreveriam as organizações do terceiro setor.

Se por um lado a proposta classificatória de Pereira & Grau (1999) introduz diferentes dimensões das sociedades contemporâneas, a separação entre as esferas corporativa e não-estatal, sendo a última o espaço do terceiro setor, acaba por excluir dessa definição um amplo grupo de organizações profissionais, sindicatos e grupos que se pautam pelo caráter não-governamental, a defesa de direitos específicos e a orientação não-lucrativa. Com isso, perde-se de vista a complexidade dos diferentes em jogo no terceiro setor, que ora convergem em direção aos de outros grupos e atores, ora se contrapõem. Aplicada à realidade brasileira, essa tipologia pode resultar na exclusão

de organizações como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que se constituíram historicamente em espaços importantes de defesa de direitos e cidadania, bem como agentes de interlocução com o Estado, sobretudo no período da última ditadura vigente no país.

Na verdade, a dicotomia entre esferas da sociedade não é tão evidente ou previamente determinada, existindo áreas cinzentas de interface entre mercado, Estado e sociedade civil. Exemplo disso é o conceito de QUANGO. Vindo da expressão em inglês relativa a *Quasi Non-Governmental Organization*, esse conceito serve para designar as organizações surgidas a partir da reforma do Estado no Reino Unido (PEREIRA e GRAU, 1999). As QUANGOs atuam no campo social, com destaque para as áreas de saúde e educação, com recursos regulares provenientes do Estado, em um formato jurídico-contratual próximo ao das chamadas Organizações Sociais (OS) no Brasil.

Carvalho e Sachs (2001) e Aristizábal (1997), ao analisarem a relação entre ONGs internacionais baseadas nos países centrais e organizações não-governamentais de países em desenvolvimento, chamam atenção para a compreensão da trajetória histórica e dos matizes políticos dessas organizações frente aos países e blocos nos quais se originam e operam. Aristizábal (1997) adota a terminologia organização não-governamental de desenvolvimento (ONGD), denominando-as ainda de do Norte e do Sul, conforme sua origem nos países centrais ou nas nações em desenvolvimento.

Para a autora, entre as ONGDs se encontram tanto organizações de vinculação religiosa, quanto político-sindicais, solidárias, internacionais e universitárias. Aristizábal (1997) destaca a necessidade de compreensão da trajetória histórica dessas organizações e os diferentes matizes ideológicos por detrás das quatro gerações de ONGDs do Norte:

- ✓ **Primeira Geração ou Assistencialistas:** nascidas durante a Segunda Grande Guerra, se voltam a remediar situações de escassez e risco através de ações de emergência e assistência, sendo os únicos atores envolvidos nessas ações;
- ✓ **Segunda Geração ou Desenvolvimentistas:** apareceram nos anos 60, seguindo orientações teórico-metodológicas desenvolvimentistas e

pautando-se pela transferência de recursos econômicos e tecnológicos do Norte para o Sul;

- ✓ **Terceira Geração ou de Parceria e Denúncia Social:** tendo seu nascedouro nos anos 70 e sob forte influência de um caráter político de intervenção na realidade social, buscando ampliar a participação política e fortalecer a ação de movimentos sociais;
- ✓ **Quarta Geração ou de “Empoderamento”:** surgidas nos anos 80, realizam ações através de redes formais e informais de pessoas e organizações, tendo como parâmetro a interdependência social, econômica, política e ecológica, ou como muitos denominam, o chamado Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DELIS).

Ainda segundo Aristizábal (1997), as ONGDs do Sul podem ser entendidas dentro de quatro categorias básicas:

- ✓ **ONGs de Ação Direta:** inseridas nas comunidades que têm como alvo, atuam diretamente, ou seja, sem intermediários nestas localidades, geralmente em articulação com organizações de base (associações de moradores, cooperativas de trabalhadores, dentre outras), desenvolvem via de regra programas no âmbito da assistência social;
- ✓ **ONGs Intermediárias:** encarregam-se de estabelecer relações, contatos e assessoria técnico-administrativa visando à captação de recursos de organismos internacionais, governos e empresas para projetos em diferentes áreas de atuação, como por exemplo, meio-ambiente e direitos humanos;
- ✓ **ONGs de Estudo:** formadas por técnicos especializados, em geral desenvolvem análises sobre setores, regiões ou países, trabalhando muitas vezes em assessoria a governos;
- ✓ **ONGs de Defesa dos Direitos Humanos:** formam redes com bases em vários países, sobretudo naqueles que violam sistematicamente direitos humanos.

Dentro da idéia de terceiro setor podem se encontrar organizações formalizadas juridicamente quanto informais; com uma gestão estruturada e profissionalizada quanto não-estruturada e pouco-profissionalizada; de grande porte quanto de tamanhos médio e pequeno; caráter supranacional ou multinacional quanto local (CARVALHO, 1997; FERNANDES, 1994); com fontes de financiamento atreladas ao Estado e/ou grandes

empresas quanto sem fontes regulares de financiamento de suas atividades, entre outras diferenciações (COSTA JÚNIOR, 1998). O ponto de convergência entre as várias organizações que comporiam o terceiro setor parece ser a ausência do lucro como finalidade central em sua orientação gerencial e a objetivação da cidadania e de direitos ampliados ou restritos a determinados grupos.

Esse quadro se mostra mais complexo ainda quando se percebe que, nas interações cotidianas, tais atores se apropriam de expressões e conceitos, tentando reproduzir um pretenso alinhamento ideológico ou convergência quanto à urgência de combate a determinados problemas sociais. Para Sobottka (2002, p. 9) “a linguagem, a lógica de gestão e os objetivos das principais lideranças daquilo que se considera “terceiro setor” são ditados pelo subsistema economia e, em menor grau, pelo subsistema administração pública estatal – e muito pouco pela esfera pública onde se supõe seu ancoramento.” Por sua vez, Landim (2002) e Oliveira (2002) discutem a necessidade de se repensar os significados socialmente construídos em torno da expressão ONG. Segundo esses autores, o termo vem sendo apropriado por diferentes grupos sociais, vários deles distantes das características atribuídas pelo imaginário social às ONGs no Brasil, sobretudo quanto ao seu caráter participativo, organizativo de base e de compromisso com a efetiva emancipação em termos de consolidação cidadania e dos direitos políticos e sociais.

Tudo isso denota a relevância de se operar a partir de uma visão crítica das noções que tentam significar e ressignificar as organizações que gravitam no âmbito daquilo, que ora se denomina de terceiro setor, ora de setor sem-fins lucrativos ou mesmo não-governamental. Diante das polissemias que se multiplicam para referenciar tais organizações, o resgate da noção de sociedade civil organizada parece responder mais adequadamente à tarefa de “repolitizar” noções e conceitos, como defende Alves (2004), e evitar “denominações ideologicamente esvaziadas do seu componente público, como aconteceu com a própria expressão “terceiro setor” (ALVES et al, 2008, p. 61). Tal perspectiva permitiria se problematizar com maior consistência a “ação pública” dessas organizações, entendida para além da simples junção entre política pública e ação social, visto que seu contexto de operação seria permeado por jogos de poder e construção de significados não unívocos em nas arenas de ação. A partir desse quadro descortinam-se perspectivas, armadilhas, dilemas e contradições da inserção das

organizações da sociedade civil como vetores da modernização da gestão de políticas sociais no país.

### **3.1 Venturas e Desventuras das Organizações da Sociedade Civil nas Políticas e Projetos Sociais no Brasil**

Organizações da sociedade civil se constituíram nos últimos anos, tanto no Brasil quanto no cenário internacional, em atores sociais extremamente relevantes nos processos políticos e econômicos. Não é exagero dizer que o imaginário social construiu uma percepção positiva acerca dessas organizações, associando-as a uma grande legitimidade social, à representação eficiente dos interesses públicos, ao trato correto dos recursos públicos e ao alto conteúdo de participação popular em suas atividades, propostas e estruturas organizacionais. (LANDIM, 2002; OLIVEIRA, 2002)

No entanto, organizações da sociedade civil não constituem um grupo homogêneo. Segundo Carrion (2000), é justamente na caracterização da natureza gerencial das OSCs que se encontram os principais fatores para análise das especificidades dessas organizações. Segundo a autora, a forma como essas organizações delimitam para si as questões sociais fundamenta-se em sua dinâmica econômico-gerencial e institucional. Neste sentido, cabe questionar como é exercido o poder “para fora” e “para dentro” de sua estrutura organizacional, ou melhor, como se constrói a relação com os grupos que representam e legitimam as OSCs através de seus mecanismos internos e seus desdobramentos sobre sua ação externa (TEODÓSIO, 2000).

Segundo Jacobi (2000), as organizações da sociedade civil brasileiras passaram por um profundo processo de profissionalização e adoção de tecnologias de gestão na década de 1990, resultando no fortalecimento de sua capacidade de ação. Se a difusão de técnicas gerenciais entre ONGs pode trazer esses resultados, é também importante atentar para o fato que, pressionadas por um crescente discurso “gerencialista”, que tem como mote a eficiência administrativa de suas operações, as organizações da sociedade civil se vêem 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 governos (TENÓRIO, 2002; TEODÓSIO, 1999).

Nesse cenário, o desprezo por estratégias da chamada Participação Restrita ou Instrumental, ou seja, o desatrelamento quanto à conquista de ganhos visíveis em termos de bens de primeiro nível (concretos e no curto-prazo), poderia levar as organizações da sociedade civil a serem associadas à uma imagem de ineficiência gerencial e política, debilitando seu acesso a recursos. Por outro lado, o desprendimento total quanto à consecução de suas metas e valores mais amplos poderia levar a uma descaracterização como representante legítima da sociedade e/ou de seus grupos, ficando mais susceptível ao insulamento burocrático.

Observa-se uma grande concentração de publicações voltadas aos aspectos gerenciais das organizações da sociedade civil, que muitas vezes são concebidas dentro de um viés normativo ou propositivo de intervenção nos problemas sociais, que ora idealiza o seu papel como ator legítimo da participação na popular, ora critica sua incapacidade gerencial em criar estruturas profissionais, sólidas e perenes ou em gerar respostas amplas, continuadas e sólidas no combate aos problemas sociais. Além disso, não são raras as publicações que defendem explicitamente ou implicitamente que a modernização da sociedade civil organizada deve se dar através da difusão de tecnologias de gestão empresarial entre suas organizações.

Por detrás da atenção crescente com relação às OSCs encontram-se algumas promessas de avanço das políticas sociais, não raras as vezes apresentadas como verdadeiras “utopias modernizadoras” da gestão de políticas sociais. Ora estando mais próximo do cidadão, ora influenciando a formulação de políticas, programas e projetos com maior eficiência, eficácia, efetividade e impacto, a ação de OSCs apresentaria as seguintes virtudes:

- Maior proximidade do cidadão, tendo maiores chances de fornecer os serviços sociais e benefícios públicos que a população deseja e não aqueles que governos e empresas lhes desejariam oferecer (JACOBI, 2000; IOSCHPE, 1997);
- Maior agilidade e desburocratização, visto que apresentariam estruturas de funcionamento reduzidas, ágeis e não submetidas aos rigores legais que imperam na esfera estatal ou nas estruturas empresariais (PEREIRA e GRAU, 1999);

- Melhor utilização das verbas, dado o fato de que não desponderiam recursos com folhas de pagamento extensas, sofisticação tecnológica ou estruturas físicas gigantescas, canalizando todo o dinheiro para a “ponta” dos projetos sociais (MORALES, 1999; IOSCHPE, 1997);
- Maior capacidade de captação de recursos, visto que trabalhariam de maneira independente das orientações de político-partidárias e teriam maior apelo junto a doadores individuais ou, então, em articulação com redes de OSCs, movimentos sociais e empresas de forma a acessar recursos importantes (GORDENKER & WEISS, 1996; BEBBINGTON, 2002);
- Ampliação consistente da cidadania, na medida em que envolveriam indivíduos das comunidades, principalmente na condição de trabalhadores voluntários, na solução dos problemas sociais, rompendo com uma postura comodista, fatalista e imobilista da sociedade (IOSCHPE, 1997; LIPIETZ, 1991);
- Valorização de soluções da própria comunidade, que seriam não só mais baratas e fáceis de aplicar, mas muitas vezes, mais eficientes do que as grandes soluções idealizadas e implementadas através de programas estatais centralizados ou desenvolvidos pelos escritórios centrais de grandes corporações privadas (MELO NETO e FROES, 2001);
- Rompimento do assistencialismo, ou seja, a quebra de uma posição de paternalismo com relação aos pobres. Isso se daria principalmente quando os projetos sociais das OSCs buscam algum tipo de contrapartida por parte dos beneficiados (MELO NETO e FROES, 1999);
- Geração de emprego e renda, através da criação de trabalho remunerado em projetos sociais, através de iniciativas baseadas na economia solidária e outras formas de arranjos cooperativos. Além disso, para muitos as organizações da sociedade civil seriam a saída para o desemprego, ao incorporar a mão-de-obra excluída do mercado de trabalho no setor privado e estatal pelos processos de reestruturação organizacional implementados por grandes empresas e pelo Estado (RIFKIN, 1995; SALOMON, 1998; LIPIETZ, 1991);
- Controle Social e Accountability, cobrando uma atuação direta sobre os problemas sociais, coibindo a corrupção, exigindo a modernização das

- políticas públicas, acessando e publicizando informações e avaliando resultados de programas e projetos implementados por governos e empresas (GOHN, 2000; PEREIRA e GRAU, 1999);
- Capacidade de focalização nos problemas sociais, visto que as organizações da sociedade civil se deslocariam do vieses político-partidário e/ou ideológico dos debates na esfera governamental, concentrando-se em problemas e soluções efetivos para os problemas na provisão de políticas sociais e ampliação de direitos, sobretudo aqueles que adquirem maior visibilidade junto à sociedade (DUNHAM, FREEMAN, LIEDTKA, 2006; RONDINELLI, LONDON, 2004).

No entanto, vários questionamentos quanto à suposta capacidade modernizadora advinda das organizações da sociedade civil nas políticas públicas e projetos sociais se apresentam, quer seja tendo como objeto de estudo trajetórias nacionais específicas, quer seja quanto à presença das OSCs no cenário internacional (BEBBINGTON, 2002; LANDIM, 2002; OLIVEIRA, 2002).

Debates e críticas sobre a sociedade civil organizada são apontados em diferentes vertentes e campos de conhecimento voltados ao estudo da esfera não-governamental. Na literatura que discute a dimensão gerencial das organizações não-lucrativas, são encontrados alertas para os riscos da crescente difusão de técnicas gerenciais privadas entre OSCs (TENÓRIO, 1999); problemas advindos do aumento do número de voluntários (TEODÓSIO, 2002); a geração de produtos e serviços como estratégia de captação de recursos (TEODÓSIO, 2002); a difusão de critérios de avaliação das intervenções sociais concentrados em eficiência e eficácia, em detrimento da efetividade e do impacto (FISCHER et al 2003; ROCHE, 2000); dentre outros fatores.

Já na literatura voltada aos estudos das políticas públicas, autores como Landim (2002), Oliveira (2002), Teixeira (2002), Gohn (2000a) e Morales (1999) dentre outros, apontam as limitações e os riscos da expansão da provisão de políticas públicas através de organizações da sociedade civil, diante de um cenário de: retração dos investimentos governamentais em políticas sociais; posições não-equânimes de negociação e articulação entre OSCs, Estado, organismos internacionais e capital privado; necessidade de ampliação da faixa de focalização das políticas ambientais;

permanência de práticas clientelistas e baixa mobilização social para controle institucional do Estado e das empresas; dentre outros problemas.

Além disso, estudos voltados à inserção de OSCs no cenário internacional questionam o papel da sociedade civil como conjunto de atores capazes de ampliar as estruturas de governança global (GORDENKER e WEISS, 1996), alterar o conteúdo das políticas dos organismos internacionais (TUSSIE e RIGGIROZZI, 2001), construir agendas sociais menos centradas nos interesses dos países capitalistas centrais e dos doadores (BEBBINGTON, 2002; CARVALHO E SACHS, 2001) e com impactos efetivos na ampliação da cidadania e dos direitos (ARISTIZÁBAL, 1997; BARRINGTON et al, 1993; LÉLÉ, 1991), dentre outros aspectos.

Se por um lado existem motivos para se vislumbrar novos caminhos capazes de conjugar eficiência na utilização de recursos públicos e privados com ampliação qualitativa e quantitativa dos serviços sociais oferecidos à população, por outro, constrangimentos decorrentes tanto de fatores de natureza estrutural quanto conjuntural, apresentam-se como verdadeiras armadilhas, nas quais a interação entre as esferas pública e privada, o moderno e o arcaico, a sociedade civil e o mercado, o Estado e as OSCs podem resultar em prejuízo da provisão de políticas sociais.

As organizações da sociedade civil podem desempenhar diferentes papéis em sua relação com o Estado e as empresas. A seguir, encontram-se algumas formas de ação desenvolvidas por essas organizações. Antes do exame destas diferentes perspectivas de intervenção nos problemas sociais, cabe destacar que elas não são excludentes. Ou seja, pode-se atuar em determinados momentos no controle da execução de projetos sociais, em outros na execução dessas políticas, bem como exercê-los simultaneamente.

### **3.1.1 Controle da execução de políticas públicas**

Importante papel que várias organizações da sociedade civil têm desenvolvido, muito presente em movimentos que defendem a ampliação da cidadania, o acesso a direitos e/ou lutam contra a corrupção, esse campo de ação pode também ser encontrada em algumas OSCs internacionais que atuam no cenário brasileiro. O objetivo principal seria exigir do governo, empresas e mesmo da sociedade posturas e propostas

inicialmente negociadas entre eles e o cumprimento das leis, ou então a adoção de posições condizentes com visões consideradas mais avançadas de organização e convivência social na provisão de políticas sociais. Um dos recursos mais empregados para esse controle tem sido recorrer à grande mídia, bem como à uma gama de recursos disponíveis com as novas tecnologias de comunicação, vistas como forma de democratização dos controles sociais sobre máquina pública e as organizações privadas.

A indagação que permanece diz respeito aos impactos da difusão sobre a sociedade civil organizada de uma lógica pragmática, balizada em uma racionalidade gerencial e que se opõe à politização das discussões sociais, comumente encontradas no discurso e nas práticas empresariais, que pode levar as organizações sociais a se concentrarem exacerbadamente na participação restrita e no alcance de metas de curto-prazo, perdendo sua ligação com as transformações sociais mais amplas. O alcance de metas podem resultar também em desmobilização da comunidade, conforme atesta Barbieri (2006):

“As organizações da sociedade civil, especialmente as ONGs, podem desempenhar um papel fundamental para manter essa mobilização, algo sempre desafiante, visto que é conhecido o fato de que uma vez atingidos certos objetivos, ainda que parciais, uma tendência de acomodamento começa a tomar conta das pessoas e dos grupos antes mobilizados.” (p.41)

Na verdade, as estratégias dos movimentos sociais organizados não se concentram exclusivamente ou na participação ampliada ou na restrita, o problema básico advém da focalização extrema do alcance de metas pragmáticas como alternativa para o fortalecimento das organizações, na medida em que geram ganhos concretos no curto-prazo e de repercussão positiva direta sobre a imagem construída junto à comunidade.

### **3.1.2 Execução de políticas públicas e projetos sociais**

Outra perspectiva de ação bastante difundida, tanto em organizações da sociedade civil com alcance geográfico mais restrito ou local, quanto naquelas de ação

nacional ou internacional, é a articulação com o Estado na execução de políticas públicas ou com empresas em projetos sociais. Além disso, muitas delas atuam através de articulações colaborativas com outras organizações da sociedade civil, geralmente de maior porte e alcance global.

As parcerias entre Estado, empresas e organizações da sociedade civil se constituiria a partir de trocas contínuas de recursos financeiros e humanos, conhecimento, tecnologia e informações (MEIRELLES, 2005; FISCHER, 2002; COSTON, 1998). No entanto, cabe destacar que muitas vezes a chamada parceria não passa de uma “captura” da OSC, seja pelo Estado, grandes empresas ou organismos e ONGs internacionais (BEBBINGTON, 2002; GORDENKER e WEISS, 1997). Assim, estabelece-se não uma relação de parceria, mas de submissão das organizações da sociedade civil ao Estado, às empresas privadas, aos organismos internacionais e/ou às outras OSCs mais estruturadas e/ou com maior capacidade econômica e política.

A parceria com o Estado pode se transformar em “terceirização” das políticas públicas, ou seja, o governo se desonera da execução de seus programas sociais, esperando que as organizações da sociedade civil solucionem os problemas comunitários (MONTAÑO, 2002). Ou então, o Estado, demonstrando pouca abertura para dialogar com as OSCs, impõe regras, procedimentos e metodologias, que deverão ser seguidos pelas organizações parceiras, perdendo-se as grandes possibilidades de crescimento mútuo e interação democrática com a sociedade (TEIXEIRA, 2002; COSTON, 1998).

Não menos problemática pode ser a relação com a iniciativa privada, visto que muitas organizações que se encontram no interstício entre as esferas do mercado e pública, como as fundações empresariais, por exemplo, em determinados momentos podem atuar mais como um vetor dos interesses empresariais junto à sociedade do que no combate efetivo aos problemas sociais. Nessa relação, podem ser definidos problemas sociais a atacar e difundirem-se valores, idéias e abordagens que representam mais um desejo da grande empresa do que questões relevantes para a comunidade. É evidente que a ação social das empresas, como de qualquer ator social, dificilmente será totalmente desinteressada, mas existem diferenças entre a empresa obter ganhos com seus projetos sociais e impor seus valores, filosofia e abordagens à comunidade.

A relação entre empresas ou OSCs mais fortes e estruturadas e organizações da sociedade civil menos preparadas, quer seja politicamente, administrativamente ou financeiramente, também pode resultar numa “captura” do mais fraco pelo mais forte (COSTON, 1998; NAJAM, 1996). Esse fenômeno seria muito freqüente quando se observa a ação de órgãos de financiamento e/ou ONGs de alcance internacional nos países em desenvolvimento (BEBBINGTON, 2002). Muitas vezes, são impostas prioridades na solução dos problemas sociais e metodologias de ação que representam muito mais as respostas esperadas pelas sociedades afluentes do que as necessidades reais das nações em desenvolvimento. (CARVALHO e SACHS, 2001; CARVALHO, 1997; ARISTIZÁBAL, 1997; BARRINGTON, 1993)

### **3.1.3 Execução autônoma de projetos sociais**

Essa é a forma de atuação mais difícil de se encontrar em estado puro, visto que as organizações da sociedade civil encontram dificuldades para obter recursos para seu funcionamento, exigindo o estabelecimento de parcerias. Além disso, a legislação pode impor exigências a uma série de ações de intervenção social, dificultando a ação isolada dessas organizações (COSTON, 1998). No entanto, as organizações que detêm maior credibilidade junto à sociedade geralmente conseguem atuar de forma mais autônoma na execução de seus projetos sociais. Trata-se das poucas organizações que conseguiram equacionar de alguma forma um dos grandes desafios das organizações da sociedade civil: a captação de recursos.

Dentre as estratégias para se conseguir provimento regular de recursos encontram-se desde a comercialização de produtos ligados à causa social defendida até o recolhimento de doações. Porém, essas estratégias de captação de recursos podem incorrer na perda de foco no objetivo principal da organização, despendendo energias e recursos mais para a sobrevivência própria do que no ataque aos problemas sociais. Longe de ser um fenômeno residual, essa tendência é uma das categorias centrais de análise dos movimentos sociais, remetendo ao dilema micheliano da chamada “Lei de Ferro das Oligarquias”, segundo o qual as organizações político-sociais acabam voltando-se mais para a sua própria sobrevivência organizacional, desprendendo-se das demandas da base comunitária (MICHELS, 1969).

### 3.1.4 Influência nos processos decisórios de organismos internacionais, Estados e empresas

Outra forma de ação das organizações da sociedade civil é a influência nos processos decisórios, quer seja do Estado, de organismos internacionais ou das empresas. Percebe-se que o universo da sociedade civil organizada é bastante heterogêneo também quanto a esta capacidade de ação. Pode-se encontrar desde OSCs com significativo poder de intervenção na definição de agendas, fato bastante comum entre algumas organizações de alcance planetário, até movimentos locais desprovidos de capacidade de maior capacidade de articulação política e visibilidade midiática. (GORDENKER e WEISS, 1996)

Outro ponto importante de análise diz respeito à focalização exagerada das políticas sociais em decorrência da ação de grupos de representação dos interesses de organizações da sociedade civil. Ainda que o clientelismo e a disputa por recursos públicos possa ser inerente ao processo democrático, como defende REIS (2000), pode-se reproduzir com o fortalecimento das OSCs uma verdadeira *lei da selva*, na qual apenas os melhor aparelhados política, simbolicamente e gerencialmente obterão recursos e apoio social, em detrimento de projetos sociais relevantes, mas poucos estruturados para a disputa política, econômica e simbólica junto à sociedade, o Estado e as empresas.

Repensar a ação de organizações da sociedade civil no cenário brasileiro implica em analisar tendências estruturais e conjunturais da provisão de políticas sociais, para além das unanimidades positivas e negativas que se apresentam. Diante do que discurso que vislumbra amplas e irrestritas possibilidades de consolidação de padrões mais elevados de eficiência operacional e de consolidação dos direitos no país através de Parcerias Tri-Setoriais, cabe apontar os impasses observados na construção das políticas sociais por múltiplas organizações e interesses, que se situam numa dimensão não-governamental, ora perpassada pelo espaço público, ora perpassada pelo mercado e ora por demandas corporativistas ou individuais.

Por outro lado, negar os avanços alcançados pelas OSCs nas últimas décadas, quer seja na provisão de políticas sociais, quer seja na luta por direitos e na

mobilização do ativismo civil, é perder de vista o potencial modernizador da provisão de políticas sociais presente na esfera pública. Muitas vezes, posturas conservadoras conscientes e inconscientes se manifestam por detrás da crítica à aproximação entre Estados, empresas e organizações da sociedade civil através das Parcerias Tri-Setoriais.

Em vários países capitalistas centrais, a proliferação de OSCs esteve associada simultaneamente à retração do Estado na provisão de serviços públicos e à expansão da mobilização da sociedade civil. Esse caráter dúbio da sociedade civil organizada se reforça no cenário brasileiro, no qual a esfera pública e a cidadania sempre se mostraram incompletas. Diante desse contexto, a provisão de políticas sociais e a ampliação da cidadania através das OSCs pode reforçar jogos perversos em torno dos recursos públicos, socializando solidariedade e ativismo social entre os mais pobres e alocando recursos entre os mais organizados e eficientes. Novas expressões do clientelismo ressurgem nesse cenário, legitimadas pelo princípio da eficiência.

O dilema entre participação e eficiência tão presente na relação das OSCs com as empresas e o Estado, também se apresenta em sua organização institucional interna. Nesse campo, uma luta entre diferentes rationalidades se processa, tendo como campo de batalha a tão propalada necessidade de modernização gerencial das organizações da sociedade civil. Ferramentas de gerenciamento, supostamente desvinculadas de recortes ideológicos, foram apropriadas por um número cada vez maior de organizações não-governamentais (TENÓRIO, 2002). Concebendo a esfera do mercado como *lócus* gerador desses instrumentos de modernidade gerencial, esse modelo de gestão de OSCs pode se distanciar da necessária reflexão sobre a realidade, os desafios e a natureza da gestão das políticas sociais. Esta expansão da rationalidade mercantil pode implicar em constrangimentos significativos à construção da esfera pública no Brasil, resultando num espaço competitivo de interesses e direitos, no qual as capacidades estão desigualmente distribuídas.

O cenário torna-se mais complexo ainda quando se percebe que, por detrás da crítica à expansão da rationalidade mercantil dentre as organizações da sociedade civil, encontram-se também organizações ineficientes, assistencialistas e/ou ligadas a interesses corporativistas, que tentam justificar sua existência com base apenas em sua pretensa legitimidade ou na urgência do combate dos problemas sociais.

A alternativa de provisão de políticas sociais através do capital privado também carrega em si possibilidades e ameaças. Se por um lado a crítica ao papel social dos empreendimentos capitalistas aponta para a prevalência de interesses privados sobre os públicos como motivadores da ação social, por outro esse tipo de provisão pode resultar em maior controle social sobre as empresas e distribuição mais eqüitativa da apropriação de riquezas. Ponto fundamental para tal discussão, que parece passar distante do discurso empresarial que atribui a si mesmo o papel de liderança da mudança social é a concepção da relação entre capital privado e sociedade civil como um jogo de interesses cruzados, ora convergentes, ora divergentes, tanto por fatores estruturais, quanto conjunturais. Do embate dessas forças na sociedade podem resultar tanto avanços da cidadania, quanto sua captura por formas pouco consistentes e excludentes de exercício da consciência social.

#### 4. O MERCADO EM DIREÇÃO À ESFERA PÚBLICA: ENCONTROS E DESENCONTROS COM A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E O ESTADO

*“Espirito de corps em permanentes corps  
“Do mesmo comércio”, Smith, Adam, “homens  
nunca se reúnem  
sem uma conspiração contra o público em geral”  
Uso independente do dinheiro (o NOSSO)  
para controlar o NOSSO banco, o próprio  
e nele os depósitos, recebidos, onde recebidos”  
(Canto XL, Ezra Pound)*

A discussão sobre Parcerias Tri-Setoriais implica no pensar e repensar as interações que se estabelecem entre sociedade, estado e mercado, não só porque podem se constituem em componente fundamental na construção respostas efetivas aos problemas sociais, mas também porque várias das alternativas de ação desenvolvidas situam-se nessas esferas, nos seus contínuos ou nos seus interstícios. No debate também aparecem diferentes correntes interpretativas sobre a natureza e o papel do mercados, sociedade civil e Estado e sobre a racionalidade e os fundamentos morais que guiam a racionalidade e ação dos atores que os compõem. Algumas dessas correntes situam-se em pólos opostos e defendem não só diferentes modelos

analíticos, mas formas variadas de organização da vida em sociedade. Assim como a noção de Parcerias Tri-Setoriais, as concepções sobre a natureza do Estado, do mercado e da sociedade e a racionalidade de seus atores é caracterizada por divergências teórico-conceituais tanto dentro das narrativas intrínsecas ao campo econômico, quanto nas interpretações de outros campos de conhecimento, como a sociologia, a ciência política e a filosofia.

É bastante usual se encontrar concepções dicotômicas entre mercado e sociedade, bem como entre interesses e posturas morais dos atores econômicos, no entendimento e no discurso de lideranças políticas, empresariais e de movimentos sociais, ainda que em muitos casos o seu reconhecimento seja velado ou apenas implícito. Pode-se encontrar no rol de iniciativas de responsabilidade social desde ações promovidas por empresas, guiadas pela lógica competitiva dos mercados, até ações que tentam promover novas formas de diálogo com os públicos interessados nas atividades empresariais. É fundamental se entender por onde caminham as concepções e racionalidades dos atores de mercado, explicitando as correntes explicativas que abrem chaves importantes tanto para a compreensão dessas práticas, quanto das relações que estabelecem no âmbito do mercado, da sociedade civil e do Estado, tendo como objeto a intervenção nos problemas sociais e a ampliação da cidadania.

Lévesque (2007) afirma que o pensamento econômico tradicional, fundado nos pressupostos de equilíbrio geral do livre mercado, na centralidade das transações econômicas na estruturação dos processos sociais e na racionalidade maximizadora e auto-interessada dos atores econômicos, encontra sérias limitações explicativas e é incapaz de problematizar de maneira consistente a ação dos atores econômicos. Sen (2000) defende a urgência de um exame crítico do que chama de “preconceito e atitude político-econômica tradicional” em favor do mecanismo de livre mercado, que precisariam ser parcialmente rejeitados e analisados não a partir de “alguma forma grandiosa geral” que justificaria “submeter tudo ou negar tudo ao mercado” (p.148-149). Como argumenta Abramovay (2004), não se trata de “diabolizar” o mercado, nem tampouco remeter a ele o caráter de “solução universal, mágica, a todo e qualquer problema da coordenação humana em sociedades descentralizadas” (p.13). Para os autores e também Fonseca (1993), esse seria um dos caminhos para se resgatar a inserção das preocupações e discussões éticas nos estudos econômicos, lembrando-se

que as Parcerias Tri-Setoriais exigiriam além de uma nova economia, também a construção de uma nova ética por parte dos atores sociais, inclusive e sobretudo aqueles que operam na esfera do mercado (TORO, 2005).

Diferentes lógicas de ação ou tentativas de justificação das formas para redução de incertezas nas interações sociais foram idealizadas por vários sistemas de pensamento. Para a Boltanski & Chiapello (2002), essas lógicas podem ser representadas por metáforas com relação à cidade, sendo o mercado mais uma das formas de organização, dentre várias outras criações sociais, cuja constituição e legitimação é relativamente recente. Apesar de na contemporaneidade outras metáforas se apresentarem, como a da Cidade de Projeto, cujo princípio organizativo seria baseado em conexões e redes, o status do mercado como vetor estruturador de rationalidades e lógicas de ação ainda é central em vários campos de conhecimento, sobretudo nas correntes dominantes no campo de conhecimento da ciência econômica. No quadro abaixo, são sintetizadas algumas interpretações sobre as lógicas de ação social encontradas entre diferentes perspectivas de análise, segundo Lévesque (2007).

Obra	Autor	Metáfora Social	Princípio
A cidade de Deus	Santo Agostinho	Cidade da Inspiração	Graça
A política extraída das próprias palavras da Sagrada Escritura	Bossuet	Cidade Doméstica	Dependência pessoal
O Leviatã	Hobbes	Cidade da Opinião	Honra
Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações	Adam Smith	Cidade Mercantil	Posse de bens raros
Contrato Social	Rousseau	Cidade Cívica	Bem comum
Da fisiologia social	Saint-Simon	Cidade Industrial	Eficácia
O novo espírito do	Boltanski &	Cidade de Projeto	Conexão e Redes

capitalismo	Chiapello		
-------------	-----------	--	--

### Quadro 1 - Lógicas de ação e princípios de agregação social

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Lévesque (2007, p. 54).

Apesar das interpretações concorrentes sobre a racionalidade dos atores em sociedade, a visão que se tornou dominante na teoria econômica, cuja uma das maiores expressões é a teoria neoclássica, baseia-se no pressuposto de que a interação livre e/ou espontânea entre os atores econômicos é capaz de produzir resultados socialmente relevantes. Além disso, quaisquer bloqueios a essa dinâmica, quer seja por fatores de natureza política, cultural ou ideológica, seriam concebidos como falhas de mercado e, por consequência, ineficiências prejudiciais não só ao funcionamento da economia, mas da própria sociedade (Abramovay, 2004). Segundo os adeptos dessa corrente, um dos precursores de tal concepção seria justamente aquele que é considerado o fundador das Ciências Econômicas, Adam Smith, com sua defesa do livre mercado.

O apoio à livre atuação e negociação nos mercados, mesmo em sua expressão mais incisiva e radical com o neoliberalismo, não raras as vezes recorre ao pensamento smithiano para justificar não só o livre mercado, mas também a postura moral que se estabelece dentro das relações no mercado, concebida como modelo também para a organização política e social (Cohen & Arato, 1994). No entanto, tais teses são refutadas por diferentes autores, incluindo Sen (2000), Fonseca (1993), Hirchman (1996) e Aktouf (2004). Os problemas em torno de tais pressupostos se baseiam não só numa compreensão equivocada dos escritos do “pai da economia”, como também e, principalmente, do entendimento da lógica de ação dos atores em sociedade e nos mercados, aspecto relevante para se entender processos nos quais governos, empresas e organizações da sociedade civil estabelecem canais de cooperação e conflito sobre questões sociais e de ampliação da cidadania.

Segundo Bernardo (2004), Smith nunca comungou dos princípios rígidos do liberalismo doutrinário dos fisiocratas, apresentando um pensamento mais flexível e menos dogmático quanto ao *laissez-fair*, e “jamais flertou com a idéia de um possível (e desejável) desaparecimento do Estado” (Fonseca, 1993, p.124). Para o economista

escocês, o exercício da autoridade política seria imprescindível em três funções básicas, a segurança externa, a administração da justiça e a provisão de bens públicos. Cabe ressaltar que, conforme argumenta Sen (2000), “a base racional do mecanismo de mercado está voltada para os bens privados e não para os bens públicos, sendo possível mostrar que pode haver boas razões para o fornecimento de bens públicos, indo além do que os mercados privados promoveriam.” (p. 153-154)

As preocupações de Adam Smith em defender o livre mercado residiriam em evitar que o reconhecimento dos benefícios da autoridade em certas áreas da vida em sociedade não ofuscasse seus limites, problemas e riscos em outras esferas, sobretudo na economia (Fonseca, 1993). Para Sen (2000), a oposição de Smith às restrições de mercado pode ser entendida, de forma ampla, como de natureza “pré-capitalista”, ou seja, centrada na preocupação em combater os interesses de alguns em proteger lucros artificialmente elevados frente aos riscos da concorrência: “Smith procurou demonstrar que os interesses adquiridos tendem a vencer porque “conhecem melhor seus próprios interesses” - e não porque “conhecem o interesse público” (p. 147). Portanto, nos pressupostos smithianos está implícita a idéia de que mecanismos de livre mercado podem ser condizentes com os interesses públicos, quando comparados a situações nas quais interesses privados levam a restrições de livre concorrência. No entanto, isso não implica na defesa absoluta do livre mercado e da racionalidade auto-interessada dos atores econômicos em toda e qualquer situação ou como modelo abstrato de organização da vida em sociedade (BERNARDO, 2004).

Ao contrário da visão distorcida e idealizada sobre Smith com relação à defesa intransigente do livre mercado, há claras referências em sua obra quanto à necessidade de restrições legais sobre a taxa de juros máxima que poderia ser cobrada e a condenação dos perdulários, considerados por ele como “inimigos públicos”, e dos “empresários imprudentes”, que seriam movidos pela “paixão do desfrute presente”:

“Se o exemplo do açougueiro, cervejeiro e padeiro nos leva a atentar para o papel mutuamente benéfico do auto-interesse, o argumento dos perdulários e empresários imprudentes mostra a possibilidade de que, em certas circunstâncias, as motivações do lucro privado podem realmente ser contrárias aos interesses sociais. (...) Esse é, em grande medida, o principal receio quando se considera a perda social envolvida, por exemplo, nas produções privadas que acarretam desperdício ou poluição

do meio ambiente e que se ajustam bem à descrição feita por Smith da possibilidade de “alguma diminuição no que, de outro modo, teriam sido os fundos produtivos da sociedade” (SEN, 2000, p. 150-151)

Para Fonseca (1993), outra característica do pensamento de Smith que foi desvirtuada ao longo da evolução do pensamento econômico é a idéia de que a postura e a ação auto-interessada ou egoísta dos indivíduos deveria ser o motor das interações sociais e de mercado. O pressuposto de que vícios privados (comportamentos auto-interessados ou egoístas) levariam a “benefícios públicos”, presente na “Fábula das Abelhas” de Mandeville, passou a fundamentar o liberalismo radical de vários autores fisiocratas (BERNARDO, 2004), encontrando eco nos dias atuais em economistas como Friedman (1970), segundo o qual a responsabilidade social nos negócios desvirtuaria os empresários de sua busca incessante de lucros, mitigando esse mecanismo que seria responsável pela geração de eficiências para outras esferas da vida e cujo centro de irradiação seriam os mercados. Smith, apesar de reconhecer que a “grande massa humana” é movida pelo desejo de melhorar de condição material, “jamais confundiu o desejado e o desejável. (...) Embora tolerável do ponto de vista moral, e sob muitos aspectos surpreendentemente benéfico para o conjunto da sociedade, o auto-interesse econômico do indivíduo estava longe de ser uma coisa admirável. (...) e sempre foi visto, por Adam Smith, com uma “corrupção dos nossos sentimentos morais”. (FONSECA, 1993, p. 132-133).

Conforme argumentam Sen (2000) e Irschman (1996), o pensamento smithiano pressupõe bases morais para o funcionamento da economia de livre mercado, ou melhor, como destaca Fonseca (1993, p.95), que a “economia se ergue sobre a infra-estrutura ética”. Essa parece ser a orientação de uma série de estudos no campo da economia política que, apesar de não conseguir fazer frente ao status de *mainstream* do pensamento econômico neoclássico, tenta resgatar a discussão dos fundamentos morais dos sistemas econômicos.

Dentro da tradição de estudos sobre ética e economia, uma noção que se difundiu foi a de que é possível compatibilizar capitalismo e ética, sendo que os desdobramentos dessa relação trariam muitos benefícios, tanto de natureza social quanto econômico-produtiva, tendo como exemplo mais significativo as experiências das economias capitalistas do leste asiático (KURZ, 1997). Outro argumento que

reforçaria essa tese viria da observação da trajetória histórica das economias capitalistas centrais, através das quais se constataria que o capitalismo se instaurou e se dinamizou com maior pujança nos países nos quais surgiram regras morais bastante rígidas, que coibiram o egoísmo exacerbado (FONSECA, 1993). A chamada “ética protestante”, pautada na valorização do trabalho e da realização material, mas também em códigos de conduta rígidos, teria se constituído em um dos principais fatores para o desenvolvimento do sistema capitalista nos países da Europa Ocidental (WEBER, 1994a). O mesmo poderia ser encontrado em economias asiáticas, com destaque para a experiência japonesa (FONSECA, 1993).

Para alguns autores de orientação marxista, como Kurz (1997), os vínculos entre ética e economia no capitalismo seriam frágeis e mascarariam as relações estruturais de exploração e alienação do trabalhador, intrinsecamente antiéticas. Para o autor, a chamada “infra-estrutura moral” faz-se relevante no período de surgimento e consolidação da dinâmica capitalista nas sociedades. Nessa fase, a necessidade de regras básicas e universais de postura e ação se faz mais intensa, de forma a garantir confiabilidade entre os atores econômicos. A partir do momento em que a lógica capitalista se consolida e passa a balizar as ações e percepções dos atores, rompendo laços feudais, agrários, arcaicos e pré-capitalistas, instara-se mais consistentemente a dinâmica de mercado e as transações e interações decorrentes das trocas econômicas. Para o autor, com a consolidação de estruturas capitalistas avançadas, os imperativos da “infra-estrutura moral” não se fariam mais tão necessários. As manifestações na cultura e sociedade asiáticas contemporâneas de apego a uma ética de origem confuciana, marcada pela valorização do trabalho, da disciplina e da dedicação, seriam decorrentes justamente do caráter tardio de consolidação do capitalismo em países como o Japão e os chamados Tigres Asiáticos. (KURZ, 1997)

Segundo Fukuyama (2000), a sociedade de mercado “*prejudica e fortalece simultaneamente os relacionamentos morais*” (p. 262), demandando e criando novas bases para a ética, ao mesmo tempo em que corrói estruturas sociais e valores culturais arcaicos ou que se chocam com a livre circulação de indivíduos e mercadorias no capitalismo. Nessa ótica, ao mesmo tempo que práticas como o consumismo e o individualismo se ampliariam com a expansão do capitalismo, o respeito às liberdades individuais e aos direitos civis também se difundiria entre as sociedades.

Piore (1998) afirma que duas lógicas parecem estar em jogo nas transformações produtivas atuais: uma ligada à esfera da valorização financeira do capital e outra aos processos produtivos e comerciais de acumulação capitalista. Isso é o que leva Albert (1992) a afirmar que o sistema mundial vive um conflito intrínseco entre dois modelos de capitalismo: o Financeiro e o Produtivo, tese que também é defendida por Aktouf (2004). Menos dependente da “infra-estrutura moral”, devido à sua volatilidade, o Capitalismo Financeiro poderia se dinamizar inclusive através de crises cíclicas de credibilidade das economias. No Capitalismo Produtivo a incapacidade de realocação rápida de investimentos implicaria em maior dependência das empresas com relação a comunidades locais, culturas regionais e governos nacionais, bem como em relação à imagem de credibilidade e moralidade dos atores das economias em que estão inseridas.

Ainda que as discussões sobre ética e economia apontem para novas compreensões das interações entre empresas, governos e sociedade, autores como Lévesque (2007) advogam a necessidade de se ultrapassar os modelos explicativos inerentes às ciências econômicas, promovendo uma aproximação mais profunda com outros campos de conhecimento ou mesmo a fundação de um novo campo de conhecimento. Isso permitiria se entender de forma mais consistente os processos nos quais atores governamentais, do mercado e da sociedade civil estabelecem interações em torno de agendas responsáveis: “(...) a economia social fornece alguns princípios e regras que poderiam estabelecer um ponto de partida para se pensar de forma realista o desenvolvimento sustentável e uma economia socialmente responsável.” (LÉVESQUE, 2007, p. 58).

Para Abramovay (2004), a crítica aos pressupostos tradicionais da economia não pode resultar apenas na incorporação de elementos sociais e políticos como variáveis exógenas ao modelo comprehensivo, como o fazem até mesmo os esquemas interpretativos de equilíbrio geral da economia neoclássica, mas precisa levar a uma nova compreensão dos próprios elementos constitutivos do que se concebe sobre a natureza e dinâmica dos mercados e da sociedade. Por outro lado, como aponta Lévesque (2007), “(...) a crítica da ciência econômica pela sociologia de inspiração durkheimiana, ou inversamente, da sociologia pela ciência econômica apenas conseguiram banalizar ambas. Tal operação teórica apenas interpreta uma “cidade” – a

mercantil – no caso da ciência econômica, por uma outra, a “cidade cívica”, no caso da sociologia durkheimiana” (p. 54). Assim, trata-se de engendrar um construto interpretativo capaz de se contrapor às dicotomias mercado e sociedade, competição e solidariedade, ação auto-interessada e altruísmo, substituindo-as por modelos analíticos que partem do princípio de que as ações e interesses dos atores econômicos são socialmente construídos, o que permitiria um entendimento mais profundo das interações entre agentes tradicionalmente associados aos mercados, como as empresas privadas, com organizações da sociedade civil e com o Estado.

Abramovay (2004) argumenta que os estudos sob essa matriz teórica podem fazer frente a um verdadeiro “imperialismo econômico” na compreensão das posturas e dos atores no mercado, ultrapassando fronteiras disciplinares e permitindo uma melhor compreensão da constituição dos mercados como processos sociais. Para o autor, não cabe apenas questionar a racionalidade ampla e auto-interessada dos atores nos sistemas econômicos, negando ou nuançando os pressupostos de auto-interesse como únicos e inerentes à ação social dentro dos sistemas econômicos, mas a própria concepção dos mercados como fenômenos com dinâmica própria, diferenciada e distante das outras esferas da vida em sociedade: “a racionalidade dos atores pode ser condição necessária, mas nem de longe suficiente para a ação, pois a conduta dos indivíduos e dos grupos só se explica socialmente (...).” (p.2).

Segundo Lévesque (2007) seria preciso romper o pressuposto de que as atividades econômicas, inclusive das empresas privadas, resumem-se às trocas mercantis, ampliando o entendimento de formas de relacionamento e interação entre atores que são fundadas em outras dinâmicas sociais: “(...) o campo das práticas econômicas é ampliado para incluir não somente as atividades mercantis, mas igualmente as atividades não mercantis (a redistribuição) e não monetárias (a reciprocidade) (...).” (p. 52). Para o autor, isso se viabiliza com mais consistência através de uma série de correntes de investigação que compõem a chamada Nova Sociologia Econômica (NSE), capazes de oferecer alternativas de interpretação sobre a natureza dos mercados e suas interações com a sociedade e o governo, bem como sobre a racionalidade dos atores econômicos. No quadro abaixo estão relacionadas diferentes correntes da NSE.

Língua Francesa	Língua Inglesa
<b>MAUSS:</b> contra o utilitarismo; paradigma da dádiva (Caillé e Godbout)	<b>Nova Sociologia Econômica:</b> redes e imersão social da economia (Granovetter)
<b>Economia social e solidária, economia plural</b> (Laville e Roustang)	<b>Evolucionistas e neoschumpeterianos:</b> sistemas sociais de inovação (Nelson, Winter, Dosi, Freeman)
<b>Regulacionistas:</b> instituições e compromissos sociais, modelo de desenvolvimento (Aglietta, Boyer e Lipietz)	<b>Neocorporativistas:</b> governança e democracia social (Schmitter e Streeck, Hollingsworth)
<b>Economia da grandeza:</b> mundos e cidades (Boltanski, Chapiello, Thévenot)	<b>Novos institucionalistas:</b> bifurcação e especialização flexível (Piore, Sabel, Hodgson)
<b>Economia das convenções:</b> mundo da produção e mercado como organização (Favereau, Orléan, Salais)	<b>Socioeconomia:</b> nova disciplina e dupla dimensão da economia (Etzioni, Lawrence e Coughlin)

**Quadro 2 - Abordagens da Nova Sociologia Econômica**

Fonte: Extraído de Lévesque (2007, p. 51)

Possibilidades explicativas de vários fenômenos ligados às Parcerias Tri-Setoriais são encontradas na Nova Sociologia Econômica. Como exemplos, pode-se enumerar desde estudos a partir do paradigma da dávida (CAILLÉ, 2002; MARTINS, 2002; GODBOUT & CAILLÉ, 1999), voltados à discussão sobre solidariedade e práticas de voluntariado, tão propaladas por algumas OSCs e empresas atualmente, até discussões sobre economia plural, cujo foco são as formas cooperativas de organização da produção, que se apresentam em vários empreendimentos de inclusão social (FRANÇA FILHO & LAVILLE, 2004; ALIER, 1998). Além disso, temas como governança de empresas se constituem em objeto de investigação de várias outras correntes da NSE, como a corrente do Neocorporativismo. Para Lévesque (2007), essa corrente da NSE “(...) reconhece a multiplicidade das lógicas de ação (...) o cálculo dos próprios interesses é

acompanhado de outras motivações muitas vezes mais fortes e que provêm da moral, da obrigação, da emoção, da confiança e dos laços sociais. (...) essa abordagem responde em grande parte a uma forte demanda de ética nos negócios e, mais amplamente, na sociedade. (p. 57)"

As correntes que compõem a Nova Sociologia Econômica, apesar de suas diferenças interpretativas, comungam da concepção de que "os mercados não são entes abstratos, neutros e impessoais que a tradição "engenheira" – em oposição à tradição ética – da ciência econômica quis deles fazer" (ABRAMOVAY, 2004, p.8). Além disso, permitem a inserção da discussão sobre questões éticas e suas variantes modernas, como a responsabilidade social empresarial, o controle social sobre instituições, a transparência, o envolvimento de partes interessadas e, sobretudo, as Parcerias Tri-Setoriais, dentro de lógicas explicativas que não se resumem ao econômico, mas dialogam mais profundamente com o político e o social.

#### **4.2 O PÚBLICO E O PRIVADO NAS INTERVENÇÕES EMPRESARIAIS EM PROJETOS SOCIAIS NO BRASIL**

*"Onde há poder, há fragilidade.  
E onde há fragilidade, há responsabilidade."*  
(Paul Ricoeur)

Projetos de intervenção nos problemas sociais desenvolvidos por empresas têm assumido um papel de destaque no cenário empresarial brasileiro recente, através de grande exposição na mídia e mesmo da presença nos debates acadêmicos. Esse fenômeno observado no cenário de negócios brasileiros parece acompanhar tendência que também se manifesta nos países capitalistas avançados.

Se a centralidade atribuída aos projetos sociais de empresas pode representar um avanço da agenda das organizações privadas brasileiras, por outro lado, deve-se atentar para o fato de que muitas estratégias e técnicas de gestão de responsabilidade social inspiram grandes debates, críticas e controvérsias, tanto da opinião pública, que muitas vezes demonstra desconfiança e ceticismo em relação à alegada postura socialmente correta das empresas, quanto no campo acadêmico.

Ao mesmo tempo em que o debate sobre a relevância de projetos sociais implementados por empresas se desenvolve, novos termos e expressões são

veiculadas, tentando imprimir novas concepções e abordagens às antigas estratégias de intervenção nos problemas da comunidade e no relacionamento com as partes interessadas nas atividades empresariais. Dentre essas novas terminologias, destacam-se “Cidadania Empresarial”, “Responsabilidade Social de Empresas”, “Filantropia Empresarial” e “Investimento Social Empresarial”. Outra expressão, que parece assumir grande centralidade é *Stakeholders*, concepção que inspiraria as corporações a orientar suas atividades e estratégias para o atendimento de outras partes interessadas nas suas atividades, que não somente os proprietários ou acionistas (*stockholders* ou *shareholders*). Essa tentativa de conciliação e, até mesmo convergência, de interesses entre todas as partes interessadas desperta debates relevantes, quer seja dentro das próprias discussões sobre a chamada Teoria dos *Stakeholders*, apontando limitações e falhas que precisariam ser superadas através de novos avanços teórico-conceituais (DUNHAM, FREEMAN e LIEDTKA, 2006), quer seja por críticas de fora deste construto teórico, que advogam sua superação nos estudos organizacionais (WEISS, 1995).

A discussão sobre as interações entre organizações da sociedade civil e as empresas é discutida pela Teoria dos *Stakeholders*, uma das principais construções analíticas que discutem essa interação sob a ótica da gestão empresarial. Segundo DONALDSON e PRESTON (1995), três linhas interpretativas podem ser encontradas nos estudos no campo da Teoria dos *Stakeholders*: descriptiva, instrumental e normativa. Os autores, que assumem incisiva defesa da abordagem normativa, destacam a necessidade de envolvimento das partes interessadas na dinâmica das empresas.

Para Weiss (1995), pode-se afirmar que a Teoria de *Stakeholders* goza do status de paradigma no campo dos estudos organizacionais sobre responsabilidade social empresarial, consistindo não apenas em um modelo explicativo e normativo de ação empresarial, mas também um sistema geral de idéias e pressupostos, exemplos padrão e assertivas. Apesar disso, segundo o autor, os fundamentos teórico-conceituais que estruturam a interpretação da postura e ação empresariais baseados na noção de *stakholders* permanecem pouco discutidos, debatidos e criticados. Um primeiro problema residiria na intercambialidade das expressões empresa e corporação, assumidas em grande parte da literatura sobre *stakeholders* como sinônimas, obscurecendo o fato de que os proprietários e não a empresa em si que está no centro da rede de interesses que compõem a organização privada. Além disso, a Teoria de

*Stakeholders* seria marcada por um “argumento de circularidade” quanto à legitimização das corporações no sistema capitalista, visto que a corporação existe por que instituições capitalistas a legitimam e, portanto, não precisariam dos *stakeholders* para tal. Os proprietários teriam responsabilidade junto aos *stakeholders*, que legitimariam a empresa, no entanto, para que a corporação tenha responsabilidade tem que ser legitimada pelo capitalismo. Ao criar obrigações morais, legitima-se a corporação no capitalismo, mas se legitimam as obrigações, legitimam a corporação, que só existe porque as instituições capitalistas a legitimam. Enfim, a Teoria dos *Stakeholders* já partiria da idéia de legitimidade da corporação, para depois dizer que ela está em xeque, para em seguida reforçá-la novamente.

Mas a crítica mais incisiva de Weiss (1995) parece residir no fato de que as abordagens sobre *stakeholders* não colocam em questão a natureza do capitalismo contemporâneo, com a expansão de grandes corporações globais, que detêm grandes capacidades e recursos concentrados e das próprias interações sociais a partir dos princípios utilitaristas da teoria econômica neoclássica, apesar de paradoxalmente negar o utilitarismo. Ao partir do princípio que as empresas e os mercados são formados por nexos de interesses voluntários, a Teoria do *Stakeholders* justificaria o próprio comportamento auto-interessado, apesar de afirmar pretender reprimir e negá-lo.

Jones (1999) identifica na “administração de *stakeholders*” os antecedentes institucionais para que o discurso, bem como a prática, da responsabilidade social empresarial sejam construídos. Para o autor, essa seria condição necessária, mas não suficiente, visto que os decisores nas empresas precisariam desenvolver valores compatíveis com a abertura e o interesse em se responsabilizar pelos impactos e desdobramentos gerados pela organização privada sobre as partes interessadas. Além da dimensão dos indivíduos, Jones (1996) afirma que os chamados níveis sociocultural, nacional, do setor empresarial e da própria empresa também precisariam avançar no sentido de reconhecer e dialogar com os *stakeholders*. Apesar de reconhecer dimensões que extrapolam a racionalidade dos indivíduos, percebe-se que grande parte da literatura dedicada ao campo que se convencional denominar de Ética nos Negócios tem um forte apelo normativo, que resulta com freqüência na recomendação de educação e conscientização dos gestores (DONALDSON e PRESTON, 1995; FREEMAN e REED, 1983).

Para Kreitlon (2004), três correntes podem ser encontrados nas discussões sobre responsabilidade social empresarial e seus temas correlatos, incluindo a Teoria de Stakeholders, a saber: Ética nos Negócios (“*Business Ethics*”); Negócios & Sociedade (“*Business & Society*”); e Gerenciamento das Questões Sociais (“*Social Issues Management*”). Enquanto a primeira corrente seria a precursora desse campo de estudos, com marcada natureza normativa, a segunda vertente procuraria incorporar variáveis sócio-políticas e contratuais (no sentido de interações sociais), ao passo que a terceira perspectiva focaria suas análises na gestão estratégica da ética empresarial, com forte caráter instrumental. Apesar dessas correntes de pensamento partirem de pressupostos e dialogarem com campos de conhecimento distintos, nenhuma delas parece se constituir em um campo de investigação independente e unificado, visto que muitas vezes os elementos conceituais de uma vertente são empregados por outra, e vice-versa.

Outra abordagem, ainda que se coloque em oposição a toda a construção teórico-conceitual das três anteriores, que se faz presente nas discussões sobre as responsabilidades empresariais fundamenta-se na visão da economia neoclássica sobre a natureza da firma. Friedman (1970) é citado com freqüência como exemplo da forte defesa da idéia de que as responsabilidades das corporações se esgotam em seus *shareholders* ou *stockholders*, pressuposto central para a perspectiva neoclássica. As iniciativas que visam maximizar lucros dos acionistas e proprietários, dentro dos rigores da lei, constituiriam a responsabilidade social da empresa e seus gestores. Para o economista americano, ofertar bens e serviços e gerar empregos já esgota a responsabilidade da empresa com a sociedade. Ultrapassar esse ponto seria intervir em esferas diferentes do mercado, sobrepondo desnecessariamente papéis com o Estado e a sociedade civil organizada, o que geraria ineficiências econômicas prejudiciais ao satisfatório e necessário funcionamento do mercado, além de servir de vetor para a difusão do paternalismo e do assistencialismo no acesso aos direitos sociais. Qualquer alteração nessa dinâmica de comportamento auto-interessado dos atores no livre mercado poderia incorrer em ineficiências, que ao final penalizariam toda a sociedade. Por sua vez, os cidadãos, assumidos como consumidores - pressuposto conceitual partilhado por algumas abordagens não neoclássicas, principalmente a “*Social Issues Management*” -, são tidos como capazes de regular o comportamento imoral dos

agentes econômicos. Essa perspectiva desperta críticas decisivas, que vão desde a constatação que dinâmicas de concorrência imperfeita marcam a realidade de vários mercados, passando pelo reconhecimento de que os resultados da responsabilidade social empresarial trazem ganhos competitivos e de lucratividade às empresas, até alcançar a adoção de uma concepção inconsistente sobre a racionalidade auto-interessada dos atores econômicos e as implicações de uma sociedade fundada nas relações de mercado.

A abordagem da Ética nos Negócios, inspirada por contribuições do campo da filosofia moral, ressalta a relevância dos valores e julgamentos morais dos atores econômicos, muitas vezes entendidos como indivíduos inseridos nas organizações, e em sua capacidade e responsabilidade em assumir deveres morais. Apesar de vários autores dessa corrente considerarem diferentes perspectivas dos estudos éticos na filosofia, como por exemplo as noções de ética convencional, consequencialista e deontológica (SCHWARTZ e CARROLL, 2003), a presença de apelos normativos a partir dos imperativos categóricos kantianos é marcante nas discussões, sobretudo pelo caráter normativo das análises nessa abordagem. Outro traço marcante é a centralidade atribuída à formação moral dos gestores, como estratégia para a difusão de práticas de responsabilidade social empresarial. Com isso, faz-se uma contraposição à “mão invisível” dos mercados, bem como à regulação da “mão do governo” (GALBRAITH, 1986), perspectivas que rejeitam uma idéia central para a Ética nos Negócios: a de que as empresas possam ter julgamento moral independente. No entanto, para Weiss (1995), essa parece ser uma das grandes debilidades dessa corrente, na medida em que não reconhece que valores e instituições são socialmente construídos, acabando paradoxalmente por consolidar os fundamentos do mercado e suas dinâmicas de racionalidade auto-interessada como pilares inquestionáveis da sociedade contemporânea.

O reconhecimento das instituições sociais que permeiam e dão sentido às atividades empresariais está no cerne da corrente denominada Negócios & Sociedade. Nesse aspecto, um pressuposto central é o de que a legitimidade das empresas deriva dos papéis que exercem e das expectativas que inspiram junto à sociedade. Relações de poder entre partes interessadas e corporações resultariam idealmente em controle dos abusos econômicos e da própria concentração de poder em conglomerados

empresariais. Nessa abordagem, de caráter eminentemente sóciopolítico, a sociedade é trazida para o primeiro plano das discussões e deixa de se assumida como mera beneficiária das virtudes morais desenvolvidas pelas empresas, como ocorre em alguns abordagens desenvolvidas dentro do campo da Ética nos Negócios.

A perspectiva do Gerenciamento de Questões Sociais fundamenta-se nitidamente no utilitarismo, com destacada concepção instrumental da responsabilidade social empresarial. Para Jones (1996), três pressupostos balizam essa abordagem, a saber, a empresa pode tirar proveito de vantagens de mercado se antecipando a mudanças de valores da sociedade; posturas e ações socialmente responsáveis se constituem em vantagens competitivas para as corporações; e a proatividade permite a antecipação de mudanças na legislação e nas exigências de diferentes formas de controle social, trazendo impactos positivos para o empreendimento no longo-prazo. Segundo Logsdon e Palmer (1988), essas concepções comungam das mesmas crenças do pensamento neoclássico, na medida em que reafirmam que o único interesse legítimo da empresa é perseguir seus próprios interesses, o crescimento e a lucratividade, e consolidam a idéia de que os atores econômicos são movidos pelo estrito auto-interesse, racionalidade instrumental e sentido de utilidade.

O que parece estar em curso, no âmbito da responsabilidade social empresarial, quer seja nos países capitalistas avançados, quer seja em países como o Brasil, é a construção de um discurso de ruptura com o passado e a construção de estratégias que modernizariam práticas empresariais voltadas à responsabilidade pelos problemas sociais e seu combate através de iniciativas de origem no capital privado.

Como destaca Decca (1996), ações sociais desenvolvidas por empresários remontam aos primórdios do capitalismo, sobretudo no momento da Revolução Industrial, quando homens de negócios passaram a oferecer benesses à comunidade de maneira mais regular. Para determinadas organizações que têm como finalidade difundir novos valores e abordagens quanto à Responsabilidade Social Empresarial, como o Instituto ETHOS e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) no Brasil, essas primeiras intervenções de homens de negócios nos problemas comunitários eram marcadas por um profundo assistencialismo, paternalismo e caracterizariam o que se convencionou chamar, com forte viés negativo no caso brasileiro, de filantropia

empresarial, característica que deveria ser abolida da moderna intervenção das empresas nos problemas sociais.

Cabe lembrar que práticas tradicionais de filantropia empresarial eram marcadas não apenas pelo assistencialismo, mas sobretudo por uma forte tendência de controle da força de trabalho e das comunidades. Apesar da máxima de Henry Ford, “*uma empresa deve viver na comunidade e não da comunidade*”, declaração que poderia demonstrar sensibilidade e preocupação com o relacionamento com a sociedade e comunidades locais, as práticas de gestão inicialmente adotadas na fábrica inicial da Ford eram marcadas pela ênfase no controle da mão-de-obra. A intervenção comunitária dessa gestão fordista, sobretudo junto às famílias dos trabalhadores, fundava-se na difusão de valores morais rígidos e disciplinadores dos “desorganizados e fadados à miséria” (BEYNON, 1995).

A concepção assistencialista de intervenção nos projetos sociais marcou grande parte dos projetos empresariais desenvolvidos até a primeira metade do século XX, encontrando seu florescimento principalmente após a crise econômica da década de 30 nos EUA. Para Paoli (2002), Beghin (2005) e Garcia (2004), apesar de várias iniciativas empresariais no Brasil contemporâneo negarem o víeis filantrópico e assistencialista de suas ações junto aos problemas sociais, ele perdura sob novas roupagens nas iniciativas e intervenções sociais de empresas brasileiras. Mesmo entre aquelas que têm se articulado nos últimos anos em associações e grupos voltados à discussão e difusão de práticas e estratégias, que se definem como avançadas e modernizadoras da ética empresarial e dos investimentos sociais de origem no capital privado.

Nas duas últimas décadas, concepções sobre o desenvolvimento de projetos sociais passaram a integrar o repertório das estratégias organizacionais de grandes empresas. Se antes as idéias de filantropia e assistencialismo guiavam os projetos, agora se tenta introduzir abordagens nas quais indivíduos e comunidades, que são alvo das intervenções dos projetos, sejam concebidos como “sujeitos ativos” do processo, caminhando-se para a noção de parceria ou aliança entre empresas, comunidades e organizações da sociedade civil (MEIRELLES, 2005).

No quadro a seguir, são apresentadas algumas transformações sugeridas nas orientações que guiavam as intervenções empresariais em problemas sociais

consideradas anacrônicas e as perspectivas assumidas como mais avançadas na construção de relações entre empresas e comunidades.

Características da Intervenção Sociais	Estratégia Tradicional	Estratégia Inovadora
<b>Relação empresa-comunidade</b>	Assistencialismo Filantropia Paternalismo	Parceria Envolvimento Aliança Co-responsabilização
<b>Noção de indivíduo e de comunidade</b>	Dependentes Incapazes Submissos	Ativos Capazes “Sujeitos do processo”
<b>Aprendizagem de soluções gerenciais e tecnológicas</b>	Via de mão-única da empresa para a comunidade	Via de mão-dupla entre empresa e comunidade
<b>Empresas capazes e/ou responsáveis pela intervenção social</b>	Grandes corporações privadas e estatais	Grandes, médias e pequenas
<b>Sustentabilidade financeira do projeto</b>	Dependência permanente da empresa	Projetos auto-sustentáveis
<b>Retornos para a empresa</b>	Inexistentes ou não reconhecidos publicamente pelo discurso gerencial-empresarial	Múltiplos retornos tanto em termos de relações com o público interno, passando por ganhos competitivos no mercado e atingindo melhoria da reputação junto a diferentes

		<i>stakeholders</i>
<b>Divulgação de ações sociais</b>	Restrita a públicos específicos ou inexistente	Intensiva e extensiva sob a alegação de difusão de boas práticas socioambientais
<b>Área responsável pelas iniciativas de responsabilidade social</b>	Diferentes áreas, com distribuição de atividades <i>ad hoc</i> ou concentração no departamento de recursos humanos	Nova área de relações com a comunidade e/ou departamento de marketing da empresa ou criação de fundação empresarial
<b>Conexão da responsabilidade social com as estratégias de gerenciamento da empresa</b>	Desconexão entre ações socioambientais e atividades geradoras de competitividade e lucro	Composição intrínseca das estratégias de manutenção da competitividade no longo-prazo
<b>Stakeholders ideais para parcerias</b>	Comunidades desempoderadas e em situação de risco social grave ou no entorno geográfico das instalações empresariais	OSCs bem estruturadas, com capacidade de geração de resultados sociais relevantes e sólida reputação
<b>Modelo de Gestão</b>	Desconectado das estratégias e ferramentas de gestão empresarial	Mimetizado a partir das estratégias e ferramentas de gestão empresarial (Gerencialismo)
	Reativa, passiva, corretiva e	Pró-ativa, dinâmica e

<b>Postura com relação aos problemas sociais</b>	defensiva com relação à pressão de <i>stakeholders</i> , sobretudo governos e movimentos sociais	capaz de antecipar problemas e conflitos sociais
<b>Trabalho Voluntário</b>	Sem maiores vínculos com a organização, realizado de forma não profissionalizada e muitas vezes por pessoas externas a organização, como esposas de executivos, ou por empregados em suas horas de não-trabalho	Desenvolvido a partir de fortes vínculos com organização, de forma profissionalizada e executado por empregados, inclusive durante sua jornada de trabalho
<b>Avaliação e Expectativa quanto a resultados</b>	Inexistente ou não reconhecida publicamente (doações a fundo perdido)	Resultados concretos, geralmente no curto-prazo e em realidades ou comunidades específicas
<b>Expressões e concepções comumente associadas às intervenção sociais</b>	Filantropia Caridade Assistência Auxílio Doação Dispêndio	Responsabilidade Social Investimentos Sociais Empreendedorismo Social Cidadania Empresarial Ética nos Negócios

**Quadro 5 - Estratégias Empresariais de Intervenção em Problemas Sociais**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Meirelles (2005); Garcia (2004); Azevedo (2002); Corrulón (2002); Paoli (2002); Falcão (2002); FIRJAN (2002); Fischer (2002); Tachizawa (2002a); GIFE (2001); Chianca, Marino & Schiezari (2001); McIntosh, M. et al (2001); Melo Neto & Froes (2001); Pereira (2001); Carrión

(2000); Cruz & Estraviz (2000); FIEMG (2000); Peliano (2000); Pringle & Thompson (2000); Melo Neto & Froes (1999); Marcovitch (1997).

As abordagens mais recentes encontradas na literatura sobre a concepção e implantação de projetos sociais por parte de empresas partem do pressuposto de que não só a comunidade pode ter grandes ganhos com o suporte empresarial, mas também que as organizações privadas podem se tornar mais produtivas e competitivas à medida em que desenvolvem ações sociais. Dentro dessa concepção, critérios como noção de indivíduo, transferência e aprendizagem gerencial-tecnológica entre as partes, sustentabilidade do projeto e capacidade de equacionamento dos problemas sociais, dentre outros, se transformariam totalmente em relação às práticas tradicionalmente construídas pela intervenção empresarial nos problemas sociais.

O primeiro aspecto significativo é que o paternalismo que caracterizava a relação entre empresa e população assistida pelos projetos sociais teria dado lugar à idéias e práticas como parceria, envolvimento de *stakeholders*, alianças e co-responsabilização. Assim, os projetos passariam a ser concebidos e desenvolvidos em conjunto com as comunidades assistidas, procurando partilhar ações, custos e soluções a serem implementadas. Nessa perspectiva, as comunidades e associações locais assumiriam status de parceiro privilegiado entre os *stakeholders*.

Haveria se modificado também a concepção quanto à relação de aprendizagem entre empresa e comunidade. Anteriormente, a idéia dominante era a de que os indivíduos pertencentes a determinada comunidade desfavorecida seriam incapazes de extrapolar sua condição de miséria e exclusão social. Isso os colocava na posição de assimiladores passivos das soluções tecnológicas e gerenciais fornecidas pelas empresas quanto aos problemas sociais (COSTA, 2002). No entanto, os defensores de uma perspectiva modernizadora do investimento social de empresas afirmam que atualmente a relação com a comunidade pode ser extremamente frutífera para a empresa, visto que formas criativas, de baixo custo e mais adequadas às realidades sociais específicas podem surgir do contato entre gerentes e funcionários com indivíduos “empreendedores”, pertencentes às comunidades atendidas pelos projetos sociais. Assim, a aprendizagem tecnológica e gerencial se daria em via de mão-dupla na relação entre organização e sociedade. Tal concepção desperta vários debates e

controvérsias. Uma delas é a de que grandes corporações transnacionais, com grande poder político, econômico e mesmo simbólico, sobretudo junto às sociedades de consumo de massa, assimilariam saberes tradicionais e locais em um processo denominado por SHIVA (2001) de “biopirataria”, sem as contrapartidas esperadas para comunidades, ampliando a dominância de relações de mercado para bens e esferas da vida antes caracterizadas pela sua natureza pública e coletiva.

Outra idéia dominante é a de que os projetos não podem caracterizar-se pela extrema dependência de uma única fonte de financiamento externa, devendo caminhar para a auto-sustentação no médio e longo-prazos. Esse seria um ponto fundamental para o rompimento das práticas assistencialistas, pois se parte da idéia não de gastos caritativos a fundo perdido, mas da alocação de “investimentos” que devem ser multiplicados através do seu gerenciamento adequado (PEREIRA, 2001), contando para isso com sistemática adoção de técnicas de gestão empresarial para a captação de recursos (GIFE, 2001).

No entanto, o questionamento mais relevante diz respeito à possibilidade de avanço da cidadania através do provimento de políticas públicas por agentes privados, cujos interesses e/ou resultado das ações voltam-se para o aumento do comprometimento de seus trabalhadores com o trabalho e para a melhoria da imagem junto à seus *stakeholders*, inclusive a comunidade no entorno de suas atividades, podendo resultar em maior dependência social do que emancipação (TEODÓSIO e CARVALHO NETO, 2003).

Outra crítica relevante associada à intervenção empresarial em problemas sociais diz respeito aos próprios pressupostos segundo os quais são construídos os modelos de intervenção. Ainda que as possibilidades de ganhos compartilhados entre comunidade e setor privado apontem cenários atrativos para o investimento sociais de empresas, grande parte da literatura gerencial sobre *stakeholders* voltada ao tema distancia-se da idéia do conflito como estruturante das relações sociais, seja ele de natureza econômica, política, cultural, social ou de poder. Ainda que parte da literatura reconheça a existência de conflitos, implicitamente difunde-se a possibilidade de convergência harmoniosa de interesses em torno dos problemas sociais específicos, cuja luta pelo avanço dos direitos seria também empreendida pelas corporações privadas e mitigando ou, até mesmo, eliminando conflitos estruturais,.

Além disso, conceber a provisão de políticas sociais através de agentes privados implica em caminhar em direção ao mercado como instância reguladora do acesso a direitos, fato questionável tanto do ponto de vista teórico-conceitual, como já foi visto anteriormente, quanto do ponto de vista material, sobretudo em se tratando da sociedade brasileira, marcada por constrangimentos estruturais à construção da cidadania e do acesso igualitário a direitos, inclusive os relativos aos bens públicos.

Além disso, a modernização do discurso quanto à responsabilidade social não necessariamente leva ao mesmo reordenamento nas posturas e práticas cotidianas das empresas. Sendo assim, discurso e prática podem se distanciar, negando-se um ao outro e encobrindo o fato de que os fundamentos da estratégia atual de intervenção empresarial nos problemas sociais na prática pode não romper as estratégias anteriores (BEGHIN, 2005; GARCIA, 2004; PAOLI, 2002).

Na verdade, sob o pano de fundo da modernização dos projetos sociais de empresas podem se refugiar práticas tão nocivas quanto as anteriores. Exemplos disso podem ser detectados no fato de ser bastante freqüente no discurso empresarial a negação do assistencialismo. No entanto, em termos concretos, em algumas situações percebe-se a eliminação de qualquer tipo de mecanismo que implique em repasse de bens ou serviços à comunidade sem contrapartidas diretas. No cenário brasileiro, marcado por uma faixa significativa da população abaixo da linha de pobreza e sem acesso a direitos sociais básicos, essa estratégia pode implicar em maior exclusão do que inclusão. Além disso, quando se trata de população em fase de formação, como é o caso da infância e adolescência, grupo focal preferido pelos investimentos sociais empresariais no Brasil (FIEMG, 2000; PELIANO, 2000), a difusão da idéia de trocas contínuas entre atores sociais para alcance de direitos pode resultar numa assimilação incompleta do conceito de cidadania e de democracia, reforçando práticas clientelistas, assistencialistas ou mesmo a difusão implícita ou explícita de que as relações sociais devem ser fundadas sob rationalidades utilitaristas ou instrumentais típicas das trocas mercantis (BEGHIN, 2005; GARCIA, 2004; PAOLI, 2002).

Para Rondinelli e London (2003), as discussões sobre articulações entre organizações da sociedade civil e empresas sobre questões socioambientais ora são vistas como um tipo completamente novo de colaboração pelos gestores empresariais, ora como submetidas à mesma lógica típica das alianças empresariais. Para os autores,

é fundamental se avançar para além dessas dicotomias, analisando como se processam essas interações e quais os seus desdobramentos sobre as estratégias de gestão empresarial. Resultados de investigação sobre essas parcerias levadas a cabo pelos autores indicam que algumas características são semelhantes às tradicionais alianças empresariais, mas se manifestam também relevantes diferenças, ainda pouco exploradas pela literatura.

Segundo Rondinelli e London (2003), podem ser observadas três diferentes dimensões de colaboração entre organizações da sociedade civil e empresas sobre questões sociais: relacionamentos “arm’s-length”, colaborações interativas e alianças intensivas. Enquanto a primeira e a segunda categorias envolvem interações de baixa e moderada intensidade respectivamente, na terceira seriam encontradas não só alianças muito intensas, mas com alto grau de formalização. No quadro abaixo são descritas essas modalidades de interação e suas características principais.

Tipos		Objetivos Empresariais	Objetivos das OSCs	Atividades Empresariais
<b>Arm's-Length</b>	Suporte empresarial para participação de empregados em atividades desenvolvidas por OSCs	Aumentar moral dos empregados; Desenvolver imagem de responsabilidade social; Intensificar o relacionamento com a comunidade.	Obter visibilidade para seus programas; Acessar novos recursos; Recrutar novos voluntários e participantes.	Disponibilizar tempo para atividades voluntárias de empregados; Compensar a participação de empregados; Doar o equivalente doado pelos empregados; Premiar empregados voluntários.
	Contribuições e doações da empresa	Apoiar OSCs; Desenvolver imagem de responsabilidade social; Cultivar potenciais aliados na comunidade.	Acessar novas fontes de recursos; Obter publicidade para programas sociais	Doar dinheiro para OSCs e programas sociais; Doar equipamentos e tecnologia para OSCs; Contribuir com produtos <i>in natura</i> ou equipamentos.
	Afiliação mercadológica entre empresa e OSC	Obter apoio de grupos sociais; Adicionar “valor social” aos produtos; Desenvolver imagem de responsabilidade social.	Acessar novas fontes de renda; Aumentar a visibilidade; Apoiar produtos socialmente responsáveis; Fortalecer mercado para produtos socialmente responsáveis.	Licenciar nome e logomarca da OSC; Obter de apoio da OSC; Participar de campanhas de captação de recursos; Doar através de adicionais de preço dos produtos.
<b>Colaborações Interativas</b>	Certificação de práticas	Obter certificação externa de práticas	Assegurar sustentabilidade de	Criar conselhos de acompanhamento;

	empresariais pela OSC	sociais e ambientais; Oferecer produtos socialmente responsáveis; Desenvolver imagem de responsabilidade social; Prevenir boicotes e protestos.	fontes de recursos sociais e naturais; Modificar as práticas de compra e fornecimento da empresa; Ajudar fornecedores com atividades empresariais responsáveis a expandir mercado para seus produtos e serviços.	Construir acordos para aceitação da certificação pela OSC; Adotar certificação em processos de fornecimento e extração de recursos; Promover e vender produtos socialmente responsáveis.
	Suporte a projetos específicos	Focalizar as contribuições da empresa em atividades e projetos sociais específicos; Desenvolver relacionamentos de médio e longo-prazos em responsabilidade social empresarial; Fortalecer a imagem de responsabilidade social	Obter recursos adicionais de renda; Publicizar projetos de alta prioridade; Obter equipamentos e serviços; Expandir atividades em projetos específicos; Aumentar a habilidade de captar recursos para projetos específicos.	Financiar projetos de intervenção direta nas comunidades; Fornecer equipamentos públicos nos arredores das instalações da emrpesa; Financiar projetos em localidades específicas; Proteger públicos beneficiários específicos.
	Prêmios Sociais e Colaborações Educacionais	Habilitar-se para acessar e disseminar informação social; Construir oportunidades via articulação de redes; Apoiar pesquisas sobre novas abordagens sociais; Disseminar relatórios de performance.	Expandir a pesquisa sobre temas sociais; Influenciar lideranças empresariais; Engajar-se em treinamento e educação; Influenciar políticas públicas sociais.	Financiar pesquisa sobre temas sociais; Participar de seminários; Acessar informação disponível sobre práticas de intervenção em problemas sociais; Patrocinar educação para a gestão social; Colaborar com o governo em forças-tarefa sociais.
<b>Alianças Intensivas</b>		Obter acesso a <i>expertise</i> social; Diversificar perspectivas sobre os problemas sociais; Aumentar a lucratividade; Obter endosso externo para as soluções sociais; Aferir publicidade favorável para esforços de parceria.	Alcançar objetivos sociais; Aprender como as empresas lidam com questões sociais; Influenciar mudanças nas práticas gerenciais da empresa; Ajudar a prevenir práticas empresariais socialmente perversas; Adquirir <i>expertise</i> e recursos das empresas.	Melhoria da performance social e ambiental de plantas produtivas; Mudanças nos processos de manufatura e distribuição.

## Quadro 6 - Tipologia de Colaborações entre Organizações da Sociedade Civil e Empresas

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Rondinelli & London (2003), de forma a voltar a discussão da temática ambiental para a social e simplificar algumas idéias e perspectivas.

Obs.: Tradução livre do autor, com adaptações de expressões para o significado socialmente construído na realidade brasileira.

Rondinelli e London (2003) assumem que as empresas consideram fortemente os custos relacionados a crises de reputação advindos, por exemplo, de pressões de grupos externos. Com isso, evidencia-se também, ainda que uma das motivações é a neutralização de atores conflitivos em relação à empresa. Para os autores, os temores da empresa na parceria podem estar relacionados ao fato da OSCs descobrirem suas debilidades operacionais e levá-las a público, através de intenso “ataque de *advocacy*”. Por outro lado, OSCs correm o risco de seu nome e/ou logomarca e, portanto, sua legitimidade e credibilidade, serem acessadas para certificar práticas e produtos questionáveis do ponto de vista social e ambiental.

Meirelles (2005), ao analisar a literatura sobre alianças e parcerias entre organizações da sociedade civil e empresas detecta variáveis semelhantes às levantadas por Rondinelli e London (2003) como decisivas para o sucesso desse tipo de relacionamento entre instituições. Para os autores, existem seis aspectos decisivos que devem ser considerados e operacionalizados para aprimoramento da performance das alianças entre empresas e organizações da sociedade civil, a saber: identificação de projetos específicos para colaboração e dos recursos requeridos para o processo; formulação de critérios para a seleção de parceiros; desenvolvimento de procedimentos mutuamente aceitáveis para a colaboração; definição clara e precisa de problemas e exploração de soluções viáveis; focalização em tarefas de implementação rápida; manutenção de confidencialidade por todas as partes.

Segundo Rondinelli e London (2003), a literatura sobre parcerias intersetoriais indica que o sucesso depende da habilidade dos participantes em desenvolver com clareza uma “visão estratégica” do fenômeno e das expectativas de benefícios. Além disso, para aumentar o grau de confiança e credibilidade na relação, o caminho seria a identificação de projetos específicos nos quais se necessita de suporte externo à

organização. Essa perspectiva acaba por reproduzir uma visão na qual interações relevantes para problemas sociais se concentrariam em problemas pontuais e/ou projetos específicos, deixando de lado temas estruturais e que não dependem apenas da ação das organizações que se lançam a cooperação. Além disso, situações de conflito são assumidas como indesejáveis e improdutivas, a menos que se manifestem dentro do fluxo de cooperação das parcerias. Essa visão pode acabar por reforçar a idéia de uma sociedade focada em micro-mudanças, subtendendo que caberia ao Estado ou outras organizações da sociedade civil o combate a fenômenos estruturais que levam os problemas sociais.

Os autores desenvolvem uma discussão centrada em variáveis políticas que afetam o modelo, partindo de uma visão econômica da relação, o que torna o modelo fragilizado na compreensão de diferentes motivações e interesses sobre as relações colaborativas entre empresas e organizações da sociedade civil. Muito focado no auto-interesse dos atores, o modelo parece indicar que parcerias intensivas são ideais para as interações entre OSCs e empresas, no entanto, nesse tipo de parceria não há a presença do governo como ator participante. Além disso, as organizações da sociedade civil aparecem como fornecedoras de soluções para os problemas empresariais, podendo se transformar em instituições especializadas em bens concretos, perdendo o foco em lutas sociais mais ampliadas, muitas vezes marcadas pelo conflito entre OSCs e empresas. Outro aspecto criticável do modelo se fato ao fato de pouco se discutir sobre a realidade das comunidades, que só apareceria nos relacionamentos de baixa intensidade. Como se pressupõe trocas de conhecimento entre detentores de conhecimento formal, como por exemplo, especialistas de OSCs e de empresas, os saberes tradicionais da comunidade podem ser desconsiderados ou então, capturados pelos corpos técnicos tanto das organizações privadas, quanto da sociedade civil.

Algumas pesquisas sobre a forma como vêm se processando os chamados investimentos sociais de empresas brasileiras apresentam informações relevantes para se avançar na compreensão e problematização sobre a construção de relações colaborativas entre organizações da sociedade civil e do setor empresarial. Apesar dos dados disponíveis em pesquisas sobre o investimento sociais de empresas no país poderem ser analisados com uma avaliação positiva quanto ao volume de empresas atuando em problemas sociais, quando se analisa a natureza do investimento e os

públicos beneficiados pelos projetos, vários problemas são evidenciados. Segundo relatório da FIEMG (2000), o investimento social das indústrias em Minas Gerais precisaria se modernizar, visto que 49% da amostra pesquisada não possui mecanismos de controle sobre os recursos investidos nos projetos. Além disso, em 58% das empresas pesquisadas o proprietário centraliza as decisões sobre as ações socioambientais e em 75% delas os principais resultados alcançados são a “satisfação pessoal para o dono da empresa e acionistas”. Doações em dinheiro alcançam 67% e de materiais e produtos 66%, contra 33% das empresas que afirmam investir em projetos e programas de apoio à comunidade. A descontinuidade das ações sociais foi detectada em percentual bastante significativo da amostra (47%).

Segundo Azevedo (2000), os dados evidenciam baixa profissionalização do investimento privado, dando margem à focalização inadequada de problemas sociais, práticas clientelistas e assistencialistas associadas à captação de recursos junto às empresas e impactos questionáveis. Para Costa (2002), as empresas privadas distribuem seus investimentos sociais em três esferas diferenciadas, conforme figura abaixo. No primeiro nível, os esforços estão voltados para o público interno da empresa, sendo característica deste tipo de investimento a melhoria das condições de trabalho, da estrutura salarial, da alimentação fornecida e de benefícios aos empregados, dentre outros fatores. No segundo patamar, a organização privada destina recursos e ações para o público localizado no entorno de suas atividades. A comunidade local passa a ser o alvo do investimento privado, sendo comum a construção e a manutenção pela empresa de áreas de esporte e lazer, escolas e outras instalações de provisão de políticas sociais, com restrições maiores ou menores quanto ao público beneficiário. No terceiro nível de ação social empresarial, recursos e ações são focalizados na luta por direitos sociais, independentemente do público-alvo das conquistas estar ou não ligado diretamente à empresa ou às comunidades nas quais opera. Nesse patamar de intervenção das empresas nos problemas sociais, as ações concentram-se em campanhas de conscientização e informação junto à população, grupos formadores de opinião e diferentes instâncias de incidência sobre a formulação de políticas públicas.



### Esquema 3 - Níveis de Investimento Social Privado

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de COSTA (2002).

Para Costa (2002), o padrão desejável de intervenção das empresas nos problemas sociais deve se dar no terceiro nível: a luta por direitos. Avanços mais efetivos na luta por direitos seriam alcançados, ao passo que retornos significativos seriam obtidos pelas empresas, na medida em que associariam sua imagem de maneira duradoura a campanhas de defesa de direitos, cujo alvo principal são públicos formadores de opinião. No entanto, o autor reconhece que a maioria dos investimentos realizados por empresas no país se focalizam no segundo nível (entorno geográfico de suas plantas).

O que se percebe são possibilidades de ganhos bem como armadilhas nos diferentes níveis de investimento social privado. Atuar na defesa de direitos mais amplos pode reduzir a dependência das comunidades locais em relação à intervenção das empresas, no entanto caminha-se para uma esfera de ação mais ideológica, no qual interesses, rationalidades e concepções entram em choque sobre a construção de consensos em torno de direitos sociais. Ao mesmo tempo em que esse espaço de embate simbólico pode servir para aprofundar a cidadania e a articulação entre grupos

com interesses diferenciados, pode também incorrer na captura por atores sociais mais organizados e dotados de maiores recursos no jogo político.

Outro aspecto complicador da atuação social das empresas é que muitas vezes o investimento social privado não se desenvolve tendo os níveis de ação de Costa (2002) como etapas evolutivas, ou seja, pode-se caminhar para intervenções no terceiro nível sem que ações consistentes aconteçam no primeiro e segundo níveis. Se com as transformações no mundo do trabalho ocorridas nas últimas décadas os trabalhadores viram várias de suas conquistas sociais retrocederem (ANTUNES, 1999), estratégias mais recentes de gestão têm se pautado pelo frequente recurso a demissões em massa e terceirizações (SENNETT, 2006; AKTOUF, 1996; RIFKIN, 1995), que acentuam a debilidade das conquistas sociais na esfera das políticas organizacionais internas. Sendo assim, investimento social comunitário e em defesa de direitos ampliados pode conviver com retrocessos nas condições de trabalho, na estrutura salarial, na participação dos trabalhadores nos processos decisórios das corporações, dentre outros aspectos das práticas gerenciais internas (Teodósio, 2000). Isso pode gerar sérios problemas em termos de avanços de posturas individuais e coletivas socialmente mais corretas, gerando resistências explícitas e implícitas a propostas de responsabilidade social que podem parecer mais preocupadas com o ambiente externo (comunidade) do que com o ambiente interno da organização.

Esse tipo de ação social pode gerar efeitos complicadores para as organizações privadas no futuro, resultando em maior pressão dos movimentos sociais sobre suas práticas trabalhistas (LITVIN, 2003; KLEIN, 2002). Permanece a dúvida quanto à efetividade dessas intervenções e sua capacidade de promover bases consistentes para um reordenamento das agendas de provisão de políticas sociais. Diante desse quadro, a construção da cidadania através da ação social das empresas pode operar de maneira cíndida, elegendo parcelas da população e determinadas causas como alvo de suas políticas e relegando a um segundo plano outros grupos sociais, comunidades e/ou causas. O paradoxo é que a cidadania pode chegar a grupos historicamente excluídos do processo de construção dos direitos no país, como trabalhadores agrícolas, mulheres, populações ribeirinhas e crianças, enquanto os grupos anteriormente “premiados” por essas conquistas, como os trabalhadores urbanos, vêm seus direitos, inclusive os de acesso aos direitos sociais, serem gradativamente debilitados.

Pesquisas como a da FIEMG (2000), Peliano (2000), FIRJAN (2002) e GIFE (2001) demonstram que há uma concentração de investimentos empresariais em três temas básicos: criança e adolescência, educação e meio-ambiente. Causas como as do movimento pelos direitos dos homossexuais, por exemplo, que têm um potencial significado de despertar resistência por parte de grupos conservadores, com desdobramentos perigosos para as empresas em termos de reação de seus consumidores (KLEIN, 2002).

Nesse cenário, não é de estranhar que públicos como populações indígenas, mulheres e outros grupos em situação desfavorável recebam tão pouca atenção dos projetos sociais de empresas no Brasil, não ultrapassando individualmente o percentual de 10% das amostras pesquisadas, ainda que vários estudos e autores apontem essas populações como centrais nos processo de avanço da cidadania nos países em desenvolvimento (SEN, 2000; MORIN, 2000). Manifestam-se novamente os dilemas do papel empresarial nas políticas, programas e projetos sociais, reforçando-se a necessidade de que o investimento social privado, quer seja realizado por OSCs ou empresas, seja visto como complementar e/ou não substituto à ação do Estado. Caso isso não ocorra, grupos menos organizados, desempoderados ou cujas demandas sociais não tenham visibilidade na mídia correm o risco de serem preteridos na provisão de políticas.

Essa complementaridade entre Estado, sociedade civil e capital privado não implica assumir a idéia de convergência de interesses entre essas esferas. Além disso, não se deve perder de vista o fato de que articulações virtuosas para a provisão de políticas sociais podem ser estabelecidas entre governos, OSCs e empresas.

A pesquisa do GIFE (2001) também aponta a formação de redes de provisão de políticas como uma forte tendência no comportamento do investimento empresarial privado: 77,5% de suas instituições trabalham em articulação com governos, 75% com OSCs e 50% com organizações de base comunitária.

No entanto, a articulação entre empresas e OSCs aparece muitas vezes na literatura sobre *stakeholders* e no discurso de lideranças empresariais como elemento automático de modernização das instituições não-lucrativas, sendo destacados apenas os fatores positivos em torno dessa aproximação. Um dos pontos mais discutidos é a

profissionalização dos quadros das OSCs e das organizações comunitárias, através do contato com as empresas privadas.

Para Falcão (2001), empresas operam como fator de profissionalização de organizações da sociedade civil, na medida em que transpõem para a área suas competências na elaboração de projetos, com decisivos desdobramentos na ampliação da captação de recursos. No entanto, a presença das empresas na área social não necessariamente aumenta o volume de recursos destinados às OSCs. Efeitos contrários parecem ser mais perceptíveis na realidade contemporânea brasileira. Parece ser recorrente no discurso de gestores de organizações da sociedade civil reclamações quanto à dificuldade de captação de recursos. Nem sempre atuando como autênticas parceiras das OSCs, as fundações empresariais apresentam-se como forte competidoras por recursos, drenando investimentos públicos governamentais e internacionais anteriormente destinados estritamente às OSCs (ARANTES, 2002).

Outro fenômeno observado por Fischer et al (2003) é a tendência das empresas brasileiras em investirem em projetos específicos junto às comunidades locais, com ciclos de vida bem definidos, procurando não estabelecer vínculos duradouros com nenhum projeto específico. Por detrás dessa tendência, estaria o princípio de manutenção da independência decisória da empresa quanto aos seus investimentos sociais. Com isso, fontes de recursos vinculadas a fundações empresariais, assim como parte considerável dos organismos internacionais, têm estabelecido exigências para o financiamento de projetos que vão desde a proibição de gastos com infra-estrutura e custeio até a obtenção de fontes alternativas para sustentação econômico-financeira de iniciativas de intervenção nos problemas sociais (PEREIRA, 2001). Diante de tal quadro, a captação de recursos junto às empresas apresenta significativas dificuldades, bem como a manutenção das parcerias estabelecidas.

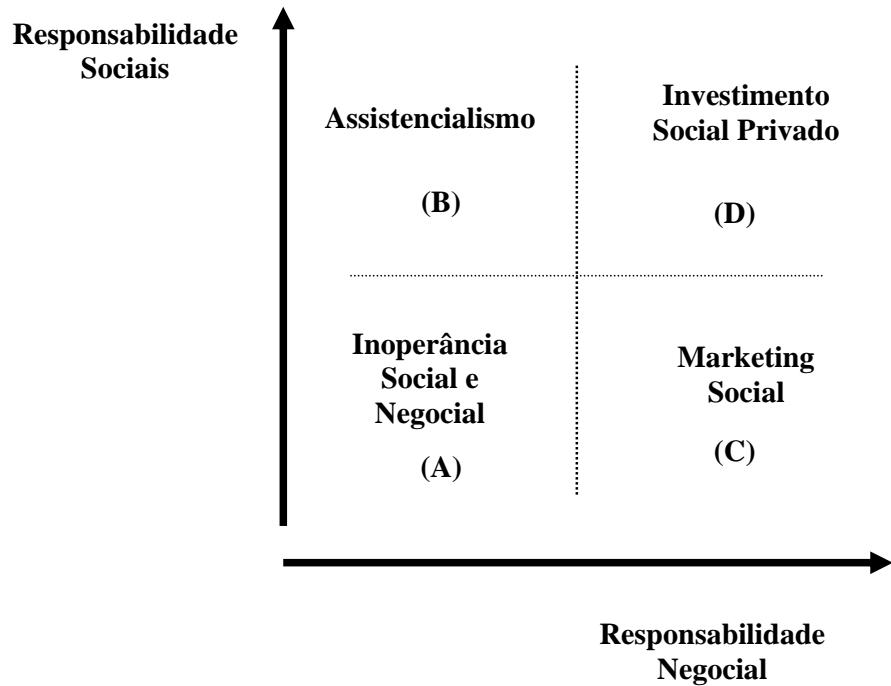
Mas não só o montante de recursos aplicados em organizações da sociedade civil e as próprias organizações beneficiadas devem ser analisados. É importante estudar os processos decisórios envolvendo o repasse de recursos. Grande parte da literatura sobre relações norte-sul entre organismos internacionais e OSCs detecta níveis elevados de centralismo na definição de agendas sociais (BEBBINGTON, 2002; CARVALHO E SACHS, 2001; ARISTIZÁBAL, 1997; GORDENKER E WEISS, 1996). Estudos apontam tendência semelhante na relação entre OSCs e empresas privadas no Brasil

(BEGHIN, 2005; GARCIA, 2004; PAOLI, 2002). Muitos dos processos pretensamente participativos de definição de agendas acabam reproduzindo o que Pateman (1992) denomina de pseudoparticipação: rituais de encontro dos atores nos quais decisões fundamentais já estão tomadas, mas se reproduz uma dinâmica de interação entre os indivíduos na qual se produz a sensação de participação efetiva. Outra forma de manifestação da pseudoparticipação se processa quando decisões fundamentais já foram tomadas, cabendo aos atores locais apenas definições em assuntos secundários, geralmente vinculados ao “como” atingir tais metas e não às próprias metas em si.

A expressão “parceria”, comumente utilizada para definir a relação entre empresas, o Estado e as OSCs apresenta-se carregada de simbolismo. Na verdade, essa expressão tenta associar um caráter de relações simétricas entre atores cujo poder de negociação é bastante diferenciado. A própria definição de “parceria” contida no relatório GIFE (2001) engloba atividades pontuais e esporádicas desenvolvidas em articulação com outros atores locais como pertencentes ao rol das parcerias do grupo. Estudos de Teixeira (2002) e Dulany (1999), dentre outros autores, demonstram que a discrepância de poderes e capacidades negociais é característica frequente nas articulações entre empresas e OSCs, favorecendo os primeiros. Nesse sentido, as indagações de Maciel e D`Ávila (1995, p. 245 apud Layrargues, 1998) assumem grande relevância:

“Ao promover uma ação de desenvolvimento por meio de “cooperações técnicas”, estamos cumprindo que (tipo de) missão? A transmissão – de novas ou mais adequadas tecnologias – ou a submissão – dos menos aptos aos mais avançados?” (p. 140)

Azevedo (2000) elaborou um esquema interpretativo com o objetivo de avaliar o posicionamento das empresas frente à responsabilidade social. Quatro momentos poderiam ser encontrados entre as corporações privadas no que tange a suas estratégias de intervenção nos problemas sociais, conforme é apresentado na figura abaixo.



**Esquema 4 - Dimensões da Responsabilidade Social Empresarial**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Azevedo (2000).

Os quadrantes são formados a partir de dois vetores: responsabilidade social e responsabilidade negocial. Por responsabilidade social o autor entende todo e qualquer tipo de investimento empresarial que envolva não apenas contrapartidas para seu público interno (trabalhadores, gestores, dentre outros) como também recursos, serviços e produtos destinados ao público externo, ou seja, os *stakeholders* (comunidades, consumidores, ONGs, dentre outros). Responsabilidade negocial é compreendida como o compromisso da organização com seus proprietários/acionistas em termos de lucratividade e perenidade do investimento, tal qual pressuposto por Friedman (1970). O modelo desenvolvido por Azevedo (2000) busca compatibilizar lucratividade empresarial com responsabilidade social e se inscreve na abordagem da Gestão das Questões Sociais.

No quadrante A encontram-se corporações com baixa performance competitiva no negócio e nenhuma intervenção social. É importante destacar que nesse momento a

organização não atende nem aos requisitos de seu papel segundo a abordagem neoclássica de Friedman (1970), defensor da idéia de que a única responsabilidade da empresa é a negocial.

O modelo analítico de Azevedo (2000) propõe a evolução da intervenção das empresas nos problemas sociais dos quadrantes B e C para o chamado “Investimento Social Privado” (quadrante D). Na área B estariam concentrados os investimentos que não se baseiam em nenhum tipo de retorno para a corporação privada, tomando como principais beneficiários apenas os grupos sociais favorecidos pela empresa. Esta dimensão de responsabilidade social empresarial aparentemente seria a desejável, tendo-se em vista a autonomia dos atores diante da interação com a empresa. Haveria maiores condições de garantia dessa autonomia, tendo em vista o fato de a empresa repassar recursos sem esperar retornos em termos de negócio. No entanto, Azevedo (2000) afirma que no quadrante B reforça-se o assistencialismo e o centralismo das decisões de investimento empresarial. Além disso, em momentos de crise de rentabilidade do negócio, os investimentos social poderiam se tornar alvo direto de cortes, visto que não seriam considerados elementos agregadores de competitividade para a empresa. O resultado seria a fragmentação de ações e a reduz da capacidade de manutenção dos projetos sociais.

No quadrante C se encontrariam estratégias consideradas espúrias por grupos empresariais como o GIFE e o ETHOS. Particularmente estes dois grupos de associação de empresas têm implementado campanha junto aos gestores de empresas privadas para que o conceito e as práticas do chamado Marketing Socioambiental sejam substituídas pelo novo conceito de “Comunicação para Causas Sociais” ou simplesmente “Comunicação Social”. Assim como Azevedo (2000), o GIFE e o ETHOS associam ao “Marketing Social” todas as intervenções empresariais sobre os problemas sociais que visam primordialmente assegurar maior espaço junto à mídia e fidelizar clientes, em detrimento de impactos mais consistentes sobre a realidade ambientais e comunitários.

Apesar do quadrante C assegurar ganhos de competitividade à empresa, grande parte da literatura sobre responsabilidade social empresarial aponta os riscos advindos deste tipo de estratégia. Klein (2002) enumera vários casos de desgaste da imagem institucional no longo-prazo, à medida em que resultados sociais inexpressivos ganhem

visibilidade na mídia. Pringle e Thompson (2000) alertam para a complexidade e as ameaças envolvidas na manipulação de grupos formadores de opinião e movimentos sociais. McIntosh et al (2001) demonstram que esse tipo de estratégia empresarial fundamenta-se no curto-prazo, ao contrário da grande maioria das experiências bem sucedidas de intervenção empresarial nos problemas sociais.

O quadrante D seria o desejável porque compatibilizaria resultados sociais relevantes com ganhos competitivos para a empresa, fazendo com que seus projetos adquiram maior capacidade de manutenção no longo-prazo, estando menos sujeitos a variações decorrentes de mudanças de diretoria, crise empresarial ou inversão das prioridades estratégicas. Segundo Azevedo (2000), neste quadrante o gasto com projetos sociais passa a ser considerado investimento.

O modelo analítico de Azevedo (2000) não é construído sob o pressuposto do conflito como categoria social relevante e presente nos fundamentos da ação social, concepção relevante para se problematizar as iniciativas e projetos de responsabilidade social e as Parcerias Tri-Setoriais. Ainda assim, ele permite que se elucide interesses divergentes entre os atores sociais provenientes das esferas da sociedade civil, mercado e governo. Através dele, mas sem se apegar aos seus pressupostos, pode-se avançar para além de grande parte da literatura sobre *stakeholders*, extremamente normativa e pouco fundamentada em pressupostos e modelos explicativos consistentes, como afirma Weiss (1995) ao avaliar a produção de conhecimento sobre o tema.

No entanto, cabe destacar que diferentes práticas e posicionamentos podem ser observados quanto aos investimentos sociais de uma mesma empresa. Cruz e Estraviz (2002) afirmam que é comum encontrar no meio empresarial a pulverização do investimento sociais em inúmeros projetos, negociados e acompanhados por diferentes áreas e gestores. Esse é um dos argumentos que reforça também a idéia de que a profissionalização e o avanço das práticas de gerenciamento das OSCs podem resultar em menor volume de recursos disponíveis para as causas sociais. Segundo os autores, ao organizar e concentrar os investimentos sob a coordenação de determinada área, busca-se racionalizar os gastos, maximizando os retornos do investimento. Nesse ponto aparecem também as contradições e ambigüidades das parcerias para intervenção em problemas sociais, visto que ao se premiar a eficiência e colocar o princípio do correto

gerenciamento de recursos financeiros e os retornos em termos de resultados operacionais como referências centrais para o financiamento da gestão de projetos sociais, a competição por recursos pode premiar os mais aptos e relegar ao esquecimento os menos aptos, mesmo sendo mais legítimos ou relevantes em termos de carência de direitos. Isso é o que parece estar por detrás das preocupações de Fischer (2002), quando coloca que a sustentabilidade de uma organização da sociedade civil pode implicar na insustentabilidade da sociedade civil organizada.

## 5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

*“A imaginação é mais importante que o conhecimento.”*

(Albert Einstein)

O presente trabalho se inscreve no âmbito da pesquisa qualitativa, visto que procura discutir a construção de Parcerias Tri-Setoriais a partir da ação social e o discurso construído pelos atores envolvidos nesse fenômeno colaborativo, bem como problematizar seus desdobramentos sobre a esfera pública e a construção da cidadania na realidade brasileira (GODOY, 2006). Para tanto, foram analisadas três experiências de articulação tri-setorial que envolvem a participação dos chamados “Líderes-Parceiros” da Regional Sudeste, Distrito Federal e Goiás da Fundação AVINA no Brasil.

Presente em onze (11) países da América Latina e atuando em diferentes frentes da intervenção socioambiental, que vão desde a consolidação da governança democrática, passando pela promoção da equidade e do desenvolvimento sustentável até chegar à conservação de recursos naturais, a Fundação AVINA se constitui em um exemplo de organização internacional envolvida na construção de parcerias em projetos sociais. Sua atuação se dá através dos chamados “Líderes-Parceiros”, fornecendo apoio financeiro e suporte ao contato e articulação desses membros e seus projetos e organizações com outros indivíduos e organizações consideradas importantes para as iniciativas que desenvolvem.

No âmbito da Regional Sudeste, Distrito Federal e Goiás, uma das quatro (4) divisões dessa fundação no país, foram analisadas preliminarmente várias iniciativas de intervenção em problemas socioambientais vinculadas ao total de seus “Líderes-Parceiros”, que totalizam aproximadamente sessenta e quatro (64) indivíduos. Três (3) experiências que possuíam efetivamente características de articulação tri-setorial foram selecionadas: os programas “Um Milhão de Cisternas” (P1MC) e “Além das Letras” (AL) e o projeto “Novas Alianças” (NA), visto que na maioria das vezes os projetos e iniciativas desenvolvidos se caracterizavam pela bi-setorialidade, com marcada presença de articulações colaborativas entre atores da sociedade civil organizada e do mercado. Além de reproduzir um fenômeno detectado por outros estudos que discutem a construção de parcerias em iniciativas de intervenção em problemas sociais, a maior

ocorrência de relações de colaboração entre governos e OSCs ou OSCs e empresas (VERNIS et al, 2007; MEIRELLES, 2005; SELSKY e PARKER, 2005), essa característica dos projetos desenvolvidos no âmbito da Fundação AVINA é também influenciada pelo fato dessa organização da sociedade civil não aceitar em seus quadros de líderes-parceiros indivíduos vinculados à órgãos de Estado.

O P1MC busca a ampliação e melhoria do acesso à água na região do Semi-Árido Brasileiro, enquanto o NA volta-se à incidência e controle orçamentário por parte de conselhos municipais nas políticas de infância e adolescência desenvolvidas em cidades do Estado de Minas Gerais. Já o AL visa ao aprimoramento das práticas didático-pedagógicas de produção de textos no ensino fundamental de escolas públicas.

A pesquisa está articulada a uma proposta de investigação do *Research Center for Leadership in Action* (RCLA) da *Wagner School of Public Service* da *New York University* (NYU), que envolve a realização de investigação semelhante em projetos que contam com a participação de líderes-parceiros da Fundação AVINA na Colômbia. Dessa forma, realizaram-se reuniões com a equipe central de coordenação da pesquisa, formada por membros do RCLA, pesquisadores brasileiros e das experiências colombianas em dois momentos: uma reunião inicial em *New York* e outra em Bogotá. Nessas reuniões, foram discutidos os marcos teóricos estruturantes do trabalho, recortes epistemológicos de investigação e procedimentos metodológicos para a coleta, tratamento e análise dos dados. Além disso, contatos constantes foram realizados a distância para discutir e definir encaminhamentos sobre a operacionalização da pesquisa.

Dois eixos distintos de orientação metodológica e coleta e tratamento de dados foram operacionalizados, através da divisão de papéis entre as equipes de investigação em cada realidade nacional. Uma das estratégias de pesquisa empregada envolveu o desenvolvimento dos chamados “Círculos de Ação e Reflexão” (CARs) ou “Cooperative Inquiries” (CIs), em sua denominação na língua inglesa. A outra opção metodológica para análise das experiências se inscreve na perspectiva denominada por Buraway (1998 e 1991) de Estudos de Caso Estendidos (“*Case Studies Extended*”).

O presente relatório de pesquisa é fruto do desenvolvimento dos Estudos de Caso Estendidos, apesar de recorrer a informações obtidas através dos CARs realizados, sem que, no entanto, fundamente-se nos pressupostos epistemológicos e

metodológicos da produção de conhecimento através dos processos de “ação-reflexão”. O CI pressupõe que as fronteiras entre “sujeito” e “objeto” de investigação sejam rompidas através da realização de reuniões periódicas e seqüenciais envolvendo os atores que constroem práticas sociais (OSPINA et al, 2006; HENRON e REASON, 2001; HERON e REASON, 1995; TRAYLEN, 1994). No caso da presente pesquisa, essas práticas e o objeto central discutidos nos CIs estavam relacionados à construção de Parcerias Tri-Setoriais. Nesses encontros, os participantes definem, com o apoio de uma equipe de pesquisadores que atuam como “facilitadores” dos debates (OSPINA et al, 2006; HERON, 1999), perguntas que gostariam de responder vinculadas à sua vivência da ação social analisada. Ao final de cada encontro os participantes retornam para suas atividades cotidianas com o compromisso tentar implementar algumas das orientações que foram discutidas e consensadas nas reuniões de CAR e refletir sobre essas novas práticas. Tais tentativas de transformação da realidade são objeto de discussão e problematização nas reuniões subseqüentes até se chegar à última reunião. Como objetivo final dos encontros coloca-se a produção de algum tipo de sistematização de conhecimento, geralmente um documento escrito, de autoria coletiva, no qual se expressam vivências e sobretudo orientações para auxiliar outros indivíduos envolvidos e/ou interessados na ação social desenvolvida. Nesta investigação, os participantes optaram por redigir um documento contendo sua vivência e suas aprendizagens sobre a construção de Parcerias Tri-Setoriais.

Os estudos de caso estendidos operam dentro de bases mais ortodoxas de investigação, nas quais os recortes entre “sujeito” e “objeto” de pesquisa são mais precisos e a vinculação com a *práxis* distancia-se do caráter normativo e pautado na intervenção na realidade social, característico dos CARs. Cabe destacar que o “*Case Study Extended*” não equivale aos chamados “estudos de caso múltiplos”, nem tampouco se resume à pesquisa de um determinado caso ou de casos múltiplos, como poderia se dar no modelo tradicional de “estudos de caso” discutido por Yin (1998) ou em variações desse método (GODOI, 2006; TEODÓSIO, 2000a).

A proposta dos estudos de caso estendidos, segundo Buraway (1998), é tentar ultrapassar as limitações clássicas advindas dos estudos de caso, sobretudo quanto à generalização de resultados e contribuições para as discussões mais amplas dos constructos teóricos (GODOI, 2006; BYRMAN, 1992; BRUYNE, HERMAN, e SCHOUTHEETE,

1991; GOODE e HATT, 1972), ou seja, procura-se contrapor justamente àquilo que para muitos constitui a debilidade central das pesquisas através de casos. Para Eliasoph e Licherman (1999), os estudos de caso estendidos possibilitam a construção de teorias sociais críticas a partir de realidades concretas da vida em sociedade. Devido a essa natureza da proposta metodológica defendida por Buraway (1991), faz-se necessário diferenciá-la de outras vertentes que propõem variadas formas de dialogar com a realidade e operar contribuições para a elaboração de narrativas teóricas. Para o autor, o “*case study extended*” se insere dentre as correntes metodológicas que se apresentam como respostas às críticas provenientes de concepções positivistas acerca da produção de conhecimento científico e se inscreve no campo da observação participante nas ciências sociais. O quadro abaixo indica alguns posicionamentos e distinções dos “estudos de caso estendidos” frente a outros métodos de investigação que procuram se distanciar dos parâmetros positivistas de investigação.

		Significância da Situação Social	
		Particular	General
Nível de Orientação da Análise	Micro	Etnomedologia	“Grounded Theory”
	Macro	Estudo de Caso Estendido	Método de Caso Interpretativo

### Respostas às Críticas da Observação Participante

Fonte: Extraído de Buraway (1991, p. 273)

Obs.: Tradução livre do autor.

Segundo Burawoy (1998), faz-se necessário desenvolver propostas reflexivas de ciência, capazes de romper os princípios epistemológicos positivistas e promover o diálogo entre “nós” e “eles”, entre os cientistas sociais e as pessoas estudadas. Nessa perspectiva, a produção de conhecimento se concretiza a partir da interação do

“estoque de teoria acadêmica” com a “teoria popular ou as narrativas endógenas” em realidades locais. Essa dimensão considera que múltiplos diálogos e explicações sobre fenômenos empíricos entre “observador” e “participantes” levam a um segundo “diálogo” entre processos locais e forças extra-locais, que por sua vez só podem ser compreendidas através de um terceiro patamar: “*dialogue of theory with itself*” (p. 5).

O autor estabelece distinções sobre os recortes epistemológicos e metodológicos de investigação, classificando-os segundo o método de pesquisa, as técnicas de investigação empírica e o modelo científico. Os estudos de caso estendidos se constituiriam em um método de pesquisa, pautado por técnicas qualitativas de coleta de dados, tais como entrevistas e observação participante e se enquadrariam dentro de um modelo científico reflexivo (em oposição ao positivismo).

As diferenciações do “*case study extended*” frente à etnometodologia, aos estudos de caso interpretativos e à “*grounded theory*” trariam a esse método a possibilidade de contribuir para a revisão e construção de macro narrativas teóricas, ao mesmo tempo em que se promove um profundo diálogo com micro-realidades locais vivenciadas pelos atores sociais. Para Buraway (1991), a etnometodologia assume o “mundo macro” não como um mundo real, mas sim como fruto da construção dos participantes em suas realidades únicas, das quais não haveria nenhuma objetividade e relevância em extraír meta-narrativas. Já os estudos de caso interpretativos também “colapsam” as distinções entre macro e micro níveis ou entre as dimensões particular e geral, mas em outra direção. As particularidades encontradas em cada situação ou realidade específica seriam uma expressão de dimensões gerais ou do macro nível de construção social. Por fim, na perspectiva da “*grounded theory*”, construções seriam decorrentes de induções operadas a partir de dados da realidade concreta e comparações através de contextos sociais específicos (EISENHART, 2001)

Ao contrário dos três outros métodos, o estudo de caso estendido construiria “explicações genéticas” a partir de situações particulares, na medida em que “*adopts a situational analysis but avoid the pitfalls of relativism and universalism*” (Buraway, 1991, p. 276). Nesse constructo metodológico, a noção de significância adquire uma dimensão diferente daquela entendida pela análise estatística, que se pauta na generalização a partir de uma amostra da população. Ao contrário, busca-se uma “significância societal”, na medida em que “*tells us about society as a whole rather than*

*about the population of similar cases*" (p. 281). Em síntese, "the extended case method applies reflexive science (...) in order to extract the general from the unique, to move from the "micro" to the "macro", and to connect the present to the past in anticipation of the future, all by building on preexisting theory" (BUROWAY, 1998, p. 5).

A escolha por esse método justifica-se pela própria problematização da pergunta de investigação, que procura analisar as implicações das Parcerias Tri-Setoriais sobre a esfera pública e a construção da cidadania (fenômenos que remetem à dimensão macro), mas que são construídos pelos atores em suas práticas cotidianas, através de habilidades sociais que se manifestam a partir de realidades micro-sociológicas (FLIGSTEIN, 2007). Através do estudo de caso estendido pode-se operar a transição de realidades micro, passando por dimensões meso, defendidas por Fligstein (2007) como centrais para o entendimento de ações de cooperação entre atores, até se chegar à dimensão global das Parcerias Tri-Setoriais na esfera pública.

Dessa forma, as estratégias para coleta de dados se pautaram em dois recortes no desenvolvimento dos estudos de caso estendidos. O primeiro deles se concentrou nos atores articuladores das organizações governamentais, empresariais e da sociedade civil envolvidos nas negociações para o desenvolvimento das parcerias, denominados nessa pesquisa de "articuladores globais". No segundo corte, foram analisados casos reconhecidos e indicados por esses atores como experiências bem sucedidas dentro do conjunto de intervenções em realidades específicas desenvolvidas por cada uma das Parcerias Tri-Setoriais analisadas. Assim, foram visitadas três cidades e coletados dados dentre atores de localidades nas quais operam cada um dos projetos investigados. Na análise do programa Um Milhão de Cisternas foram visitados os municípios de Feira de Santana e Serrinha na Bahia, ao passo que na investigação sobre o projeto Novas Alianças foi pesquisada a cidade de Governador Valadares em Minas Gerais e, finalmente, para discussão do programa Além das Letras foi pesquisado o município de Petrópolis no estado do Rio de Janeiro.

A coleta de dados se processou através do acesso a fontes secundárias e primárias de informações. Visitas aos sítios das iniciativas na Internet, análise de relatórios de monitoramento e avaliação, leitura de material de divulgação e acesso a artigos publicados sobre as experiências analisadas se constituíram nas principais estratégias de levantamento de informações secundárias. Já a coleta de dados primários

envolveu a realização de entrevistas semi-estruturadas com os atores imbricados nas Parcerias Tri-Setoriais tanto no nível de articulação global, quanto nas localidades visitadas. Além disso, a equipe de investigação participou dos CARs como observadora e grupo de suporte, registrando e sistematizando falas dos atores e interagindo com os participantes da atividade.

Nas visitas de campo à localidades também surgiram oportunidades para que os pesquisadores pudessem participar de vários processos envolvendo a operacionalização dos projetos, alguns deles na condição de observadores e outros na posição de componente das equipes de atividade dos projetos. Exemplos disso aconteceram no caso das visitas para avaliação das famílias da comunidade do “Canto” em Serrinha, que receberam cisternas no programa P1MC, na participação em uma audiência pública sobre o orçamento da infância e adolescência em Governador Valadares na experiência do NA e na observação de uma reunião de coordenadores de professores em Petrópolis na análise do programa Além das Letras.

Procurou-se coletar os dados de forma a favorecer a interação comunicativa com os atores pesquisados, em detrimento da rigidez e seguimento estrito do planejamento das atividades de levantamento de informações em campo. Dessa maneira, a coleta de dados se aproximou das práticas investigativas que Thiolent (1997) e Serra e Jaime Júnior (1995) propõem para a pesquisa-ação e participante, de forma a promover o diálogo entre “nós” e “eles”, conforme colocado por Buraway (1998), e dotar as entrevistas da “plasticidade” necessária para a compreensão da realidade social analisada (GODOI e MATTOS, 2006).

A equipe de investigação dos estudos de caso estendidos foi composta por um coordenador, autor deste documento, e três bolsistas de iniciação científica, graduandos das áreas de Administração (1) e Relações Internacionais (2). Cada cidade visitada para análise das Parcerias Tri-Setoriais em sua dimensão local foi investigada por três pesquisadores, sempre com a presença do coordenador dos trabalhos e com a recomposição das duplas de bolsistas, de forma que todos os alunos investigaram dois casos. Antes das visitas de campo foram feitos treinamentos, que consistiram na realização de dois *workshops* com especialistas sobre pesquisa qualitativa e coleta de dados em campo e de quatro entrevistas semi-estruturadas com participantes do projeto Novas Alianças na cidade de Belo Horizonte em Minas Gerais, base da equipe de

pesquisa. Esses treinamentos serviram também para testar os instrumentos de coleta de dados e acabaram por gerar informações que se fizeram úteis para a discussão da experiência do NA.

Entrevistas semi-estruturadas também foram realizadas em Brasília, São Paulo, Belo Horizonte e Feira de Santana pelo coordenador da equipe de pesquisa com os chamados “articuladores globais” das três experiências analisadas. Além disso, uma entrevista foi realizada por telefone, sendo que todas as conversas foram registradas em gravador digital e transcritas mediante recorte das falas principais sobre cada tema abordado no roteiro. As questões levantadas junto aos entrevistados foram elaboradas a partir de um protocolo de pesquisa construído nos encontros de todas as equipes de investigação na reunião realizada em Bogotá, que serviu de referência para a condução da pesquisa (vide anexo 1). Três roteiros de entrevistas foram desenvolvidos, respectivamente para os “articuladores globais” das parcerias, para os chamados “articuladores locais” e para os públicos mais próximos das comunidades atendidas (vide anexos 2, 3 e 4). Os dois últimos instrumentos de coleta de dados foram utilizados nas pesquisas junto às localidades nas quais os projetos são operacionalizados.

As entrevistas abordaram temas como a evolução da parceria, o contato e relacionamento com os atores envolvidos, as expectativas construídas, as realizações alcançadas e os desafios enfrentados. Essas temáticas foram discutidas de forma a fazer emergir no discurso e na reflexão sobre a ação dos atores significados atribuídos às suas práticas, valores, interesses, recursos e jogos de poder envolvidos nas Parcerias Tri-Setoriais, além das suas implicações na esfera pública e para a construção da cidadania. A construção dos roteiros de entrevista procurou gerar instrumentos de coleta de dados capazes de levar os atores a refletir sobre sua *práxis* e envolvimento nas Parcerias Tri-Setoriais analisadas, de forma a se evitar que respostas idealizadas ou que representassem mais a construção conceitual do que a vivência dos públicos pesquisados aparecessem nas respostas. Tal deficiência nas investigações, embora muito freqüente em vários estudos, acaba por fragilizar a pesquisa qualitativa e reproduzir o insulamento entre a teorização e o campo da prática. A superação desse desafio investigativo exigiu esforço analítico e reflexivo redobrado, não apenas na coleta de dados, mas sobretudo na discussão do material obtido. (GODOI, 2006; GODOI e MATOS, 2006; THIOLLENT, 1997)

A coleta de dados operou sem maiores problemas, ainda que diferenças significativas de acesso aos atores sociais se manifestaram nos estudos de campo. Apenas um dos “articuladores globais” do P1MC, representante de organizações empresariais envolvidas, ofereceu resistência à realização da entrevista. Nas cidades de Feira de Santana e Serrinha, pode-se perceber maior naturalidade e abertura dos entrevistados em colaborar com a equipe de investigação no acesso aos dados. Fator relevante para o desenvolvimento dessa postura parece estar ligado à intensa fiscalização dos órgãos de controle orçamentário do governo federal, como a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal Central da União (TCU), que, segundo os entrevistados, realizam auditorias freqüentes na região e junto às organizações investigadas na presente pesquisa. Por outro lado, na visita a Governador Valadares pode-se constatar nitidamente a rivalidade entre diferentes grupos de atores que participam do projeto Novas Alianças, resultando muitas vezes em tentativas de “sedução” da equipe de pesquisa de forma a fortalecer suas posições nos embates desenvolvidos com o grupo opositor. Atentos aos riscos de enviesamento na coleta de dados, os pesquisadores procuraram desenvolver estratégias para eliminar ou mitigar essas influências e poder acessar todos os atores a serem ouvidos sem maiores resistências ou potenciais riscos para a consistência metodológica da pesquisa. Tal preocupação acompanhou todos os trabalhos da equipe investigadora, não só no levantamento de informações em campo, mas também na discussão e análise dos dados.

Como procedimento de investigação, ao final de cada jornada diária de coleta de dados foram realizadas reuniões, de forma a levantar e discutir impressões e informações obtidas a partir da interação com os atores envolvidos no programa e nos projetos analisados. No total, aconteceram cinqüenta e nove (59) entrevistas semi-estruturadas. A distribuição de entrevistas por experiência analisada obedeceu a uma distinção entre duas dimensões, uma denominada de “global” e outra de “local”. Na primeira instância encontram-se os representantes de organizações governamentais, da sociedade civil e do mercado envolvidos na articulação, planejamento e gestão das Parcerias Tri-Setoriais em seus aspectos mais estratégicos e amplos. Já na dimensão das localidades encontram-se atores que implementam as iniciativas nas cidades visitadas, subdividindo-se entre “articuladores locais” e “público de base”. A referência

à base compreende tanto atores beneficiários da parceria, quanto aqueles que lidam mais diretamente esses públicos através do exercício de papéis operacionais no programa e nos projetos analisados. No programa “Um Milhão de Cisternas”, o público beneficiário pela parceria constitui-se de famílias residentes na área rural do município de Serrinha, enquanto que no projeto “Novas Alianças” esse grupo de atores é formado por conselheiros de infância e adolescência do município de Governador Valadares. Finalmente, em Petrópolis, o alvo do projeto são professores que atuam nas séries iniciais do ensino básico da rede pública municipal de ensino. Já a articulação local compreende atores de organizações que estabelecem conexões entre a realidade local e as Parcerias Tri-Setoriais em sua dimensão central.

No programa P1MC foram realizadas vinte e três vinte e seis (26) entrevistas, sendo três (3) com atores da instância global e vinte e três (3) da local, ao passo que no projeto Novas Alianças foram realizadas dezessete (17) entrevistas no total, sendo quatro (4) no nível global e treze (13) no local e, finalmente, no programa Além das Letras, dezesseis (16) pessoas foram entrevistadas: duas (2) no nível global e quatorze (14) na dimensão local. Isso se deve ao fato de se manifestam diferenças significativas entre cada experiência analisada, ligadas desde à agenda de intervenção social, bem como à estruturação de papéis e às estratégias de gestão e operacionalização dos programas e projeto analisados. Conforme será elucidado mais a frente, algumas das Parcerias Tri-Setoriais analisadas envolvem várias organizações em sua articulação global e diferentes níveis de governo (federal e municipal), bem como integram diferentes organizações da sociedade civil na operacionalização das iniciativas.

## **6. PARCERIAS TRI-SETORIAIS EM ANÁLISE: DESVELANDO PERSPECTIVAS E DESAFIOS EM TRÊS CASOS BRASILEIROS**

As experiências analisadas possuem em comum o fato de envolverem atores governamentais, da sociedade civil e de mercado na provisão de políticas e projetos sociais. No entanto, várias diferenças se manifestam entre os casos analisados, quer sejam devido à natureza e os papéis compartilhados nas parcerias, quer sejam pela área programática de atuação e abrangência territorial e social. Sendo assim, neste tópico procede-se inicialmente a uma problematização de cada experiência pesquisada,

para em seguida se analisar de forma agregada as três Parcerias Tri-Setoriais. O entendimento da emergência e da operação atual das iniciativas de intervenção social investigadas exige sua contextualização, de forma a elucidar fenômenos, atores e realidades sociopolíticas que envolvem a sua emergência e sua operação, tanto no âmbito da articulação geral da parceria, quanto da sua construção nas realidades locais investigadas.

### **6.1. Em busca de uma nova “convivência” com o semi-árido brasileiro: o Programa Um Milhão de Cisternas**

O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) procura viabilizar o acesso à água por parte de famílias de baixa renda residentes na zona rural na região do semi-árido brasileiro. A iniciativa se propõe não apenas a criar condições para que os moradores dessas áreas possam utilizar água de qualidade para o consumo humano, sobretudo nos períodos de seca mais pronunciada, mas também a “educação cidadã” e “mobilização social e política das comunidades” de maneira a construir novas formas de “convivência com o semi-árido”. Para tanto, a proposta do programa é preservar, garantir o acesso regular, gerenciar e valorizar a água como “direito essencial da vida e da cidadania”, transformando práticas e vivências no sentido da “emancipação” dos cidadãos e a construção de “uma nova cultura política” na região do semi-árido brasileiro. (ASA, 2003)

Percebe-se, portanto, que a proposta declarada pelo programa não se restringe à melhoria da provisão de direitos básicos, no caso, o acesso à água e seus desdobramentos sobre a qualidade de vida dos indivíduos, notadamente no campo da saúde, mas também envolve uma tentativa de construção de novas formas de relacionamento dos indivíduos com as políticas sociais e a própria esfera pública. A região do semi-árido brasileiro é marcada por aquilo que se denomina comumente de “Indústria da Seca”. Tal fenômeno das políticas públicas se pauta na troca de favores políticos, principalmente através do envio por parte de políticos e órgãos públicos de caminhões-pipa com água potável para as comunidades fragilizadas pela ausência de chuvas. (LOPES e LIMA, 2005) Tal relação política em torno da água não resulta apenas na precarização das condições de vida, mas também no paternalismo, assistencialismo e em condições de dependência continuada frente ao poder político por parte das

comunidades e indivíduos de baixa renda. Além dessa relação de clientelismo, característica histórica da cultura política na região, outros fenômenos associados ao acesso à água resultam em diferentes problemas que impactam as políticas públicas em várias agendas de ação, não apenas na região do semi-árido brasileiro, mas também em outras áreas do país. No rol de fenômenos gerados pelo acesso precário à água encontram-se a migração acentuada para os centros urbanos, favelização de grandes metrópoles no sudeste do país, elevada mortalidade infantil e dificuldade de desenvolvimento de alternativas locais de geração de emprego e renda, dentre outros problemas socioambientais de igual monta.

A área de abrangência do programa é bastante significativa, visto que envolve onze (11) estados brasileiros, em um total de 1133 municípios, nos quais se encontram 9.177.636 habitantes, englobando uma área de 974.752 km<sup>2</sup> (MDS, 2008). Além dos estados da região Nordeste do país (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe), o P1MC atua na parte setentrional de Minas Gerais e no norte do Espírito Santo, dois estados da região Sudeste. São áreas marcadas por elevadas temperaturas e duas estações bem-definidas ao longo do ano; uma marcada pela seca e outra pela ocorrência de precipitações irregulares. No entanto, não exatamente a ausência de chuvas seria o fator central na dificuldade de acesso à água por parte das populações rurais de baixa renda, mas sim a sua má distribuição geográfica e a dificuldade de armazenamento da água disponível (MDS, 2008).

As famílias que convivem com essa realidade geralmente acessam a água através de poços, cacimbas e tanques de pedra distantes de suas moradias, sendo que em inúmeros dos casos encontram reservatórios contaminados e/ou impróprios para o consumo humano. No contexto das relações sociais na região, a figura da mulher assume papel importante tanto na busca de água, tarefa compartilhada com as crianças, mas também na sobrevivência da família. Um traço marcante da sociabilidade na região é a presença de forte componente machista nas interações sociais, o que resulta em sobrecarga para as mulheres, encarregadas de todas as tarefas domésticas, inclusive o acesso à água, visto que é considerado mais uma atribuição típica do universo feminino no contexto familiar. Somam-se a isso a ocorrência de famílias desagregadas, caracterizadas pela ausência da figura do homem em grande parte do ano ou mesmo em caráter definitivo, pois migra em busca de trabalho e renda. Nesse

contexto, cabe também à mulher a tarefa de assumir a responsabilidade pela sobrevivência material da unidade familiar.

O programa tem como eixo central a construção de cisternas para armazenamento de água proveniente das chuvas. Essa forma de intervenção tomou como referência experiências anteriormente realizadas na região, que demonstraram a viabilidade operacional dessa forma de coleta e armazenamento de água. A chuva que se precipita na região seria suficiente, desde que armazenada adequadamente, para prover o consumo de água para higiene pessoal e alimentação de uma família de até cinco (5) pessoas durante os oitos meses de seca que se manifestam na região do semi-árido brasileiro (ANA, 2008; ASA, 2003; MDS, 2008). Os reservatórios cilíndricos para acondicionamento das chuvas construídos pelo programa têm capacidade de dezesseis (16) mil litros cúbicos de água, são recobertos e localizam-se semi-enterrados juntos às moradias. Apesar da água captada através de calhas conectadas aos telhados apresentar relativa qualidade, o papel das famílias na manutenção das cisternas e na garantia da sua não contaminação é considerado decisivo pela gestão do P1MC, visto que alguns procedimentos operacionais regulares são exigidos para tal (ASA, 2003).

A utilização adequada e consciente das cisternas por parte das famílias implicaria não apenas na apropriação de saberes técnicos relativos ao entendimento da dinâmica hídrica na região e ao uso de tecnologias de construção de reservatórios, mas também no reconhecimento por parte das comunidades do acesso à água como um dos componentes da cidadania e da dinâmica social no espaço público. Segundo a gestão do programa (ASA, 2008; MDS, 2008), as iniciativas de capacitação não se resumem ao repasse de informações técnicas, fazendo-se sempre acompanhadas de uma problematização dos recursos hídricos como direito social. Essas iniciativas envolvem a formação de mão-de-obra local como pedreiros, a capacitação de jovens para a construção e instalação de bombas d'água manuais e a qualificação de multiplicadores do projeto, responsáveis pela sua disseminação nas comunidades.

O programa envolve atores da sociedade civil organizada, representados pela Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA), do governo brasileiro, sobretudo através do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS) e da iniciativa privada, com a presença da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). Cabe à ASA o papel de execução do programa nessa Parceria Tri-Setorial, enquanto o MDS e a

FEBRABAN atuam como financiadores da iniciativa. Essas diferenciações de papéis nem sempre são evidentes e, muitas das vezes se sobrepõem e/ou duplicam, visto que diferentes funções, sejam de suporte técnico à operacionalização do P1MC, sejam de monitoramento e fiscalização são desenvolvidas pelos três atores, tanto internamente às suas organizações, quanto externamente no relacionamento com as outras organizações envolvidas. Exemplos disso são o suporte técnico fornecido para a construção de cisternas por outros órgãos governamentais, a assessoria gerencial da FEBRABAN na criação de procedimentos de acompanhamento da alocação de recursos financeiros e as instâncias de auto-regulação interna desenvolvidas pela ASA para operar o P1MC.

Além desses atores principais, o P1MC envolve um grande número de OSCs e outros órgãos de governo, seja no nível dos estados brasileiros e das localidades atendidas, seja no âmbito federal. Diferenciações entre as organizações também se manifestam quanto ao porte e abrangência, integrando-se em uma estrutura complexa de articulação, na qual se destacam papéis de articulação política e execução operacional do programa, como reconhecem e definem os próprios documentos da ASA (2008), do MDS (2008) e da FEBRABAN (2008). Organismos internacionais e organizações da sociedade civil de alcance nacional e global se fazem presentes na iniciativa, tais como Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), *United Nations Education Science and Culture Organization* (UNESCO), *United Nations Children's Fund* (UNICEF), Banco Mundial, OXFAM e *Catholic Relief Service* (CRS).

A parceria entre o MDS e a ASA foi formalizada em 2003, no entanto, a trajetória de aproximação entre atores sociais, tanto no âmbito da sociedade civil, quanto do governo, se deu anteriormente. Segundo relatos de entrevistados, o programa foi discutido e desenhado durante um período de tempo bastante razoável (6 meses), através de reuniões com representantes de diferentes organizações da sociedade civil que compõem a Articulação no Semi-Árido Brasileiro. Nesse processo, teriam sido analisados exaustivamente os detalhes operacionais e orçamentários, bem como as metodologias centrais para abordagem e envolvimento das comunidades. Elaborado o desenho do programa, caminhou-se para sua negociação mais direta e incisiva com o Estado visando a formalização de parcerias para sua implementação.

A Articulação no Semi-Árido Brasileiro é resultado da mobilização de diferentes atores que atuam na região e que já se preocupavam, desde a década de 70, em construir alternativas para os problemas advindos da seca, com destaque para a Igreja Católica. Nos anos 90, esses movimentos ganham maior força, levando à criação em 1999 da ASA. Atualmente, a organização subdivide-se em ASAs estaduais e é composta por mais de setecentas (700) organizações, tendo a seguinte distribuição: 59% caráter de “base comunitária”, 21% de natureza sindical, ligadas aos trabalhadores rurais, 11% delas vinculadas à Igreja Católica e a movimentos evangélicos, 6% constituído por ONGs e 3% por cooperativas de trabalho, conforme classificação da própria instituição (ASA, 2003). Percebe-se que as organizações componentes dessa articulação têm fortes vínculos com movimentos sociais e se encontram nos interstícios das esferas do mercado com a esfera pública, como sindicatos de trabalhadores rurais (STR) e cooperativas de trabalho. A vinculação com partidos políticos de esquerda, sobretudo com o Partido dos Trabalhadores (PT), do qual o atual presidente brasileiro faz parte, é bastante evidente entre várias organizações que compõem a ASA, ainda que atores com diferentes orientações político-partidárias possam ser encontrados em seu interior.

O relacionamento colaborativo mais evidenciado entre a Articulação no Semi-Árido Brasileiro e o governo federal se dá inicialmente em 2001, através da intermediação da UNICEF, quando é firmada uma parceria entre a Diaconia, um órgão da Igreja Católica e uma das organizações integrantes da ASA, e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) para a construção de um projeto piloto de 500 cisternas. Em seguida, a Agência Nacional de Águas (ANA) financiou a construção de 12.400 cisternas, que resultaram na construção de 12.750 delas, dado que contrapartidas fornecidas pela ASA somaram-se aos recursos recebidos do governo. Nesse período, lança-se a meta de construção de um milhão de cisternas, em um período de cinco anos, que finalmente daria nome ao programa. Em 2003, com a assinatura de um termo de parceria através do MDS, o P1MC torna-se um dos componentes do programa Fome Zero, sendo entendido como um componente relevante da política de segurança alimentar e nutricional do governo federal (MDS, 2003).

A participação da FEBRABAN se dá inicialmente com o financiamento de parcela das cisternas. A vinculação de atores empresariais ao programa se processa dentro de uma dinâmica típica da esfera privada. Informado pela esposa sobre a existência da

proposta, um dos assessores especiais da presidência na época, empresário com fortes vínculos com o movimento da responsabilidade social empresarial no Brasil, estabelece contatos com a federação, que resultam na participação da instituição no P1MC. Inicialmente, o relacionamento da FEBRABAN com a ASA pauta-se no repasse de recursos para a implementação de 50.000 cisternas. No entanto, durante o transcorrer da articulação, diferentes formas de vínculo e aprendizagem vão se construindo entre os atores, conforme será melhor discutido mais a frente.

As relações entre o governo e a ASA aprofundam-se com a inclusão da ação denominada “Construção de Cisternas para Armazenamento de Água” no plano plurianual do governo federal para o período de 2004-2007. O relacionamento entre a ASA, tanto com o governo, quanto com a FEBRABAN, é marcado pela descentralização das decisões quanto à alocação de cisternas nas regiões e entre as famílias. No entanto, com o repasse de verbas governamentais, passam a fazer parte do cotidiano da Parceria Tri-Setorial a presença da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União, através da fiscalização das ações desenvolvidas. A região visitada para a coleta de dados em campo (Feira de Santana e Serrinha) constitui-se em uma das áreas regularmente visitadas pelas equipes de verificação em loco.

Inicialmente, o P1MC se propôs atingir 1 milhão de pessoas, através da construção de 1 milhão de cisternas em cinco anos, englobando 1 milhão de famílias. Tomando-se por base a média de 5 integrantes das famílias na região, o programa beneficiaria aproximadamente 5 milhões de pessoas. Tendo como base o ano de 2007, a iniciativa atingiu aproximadamente um quarto da meta inicialmente colocada, conforme pode ser observado no quadro abaixo.

Ações até o ano de 2007	Alcance
Construção de cisternas	221.514
Cisternas em construção	0
Municípios atendidos	1.031
Famílias Mobilizadas	228.541
Famílias capacitadas em Gerenciamento de Recursos Hídricos	217.844
Pessoas capacitadas em confecção de bombas d`água manuais	4.540

Pedreiros executores capacitados	5.674
Pedreiros instrutores capacitados	174

### Realizações do Programa 1 Milhão de Cisternas

Fonte: Extraído de ASA (2008), com adaptações do autor.

A informação de que não havia nenhuma cisterna em construção no ano de 2007 no quadro acima se deve ao fato do programa ter sido interrompido nesse período, por causa do término do contrato de parceria entre o governo federal e a ASA, que foi retomado em março de 2008. A demora na renovação formal da parceria encontra como um dos problemas centrais as barreiras legais relativas à renovação de contratos desse tipo de colaboração, sobretudo por ter horizonte de tempo superior a cinco anos (ASA, 2007). Esse período de paralização da relação de colaboração formal entre os atores é marcado pela incerteza e uma série de impactos na operacionalização do programa, sobretudo quanto à desmobilização das diferentes organizações e atores da sociedade civil envolvidos em sua execução, bem como pelas tentativas da ASA em garantir, mesmo de forma precária e mínima, esses grupos vinculados aos seus quadros. Reduções de salários e trabalho voluntário são algumas das formas encontradas para minimizar o impacto da paralisação da construção de cisternas, segundo relato dos entrevistados.

Os mecanismos de controle e transparência do programa envolvem não apenas a indução de práticas devido às exigências de monitoramento e avaliação decorrentes da legislação (no caso dos recursos governamentais) e da precisão quanto ao uso de recursos (no caso dos valores repassados pelas empresas). Ao longo da implementação do P1MC, a ASA desenvolveu uma estrutura interna de governança com diferentes níveis de articulação e instâncias decisórias, que vão desde a dimensão central do programa até as localidades nas quais atua.

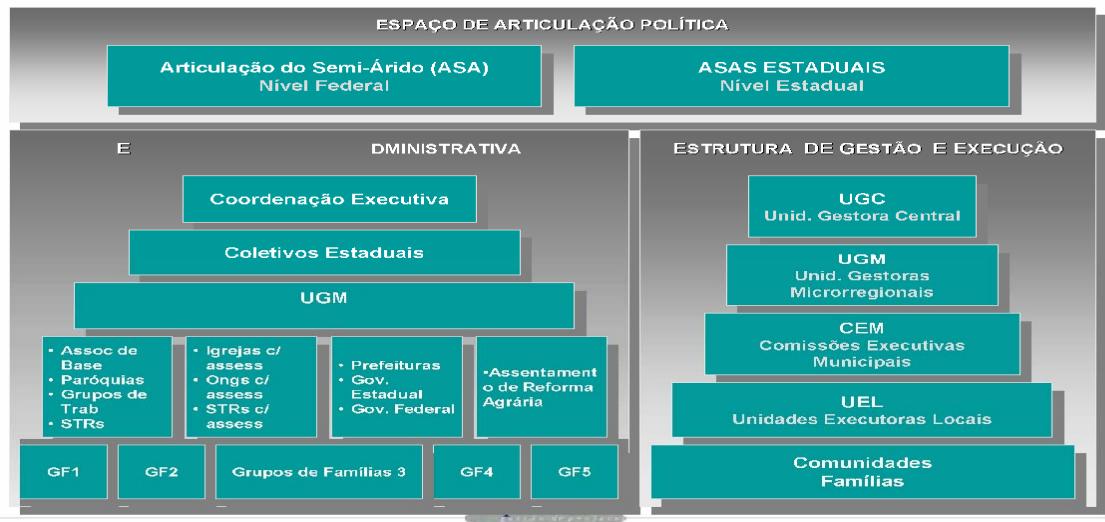
Em 2001, com suporte do Banco Mundial, ANA e algumas organizações componentes da ASA, como Comunidade Solidária, Cáritas, Pastoral da Criança, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e Fundação Grupo Esquel, esse último contando com a presença de um Líder-Parceiro da Fundação AVINA, é desenvolvido o chamado Sistema Integrado

de Gestão e Auditoria (SIGA). Através desse instrumento de gestão da informação pode-se acompanhar a execução física e financeira do programa, bem como outras informações produzidas pelas organizações envolvidas na operacionalização do P1MC. Dados sobre os processos de seleção de famílias, capacitação e andamento da construção de cisternas dotaram a gestão do programa de maior controle sobre sua implementação. Essas informações podem ser acessadas por financiadores e as várias organizações constituintes das instâncias de gestão e operacionalização do programa, sobretudo as Unidades Gestoras Centrais e as Unidades Gestoras Municipais. Nos encontros periódicos envolvendo as organizações integrantes da Articulação no Semi-Árido, os chamados “EconASA”, também são repassados dados sobre o andamento do programa. Segmentos mais amplos da sociedade civil não têm acesso aos dados do SIGA, que permanecem restritos às relações entre instâncias internas do P1MC ou dele com seus financiadores. A prestação de contas junto às comunidades, segundo relatos dos entrevistados, é realizada através de assembléias e reuniões, nas quais se discute a evolução da construção de cisternas e são informadas as atividades desenvolvidas.

Essa construção dos mecanismos de gestão da sua rede de organizações se deu tanto pela própria pressão dos parceiros governamentais e empresariais, quanto pela dificuldade em gerenciar um programa com tamanha abrangência geográfica, montante de recursos significativo e múltiplos tipos de organizações envolvidas. De acordo com relatos dos entrevistados, a implantação do SIGA foi marcada por conflitos internos e dificuldades de operar a partir de rationalidades diferentes daquelas que caracterizam o ativismo da mobilização comunitária e a ênfase na realização de tarefas na ponta operacional dos projetos. Nesse ponto, manifestam-se as dificuldades de OSCs com marcada trajetória de mobilização comunitária operarem a partir de lógicas e referências típicas de organizações mais formalizadas e hierarquizadas, como os órgãos públicos e as empresas.

Segundo a ASA (2003), a estrutura de gerenciamento do Programa 1 Milhão de Cisternas tem como princípios norteadores a “gestão compartilhada”, “busca de parcerias”, “descentralização e participação”, “mobilização social” e “fortalecimento institucional”. A figura abaixo sintetiza os diferentes atores envolvidos no programa e os papéis exercidos em cada um dos níveis de governança da iniciativa.

## Estrutura Operacional



## Estruturação Operacional do Programa 1 Milhão de Cisternas

Fonte: Extraído de FEBRABAN (2008, p. 4).

Várias instâncias de articulação, gestão e controle foram criadas para operacionalização do P1MC. Destaca-se na estrutura de gerenciamento a diferenciação entre as chamadas unidades de gestão e execução. Na Unidade de Gestão Central (UGC) se concentram as ações de captação de recursos, monitoramento do P1MC nos estados e interações com os demais atores principais da Parceria Tri-Setorial (MDS e FEBRABAN). A Associação Programa 1 Milhão de Cisternas (AP1MC) encarrega-se da coordenação da execução dos trabalhos. Trata-se de uma OSCIP criada justamente para essa finalidade, visto que as ASAs estaduais não podem exercer atividades de execução de projetos dentro da estrutura do programa, cabendo às últimas um papel de natureza política na articulação das organizações. Essa decisão parece estar relacionada ao fato de que, nas atividades iniciais do P1MC surgiram dificuldades de controle interno sobre a alocação de recursos e monitoramento das ações das diversas organizações envolvidas na operacionalização do programa. A constituição de uma organização nova, com natureza jurídica diferente, foi uma das alternativas encontradas para superar as dificuldades políticas internas de atuação dentro de parâmetros gerenciais e operacionais mais precisos e rigorosos. Nesse ponto, destacam-se os desafios de compatibilização do “espírito” de movimento social, marcante entre vários membros e organizações da ASA,

e a racionalidade e natureza gerencial advinda da maior formalização e colaboração legalmente estabelecida através das Parcerias Tri-Setoriais. Além da criação de uma nova organização, foram realizadas mudanças de gestores considerados com perfil inadequado para as novas tarefas demandadas e treinamentos visando à formação gerencial dos responsáveis pelas diferentes unidades de gestão do programas.

Abaixo da UGC e controlada por ela, encontram-se as Unidades Gestoras Microrregionais (UGMs), que são responsáveis pelo acompanhamento da implantação do programa pelas Comissões Executivas Municipais (CEMs). Essa última instância de gestão do projeto é composta por organizações da sociedade civil com no mínimo três e no máximo cinco instituições. Cabe às CEMs definir as comunidades prioritárias para atuação, decisão que se pauta sobretudo em variáveis ligadas à condição de vulnerabilidade de crianças e adolescentes, que são obtidas através de indicadores provenientes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), base de dados do Sistema Único de Saúde (Data SUS) e das estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Cabe destacar que o P1MC tem como base de sustentação de suas ações um forte componente de articulação comunitária, visto que os riscos de má gestão e operacionalização da alocação de cisternas são relevantes em uma região caracterizada historicamente pela provisão clientelística de políticas sociais. A mobilização comunitária, a discussão transparente e mais horizontalizada de direitos e deveres no acesso às cisternas e o controle social construído nas comunidades de base se apresentam como alicerces relevantes do programa em sua ponta operacional. Sendo assim, a definição das comunidades atendidas parece não se resumir a critérios de necessidade e vulnerabilidade social em si, mas envolve a própria dinâmica de capital social das comunidades. Tal característica do programa apresenta suas vantagens, sobretudo por promover formas mais avançadas de relacionamento dos cidadãos com a esfera pública, mas também indica dificuldades de atuação. Sua expansão para comunidades desprovidas de tal dinâmica sociopolítica avançada e distantes dos centros nos quais ela se manifesta coloca limites para a ampliação do P1MC. Além disso, lógicas excluientes daqueles que detêm mais capacidade organizativa podem resultar em relegar comunidades marcadas pela grande vulnerabilidade social e precária capacidade de organização política a um segundo plano, reeditando os

problemas indicados por Boschi (1999) quanto às práticas participativas de gestão de políticas públicas.

Dentre as organizações integrantes da CEM, uma é escolhida para exercer o papel de Unidade Executora Local (UEL), desde que atenda critérios de formalização (registro jurídico com pelos menos dois anos de existência), competência (experiência na construção de cisternas), legitimidade (representar produtores rurais da região) e desenvolver uma postura apartidária (não ter políticos eleitos em seus quadros diretores). Percebe-se que o atendimento a esses critérios resulta na exclusão de uma série de organizações ou movimentos que possuem vínculos com as comunidades de base, mas não apresentam a formalização e competência requeridas. O programa também atribui às CEMs o papel de construir parcerias com prefeituras e mesmo com empresários locais, visando à obtenção de recursos para a construção de cisternas, tendo como parâmetro ideal de colaboração a duplicação do número de cisternas viabilizadas por recursos federais através dos parceiros.

A busca de articulações colaborativas com atores governamentais locais leva o programa a se aproximar das lideranças políticas nos cargos de poder municipal. Mas, ao mesmo tempo em que se busca essa aproximação, a preocupação em não desenvolver vínculos claros e evidentes com partidos políticos se apresenta como uma tônica não apenas nas UELs, mas em toda a estrutura de gestão do P1MC, segundo pode-se depreender dos documentos analisados e dos relatos dos entrevistados em diferentes níveis de governança do programa. Esse é outro desafio encontrado pela ASA na implementação do programa, visto que seu histórico de lutas sociais no semi-árido muitas das vezes esteve associado às disputas políticas, sobretudo no embate com atores que reproduzem práticas político-partidárias tradicionais na região. Em vários municípios da região, são justamente os opositores políticos de vários movimentos e organizações da sociedade civil vinculadas à ASA que se encontram no poder, dificultando a construção de parcerias na ponta executora dos projetos, ou seja, no contexto das relações sociopolíticas locais.

Dentre as atividades desenvolvidas pela Unidade Gestora Local, encontram-se o cadastramento de famílias e pedreiros, a seleção dos beneficiários, a mobilização e treinamento dos envolvidos nas atividades, o monitoramento e avaliação das ações, inclusive quanto a compra de materiais e a prestação de contas para as instâncias

superiores do P1MC e para as comunidades. Os critérios adotados pelo programa para escolha das famílias que receberão as cisternas envolvem a presença de chefia feminina no núcleo familiar, a existência de crianças de zero a seis anos e em idade escolar, e a presença de pessoas com deficiência (PCD) e de idosos nos lares. Essas são atividades passíveis de polêmica e disputas junto às localidades, pois envolvem a inclusão e exclusão de determinados públicos. Por isso também, a referência a não orientação partidária se faria tão incisiva e necessária.

A ação dos órgãos de fiscalização governamentais se pauta não só sobre a adequação técnica das atividades construtivas e a correção nos processos de gerenciamento de recursos financeiros, mas também sobre a justa distribuição das cisternas entre as famílias. O relacionamento com o público beneficiado, ou seja, as famílias que recebem as cisternas em suas casas, é marcado pela tentativa de construção de instâncias participativas e de engajamento dos cidadãos na gestão do projeto. A decisão sobre a alocação das cisternas para determinados beneficiários é tomada nos níveis mais baixos (locais) da estrutura de governança do P1MC. Além disso, são exigidas contrapartidas dos beneficiários na construção das cisternas, através da escavação e fornecimento de areia e água para a construção. Esse tipo de abordagem do público beneficiário parece se basear não apenas no desejo de construção de uma nova cultura política, mas também de estabelecer respostas às críticas quanto ao suposto assistencialismo de programas sociais de repasse de recursos à famílias em situação de vulnerabilidade social implementados pelo governo federal, encontradas com recorrência entre as classes de alta e média renda no Brasil contemporâneo.

Nos últimos anos, a mídia brasileira tem destacado uma série de inconsistências na implementação de programas federais de distribuição de benefícios sociais, tendo como foco maior o Bolsa Família, acusado de permitir o favorecimento de públicos não necessariamente merecedores desse auxílio governamental. Isso serve para construir um pano de fundo nas relações sociais em torno do P1MC, tornando o papel da UEL mais delicado e complexo de ser exercido no nível local, visto que um grande risco do programa é sua associação à troca de favores para determinadas famílias e a construção de visibilidade pública favorável para determinados políticos com trajetória

associada à ASA. Caso isso aconteça, se reproduziria dentro do programa a própria cultura política clientelista que se tenta combater no acesso à água.

No âmbito de cada comunidade atendida dentro dos municípios, constitui-se uma comissão comunitária, também composta por três pessoas, tendo no mínimo uma mulher em seus quadros. Essa comissão é estimulada pela P1MC a constituir um “fundo solidário”, gerido de forma independente pelos seus membros e constituído em termos bastante informais, cujo objetivo é gerar recursos para a construção de novas cisternas e melhorias nas casas das famílias. Essa prática, quando estabelecida nas comunidades, incorre no pagamento mensal de contribuições ao fundo. Conforme relato de vários entrevistados e observação em loco na cidade de Serrinha na Bahia, várias famílias e membros das comunidades beneficiadas acabam por desenvolver a visão de que estão pagando pelas cisternas, distanciando-se da perspectiva de construção solidária de acesso a recursos financeiros entre os membros da comunidade. Nesse ponto, manifestam-se as dificuldades de construção da participação popular em realidades locais, sobretudo quando co-existem situações de exclusão social pronunciada com uma cultura política historicamente marcada pelo clientelismo e assistencialismo.

A região de Feira de Santana na Bahia foi indicada pelos “articuladores globais” da Parceria Tri-Setorial como um dos casos nos quais o P1MC mais conseguiu avançar e tem obtido melhores resultados. Essa área é caracterizada historicamente pela presença de grupos partidários associados ao chamado “Carlismo”, designação comumente usada para referenciar à adesão ao projeto político e ao *modus operandi* do ex-governador bahiano, Antônio Carlos Magalhães, e também para presença de vários movimentos sociais vinculados à organização de comunidades de base, sobretudo de trabalhadores rurais. Nesse cenário, convivem práticas políticas tradicionais associadas ao “Carlismo” e organizações e articulações sociais que buscam promover a inclusão política e social de grupos economicamente desfavorecidos, cujo apelo retórico reside na promoção da participação popular e no empoderamento das comunidades locais. Pode-se afirmar que a área de influência de Feira de Santana destaca-se em relação a outras regiões do semi-árido brasileiro pela forte presença de capital social, nos moldes que o problematizam Putnam et al (1996), devido à presença e atuação de longa data de

associações de mulheres trabalhadoras rurais e pequenos agricultores, sindicados e movimentos de base.

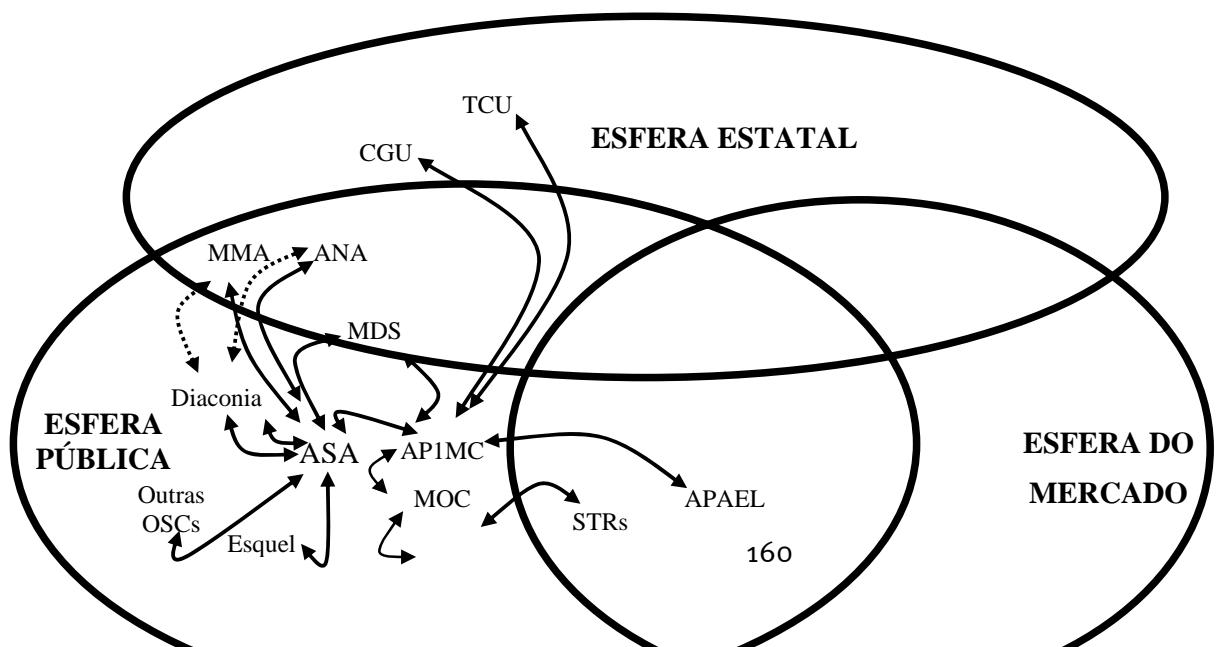
Feira de Santana é uma cidade de médio porte, que ocupa o papel de pólo econômico e político da região e localiza-se numa área de transição entre a geografia típica da zona da mata litorânea e o semi-árido. Nesse município, sedia-se o Movimento de Organização Comunitária (MOC), uma OSC relevante na estrutura da ASA e que desempenha também papel chave na operacionalização do P1MC na região. Fato que reforça essa constatação é a presença de um dos líderes do MOC na cúpula da Articulação no Semi-Árido Brasileiro. Além da coleta de dados em Feira de Santana, a equipe de investigação visitou a cidade de Serrinha, na busca de maior aproximação com a ponta operacional do programa. Trata-se de uma cidade de pequeno porte, na qual o clima e vegetação do semi-árido é mais evidente, e que gravita na área de influência de Feira de Santana. Nessa dimensão, mais próxima das comunidades atendidas pelo programa, foram entrevistados indivíduos vinculados formalmente ou informalmente à Associação dos Pequenos Agricultores Rurais do Estado da Bahia (APAEB) em Serrinha.

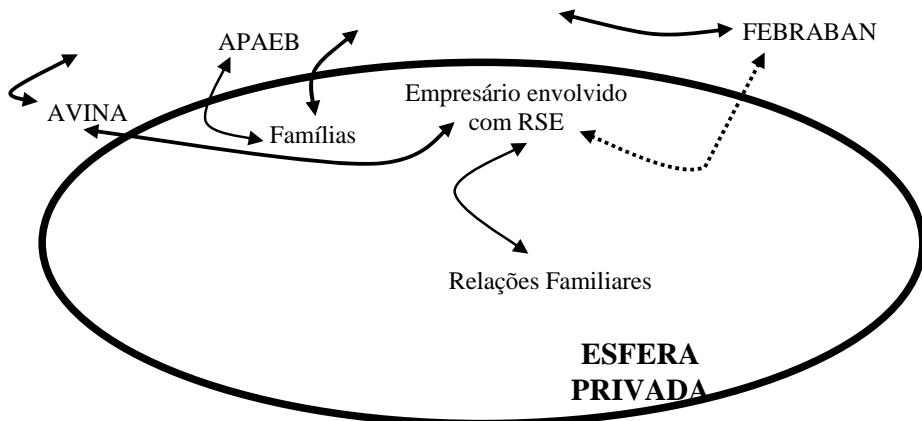
Os vínculos entre o MOC e a APAEB são bastante intensos, sobretudo porque já atuavam em articulação antes do P1MC e pelo fato da operacionalização do programa acontecer através da descentralização de atividades para associações como essa em diferentes cidades do semi-árido brasileiro. As duas organizações desempenham, respectivamente, os papéis de UGM e UEL dentro da estrutura do programa. Além disso, a organização atua na “ponta operacional” de outras iniciativas do governo federal, como por exemplo, o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF).

Pela coleta de dados em campo, percebe que o MOC se vale de sua articulação com organizações de menor porte, mas que são independentes juridicamente dele, as quais recebem apoio operacional e financeiro da instituição para implementação do P1MC. Essa estratégia garante mais flexibilidade ao MOC, evitando estruturas organizacionais mais complexas e de grande porte, mas ao mesmo tempo impõe maiores desafios na coordenação de atividades e manutenção de uma certa coerência de operação. Esse alinhamento parece ser garantido pelo alinhamento ideológico e a trajetória de lutas sociais compartilhadas entre o MOC e a APAEB de Serrinha. Conforme depoimento de entrevistados de outras cidades, o mesmo se observa em outros

municípios da região de Feira de Santana.

das interações entre atores em torno do P1MC, tanto no âmbito de sua articulação global, quanto na realidade local pesquisada.





### Interações da Parceria Tri-Setorial no Programa Um Milhão de Cisternas

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de adaptação do Diagrama Conceitual das Esferas Sociais de Janoski (1998).

Obs.: As setas indicam os relacionamentos principais, no entanto, outras interações entre os atores também se manifestam. Tomou-se por base as relações estabelecidas estruturalmente na iniciativa e as interações locais nos municípios de Feira de Santana e Serrinha;

Legendas:

↔.....→ = Interações anteriores;

↔→ = Interações atuais.

Um fator que parece se apresentar como relevante no formato das interações estabelecidas na parceria entre governo e OSCs no P1MC é a possibilidade de programas públicos federais alcançarem as comunidades sem intermediação de prefeituras, evitando os riscos de desvios que podem se manifestar nesse processo. A imprensa brasileira tem noticiado com relativa freqüência episódios de alocação irregular de benefícios de programas como o Bolsa Família, cujo cadastramento e repasse aos beneficiários, muitas das vezes, é operado pelo poder público municipal. No caso do P1MC, a convergência ideológica entre várias das organizações da sociedade civil integrantes da ASA com o governo, somadas à perspectiva de atuação histórica pela luta por direitos, pode funcionar como um vetor de legitimidade para consolidar uma imagem de desempenho mais correto e menos sujeito a riscos de corrupção no programa. No entanto, nem sempre essa performance é obtida ao se trabalhar com OSCs, não apenas pelos riscos inerentes à qualquer atividade descentralizada, mas também porque a assimilação de rationalidades formalistas e gerenciais, necessárias

para a fluidez correta das atividades, não sempre ocorre com facilidade entre organizações da sociedade civil habituadas a outras lógicas e modos de ação.

A interação dos pesquisadores com os atores locais também permitiu se perceber que organizações como a APAEB de Serrinha, ao implementarem as ações do P1MC, acabam operando como representantes do governo nas comunidades, na medida em que não apenas checam a conservação e uso das cisternas, mas incorporam outras dimensões das políticas sociais como pré-requisitos para o cadastramento e acompanhamento das famílias. Os técnicos dessa OSC ao mesmo tempo em que verificam a inscrição das famílias em programas como o Bolsa Família, levam informações e tentam ajudar os responsáveis pelo grupo familiar a acessarem serviços de direito disponibilizados através de outras políticas públicas. A observação de processos de verificação da situação das cisternas nas residências das famílias, bem como de cadastramento de interessados em recebê-las na APAEB de Serrinha, somada a entrevistas posteriores com os contemplados e pleiteantes, evidenciou que a interação entre os empregados dessa OSC e os cidadãos opera em bases diferentes da relação de poder característica entre técnicos do serviço público e população. Não só a linguagem mais acessível, bem como uma postura menos fiscalizadora e mais pautada no diálogo e auxílio se fizeram presentes nos processos observados.

Pode-se constatar que esse tipo de OSC, operando dessa forma, é capaz de promover uma intervenção pautada intersetorialidade, entendida aqui no sentido que os estudos de gestão pública atribuem à expressão no âmbito das políticas públicas (FARAH, 2006; SPINK e CAMAROTTI, 2000). Ao estabelecerem relações com o público beneficiário mais flexíveis e próximas do que aquelas tradicionalmente desenvolvidas pelos órgãos públicos acabam por aproximar o Estado das comunidades e ampliar as perspectivas de acesso a direitos. Sobretudo em se tratando de famílias de baixa renda da área rural, caracterizadas pela baixa escolarização e percepção limitada de seus direitos, morando em regiões de difícil acesso e dispersas espacialmente, as interações com órgãos públicos se dão muito menos pela visita às residências e muito mais pelo deslocamento dos indivíduos até as repartições públicas. Essa complementaridade e funcionalidade das OSCs melhora a performance das políticas sociais, não apenas daquelas inerentes ao P1MC, e indica nessa realidade a Parceria Tri-Setorial analisada

tem conseguido promover um distanciamento dos padrões auto-centrados das políticas públicas governamentais em sua interação com as comunidades e indivíduos.

No entanto, ao mesmo tempo em que na ponta operacional do P1MC se trabalha com dinâmicas mais flexíveis e distantes da lógica “estadocêntrica” de provisão de políticas públicas, nas interações estabelecidas com os órgãos de fiscalização e controle das atividades percebe-se que perdura uma racionalidade auto-referenciada do Estado, cujos impactos no programa são relevantes. Não se trata de idealizar uma relação pautada em ampla flexibilidade, assumindo-se a posição de que órgãos como o TCU e a CGU deveriam adotar posturas menos rigorosas na fiscalização. Nem tampouco se pretende partir do pressuposto de que relações baseadas em lógicas de mercado, referenciadas em distinção de mérito de acordo com performance competitivas na prestação de serviços públicos, seriam mais adequadas e deveriam assumir o lugar dos processos de controle público governamental. Os dramas e tramas que se manifestam na interação de órgãos fiscalizadores do P1MC com as organizações na ponta operacional do programa e as próprias famílias dizem respeito mais à dificuldade de avaliar os impactos e transformações gerados pela intervenção para além do cumprimento de processos gerenciais eficientes de execução física e orçamentária do programa. Assim, constroem-se processos de fiscalização que analisam aspectos menos relevantes do programa, ao passo que as ações decisivas da iniciativa permanecem com avaliações menos sistematizadas, precisas e capazes de analisar os resultados em profundidade.

Além disso, apesar dos esforços dos atores das organizações de base atuantes na iniciativa em discutir e publicizar o programa entre as comunidades e famílias atendidas e por atender, os relatos de entrevistados, tanto na “articulação global”, quanto na “articulação local” do P1MC denotam uma grande preocupação com os processos de controle e prestação de contas aos parceiros governamentais e do mercado presentes nessa articulação tri-setorial. Nesse ponto, parece se manifestar um fenômeno detectado por Najam (1996) no estudo de parcerias em projetos sociais. Segundo o autor, a necessidade de desenvolvimento de processos de *Accountability* entre as organizações parceiras acaba por dragar energias e esforços das partes, levando-se à construção de dinâmicas nas quais o controle social e as

interações de maior transparência com as comunidades ocupam espaço menos relevante.

Um dos elementos que surge da Parceria Tri-Setorial no P1MC e que passa a balizar as relações entre atores da sociedade civil organizada, órgãos públicos e organizações de mercado é a preocupação com a avaliação e a transparência das atividades. Segundo relatos dos “articuladores globais” entrevistados, o convívio e aproximação decorrente da necessidade de desenvolver atividades em conjunto representou grande aprendizagem, descortinando lógicas, rationalidades e *ethos*, que antes se faziam nebulosos no que diz respeito à representação social de cada ator em relação ao parceiro e vice-versa. Inicialmente, as demandas por avaliação e prestação de contas eram vistas com desconfiança e como tentativas de imposições e ingerências dos parceiros sobre o processo. No entanto, à medida que a comunicação e o diálogo decorrente da própria necessidade de operar em parceria vão avançando, preconceitos e visões esteriotipadas vão sendo desconstruídas entre as partes. O relato dos articuladores globais entrevistados denota que as resistências se reduziram dramaticamente à medida em que as atividades da parceria exigiram contato mais regular e a interação entre atores. No entanto, ao contrário do que a literatura gerencialista de gestão de projetos sociais pressupõe, os processos de aprendizagem e melhoria da comunicação entre parceiros não se processa ao largo das relações de poder envolvidas na articulação. As capacidades e condições dos atores em estabelecer suas posições e resistir às mudanças demandas pelos outros parceiros também devem ser consideradas, sobretudo quando se definem papéis claros de financiadores e financiados em Parcerias Tri-Setoriais.

Na experiência do P1MC, percebe-se que a ASA é demandada a operar com transparência e prestar contas em duas frentes diferentes de relacionamento: com o MDS e com a FEBRABAN. Pelos relatos coletados, a experiência em ter que sistematizar dados, abastecer um banco de dados e prestar contas das atividades à FEBRABAN, auxiliou a construir lógicas internas necessárias à operação adequada da AP1MC e das estruturas de gestão do programa, que agora não poderiam mais operar dentro de parâmetros típicos de movimentos sociais. O relato dos entrevistados representantes de organizações da sociedade civil na “articulação global” indicam que essa aprendizagem e transformação não se deu de maneira natural e sem conflitos dentro das organizações

quem compõem a ASA, mas também apontam que tais exigências, ao contrário de se constituírem em imposições auto-centradas dos financiadores, são vistas hoje como necessárias, naturais e essenciais para a continuidade do programa. Além disso, essa assimilação teria contribuído também para o relacionamento com os órgãos públicos, visto que as exigências de avaliação e prestação de contas da FEBRABAN introduziram a temática no âmbito das OSCs envolvidas no P1MC. Nesse sentido, apesar dos elos entre os atores governamentais e de mercado serem bastante frágeis nessa articulação colaborativa, conforme será melhor discutido mais a frente, as interações, mesmo se dando em momentos diferentes e isolados, entre a AP1MC e cada um dos outros parceiros, ou seja, não envolvendo os três atores simultaneamente, foram capazes de resultar em ganhos compartilhados para o programa e a própria Parceria Tri-Setorial em si.

Segundo relato dos representantes da FEBRABAN na articulação global da parceria, a avaliação do programa indicou a sua importância e impacto positivo para as famílias atendidas. Além dos resultados positivos do programa para as comunidades, constatados pela FEBRABAN, o relato de seus representantes indica também que a instituição aprendeu a lidar com comunidades de realidades bastante diferentes daquelas nas quais as suas organizações estavam acostumadas a operar pelos investimentos sociais que desenvolvem. Geralmente, os essas iniciativas empresariais focalizam temas como infância e adolescência, educação e meio ambiente, mas não exatamente na área do semi-árido brasileiro.

Conforme o relato dos entrevistados, a atuação através da APAEL, uma consultoria especializada na gestão de projetos, foi relevante para facilitar o relacionamento da FEBRABAN com a ASA, na medida em que trouxe para essa interação colaborativa suas competências, evitando que a associação de bancos necessitasse desenvolver essas capacidades internamente. Além disso, o fato da avaliação desenvolvida ter tido caráter quantitativo e qualitativo, recorrendo a fontes secundárias de dados e fontes primárias, ou seja, envolvendo também a visita a campo, seria resultado do contato, negociação e aprendizagem na interação com uma organização da sociedade civil.

A participação da FEBRABAN no programa Um Milhão de Cisternas se viabilizou através da atuação de um empresário com importante atuação em movimentos de

valorização da ética nos negócios e da responsabilidade social empresarial no Brasil. O conhecimento sobre a tecnologia das cisternas teria se dado no âmbito de suas relações familiares, quando sua esposa assistiu um documentário sobre essa estratégia de coleta e armazenamento de chuvas no semi-árido brasileiro, segundo relato de entrevistados. Na época, ocupando função no governo federal, diretamente ligada à presidência da república, esse homem de negócios, que também é Líder-Parceiro da AVINA, negociou junto à associação de bancos a sua participação no programa, através do financiamento de 50.000 cisternas.

Como se pode perceber dessa narrativa, a presença da FEBRABAN no P1MC foi decorrente, sobretudo, da habilidade social desse ator individual em estabelecer articulações de colaboração dessa organização empresarial com a ASA. Esse tipo de articulação, se por um lado tem o mérito de viabilizar parcerias em projetos sociais, incorreu posteriormente em fragilidade dos vínculos nessa colaboração. Atualmente, a instituição bancária conta com uma diretoria diferente daquela inicial que estabeleceu a parceria e, conforme relato colhido em entrevista, não considera que a experiência do P1MC seja uma Parceria Tri-Setorial. Ao contrário, a visão é a de que se trata de uma parceria específica com a ASA, ou seja, uma articulação colaborativa bi-setorial. Foram negados quaisquer vínculos com o MDS, apesar do relato de representantes governamentais na articulação global do programa considerarem que existe um relacionamento de colaboração entre as partes, ainda que bastante tênue e fragilizado nos últimos tempos. Para a FEBRABAN, a parceria com a ASA no P1MC caracteriza-se pela dimensão “*one-by-one*”, sem maiores vínculos com o governo federal, mesmo que ele esteja presente outra “*outra parceria*” com essa OSC no mesmo programa. Diferenças em relação à orientação na gestão de projetos sociais governamentais e à natureza do relacionamento do governo com populações de baixa renda ficaram bastante evidentes no relato dos entrevistados ligados ao campo empresarial, reforçando o distanciamento entre esses atores na Parceria Tri-Setorial analisada.

Esse episódio parece evidenciar que a articulação, que se deu originalmente na esfera da atuação individual de um ator, dotado de habilidade social relevante para construir alianças e colaborações, não tem conseguido avançar para interações mais sistematizadas e também com maior capacidade de sustentação no longo-prazo. Tal fenômeno, recorrente em várias outras parcerias em projetos sociais no país, sobretudo

pela tradição de se firmar parcerias com base no voluntarismo e viabilizadas pelo acesso pessoal a indivíduos em postos decisórios, sejam nas organizações empresariais, governamentais e/ou da sociedade civil, acaba por assegurar recursos financeiros em um determinado momento dos projetos, mas nem sempre garante interações mais substantivas e capazes de fortalecer a parceria em momentos futuros dessas relações.

Parece haver uma disputa pelo projeto ou mesmo uma confusão, pois ora é apresentado como programa governamental, ora como iniciativa da sociedade civil (ASA) em diferentes documentos e peças publicitárias. O alinhamento político ideológico entre o atual governo federal e várias das organizações centrais dentro da ASA favoreceu a aproximação entre as partes. Por outro lado, essa relação mais estreita fragiliza a sustentação da parceria, visto que uma mudança na presidência da república pode resultar na paralisação do P1MC. A sustentação do projeto desperta dúvidas, tanto pelo fato de não parecer caminhar para se tornar uma política pública (ou de Estado) e continuar operando mais como uma política de governo, quanto pelo baixa disposição demonstrada pela FEBRABAN em se envolver em Parcerias Tri-Setoriais.

Se a articulação global da Parceria Tri-Setorial no P1MC apresenta essa realidade, a visão dos atores locais em Feira de Santana e Serrinha sobre essas práticas colaborativas releva que a temática de aproximação entre os três setores para o desenvolvimento de projetos sociais não se constitui em ponto relevante na dinâmica social e política nessas localidades. Se entre os articuladores globais diferenças ideológicas, resistências e temores se manifestaram no início das relações colaborativas, sobretudo porque estavam se aliando atores que durante vários momentos da histórica política brasileira se colocaram em relação de oposição (bancos e organizações e movimentos sociais vinculados à trabalhadores rurais), no nível local a referência à concretude e bom funcionamento do programa parece vir em primeiro plano, conforme relato de entrevistados. Longe de se tratarem de entrevistados com menor sensibilidade às questões valorativas das lutas sociais, o perfil dos componentes das OSCs pesquisadas revela indivíduos com longa trajetória de mobilização social e envolvimento em movimentos sociais. Embora as diferenças de visão e percepção da realidade social variem de acordo, dentre outros fatores, com o papel e a posição dos indivíduos na estrutura da Parceria Tri-Setorial, o ponto mais relevante dessa

perspectiva de análise não reside nessa constatação. Relevante se faz reconhecer que a temática da colaboração entre atores dos três setores não é socialmente construída como uma questão fundamental e relevante em projetos sociais nas localidades visitadas.

Quando indagados sobre a aproximação com o poder público municipal e com empresários da região para fortalecer a ação do P1MC, os entrevistados relataram grande distanciamento e isolamento em relação a esses grupos. Isso parece estar ligado às disputas ideológicas e políticas entre movimentos de base comunitária e políticos tradicionais da região, muitos deles apoiados por empresários. Além do mais, a visão dos representantes de OSCs investigadas na região associa a ação empresarial na esfera social a práticas assistencialistas e filantrópicas, com o sentido pejorativo que essa expressão carrega no contexto brasileiro. Mas, mais importante do que essas diferenças e distanciamentos é entender, para o propósito desse estudo, que no nível local as Parcerias Tri-Setoriais se constituem em tema estranho e exógeno. Enquanto nas regiões economicamente mais desenvolvidas do país, empresas e organizações da sociedade civil discutem cada vez mais formas de interação, mesmo que determinado grupo de organizações veja com muito receio e resistência essas práticas, nas localidades investigadas essa perspectiva parece não se constituir em alternativa de ação e muito menos ainda em questão a ser problematizada no contexto das OSCs locais.

Quando se associa a esse quadro informações coletadas junto às comunidades e famílias atendidas pelo programa, se percebe também junto os atores investigados grande desconhecimento da Parceria Tri-Setorial por detrás do P1MC. Mesmo que os relatos dos dirigentes das OSCs locais envolvidas no programa reforcem o fato de que amplas informações são repassadas aos beneficiários, inclusive destacando com placas afixadas no terreno das famílias e nas próprias cisternas a origem de cada delas, nas quais se menciona explicitamente a FEBRABAN e o governo federal em cada caso, os beneficiários entrevistados alegaram que essas construções vinham “do Lula”. Essa percepção, associada ao relato de que nada poderiam fazer caso o programa se extinguisse exemplifica um cenário dramático e complexo no qual se desenrola as políticas públicas e os projetos sociais no país. Modernizam-se estratégias de gerenciamento de projetos e desenho de políticas públicas, cujo em dos exemplos

podem ser as Parcerias Tri-Setoriais, mas perduram velhos dramas e tramas da mobilização comunitária e da construção de relações mais democráticas e cidadãs no espaço público.

Um dos episódios narrados pelos entrevistados que reforçou a idéia de mobilização social das comunidades em torno do programa foi a reunião de milhares de pessoas em um manifesto público pela renovação do convênio e continuidade do P1MC. Esse fato, antes de denotar um conflito um conflito entre esses atores da parceria, o governo federal, deve ser entendido como uma ação dentro de uma cadeia intrincada de jogos e posicionamentos de poder dos atores. Os governos se constituem em atores complexos, marcados por disputas e divergências entre órgãos e áreas internas. O apelo público pela continuidade do programa, reforçando no imaginário a idéia de movimento social de base e articulado (e não necessariamente de OSCs estruturadas atuando na provisão de políticas públicas), parece não ter tido apenas efeito mobilizador junto as comunidades, mas também ter reforçado a posição daqueles dentro do governo federal que defendiam a renovação do contrato de parceria a despeito das resistências de grupos mais orientados pelo apego às normas formais de operação do governo. Assim, mesmo atuando como executores de serviços públicos no P1MC, as OSCs vinculadas ao programa desempenham também papel político relevante, denotando que, antes de serem papéis incongruentes e dualistas, como algumas discussões sobre Terceiro Setor pressupõem, podem se constituir em dimensões complementares nas Parcerias Tri-Setoriais.

A mobilização de milhares de pessoas denota, por um lado, a capacidade de mobilização social das OSCs vinculadas ao programa e o ativismo das comunidades, mas, por outro lado, pode encobrir as dificuldades de mobilização continuada das comunidades e indivíduos. O P1MC combina o acesso a bens públicos de primeiro nível, que geralmente levam a um maior engajamento das comunidades e são passíveis de negociação, com a luta por direitos. A conquista de benefícios ligados à construção de cisternas facilita o engajamento das comunidades, pois traz resultados concretos e no curto-prazo. Mas, novos problemas aparecem quando se pensa em avançar para além da provisão das cisternas, visto que os ganhos imateriais geram menos mobilização e sensibilização.

Nesse ponto, a trajetória intrincada da cidadania no país se reproduz na realidade das políticas e projetos sociais. A fórmula socialmente construída de associar as conquistas de direitos a indivíduos generosos e benfeiteiros ocupando cargos públicos ou em posições empresariais e em OSCs de destaque, não se refere somente a um período passado da trajetória da cidadania no país, mas se desvela na sociabilidade contemporânea.

Além dessa realidade, os depoimentos coletados em campo reforçam a idéia de segmentos expressivos das populações atendidas desenvolvem, não apenas com o P1MC, mas também com outras políticas como o PRONAF, uma postura passiva quando recursos e possibilidades efetivas de acessá-los não estão em jogo, associados a postura mais ativa, mas muitas vezes inspiradas por desejos clientelistas, quando as conquistas concretas podem se materializar. Mesmo as práticas da chamada “Indústria da Seca” parecem se adaptar à realidade das cisternas, que surgiram para trazer autonomia das famílias em relação aos carros-pipa fornecidos por políticos. Em algumas comunidades essa provisão se vale agora das cisternas disponíveis. Daí a dificuldade constatada de construir fundos solidários e compreender o papel das doações para esses recursos comunitários não como pagamento pelas cisternas, mas sim como exercício da solidariedade entre os membros da comunidade não contemplados pelo programa. Ainda assim, os fundos sobrevivem e determinadas parcelas das comunidades se organizam nesses esquemas solidários, muitas das vezes tendo a frente as mesmas lideranças sociais que se revezam à frente das OSCs e comissões do programa.

Diante desse quadro, a proposta de construção de uma nova convivência com o semi-árido não se consolida, nem tampouco consegue estabelecer de forma consistente e ampla novas formas de convivência na esfera pública, de forma a democratizá-la e torná-la mais cidadã. Apesar disso, o programa não reduz sua significância e impacto, visto que leva até as famílias serviços públicos concretos (as cisternas e o acesso adequado à água) para segmentos da população que carecem de direitos materiais básicos. Ainda que o propósito dessa pesquisa não seja avaliar os programas e projetos analisados, mas sim analisar as Parcerias Tri-Setoriais, cabe destacar que foram encontrados em campo indícios consistentes de que há desdobramentos relevantes dessa intervenção sobre a melhoria de vida material das famílias.

O quadro abaixo sintetiza as informações levantadas e se constitui no protocolo de investigação que ajudou a orientar a coleta de dados.

Dimensão	Componentes da dimensão	Origem	Situação Atual
<b>1. O problema</b>	Definição do Problema	Acesso precário à água por parte de populações rurais de baixa renda na região do semi-árido brasileiro e cultura política marcada pelo clientelismo e assistencialismo na provisão de água.	Avanços na provisão de água para populações rurais em situação de vulnerabilidade, com avanços parciais em termos de cultura política
	Dados quantitativos	9.177.636 habitantes vivendo em áreas com baixa precipitação de chuvas e reservatórios de água inapropriadas para o consumo humano e “convivendo” com o semi-árido em condição de vulnerabilidade social	Construção de aproximadamente ¼ das cisternas totais projetadas pelo programa; 221.514 isternas construídas, atingindo em média famílias com 5 membros, o que equivale a aproximadamente 1.000.000 de pessoas
<b>2. Objetivo da Iniciativa</b>	Transformação	Construção de uma nova forma de “convivência” com o semi-árido brasileiro, difundido a noção de acesso à água como um direito que compõe o exercício da cidadania	Avanços não uniformes, convivendo com posturas tradicionais da cultura política no acesso à água
	Cobertura territorial das ações	1 milhão de cisternas distribuídas em 1133 municípios de 11 estados brasileiros	221.514 cisternas distribuídas em 1.031 municípios de 11 estados brasileiros
<b>3. Promotores da Iniciativa</b>	Atores promotores e/ou dinamizadores da iniciativa	ASA, MDS e FEBRABAN	ASA, MDS e FEBRABAN
	Motivações dos atores promotores para se envolver no processo	ASA – concretização de luta histórica por políticas públicas avançadas na região, assegurando a operacionalização de projetos efetivos e modernos de provisão de acesso à água FEBRABAN – aprendizagem sobre projetos sociais de grande envergadura e exercício da RSE MDS – implantação de políticas públicas efetivas	ASA – sustentação do programa no longo-prazo, garantia de operação adequada e ampliação do programa FEBRABAN – baixa adesão à parceria, comprometendo a possibilidade de continuação da articulação

		para a população em situação de vulnerabilidade social na região	colaborativa MDS – consolidar e ampliar política pública na região
<b>4. Participantes</b>	Identificação dos participantes	ASA – articulação de aproximadamente 700 OSCs, envolvendo desde organizações de base até ONGs de grande porte, representadas na parceria pela Diaconia FEBRABAN – indução da participação através da ação de indivíduo com trânsito entre o meio empresarial e o governo federal Governo Federal - Projeto piloto com o MMA e a ANA	ASA – Criação de uma OSCIP, a AP1MC, para gerenciamento do programa FEBRABAN – contratação de consultoria em projetos sociais da APAEL, troca de diretoria na instituição, com os negociadores iniciais da parceria tendo menor presença na relação com o P1MC Governo Federal – Programa como um dos eixos de ação do MDS
	Motivações e interesses de cada um dos participantes	ASA – concretização de luta histórica por políticas públicas avançadas na região, assegurando a operacionalização de projetos efetivos e modernos de provisão de acesso à água FEBRABAN – aprendizagem sobre projetos sociais de grande envergadura e exercício da RSE Governo Federal – implantação de políticas públicas efetivas para a população em situação de vulnerabilidade social na região	ASA – sustentação do programa no longo-prazo, garantia de operação adequada e ampliação do programa FEBRABAN – baixa adesão à parceria, comprometendo a possibilidade de continuação da articulação colaborativa Governo Federal através do MDS – consolidar política pública na região
	Nível hierárquico na organização que participa do processo	Diaconia – OSC integrante da ASA FEBRABAN – associação de bancos, com diretoria eleita por membros para representação de seus interesses de grupo Governo Federal - Projeto piloto com o MMA e a ANA	AP1MC – OSCIP criada para gerenciamento do programa, com conselho composto por diferentes organizações da ASA FEBRABAN – associação de bancos, com diretoria eleita por membros para representação de grupo

			seus interesses de grupo Governo Federal – P1MC transforma-se em um dos programas do MDS
<b>5. Modelo de Governança da Iniciativa</b>	Mecanismos e processos de tomada de decisões	Articulação da Parceria – reuniões esporádicas para negociação e repasse de informações envolvendo os parceiros “one-by-one” (sem a presença dos três simultaneamente) Execução do programa - Reuniões em diferentes instâncias e níveis de governança do projeto associadas a encontros periódicos de UGC, UGM, UEL e Comissões Locais, com concentração de responsabilidades decisórias sobre temas estratégicos da parceria nos níveis mais elevados de governança e descentralização de decisões operacionais, sobretudo relativas à definição de famílias atendidas, na base da estrutura de governança do programa	Articulação da Parceria – reuniões esporádicas para negociação e repasse de informações envolvendo os parceiros “one-by-one” (sem a presença dos três simultaneamente) e intermediada pela APAEL na relação entre FEBRABAN e ASA Execução do programa - Reuniões em diferentes instâncias e níveis de governança do projeto associadas a encontros periódicos de UGC, UGM, UEL e Comissões Locais, com concentração de responsabilidades decisórias sobre temas estratégicos da parceria nos níveis mais elevados de governança e descentralização de decisões operacionais, sobretudo relativas à definição de famílias atendidas, na base da estrutura de governança do programa
	Mecanismos e processos de coordenação	Inexistência de mecanismos de coordenação da própria Parceria Tri-Setorial em si; Coordenação da execução do programa através da Diaconia, OSC integrante da ASA	Inexistência de mecanismos de coordenação da própria Parceria Tri-Setorial em si; AP1MC

			coordenando a execução do programa UGC, UGM, UEL e Comissões Locais Implantação do SIGA para acompanhamento da execução física e financeira do projeto e suporte à prestação de contas aos parceiros
<b>6. Práticas e Recursos</b>	Principais estratégias de ação para o alcance de objetivos	Mobilização comunitária, capacitação de atores locais para a construção de cisternas, exigência de contrapartidas das famílias beneficiárias, acompanhamento periódico da manutenção e utilização das cisternas e estímulo a constituição de fundos solidários complementares	Mobilização comunitária, capacitação de atores locais para a construção de cisternas, exigência de contrapartidas das famílias beneficiárias, acompanhamento periódico da manutenção e utilização das cisternas e estímulo a constituição de fundos solidários complementares
	Recursos comprometidos (em geral e por cada um dos atores)	ASA – competências ligadas à “capilaridade” de acesso às famílias na região, conhecimento técnico e dos saberes locais, e legitimidade de representação dos interesses da sociedade civil organizada interessada pelo semi-árido FEBRABAN – recursos financeiros Governo Federal – recursos para projeto piloto e assessoria técnica através do MMA e da ANA	ASA – competências ligadas à “capilaridade” de acesso às famílias na região, conhecimento técnico e dos saberes locais, e legitimidade de representação dos interesses da sociedade civil organizada interessada pelo semi-árido FEBRABAN – recursos financeiros, com tendência de operar mais no apoio à busca de novos parceiros e menos na provisão de recursos financeiros

			Governo Federal – recursos para a iniciativa com o <i>status</i> de programa do MDS
<b>7. Contexto Local</b>	Informação básica sobre a experiência local analisada	Cidade de Feira de Santana se constitui em polo regional, no qual se insere o município de Serrinha; Região com atividade econômica marcada pela produção agrícola e disputas políticas entre grupos tradicionais e movimentos sociais de trabalhadores rurais e grande desigualdade social, sobretudo no acesso a água.	
	Principais organizações sociais e políticas relacionadas ao processo	MOC, APAEB e outras OSCs de base comunitária Outras políticas públicas ligadas à agricultura familiar (PRONAF) e suporte à grupos em situação de vulnerabilidade (Bolsa-Família)	MOC, APAEB e outras OSCs de base comunitária Outras políticas públicas ligadas à agricultura familiar (PRONAF) e suporte à grupos em situação de vulnerabilidade (Bolsa-Família)
<b>8. Impactos</b>	Percepção dos participantes acerca do valor agregado pela relação	ASA – acesso a recursos financeiros e possibilidade de influenciar a construção de políticas públicas duradouras para a região FEBRABAN – aprendizagem sobre programas sociais de grande porte através do convívio com atores da sociedade civil organizada diferentes de seu âmbito tradicional de atuação MDS – ampliação da capacidade de provisão mais efetiva de políticas públicas através da rede de OSCs participantes, suporte e complementaridade a outros programas sociais voltados à população em situação de vulnerabilidade social na região e diálogo construtivo com segmento legítimo da sociedade civil organizada	ASA – aprendizagem de mecanismos e processos de gestão, melhorando a performance gerencial do P1MC, sobretudo em termos de transparência e controle da utilização de recursos e acesso a universo de atores empresariais com expectativa de novas articulações colaborativas no futuro FEBRABAN – aprendizagem sobre programas sociais de grande porte e conhecimento mais profundo da sociedade civil organizada no país MDS – ampliação da capacidade de provisão mais efetiva de políticas públicas através da

		rede de OSCs participantes suporte e complementaridade a outros programas sociais voltados à população em situação de vulnerabilidade social na região e diálogo construtivo com segmentos legítimos da sociedade civil organizada
Resumo de avaliações do processo (se existentes)		<p>Aprendizagem e melhor compreensão das lógicas e racionalidades dos parceiros;</p> <p>Complementaridade de capacidades entre os atores envolvidos na articulação global e na articulação local;</p> <p>Vínculos frágeis em termos tri-setoriais, com maior caráter bi-setorial (<i>one-by-one</i>);</p> <p>Riscos quanto à continuidade do programa, tanto em termos de políticas públicas, quanto de financiamento empresarial;</p> <p>Atuação de organização intermediadora da relação entre OSC e ator empresarial facilita e agiliza relação de parceria, mas distancia parceiros;</p> <p>Programa enfrenta dificuldades para expansão em regiões nas quais as organizações integrantes da ASA têm pouca influência e penetração;</p> <p>Melhoria do acesso à água para as famílias beneficiadas;</p> <p>Melhoria das condições de saúde de crianças ou outros indivíduos em situação de vulnerabilidade social;</p> <p>Facilitação e inserção mais consistente das famílias em outros programas do governo federal como o Bolsa-Família;</p> <p>Dificuldades de ampliação da mobilização comunitária;</p> <p>Persistência de casos de esquemas clientelistas e assistencialistas de acesso à água, mesmo com a presença de cisternas.</p>

#### Quadro descritivo do Programa Um Milhão de Cisternas

Fonte: Quadro conceitual elaborado pela equipe de pesquisa ampliada (*RCLA-NYU*, investigadores no Brasil e na Colômbia) e preenchido pelo autor a partir de dados coletados pela pesquisa em 2008.

#### 6.2 Novas Alianças: a incidência no orçamento público como vetor das Parcerias Tri-Setoriais

Uma das transformações relevantes na gestão de políticas públicas brasileiras nos últimos anos foi a constituição de conselhos municipais em diferentes áreas programáticas. A criação dessas instâncias de discussão e, em muitos casos, deliberação sobre políticas públicas insere-se nos processos de descentralização operados nas últimas décadas no país. Nas áreas de meio ambiente, saúde, educação, assistência social e, mais recentemente, segurança pública, têm sido formados conselhos em várias cidades brasileiras, muitas dos quais induzidos pelas regras de implementação descentralizada de políticas públicas. A área da infância e adolescência, na esteira da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que neste ano completou dezoito anos de existência, também tem observado a constituição de vários conselhos no Brasil, com duas estruturas: o Conselho Municipal dos Direitos de Infância e Adolescência (CMDCA) e o Conselho Tutelar. Enquanto o segundo tem papel de suporte operacional às intervenções governamentais nas questões vinculadas à infância, o primeiro volta-se à discussão de políticas públicas e à garantia de direitos. Essas inovações na gestão pública procuram envolver a sociedade civil em esferas de diálogo e construção de políticas públicas, através de conselhos que contam com representantes de diferentes órgãos governamentais no nível municipal e de segmentos da sociedade civil organizada, que atuam na área e se interessam pelas questões temáticas do conselho.

O projeto Novas Alianças volta-se ao fortalecimento da atuação dos conselhos de infância e adolescência, através de processos de capacitação de seus membros para o monitoramento e incidência nos orçamentos públicos municipais e estaduais. Por incidência em orçamentos, o projeto entende o desenvolvimento de ações de *advocacy* junto ao legislativo, sobretudo municipal e estadual, para a votação de emendas orçamentárias que garantam a implementação de políticas, programas e projetos públicos voltados à agenda de infância e adolescência, através da alocação adequada de recursos. Complementa-se à essa ação, o monitoramento da execução orçamentária através da atuação dos membros dos conselhos estadual e municipais de infância e adolescência. Além disso, o projeto atua também na construção de estratégias de comunicação e mobilização de atores sociais, de forma a sensibilizá-los para o envolvimento na agenda de direitos de infância e adolescência.

A área de abrangência do projeto circunscreve-se a Minas Gerais, visto que a iniciativa é um desdobramento de um programa anterior, o chamado “Telemig Pró-Conselhos”, cujo alcance também se limitava a essa região devido, dentre outros fatores, à própria concentração da atuação da empresa que o criou nesse estado brasileiro. Esses dois projetos tiveram sua origem em uma organização empresarial, a extinta Telemig Celular, que foi incorporada por um grupo de telefonia multinacional. As duas iniciativas, diferentemente da maioria das intervenções sociais de atores do mercado no cenário brasileiro, distanciam-se da provisão de serviços vinculados a bens públicos de primeiro nível. Conforme atestam vários estudos sobre a responsabilidade social empresarial no país (FIRJAN, 2002; FIEMG, 2000; PELIANO, 2000), existe uma concentração na oferta de serviços no entorno geográfico das empresas e na provisão complementar ao Estado através da oferta de serviços como creches, escolas e postos de saúde, dentre outras ações promovidas pelas empresas. Tanto o projeto Pró-Conselhos, quanto o Novas Alianças concentram-se na garantia de direitos e não operam necessariamente em municípios que sofrem impactos diretos das atividades da empresa.

A proposta inicial do Programa Telemig Pró-Conselhos voltava-se ao estímulo à formação de CMDCA, visto que, apesar da legislação prever a sua criação nos municípios, grande parte deles não chegavam a ser constituídos. Além do estímulo à sua criação, eram oferecidos treinamentos para os conselheiros, envolvendo temas vinculados aos direitos da infância e adolescência, bem como relativos a ferramentas de tomada de decisão, gestão e trabalho em grupo. O desenho do projeto Novas Alianças parece estar associado, conforme relato dos entrevistados, à constatação de que mais avanços precisariam acontecer na dinâmica dos conselhos. A sua simples constituição e operação não necessariamente resultava na efetiva implementação de políticas e projetos discutidos e deliberados pelos conselhos, sobretudo por dificuldades de inserção dessas iniciativas nos orçamentos públicos municipais. Nesse sentido, caberia capacitar de forma mais consistente os conselheiros, envolver o legislativo municipal e buscar suporte nas promotorias públicas para inserir propostas nos orçamentos e monitorar sua execução efetiva pelas prefeituras. Essa tarefa, diferentemente da formação mais genérica oferecida pelo programa Pró-Conselhos, exigiria formação técnica avançada, desvendando tecnicidades que, muitas vezes, se apresentam como

verdadeiros “baús misteriosos” para os conselheiros, sobretudo porque muitos deles, na realidade brasileira, não têm formação e/ou vivência nas áreas jurídica e financeira, saberes centrais nesse tipo de atuação dos conselhos.

Em 2006, o Instituto Telemig Celular, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), a Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, a Comissão de Participação Popular, a Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, ambas da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, os doze Fóruns Regionais dos Direitos da Criança e do Adolescente em Minas Gerais e o Ministério Público de Minas Gerais se articularam para a criação do projeto denominado “Orçamento Público, Infância e Adolescência – uma relação prioritária”. Essa articulação para a construção de uma Parceria Tri-Setorial envolveu atores com estruturas formalizadas, tanto no âmbito do Estado, quanto da sociedade civil, como também grupos e iniciativas com caráter não formalizado. Alguns deles com maior atuação na dimensão técnica da elaboração de propostas de intervenção social e outros na articulação política junto à sociedade e a outras instâncias do Estado. O mesmo movimento de incidência nos orçamentos públicos municipais tem seu espelho nos níveis estadual e federal, com frentes e movimentos, conjugando políticos, sociedade civil e também empresas na luta pelo efetivo cumprimento do ECA, inclusive em termos de execução orçamentária. Essas iniciativas podem ser entendidas como desdobramentos da promulgação de uma nova constituição brasileira em 1998, comumente referenciada como a “Constituição Cidadã”, na medida em que teria inserido de forma mais consistente e avançada a temática de direitos sociais, em várias frentes de políticas públicas. Para autores como Versiani (2008, p. 66), a promulgação dessa constituição “não foi uma medida política “ofertada” à sociedade brasileira por alguns parlamentares comprometidos com a redemocratização do país. A decisão de convocação da Assembléia respondeu a um amplo movimento social, que recolheu experiências e iniciativas por todo o Brasil, mobilizando entidades e pessoas as mais diversas”. A atenção à execução orçamentária pode ser entendida, ao longo dessa trajetória, como desdobramento das lutas iniciadas com a introdução de temas de direitos na nova constituição, na medida em que se constata que vários dos direitos assegurados pela lei magna não se concretizaram através das políticas públicas.

O projeto construído em 2006 contava na época com um conselho de acompanhamento da sua gestão, que envolvia diferentes OSCs integrantes dessa frente e outras empresas interessadas na iniciativa, dentre elas a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), através de sua fundação. Essa articulação mostrou-se relevante na sustentação e continuidade da iniciativa, visto que algum tempo após a incorporação da Telemig Celular pelo grupo multinacional, essa empresa definiu outras frentes de atuação em responsabilidade social, através da mudança de foco de ação do Instituto Telemig Celular. Dentre as justificativas apresentadas, conforme relato dos entrevistados, a empresa preferiu concentrar seus investimentos sociais em áreas mais vinculadas ao seu foco de negócio, articulá-las com as linhas de atuação socioambiental do grupo que a incorporou e focalizar mais as iniciativas na área cultural.

A atuação no apoio a causas sociais, diferentemente da provisão de serviços sociais concretos, traz em si, conforme discutido anteriormente, grandes possibilidades e também riscos de para o avanço da cidadania e das interações sociais na esfera pública. Dentre os riscos ligados à dinâmica de gestão empresarial em projetos sociais, o investimento em ações não conectadas diretamente ao impacto sobre os *stakeholders* e localidades mais próximas às unidades operacionais das empresas pode ser visto, em contextos de reestruturação organizacional, como ação secundária e desconectada dos negócios. Além do mais, o apelo em se deixar comunidades e grupos desprovidos de serviços concretos pode ter mais impacto simbólico na mobilização das cúpulas diretivas das empresas do que a interrupção de apoio a lutas por direitos e o exercício da cidadania. Soma-se a isso o fato de que, para muitas empresas no contexto brasileiro, iniciativas que exigem a interlocução com o poder público, como propõem os projetos Pró-Conselhos e Novas Alianças, acabam por serem consideradas como entradas “arriscadas” no mundo político-partidário, característica considerada indesejável dentro do repertório de modernização da responsabilidade social empresarial em voga atualmente. No entanto, o resultado disso pode ser a concentração dos investimentos empresariais em iniciativas de complementaridade ou, até mesmo, substituição do Estado na provisão de políticas sociais, levando a sérios problemas na construção da cidadania e dos direitos sociais na esfera pública, conforme também já discutido anteriormente.

Segundo o relato dos entrevistados, nesse momento de crise do projeto, a Fundação Vale se mostra interessada em dar continuidade à iniciativa. Além disso, vários segmentos da sociedade civil e conselheiros, bem como políticos interessados nas questões de infância e adolescência, se mobilizaram tentando garantir a continuidade desses projetos voltados aos CMDCA. Outro aspecto central nessa fase da história do projeto parece estar vinculado às articulações existentes no âmbito da Fundação AVINA. Não apenas um antigo diretor do Instituto Telemig Celular, bem como o seu sucessor são Líderes-Parceiros da AVINA e se inserem em redes nas quais “gravitam” diferentes atores com informações, habilidades sociais (FLIGSTEIN, 2007) e capacidades políticas relevantes. Diferentes OSCs se articulam para somar competências e assegurar suportes recíprocos capazes de garantir a continuidade do projeto Novas Alianças. Novamente, nesse caso, a inserção nas articulações da Fundação AVINA parece ter se constituído um pano de fundo relevante, visto que as organizações participantes têm à sua frente Líderes-Parceiros. Foram elas: Ágora, INESC, Agência Nacional de Direitos da Infância (ANDI) e Oficina de Imagens. O convívio prévio e as trocas de saberes entre seus representantes e o acompanhamento das iniciativas de cada uma das organizações serviram como pano de fundo social no qual novas articulações colaborativas puderam ser estruturadas de forma a garantir a continuidade da iniciativa. O projeto passa então a ser operacionalizado pela Oficina de Imagens, que inclusive incorporou profissionais que se desligaram do Instituto Telemig Celular, cabendo às outras organizações da sociedade civil envolvidas apoiar a construção de metodologias e fornecer instrutores para os processos de capacitação. Nessa transição, a Fundação Vale assumiu o compromisso de financiar as atividades, o que levou à saída do INESC por incompatibilidade ideológica. Essa OSC, que apóia um movimento pela reestatização da Vale, não se sentiu confortável desenvolvendo uma atividade em parceria com a empresa. Esse impasse é superado com a saída do INESC de um dos técnicos que atuavam no projeto e que constituiu o Instituto Caliandra, através do qual continua a dar suporte ao projeto, exercendo o papel de instrutor nos treinamentos.

A formação dos conselheiros é realizada em municípios que compõem o chamado grupo de referência, atendendo cidades da sua região de influência. A capacitação visa possibilitar aos conselheiros, gestores públicos e vereadores participantes atuarem como mobilizadores e articuladores para a defesa de direitos da

infância e adolescência em suas próprias comunidades. Os participantes dos cursos são indicados pelo Fórum Regional, a partir de critérios como ser conselheiro (não necessariamente da área de infância e adolescência), possuir vinculação com o conselho, sobretudo por atuar em órgãos públicos que se relacionam com essa instância e exercer mandato de vereador ou trabalhar na assessoria legislativa.

O projeto atinge atualmente quarenta e sete cidades mineiras, escolhidas a partir dos seguintes critérios: sediar ou participar do Fórum Regional da Criança e do Adolescente; possuir mais de 100.000 habitantes; e/ou abrigar unidades da Companhia Vale do Rio Doce. Esse último critério foi incorporado com a entrada da empresa na parceria no papel de financiadora da iniciativa. Na visão dos atores vinculados às OSCs integrantes da Parceria Tri-Setorial, essa demanda não trouxe maiores problemas para o desenvolvimento do projeto Novas Alianças, visto que todas as cidades deveriam contar com CMDCAs atuantes e capazes de operacionalizar com consistência a incidência e controle sobre os orçamentos públicos destinados à agenda de infância e adolescência.

Já, na percepção de alguns dos atores entrevistados na realidade local estudada, em Governador Valadares, a inclusão de cidades que não se constituem em pólos regionais acaba por trazer alguns problemas de operacionalização dos projetos, sobretudo porque alguns dos participantes dos treinamentos nesses locais nem sempre apresentam o perfil desejável em termos de comprometimento e pró-atividade com a atuação do CMDCA. Alguns dos atores locais entrevistados afirmaram também que estratégias para superação dessas adversidades são desenvolvidas pelos participantes mais antigos dos treinamentos. Uma delas consiste na participação de conselheiros, mais engajados e já capacitados nas oficinas de treinamento desenvolvidas anteriormente, nos treinamentos oferecidos para públicos das cidades que não se constituem polo dos Fóruns Regionais. Com isso, haveria um grupo capaz de influenciar novos conselheiros participantes, sobretudo os provenientes de municípios de pequeno porte nas quais a Vale atua, que muitas das vezes não provêm de uma dinâmica local marcada por envolvimento e participação mais ativa no CMDCA.

Outros fatores também são mencionados para justificar essa participação continuada, ainda que recebendo o mesmo treinamento já ocorrido, em novas turmas de capacitação do projeto. Os problemas ligados à aprendizagem efetiva dos conteúdos, sobretudo aqueles mais ligados às tecnicidades orçamentárias e jurídicas,

se fazem presentes. A participação no mesmo treinamento serviria para consolidar alguns tópicos da capacitação nos quais os conselheiros encontram mais dificuldade, bem como servem como oportunidade para manter um contato frente a frente, e não apenas mediado pelo suporte da educação à distância, entre instrutor e público em capacitação. A perspectiva também de evitar um esvaziamento dos cursos, que poderia ter implicações para sua avaliação e continuidade, leva também alguns conselheiros a participarem várias vezes do mesmo processo de capacitação.

O projeto Novas Alianças, portanto, articula duas frentes de trabalho ou dois papéis básicos entre os atores envolvidos nessa articulação colaborativa: uma mais voltada ao campo da ação política, com marcada presença de coletivos e grupos próximos às características de movimentos sociais; e outra baseada no saber técnico de organizações da sociedade civil mais estruturadas e especializadas tanto na temática de infância e adolescência, quanto nos procedimentos para a construção de processos de controle social sobre políticas públicas e incidência em orçamentos públicos.

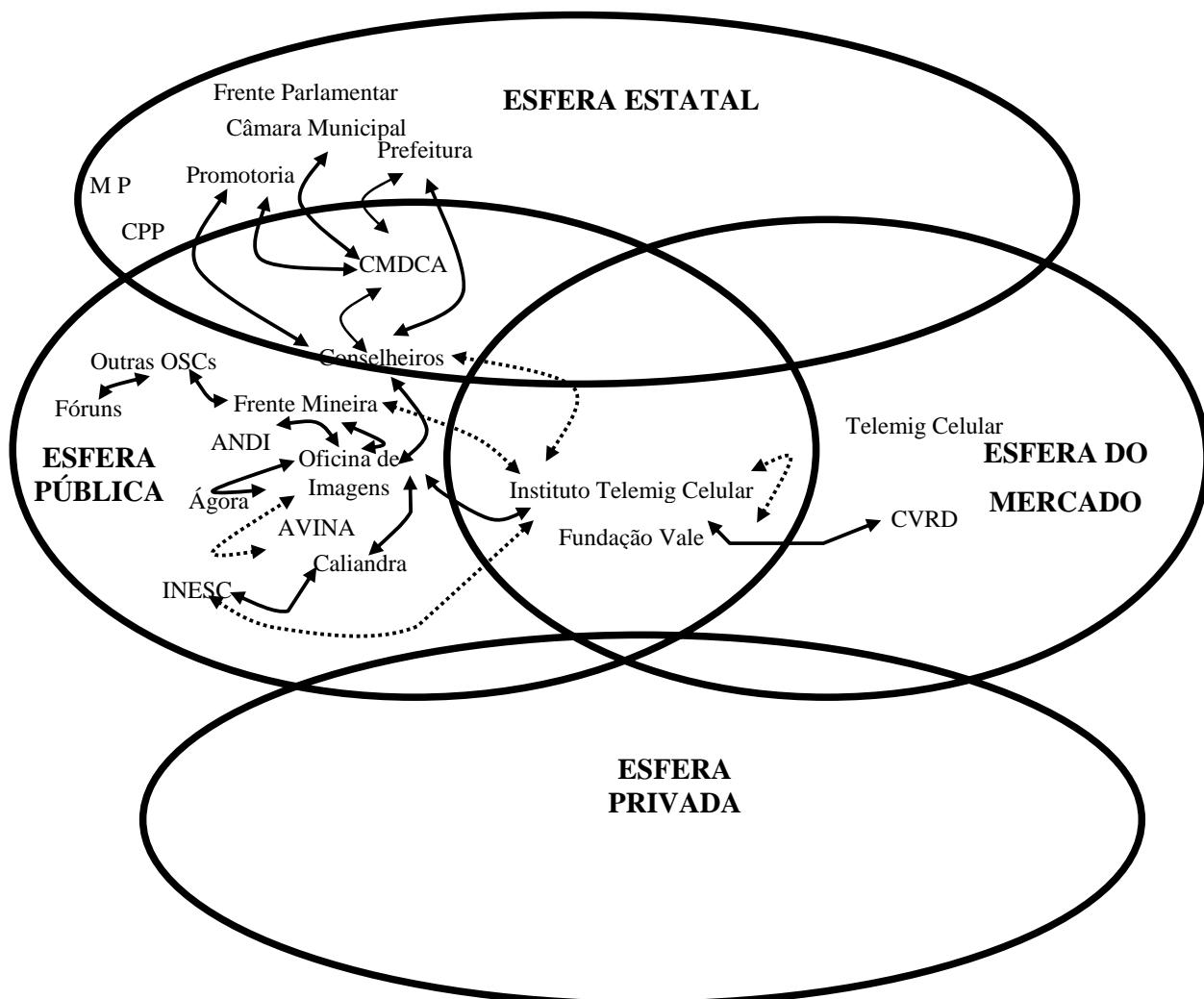
De acordo com dados secundários consultados, dentre eles alguns relatórios de avaliação do projeto, algumas das realizações da iniciativa estão ligadas à criação de frentes parlamentares de defesa dos direitos da criança e do adolescente em várias cidades de Minas Gerais, tais como Governador Valadares, Ouro Preto, Divinópolis e a região metropolitana do chamado “Vale do Aço”. Trata-se de cidades de médio porte com influência econômica, política e cultural relevantes, constituindo-se em pólos regionais.

Além dessas realizações, outros dados obtidos junto à OSC que coordena o projeto, indicam que das 516 emendas foram apresentadas ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) do Estado de Minas Gerais para o período de 2008-2011, 186 delas referindo-se diretamente aos direitos da criança e do adolescente. Isso resultou em uma ampliação da dotação orçamentária para essa agenda de política social da ordem de aproximadamente cinco vezes em relação à programação anterior. As organizações que participam do projeto Novas Alianças teriam sido responsáveis pela apresentação de 45 dessas novas emendas encaminhadas à câmara legislativa estadual.

A cidade de Governador Valadares foi indicada pelos coordenadores do projeto como uma das experiências mais bem sucedidas do projeto. Segundo relatórios analisados, o CMDCA desse município conseguiu em 2007 uma ampliação do volume de

recursos destinados às políticas de infância e adolescência, com o apoio do prefeito da cidade, que doou parte de seu imposto devido ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), bem como ajudou na mobilização de outros grupos sociais para também realizarem tal destinação. No entanto, segundo relato dos entrevistados, um dos elementos que leva à uma avaliação positiva da experiência nessa realidade local é o grande ativismo e envolvimento dos conselheiros com as atividades do projeto. Fruto disso seriam, no ano de 2007, a criação de uma comissão orçamentária dentro do CMDCA de Governador Valadares, o estabelecimento de uma parceria com uma universidade para a elaboração de um diagnóstico da realidade da infância e adolescência no município, a busca do envolvimento e capacitação de contadores da cidade na mobilização de doadores para o FMDCA e, sobretudo, o envio por parte da promotoria local de um termo de ajustamento de conduta para a prefeitura com relação às condições de operação do Conselho Tutelar nessa cidade. A participação ativa da promotoria no Conselho Municipal de Direitos da Infância e Adolescência é considerada pelos atores entrevistados, tanto no nível da articulação global, quanto na articulação local do projeto, como um dos fatores chave para as realizações do projeto em Governador Valadares e um exemplo de postura a ser seguida pelo judiciário brasileiro quanto à agenda de direitos de infância e adolescência.

A figura abaixo faz uma representação das interações entre atores em torno do projeto Novas Alianças, tanto no âmbito de sua articulação global, quanto na realidade local pesquisada.



### Interações da Parceria Tri-Setorial no Projeto Novas Alianças

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de adaptação do Diagrama Conceitual das Esferas Sociais de Janoski (1998).

Obs.: As setas indicam os relacionamentos principais, no entanto, outras interações entre os atores também se manifestam;

Legendas:

Frente Mineira equivale a Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;

CPP equivale a Comissão de Participação Popular da Assembléia Legislativa de Minas Gerais;

Frente equivale a Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Assembléia Legislativa de Minas Gerais;

Fóruns equivalem a Fóruns Regionais dos Direitos da Criança e do Adolescente em Minas Gerais

MP equivale a Ministério Pùblico de Minas Gerais.

←-----→ = Interações anteriores;

←→ = Interações atuais.

A Fundação Vale, segundo relato dos entrevistados, participava das reuniões do conselho gestor do projeto Novas Alianças não apenas pelo fato de destinar recursos ao chamado Fundo de Infância e Adolescência (FIA) e desenvolver outros projetos ligados à essa agenda de políticas sociais, mas também pela necessidade e oportunidade de aprendizagem de novas estratégias de responsabilidade social.

A trajetória histórica dessa empresa no país, que atua no setor extrativo mineral, esteve associada a impactos diretos nas comunidades nas quais suas unidades produtivas operam. As interações com os *stakeholders* comunitários, muitas das vezes em contextos marcados por conflitos com as localidades, historicamente caracterizaram-se pela provisão de serviços sociais no entorno geográfico das unidades de operação da empresa. Segundo relatos de entrevistados, as interações com o poder público municipal eram, em muitos dos casos, mediadas por demandas clientelistas das prefeituras, em embates com a empresa permeados pelo simbolismo da disputa entre “defensores da comunidade”, no caso os prefeitos, e de outro lado, “os vilões da comunidade”, papel associado à Vale. Mesmo nos cenários em que tais disputas não se manifestavam, os investimentos em serviços públicos concretos eram a tônica da responsabilidade social desenvolvida pela empresa, que muitas vezes provia esses benefícios ao largo do poder público ou em contexto de descaso pelas políticas públicas e má gestão do orçamento por parte do executivo municipal, reforçando-se o discurso de distanciamento entre o campo da política e dos negócios na dinâmica dos jogos de poder entre atores locais e empresariais. Ainda assim, interações políticas entre a empresa e governos locais se processavam, sem contudo serem explicitadas na maioria das vezes e articuladas às políticas sociais em operação nos municípios.

Segundo relato de entrevistados, nos últimos anos a empresa tem procurado modificar suas estratégias de gestão dos investimentos socioambientais. Um exemplo disso, seria a contratação para o comando da Fundação Vale de um ex-prefeito, fato inédito, que se constituiria em uma das provas da mudança de orientação das suas ações em programas e projetos sociais. A presença de uma figura com experiência na política nas quadros da Fundação Vale representaria o desejo de interagir com maior propriedade na esfera política, sem no entanto, evitando-se uma ação com conotação partidária, de forma a estabelecer diálogos produtivos para a sustentabilidade dos territórios. Pelos depoimentos coletados, a empresa tem procurado focalizar agora seus

esforços na abordagem integral dos territórios em que atua, de forma a estabelecer um planejamento de longo-prazo dos seus impactos e de sua contribuição para o desenvolvimento sustentável dessas áreas. Nesse sentido, a participação no conselho gestor do Novas Alianças, ainda no período em que era implementado pelo Instituto Telemig Celular, permitia a aprendizagem de abordagens consideradas relevantes para as novas estratégias da Fundação Vale, sobretudo vinculadas à mobilização comunitária, participação popular na gestão pública, construção de políticas sociais e monitoramento das ações das prefeituras.

Dentro dessas iniciativas, a organização tem procurado mobilizar e articular prefeitos de várias cidades de forma a apresentar-lhes o mapeamento das realidades de seus territórios, através de análises elaboradas por técnicos da empresa e/ou por profissionais contratados para tal. Essa perspectiva de reordenação das estratégias de responsabilidade social da Vale indica um caminhar em direção à esfera pública e o desejo de atuar menos na provisão de bens públicos concretos e mais na construção de processos de longo-prazo ligados a metas de cidadania mais ampla.

No entanto, essas iniciativas carregam também armadilhas e dilemas para a própria cidadania. Um deles reside no fato de que executivo e legislativo municipais são instâncias eleitas através de processos democráticos para o exercício de seus papéis. Sendo assim, trazem consigo, em maior ou menor medida, aspirações e projetos para seus territórios que são resultado do apoio dos eleitores a seu projeto político. Caso o diálogo com a empresa resulte em uma captura dessa dimensão, ligada aos projetos e utopias políticos legitimamente referendados pelas eleições, por abordagens técnicas que prevêem e traçam o futuro dos municípios, pode-se não caminhar para um fortalecimento democrático da esfera pública.

Nas entrevistas realizadas, essa preocupação aparece entre outros integrantes da Parceria Tri-Setorial originários das OSCs, que enxergam como um dos desafios futuros da iniciativa a articulação entre propostas técnicas e as aspirações das comunidades, reforçando a própria natureza do papel dos conselhos nas políticas públicas. O discurso da empresa, em muitos momentos, é perpassado pelo “ensinar” aos prefeitos e comunidades os desafios que enfrentam e encontrarão no futuro. Isso não necessariamente resulta de um desejo deliberado dos atores empresariais em serem hegemônicos em processos que exigem, pela sua natureza democrática e

proposta de fortalecimento da esfera pública, serem mais horizontalizados. A organização empresarial, na sua condição de grande corporação, constituída por técnicos com alta especialização, acaba incorrendo nessa perspectiva, que também perpassa os “dramas e tramas” de técnicos do serviço público quando interagem com as comunidades. No entanto, cabe lembrar que a própria idéia de sustentabilidade de territórios implica na construção de alternativas de desenvolvimento endógenas às próprias comunidades, conforme defende Morin (2000).

Por outro lado, tomando-se por base inclusive os dados coletados em campo, percebe-se que a empresa ainda está dando os primeiros passos em direção às essas novas estratégias de responsabilidade social, até mesmo porque não pretende cortar investimentos em outras ações e projetos que já vem realizando. A mudança organizacional, ao contrário do que parte da literatura gerencial prega e propala, não se dá por caminhos lineares, perdurando na inovação traços de práticas antigas. Além do mais, o relacionamento das empresas com comunidades ou com seus *stakeholders* locais ainda se constitui em um tema pouco explorado e discutido nos processos de formação de gestores, muitos deles marcados por uma visão linear e utilitarista dessas interações. Essa aprendizagem e *práxis* em bases mais consistentes e democráticas parece ainda estar por se fazer no caso brasileiro. Interferem também nesse processo resquícios da trajetória histórica das relações de trabalho e de empresas com comunidades, marcadas no período da ditadura por interações muito “cômodas” para ambas as partes em muitos casos, nos quais paternalisticamente se atende a demandas, ao mesmo tempo em que clientelisticamente se refreiam reivindicações para dimensões menos conflituosas.

Nesse sentido, a rearticulação das estratégias definidas na estrutura central da empresa, ou melhor, na área que concentra suas ações sociais, a Fundação Vale, não necessariamente pode ter o rebatimento esperado nas unidades operacionais descentralizadas. Na experiência analisada em campo, a interação das áreas encarregadas de investimentos comunitários da empresa, que dão inclusive suporte a projetos locais de infância e adolescência, é mínima, para não dizer inexistente, com o CMDCA de Governador Valadares. Além disso, na cidade, uma obra pública de relativa importância havia acabado de ser construída com apoio da Vale, mas no entanto, pelas informações obtidas através de interações com atores locais, os méritos e créditos da

iniciativa recaíram sobre a prefeitura, sob a qual pairava uma imagem socialmente construída de tenacidade, força e arrojo em conseguir extrair da empresa esse investimento.

Com o aprofundamento das interações entre as organizações que compõem a Parceria Tri-Setorial no projeto Novas Alianças, a Fundação Vale tem caminhado de uma perspectiva de financiadora das atividades em direção a papéis que implicam na construção mais articulada das iniciativas empreendidas. Uma das demandas colocadas pela empresa diz respeito a atender cidades nas quais tem atuação e impacto, alterando a proposta original de focalizar os cursos e treinamentos do projeto em cidades pólo. Essa demanda não foi considerada pelos outros atores da parceria como ação que traria maiores problemas para o desenvolvimento do projeto, sob alegação de que a perspectiva é atender a todos os municípios. Se essa mudança foi negociada com tranquilidade dentro da Parceria Tri-Setorial, por outro lado, a demanda de avaliação mais sistematizada tem implicado em negociações e discussões nas quais se destacam de um lado, uma racionalidade fundada mais na perspectiva qualitativa e de longo-prazo, e outra assentada em parâmetros mais pragmáticos de avaliação. Essas duas lógicas, representadas pelo encontro entre dimensões de ação típicas das OSCs, na primeira referência, e das empresas, na segunda perspectiva, são um dos fenômenos que se manifestam quando as Parcerias Tri-Setoriais avançam para interações mais articuladas e complexas.

Os atores envolvidos pela “articulação global” da parceria, sobretudo aqueles vinculados às OSCs que estruturaram a metodologia de ação do projeto, reconhecem que mudanças em sua operação podem ser realizadas, de forma a dotá-lo de melhor performance. De acordo com as entrevistas realizadas, avanços devem ser realizados no suporte pós-curso aos conselheiros treinados, na utilização das ferramentas virtuais de contato entre instrutores e conselheiros, nas próprias estratégias de ensino-aprendizagem e no estímulo à aplicação efetiva e rotineira dos conhecimentos adquiridos, visando a apropriação mais consistente desses saberes pelos conselheiros. Além disso, um problema recorrente, que muitas vezes foge ao controle dos executores do projeto, parece estar relacionado ao perfil dos participantes. Nem sempre os CMDCAs enviam para os cursos conselheiros interessados, disponíveis e capazes de se

dedicar ao controle orçamentário. Isso se manifesta também porque a própria constituição e operação dos conselhos no país enfrenta desafios em sua consolidação.

A sobrecarga de tarefas para determinados indivíduos mais ativos e comprometidos com as tarefas do conselho, a participação auto-interessada de comunidades e OSCs nas discussões dos conselhos, sobretudo em momentos de definição da alocação de verbas em políticas públicas, e a dificuldade em atuar em instâncias que exigem maior familiaridade com saberes jurídicos e financeiros, dentre outros fatores, acabam por constituir um pano de fundo contra o qual o projeto Novas Alianças se coloca.

Além do mais, outra realidade observada em campo diz respeito a um certo “deslumbramento” que o poder derivado na capacidade de incidência nos orçamentos pode trazer. Se antes as tecnicalidades orçamentárias se constituíam em “caixa preta” para os conselheiros, o seu desvelar pode gerar uma sedução pela técnica, relativizando a dimensão política dos conselhos em discutir e deliberar sobre políticas e projetos para suas localidades para além dos limites das técnicas de bom planejamento. No entanto, uma síntese virtuosa entre essas duas dimensões é possível de ser construída pelos conselheiros, ainda que exija para isso não apenas voluntarismo, capacidade técnica e disponibilidade, mas também sensibilidade para a dimensão política do papel dos conselhos na construção de uma esfera pública mais plural e democrática. Pelo relato dos entrevistados, há preocupações dos articuladores globais do projeto em se avançar também na formação política dos conselheiros, e não apenas técnica em termos orçamentários, de forma a melhor potencializar o uso dessas capacidades técnicas na construção de propostas de políticas de infância e adolescência mais consistentes.

Na experiência analisada em campo, grandes avanços foram verificados em termos de incidência no orçamento público municipal voltado à infância e adolescência. Conforme o relato dos entrevistados, isso se deve tanto à capacitação fornecida pelo projeto Novas Alianças, quanto ao comprometimento da promotoria local com a ação desse CMDCA. Em dois momentos de coleta de dados em campo, a equipe de pesquisa teve a oportunidade de presenciar uma reunião prévia de conselheiros e participar de uma audiência pública na câmara legislativa municipal para cobrança da precisa execução orçamentária por parte da prefeitura quanto às políticas de infância e adolescência. Nesses dois episódios ficou evidenciado que o voluntarismo dos

conselheiros é fator determinante para que a incidência e o monitoramento do orçamento aconteçam, sobretudo em se tratando da promotoria de infância e adolescência.

Apesar de ser um direito de qualquer cidadão acessar dados sobre o orçamento das cidades, a efetiva disponibilização dessas informações opera por trâmites não lineares, nos quais contatos pessoais e a “boa vontade” de determinados funcionários públicos se faz decisiva. Tal realidade se manifesta do caso analisado em campo. As discussões sobre a alocação de recursos para políticas de infância e adolescência realizadas pelos atores locais, muitas das vezes, se deparavam com a necessidade de cortes em outras áreas temáticas e programáticas do investimento público municipal. Nesses momentos, ficou evidenciada a dificuldade desses conselheiros em entenderem a que se destinavam determinadas ações programadas no orçamento, resultando em cortes em outras áreas de investimento, sem que, naquele momento, houvesse informações suficientes para se avaliar se as realocações seriam consistentes.

Um dos avanços do projeto Novas Alianças poderia se dar em sua ampliação para vários conselhos e áreas temáticas, de modo a fortalecer o diálogo democrático e mais horizontal não só dentro dos CMDCAs, mas também dentro de vários outros conselhos municipais e entre essas instâncias de participação popular na provisão de políticas públicas. Isso implicaria também no desenvolvimento de concepções e abordagens interdisciplinares e intersetoriais, no sentido atribuído a eles pela análise da gestão de políticas públicas, com importantes rebatidos sobre a ampliação democrática da esfera pública nessas localidades.

Na audiência pública realizada na câmara municipal também se pode perceber que práticas inovadoras de exercício da participação popular nas políticas públicas convivem com posturas e ações tradicionais, marcadas pelo populismo, assistencialismo e clientelismo. A adesão dos vereadores à temática de infância e adolescência, um dos pontos relevantes para avanço dessas políticas, pois cabe principalmente a eles o encaminhamento de propostas de emendas orçamentárias, se dá de forma não linear. Além disso, demandas clientelistas de OSCs também apareceram nesse momento. Assim, os avanços advindos pela capacitação do projeto Novas Alianças convivem com formas tradicionais e espúrias de construção de políticas e projetos sociais.

O CMDCA da experiência analisada em campo apresenta forte atrito com o executivo municipal, enfrentando jogos de poder nos quais indivíduos representantes de algumas OSCs acabam por representar mais aos interesses da prefeitura do que da própria sociedade civil. O embate entre grupos que buscam a modernização, sobretudo pela via da execução efetiva do orçamento municipal, e grupos conservadores que pretendem mitigar essa ação são evidentes dentro desse conselho. Nesse cenário, a figura da promotoria tem papel central em inclinar o pêndulo de poder do conselho para o lado das forças modernizadoras. No entanto, caso não haja essa sensibilização da promotoria, o pêndulo pode tender para a outra ponta. A constatação da importância dessa figura e instância legal é compartilhada entre os articuladores globais do Novas Alianças, que iniciaram diálogos com associações de magistrados e promotores para tentar sensibilizar, de forma mais ampla, esses profissionais sobre sua importância na fiscalização orçamentária em infância e adolescência.

Em um país marcado pelo acesso desigual ao espaço público, pela valorização simbólica do título, do formalismo nas relações públicas e pela submissão ao poder concentrado, cuja síntese é manifestada comumente pela expressão “República dos Bacharéis”, a relevância da promotoria nos embates de poder dos conselhos é compreensível. No entanto, isso denota também que avanços significativos precisam acontecer na operação dos conselhos, de forma a se superar os desníveis entre detentores do poder de repressão jurídica e cidadãos comuns.

Na experiência analisada em campo, pode-se perceber que o maior poder de controle orçamentário do conselho é entendido como redução do poder da secretaria municipal de assistência social, reproduzindo jogos de soma zero, nos quais o conflito e o ressentimento se fazem presentes. Assim, enquanto no nível da articulação global dessa Parceria Tri-Setorial os atores cada vez mais caminham para a construção de espaços de diálogo, negociação e consenso, no âmbito local os conflitos em sociedade civil organizada, seus representantes no CMDCA e órgãos públicos municipais se intensifica. Novamente, não se trata de um efeito residual ou indesejável do projeto Novas Alianças em si, mas sim do próprio tecido social que se apresenta por detrás da emergência dos conselhos no país.

A constituição de conselhos muitas vezes é entendida pelo poder público municipal como um espaço de disputa de poder, sendo portanto, objeto de tentativas

de “prefeiturização”, conforme já discutido anteriormente. Ainda que o consenso total e amplo nos conselhos possa representar uma “sonolência democrática”, perversa para a construção de esferas públicas plurais, o conflito continuado e extremado também pode resultar em “paralisação democrática”, com efeitos nefastos para as próprias políticas públicas que se pretendem garantir a execução orçamentária. Isso se daria sobretudo porque não basta apenas garantir sua inserção e efetiva realizada através do orçamento, mas é também preciso assegurar compromissos mínimos da máquina pública em operar com dedicação as iniciativas que foram definidas pelo orçamento. Os embates em Governador Valadares parecem estar vinculados também a disputas partidárias, que podem fazer dos conselhos um espaço de construção mais plural e democrática das políticas públicas, como também de extremo conflito de grupos em disputa política. Esse quadro parece reformar a importância da formação técnica ser acompanhada de uma maior problematização do papel político do conselho na construção de políticas públicas, que sejam capazes de fazer avançar a cidadania e fortalecer uma esfera pública mais democrática.

De forma semelhante à observada na pesquisa em campo do P1MC, no projeto Novas Alianças os atores locais demonstram estar pouco cientes e voltados à perspectiva das Parcerias Tri-Setoriais. Em algumas entrevistas, resistências e visões críticas ao papel social das empresas foram encontradas, ainda que muitas vezes aparecendo simultaneamente com uma posição mais pragmática quanto ao financiamento empresarial da iniciativa. Essa posição mais pragmática muitas vezes se faz acompanhada de um certo desinteresse ou mesmo de um espírito de resignação, na qual se releva uma sensação de que pouco ou nada que está ao alcance da ação desses atores locais poderia ser feito para modificar esse quadro. A compreensão dos atores locais pesquisados com relação as discussões sobre as parcerias estabelecidas e a transição do financiamento de uma empresa para outra pareceu ser muito reduzido, ainda que tanto articuladores globais, quanto atores locais tenham afirmado que essa transição foi informada nas reuniões de avaliação e planejamento do projeto envolvendo esses atores.

Muitos afirmaram desconhecer, desde o início, a presença de empresas no projeto e outros, relataram que apenas foram comunicados sobre a presença da Fundação Vale na iniciativa. No entanto, mais importante do que entender o

envolvimento desses atores locais nas decisões de articulação global do projeto parece ser a compreensão de como a temática das Parcerias Tri-Setoriais é socialmente construída no âmbito local. Uma das referências a isso se deu na secretaria municipal de assistência social. Ao contrário de apresentar uma visão positiva sobre a busca de Parcerias Tri-Setoriais, como acontece no discurso dos articuladores globais dessas parcerias, a visão é a de que as empresas em geral desenvolvem uma postura defensiva no relacionamento com a prefeitura quanto a seus passivos sociais e ambientais, ao mesmo tempo em que se colocam de forma arrogante na cobrança de políticas sociais que favoreçam suas atividades e trabalhadores. Assim como no P1MC, essa agenda e perspectiva de articulação colaborativa tri-setorial passa ao largo das preocupações e das iniciativas dos atores locais.

Na dinâmica de articulação global do Novas Alianças se percebe avanços e aprendizagens mútuas, denotando a capacidade dessa Parceria Tri-Setorial enfrentar momentos de turbulência, tanto em termos de ruptura de financiamento, quanto de divergências ideológicas, o que permitiu se encontrar novas alternativas de sustentação através da habilidade social de seus atores e na busca de novos envolvimentos na articulação colaborativa. Já na dinâmica local, o projeto fundamenta-se no voluntarismo e no envolvimento dos conselheiros, fato que traz riscos a sua sustentação. Essa realidade, ao contrário de se constituir em uma característica intrínseca ao projeto, parece estar mais relacionada à própria construção de uma esfera pública mais democrática e cidadã no país, na qual os conselhos aparecem como uma grande inovação, mas carregam também as próprias ameaças à essa transformação.

Dimensão	Componentes da dimensão	Origem	Situação Atual
<b>1. O problema</b>	Definição do Problema	Baixa capacidade do CMDCA em incidir no orçamento das políticas públicas municipais voltadas à infância e adolescência	Avanços na incidência orçamentária, convivendo com problemas estruturais da atuação de conselhos municipais no país
	Dados quantitativos	Incidência esparsa e pontual nos orçamentos públicos estadual e municipal, sem a existência de dados consolidados.	186 emendas orçamentárias no PPAG de 2008-2011, 45 delas propostas por OSCs

			do projeto, resultando em 5 vezes mais recursos para a agenda de infância e adolescência nas políticas públicas estaduais Conselheiros de 47 municípios receberam capacitação Criação de Frentes de Defesa em 4 regiões pólo em Minas Gerais
<b>2. Objetivo da Iniciativa</b>	Transformação	Ampliar a capacidade do CMDCA de elaborar propostas que resultem em sua execução concreta, através da apropriação pelos conselheiros dos saberes necessários	Avanços não uniformes, convivendo com problemas tradicionais da atuação de conselhos no país
	Cobertura territorial das ações	Mais de 600 CMDCAs formados nos municípios do Estado de Minas Gerais, mas sem capacitação em incidência e monitoramento orçamentário	47 municípios com CMDCAs capacitados no Estado de Minas Gerais
<b>3. Promotores da Iniciativa</b>	Atores promotores e/ou dinamizadores da iniciativa	Instituto Telemig Celular, Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e INESC	Oficina de Imagens, Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundação Vale, Ágora e Caliandra
	Motivações dos atores promotores para se envolver no processo	Instituto Telemig Celular – avanço nas ações já desenvolvidas pelo programa Pró-Conselhos Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – efetivar a incidência efetiva sobre o orçamento público voltado à infância e adolescência INESC – Dar suporte à iniciativa convergente com seu projeto de transformação social	Oficina de Imagens – garantir continuidade do projeto e atuar em articulação com outras OSCs em projeto legítimo e relevante Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – garantir continuidade do projeto e assegurar sua coerência em termos de atuação na área de infância e adolescência Fundação Vale – garantir a

			<p>continuidade do projeto, aprendizagem sobre atuação através de conselhos e novas formas de exercício da RSE focalizadas na garantia de direitos e no desenvolvimento sustentável de territórios</p> <p>Ágora – garantir a continuidade do projeto e continuar atuando em projeto convergente com suas proposta como OSC</p> <p>Caliandra – garantir a continuidade do projeto e continuar atuando na operacionalização do projeto</p>
<p><b>4. Participantes</b></p>	<p>Identificação dos participantes</p>	<p>Instituto Telemig Celular – órgão responsável pelos investimentos sociais e culturais de uma empresa do setor de telefonia celular, cuja diretoria foi ocupada por dois Líderes-Parceiros da AVINA</p> <p>Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – articulação de OSCs interessadas nessa área temática, contando com o apoio de políticos</p> <p>INESC – OSC cuja diretoria tem a presença de Líder-Parceiro da AVINA</p>	<p>Oficina de Imagens – OSC vinculada à Rede ANDI, contando com a presença de um Líder-Parceiro da AVINA em seu conselho</p> <p>Ágora – OSC cuja diretoria tem a presença de Líder-Parceiro da AVINA</p> <p>Caliandra – organização de consultoria para projetos sociais criada por ex-integrantes do INESC</p> <p>Fundação Vale – órgão responsável pelos investimentos socioambientais de uma grande empresa do setor extractivo mineral</p>
	<p>Motivações e interesses de cada um dos participantes</p>	<p>Instituto Telemig Celular – avanço nas ações já desenvolvidas pelo programa Pró-Conselhos</p>	<p>Oficina de Imagens – garantir continuidade do projeto e atuar em</p>

	<p>Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – efetivar a incidência efetiva sobre o orçamento público voltado à infância e adolescência INESC – Dar suporte à iniciativa convergente com seu projeto de transformação social</p>	<p>articulação com outras OSCs em projeto legítimo e relevante Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – garantir continuidade do projeto e assegurar sua coerência em termos de atuação na área de infância e adolescência Fundação Vale – garantir a continuidade do projeto, aprendizagem sobre atuação através de conselhos e novas formas de exercício da RSE focalizadas na garantia de direitos e no desenvolvimento sustentável de territórios Ágora – garantir a continuidade do projeto e continuar atuando em projeto convergente com suas proposta como OSC Caliandra – garantir a continuidade do projeto e continuar atuando na operacionalização do projeto</p>	
	<p>Nível hierárquico da organização que participa do processo</p>	<p>Instituto Telemig Celular – divisão especializada nos investimentos sociais e culturais da organização com acesso à diretoria da empresa Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – articulação de OSCs com diretoria eleita pelos membros INESC – OSC com estrutura interna de baixa complexidade</p>	<p>Oficina de Imagens – OSC de baixa complexidade interna Ágora – OSC de baixa complexidade interna Caliandra – organização de pequeno porte e baixa complexidade interna</p>

			Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – articulação de OSCs com diretoria eleita pelos membros Fundação Vale – divisão especializada nos investimentos socioambientais da empresa
<b>5. Modelo de Governança da Iniciativa</b>	Mecanismos e processos de tomada de decisões	Reuniões periódicas da estrutura de governança do projeto para monitoramento e repasse de informações sobre o andamento do projeto, com a presença de atores não diretamente envolvidos na operacionalização do projeto Reuniões periódicas com o público beneficiado pelo projeto para monitoramento e repasse de informações sobre o andamento do projeto	Reuniões periódicas da estrutura de governança do projeto para monitoramento e repasse de informações sobre o andamento do projeto, com a presença de atores não diretamente envolvidos na operacionalização do projeto Reuniões periódicas com o público beneficiado pelo projeto para monitoramento e repasse de informações sobre o andamento do projeto
	Mecanismos e processos de coordenação	Estrutura de governança do projeto contando com a presença de atores não envolvidos diretamente na execução do projeto, como a Fundação Vale	Estrutura de governança do projeto contando com a presença de atores não envolvidos na execução do projeto
<b>6. Práticas e Recursos</b>	Principais estratégias de ação para o alcance de objetivos	Detecção de cidades pólo, sensibilização de conselheiros e poder público para participarem da capacitação, formação técnica para fortalecer capacidade de incidência em orçamentos públicos, suporte à aplicação prática dos conhecimentos adquiridos pelos conselheiros	Detecção de cidades pólo e cidades indicadas pela Fundação Vale, sensibilização de conselheiros e poder público para participarem da capacitação, formação técnica para fortalecer capacidade de

			incidência em orçamentos públicos, suporte à aplicação prática dos conhecimentos adquiridos pelos conselheiros
	Recursos comprometidos (em geral e por cada um dos atores)	Instituto Telemig Celular – metodologia de intervenção e recursos financeiros Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – legitimidade social, capilaridade de mobilização de conselheiros e conhecimento da temática de infância e adolescência INESC – conhecimento técnico para controle social e incidência sobre orçamentos públicos	Fundação Vale – financeiro do projeto Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – legitimidade social, capilaridade de mobilização de conselheiros e conhecimento da temática de infância e adolescência Oficina de Imagens - conhecimento da temática de infância e adolescência Ágora – conhecimento técnico para controle social e incidência sobre orçamentos públicos Caliandra – conhecimento técnico para controle social e incidência sobre orçamentos públicos
7. Contexto Local	Informação estatística básica sobre a experiência local analisada	Região caracterizada pela ocorrência de trabalho e prostituição infantil, devido ao fato de se localizar em entroncamento rodoviário e ferroviário, com política caracterizada pelo embate entre grupos tradicionais e movimentos sociais. Cidade de médio porte, com importante atividade econômica ligada à agricultura e pecuária, indústria e extração mineral	
	Principais organizações sociais e políticas relacionadas ao processo	Promotoria Pública, Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores e CMDCA	Promotoria Pública, Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores e CMDCA

<b>8. Impactos</b>	Percepção dos participantes acerca do valor agregado pela relação	Telemig Celular – legitimidade advinda da Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e complementaridade de competências para execução do projeto Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – complementaridade de competências para execução do projeto e acesso a financiamento para projeto que efetive o exercício da incidência orçamentária em políticas de infância e adolescência INESC – acesso a recursos para viabilização de projeto de controle social e complementaridade de competências para execução da iniciativa	Fundação Vale – aprendizagem sobre relacionamento com comunidades a partir de estratégias de controle social sobre orçamentos e oportunidade para promoção efetiva de desenvolvimento dos territórios nos quais atua Frente Mineira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – complementaridade de competências para execução do projeto, acesso a financiamento para projeto que efetive o exercício da incidência orçamentária em políticas de infância e adolescência e aprendizagem com a parceria Ágora - acesso a recursos para viabilização de projeto de controle social, complementaridade de competências para execução da iniciativa e aprendizagem com a parceria Oficina de Imagens - acesso a recursos para viabilização de projeto de controle social, complementaridade de competências para execução da iniciativa e aprendizagem com
--------------------	---	--	--

			<p>a parceria</p> <p>Caliandra - acesso a recursos para viabilização de projeto de controle social, complementaridade de competências para execução da iniciativa e aprendizagem com a parceria</p>
	Resumo de avaliações do processo (se existentes)		<p>Aprendizagem entre os parceiros e apreensão das racionalidades e lógicos dos demais atores;</p> <p>Alta capacidade de sustentação da iniciativa advinda das relações de articulação;</p> <p>Estrutura de governança da parceria favoreceu sustentação do projeto;</p> <p>Complementaridade de competências consistente entre os parceiros;</p> <p>Incidência efetiva em orçamentos de infância e adolescência;</p> <p>Maior poder de atuação do CMDCA através do domínio de técnicas orçamentárias;</p> <p>Aprendizagem compartilhada entre público beneficiário e executores do projeto;</p> <p>Desenvolvimento entre os conselheiros da sensação de maior confiança em sua própria atuação, capacidade de trabalho e crença na possibilidade de transformação social;</p> <p>Aprendizagem desigual entre os participantes do projeto;</p> <p>Perpetuação de problemas de atuação de conselhos como clientelismo e “prefeiturização”;</p> <p>Aumento da polarização e conflito entre poder público e conselho;</p> <p>Dependência do voluntarismo dos indivíduos para sua efetividade;</p> <p>Permanência de relações muito desiguais de poder nos conselhos;</p> <p>Sedução da tecnicidade orçamentária relegando a um segundo plano a construção de políticas públicas.</p>

#### Quadro descritivo do Projeto Novas Alianças

Fonte: Quadro conceitual elaborado pela equipe de pesquisa ampliada (*RCLA-NYU*, investigadores no Brasil e na Colômbia) e preenchido pelo autor a partir de dados coletados pela pesquisa em 2008.

#### 6.3 Além das Letras: novas lógicas pedagógicas através da produção de textos

O cenário da educação brasileira nos últimos anos é marcado pela universalização do acesso à educação, sobretudo em seus níveis iniciais de escolarização. Paralelamente a esse avanço no alcance das políticas educacionais, observa-se cada vez mais, tanto nos debates acadêmicos, quanto nas discussões entre gestores da educação, uma crescente preocupação com a qualidade do ensino. Paralelamente a esses debates, avançam iniciativas de sistematização de indicadores para monitoramento e avaliação de políticas públicas nessa área programática, levadas a cabo nos últimos anos, sobretudo pelo governo federal, através de instrumentos como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Essas discussões parecem ser permeadas pela constatação de que a melhoria no acesso à educação não seria *per si* condição suficiente para a promoção da inclusão e equidade sociais. Os avanços nessa dimensão são considerados, em muitas discussões, como o passo essencial e necessário para avanço do país, sobretudo em termos de seus desdobramentos sobre o exercício da cidadania e aumento da capacidade competitiva do país frente a outras economias.

As preocupações com a educação não mobilizam, no cenário brasileiro, apenas os atores responsáveis pelas políticas públicas e OSCs, mas detém também forte apelo junto ao público empresarial, constituindo-se em uma das áreas prioritárias do investimento social das empresas no país. Essa realidade se apresenta como um pano de fundo das relações sociais que levam à construção de Parcerias Tri-Setoriais para o desenvolvimento de projetos de intervenção sobre os problemas educacionais no cenário brasileiro.

O programa Além das Letras busca atuar junto aos problemas de ensino-aprendizagem relacionados à produção de textos no ensino básico em escolas públicas brasileiras. Iniciada em 2004, a iniciativa estabelece como objetivos centrais o domínio da leitura por parte de crianças de baixa renda, de forma que avancem nas habilidades de interpretação e atribuição de sentidos à leitura e comunicação textual e oral que constróem. Para tanto, segundo dados secundários coletados, o programa procura reconhecer e estimular ações desenvolvidas por educadores inseridos na rede pública de educação dos municípios brasileiros e oferecer suporte continuado para produção e compartilhamento de conhecimento pedagógico sobre a produção de textos, a partir de

encontros presenciais e interações virtuais entre técnicos do Instituto Avisa Lá e das secretarias municipais de educação.

O programa desenvolve como estratégia para mobilização e seleção de municípios integrantes da Parceria Tri-Setorial a realização de um concurso, denominado “Prêmio Além das Letras”, através do qual educadores locais sistematizam informações relativas à um diagnóstico da educação para a produção de textos em sua localidade. Os casos selecionados recebem uma premiação, que envolve a participação de dois representantes de cada município escolhido em curso presencial desenvolvido pelos técnicos do Instituto Avisa Lá. Após dois anos de desenvolvimento de atividades e monitoramento das iniciativas, faz-se uma avaliação visando conferir a esses formadores dos municípios o chamado “Selo Além das Letras”, uma espécie de certificação da qualidade de seu trabalho e envolvimento com o programa.

Esse destacado dado aos articuladores do programa nos municípios opera como um estímulo para o seu maior comprometimento na operacionalização do programa. A detenção de conhecimento por parte dos coordenadores pedagógicos das escolas, categoria funcional que geralmente participa da formação inicial, não constituiria condição suficiente para a efetiva implementação do programa, na medida em que esse saber pode não alcançar os professores que lidam, no cotidiano da sala de aula, com a produção de textos pelos alunos (Portal Além das Letras, 2007). Um dos problemas clássicos das diferentes políticas e projetos educacionais desenvolvidos pelo governo brasileiro voltados para a formação de professores residiria justamente nesse aspecto, na medida em que capacitaria alguns grupos dos quadros funcionais do ensino, sem no entanto atingir com consistência e abrangência os educadores que atuam na ponta do sistema, ou seja, em sala de aula. Assim, reforçaria a lacuna de qualificação entre coordenadores pedagógicos e professores nas escolas. O programa Além das Letras procura evitar essa distorção através do monitoramento constante e da demanda sistemática de informações junto aos responsáveis para sua multiplicação nos municípios.

No entanto, essas ações residem na adesão voluntária ao programa e no voluntarismo dos participantes em se participarem com maior efetividade do programa.

Assim, seria preciso estimular e assegurar que os técnicos da educação municipal formados pelo programa atuem efetivamente como multiplicadores e

incentivadores da reflexão e sistematização de saberes sobre a produção textual junto aos professores.

Segundo relato dos entrevistados, essa estratégia de interação com atores governamentais fundamenta-se no comprometimento dos participantes com o programa, na medida em que atuam como multiplicadores da formação recebida para outros educadores inseridos na rede municipal de ensino. Essa estratégia permitiria, dentre outras vantagens, que os beneficiários, ou seja, os funcionários públicos da educação, desenvolvam uma postura pró-ativa e engajada nessa iniciativa de intervenção. Depoimento dos atores locais reforçam essa perspectiva, na medida em que reconhecem que as demandas para envio regular de informações comprovatórias das atividades desenvolvidas exigem grande dedicação ao programa. Assim, estariam estabelecidas condições para que posturas passivas e assistencialistas, ou mesmo, atitudes burocráticas quanto à capacitação sejam mitigadas ou mesmo eliminadas no Além das Letras, visto que a adesão é voluntária e a continuidade no programa fundamenta-se no desempenho quanto às demandas e iniciativas propostas.

Ainda assim, conforme relato dos entrevistados, alguns municípios acabam por enviar para a formação, que se dá na cidade de São Paulo, pessoas não alinhadas com o perfil desejável para participação do programa. Baixos investimentos na formação de educadores, somados à sobrecarga de atividades de ensino, têm tornado muito precárias as condições de trabalho no ensino brasileiro, realidade que assume maior magnitude e intensidade nas cidades de pequeno porte. Nesse cenário, investimentos em formação são vistos como uma premiação e/ou, no caso de localidades distantes dos grandes centros econômicos e culturais, como São Paulo, em oportunidade para turismo. Somam-se a isso os jogos de poder dentro dos órgãos governamentais locais, que podem resultar na seleção de indivíduos com características e posturas muito distantes das exigidas para a capacitação do Além das Letras. Esses problemas seriam superados pelo programa na medida em que, além da formação presencial com os técnicos do Avisa Lá, exigiria a implementação de uma série de atividades junto aos outros educadores do município e a sistematização dessas experiências para monitoramento e avaliação. Assim, a própria incapacidade de operar sistematicamente atendendo às demandas colocadas levaria ao desligamento de determinados indivíduos e os municípios do programa.

Conforme dados secundários analisados, duas edições da premiação já foram realizadas pelo programa. Na primeira delas, 43 municípios se envolveram no programa, distribuídos por 14 estados brasileiros, alcançando 193.383 estudantes do ensino básico. Em 2007, a segunda rodada de premiação atingiu 25 cidades de 13 estados, incorporando 157.082 alunos.

As secretarias municipais de educação se habilitam a participar do programa através do envio de uma série de informações sobre suas práticas pedagógicas na produção de textos e da construção de uma proposta formativa para seus educadores.

Nesse ponto, percebe-se que a iniciativa assegura bastante flexibilidade no envolvimento dos atores locais no desenvolvimento da iniciativa e permite que as atividades finais, ou seja, na ponta operacional do programa, possam se desenvolver com bastante liberdade de ação e adaptação à realidade das localidades atendidas, visto que parte-se do pressuposto de que os próprios educadores devem desenvolver seus percursos formativos.

Os critérios para seleção das melhores práticas entre os municípios envolvem a análise de diferentes dimensões das atividades desenvolvidas. A articulação entre teoria e prática na fundamentação da proposta de formação dos educadores, a qualidade do material formativo produzido através de diferentes mídias que registrem as práticas pedagógicas desenvolvidas, a consistência dos diagnósticos iniciais e dos resultados obtidos, a inclusão dos professores na “prática social da cultura escrita”, a designação de carga horária de trabalho específica à formação docente, a produção coletiva de conhecimento e o trabalho em equipe são alguns dos princípios que orientam a escolha das melhores experiências. Somam-se a eles a possibilidade de produzir resultados verificáveis, tanto na prática dos professores, quanto na aprendizagem das crianças, e a possibilidade de se constituir em referência para outras iniciativas.

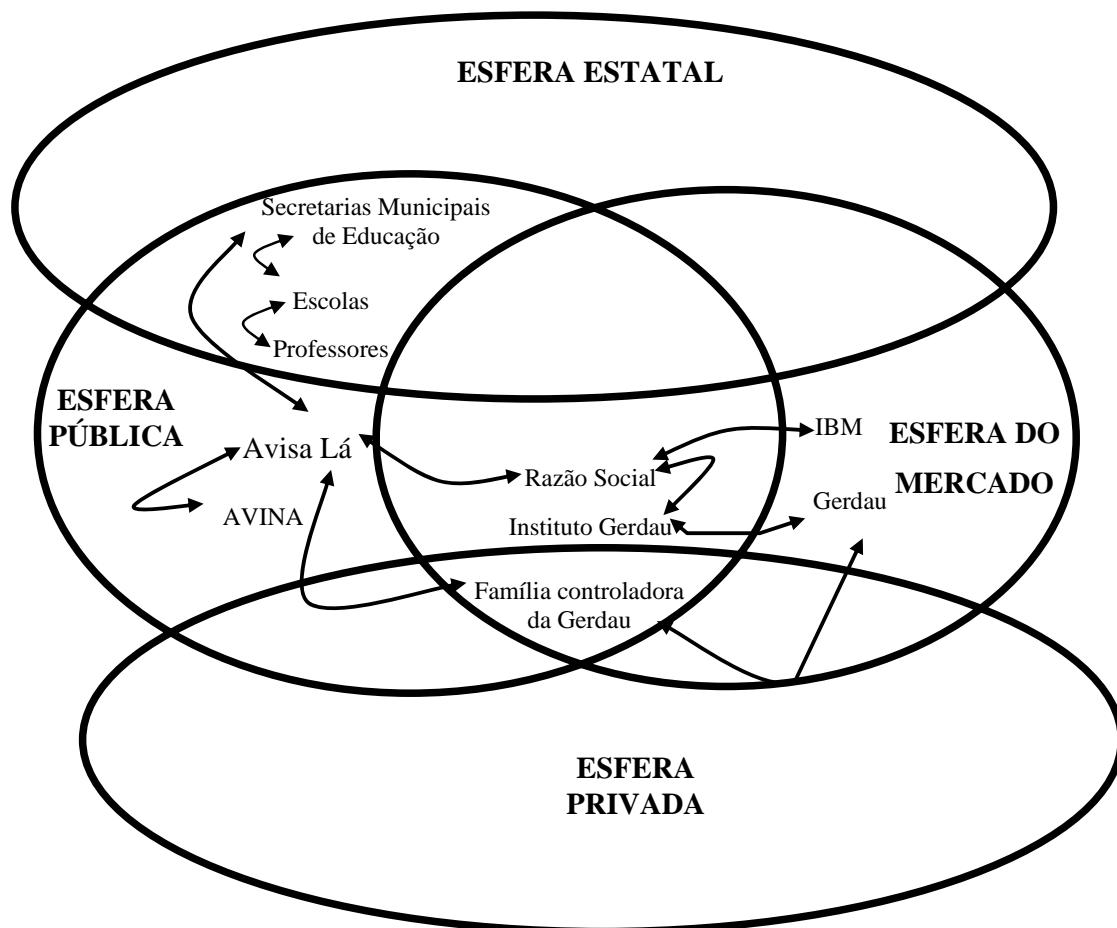
PROBLEMAS NOS MUNICÍPIOS NOS QUAIS JOGOS DE PODER ENVIAM EDUCADORES SEM O PERFIL ADEQUADO DE COMPROMISSO E PRO-ATIVIDADE, PARA PASSEAR EM SP.

Premiação pode levar a uma pasteurização. A adaptação à realidade local asseguraria que não se pasteurizasse.

Envolvimento dos educadores no preenchimento do formulário já levaria a uma diagnóstico da produção de textos no município.

Liberdade para desenvolver práticas pedagógicas.

Essa Parceria Tri-Setorial é fruta da articulação de organizações da sociedade civil, os institutos Avisa Lá e Razão Social, com atores de mercado, o Grupo Gerdau e a International Business Machines Corporation (IBM) e secretarias de educação em vários municípios brasileiros. Além disso, conta com o apoio institucional da Fundação AVINA, Ashoka, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), UNESCO e UNICEF.



## Interações da Parceria Tri-Setorial no Projeto Novas Alianças

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de adaptação do Diagrama Conceitual das Esferas Sociais de Janoski (1998).

Obs.: As setas indicam os relacionamentos principais, no entanto, outras interações entre os atores também se manifestam;

Legendas:

←-----→ = Interações anteriores;

↔ = Interações atuais.

O programa Além das Letras sofreu menos alterações nas interações entre os atores envolvidos na Parceria Tri-Setorial desde o seu surgimento.

Ensino universalizado, mas qualidade ainda baixa no Brasil. Várias iniciativas de empresas e OSCs para melhoria do ensino, casadas agora com a construção de indicadores de avaliação pelo governo federal.

Escola de agora inclui pobres e, por isso, passa por crise. Sílvia.

Percebe-se que no programa Além das Letras a OSC Avisa Lá ocupa papel central nas articulações, visto que é a partir dessa organização que se estabelecem interações com os atores locais.

Outra característica relevante no programa é que as interações com o público beneficiário se dão na esfera do Estado, pois a iniciativa tem como alvo professores que atuam no ensino básico de escolas públicas municipais.

A participação da Gerdau é mínima e não avançou para o envolvimento das unidades produtivas. A entrada da Gerdau no projeto se dá por adesão da família (esfera privada), detectando sinergias e campos de atuação próximos ao do Avisa Lá. O Instituto Gerdau opera com empregados com trajetória empresarial privada e utiliza o Razão Social, organização apoiada por várias empresas, inclusive a própria Gerdau, para intermediar a relação com o Avisa Lá, visto que os membros do Razão Social seriam especializados em gestão social, com marcada trajetória ligada ao desenvolvimento de projetos sociais de empresas. Essa forma de relacionamento ganha

flexibilidade e especialização, mas acaba por distanciar a Gerdau em si do Programa Além das Letras

Prestação de contas – conflitos e convergências posteriores, via concessão mútua entre Avisa Lá e Razão Social.

Em Petrópolis, há caso atípico – quase a totalidade das profas tem curso superior e parte considerável tem pós-graduação e há um centro de formação de professores no âmbito da secretaria municipal de educação.

Não abrange todas as escolas.

Alcança só algumas, com diretoras mais favoráveis.

Projeto não dialoga com conselho de educação.

Projeto se encaixa na continuidade do PROFA.

É visto pelas articuladoras locais como política pública, mas depende do voluntarismo da secretaria de educação atual.

Condições de trabalho das profas. Não são devidamente consideradas (salário, etc.).

Só o método, mais lúdico, não implica em participação, apesar de ser visto assim pelas profas.

Professores são objeto da participação (convidados aos treinamentos) e não atores da participação

Algumas professoras afirmaram que preferiram ganhar menos e trabalhar em projeto mais inspirador do que trabalhar em municípios vizinhos, ganhando mais. Uma delas afirmou ganhar menos, mas querer trabalhar em Petrópolis – efeito de impacto da ação quando quase nada é feito em termos de formação.

Projeto também depende do voluntarismo das articuladoras locais.

Projeto parece trazer resultados efetivos na produção textual.

Famílias não se envolvem e escolas apresentam problemas clássicos das escolas.

Projeto depende do voluntarismo das diretoras.

Escola pública visitada teve parceria com projeto financiado por empresas, mas a avaliação não foi positiva e outras relações de colaboração com empresas são pontuais e marcadas pelo distanciamento entre as partes. Com a sociedade civil organizada, as articulações são também frágeis e irregulares

AL tem dificuldades de efetividade na realidade local, visto que Projeto traz resultados, até mesmo porque o investimento em educação é baixo – professor se sente valorizado só por ser convidado a participar

Projeto se beneficia de natureza sui generis do município (98% de professores com curso superior) e “vai na boa”, não abrange todas as escolas (5 em 18 apenas) e só trabalha com diretoras mais sintonizadas com o projeto

Professor não recebe nenhuma remuneração ou incentivo por trabalhar mais no projeto (voluntarismo) – professores e gestores locais demandam remuneração.

Diretoras não são eleitas, são indicadas

AL segue trajetória do PROFA (PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

ALFABETIZADORES), política pública federal, AL segue proposta de micro-mudanças.

Essa estratégia tem suas vantagens – comparar com realidade da mudança pedagógica em Betim.

IBM preocupada com projetos educacionais (DOWBOR – Le Monde)

Profas. Participam no método, mas têm participação mediada nas decisões globais.

Profas. Só mulheres,

Dimensão	Componentes da dimensão	Origem	Situação Atual
1. O problema	Definição do Problema	Produção de textos precária entre alunos de escolas públicas municipais, combinada com ausência de política continuada de formação do corpo docente	Melhoria da produção de textos entre alunos de escolas públicas e ações continuadas de formação, sem no entanto haver maiores garantias de se tornar política continuada nos municípios
	Dados quantitativos		
2. Objetivo da Iniciativa	Transformação	Construir novas relações entre discentes e docentes na produção de textos, sensibilizando para a importância dessa atividade pedagógica e a necessidade de esforços continuados nessa	Avanços na produção de textos e na sensibilização para a atividade, mas com grande dependência do

		iniciativa	voluntarismo do corpo docente
	Cobertura territorial das ações		
<b>3. Promotores da Iniciativa</b>	Atores promotores e/ou dinamizadores da iniciativa	Instituto Avisa Lá, Fundação Gerdau, Instituto Razão Social e IBM	Instituto Avisa Lá, Fundação Gerdau, Instituto Razão Social e IBM
	Motivações dos atores promotores para se envolver no processo	<p>Instituto Avisa Lá – acessar recursos que viabilizassem programa, socializar competências técnicas com educadores e aprendizagem da gestão de projetos sociais</p> <p>Fundação Gerdau – investir em área definida como prioridade das intervenções sociais da empresa e aprendizagem de metodologias de melhoria da qualidade dos processos de ensino-aprendizagem</p> <p>Instituto Razão Social – acessar recursos para atuação, aprendizagem de metodologias consideradas avançadas de melhoria dos processos de ensino-aprendizagem e repasse de competências na gestão de projetos sociais</p> <p>IBM – investir em área definida como prioridade das intervenções sociais da empresa e oferecer competências técnicas para o projeto</p>	<p>Instituto Avisa Lá – acessar recursos que viabilizassem programa, socializar competências técnicas com educadores e aprendizagem da gestão de projetos sociais</p> <p>Fundação Gerdau – investir em área definida como prioridade das intervenções sociais da empresa, aprendizagem de metodologias de melhoria da qualidade dos processos de ensino-aprendizagem e possibilidade de envolvimento de seus empregados em projetos sociais em escolas</p> <p>Instituto Razão Social – acessar recursos para atuação, aprendizagem de metodologias consideradas avançadas de melhoria dos processos de ensino-aprendizagem e repasse de competências na gestão de projetos sociais</p> <p>IBM – investir em</p>

			área definida como prioridade das intervenções sociais da empresa e oferecer competências técnicas para o projeto
<b>4. Participantes</b>	Identificação dos participantes	<p>Instituto Avisa Lá – OSC formada por técnicos da área educacional, com presença de Líder-Parceiro da AVINA em sua direção</p> <p>Fundação Gerdau – órgão da empresa encarregado da gestão do investimento social da organização</p> <p>Instituto Razão Social – OSC criada com o apoio de empresas, inclusive a Gerdau, para dar suporte e aprimorar a gestão de projetos sociais</p> <p>IBM – empresa do setor de tecnologia da informação</p> <p>Secretarias municipais de educação</p>	<p>Instituto Avisa Lá – OSC formada por técnicos da área educacional, com presença de Líder-Parceiro da AVINA em sua direção</p> <p>Fundação Gerdau – órgão da empresa encarregado da gestão do investimento social da organização</p> <p>Instituto Razão Social – OSC criada com o apoio de empresas, inclusive a Gerdau, para dar suporte e aprimorar a gestão de projetos sociais</p> <p>IBM – empresa do setor de tecnologia da informação</p> <p>Secretarias municipais de educação</p>
	Motivações e interesses de cada um dos participantes	<p>Instituto Avisa Lá – acessar recursos que viabilizassem programa, socializar competências técnicas com educadores e aprendizagem da gestão de projetos sociais</p> <p>Fundação Gerdau – investir em área definida como prioridade das intervenções sociais da empresa e aprendizagem de metodologias de melhoria da qualidade dos processos de ensino-aprendizagem</p> <p>Instituto Razão Social –</p>	<p>Instituto Avisa Lá – acessar recursos que viabilizassem programa, socializar competências técnicas com educadores e aprendizagem da gestão de projetos sociais</p> <p>Fundação Gerdau – investir em área</p>

	<p>acessar recursos para atuação, aprendizagem de metodologias consideradas avançadas de melhoria dos processos de ensino-aprendizagem e repasse de competências na gestão de projetos sociais</p> <p>IBM – investir em área definida como prioridade das intervenções sociais da empresa e oferecer competências técnicas para o projeto</p> <p>Secretarias Municipais de Educação – apreender metodologias avançadas de ensino-aprendizagem, investir na qualificação do corpo docente, melhoria do nível de educação das escolas públicas, com reflexos nos indicadores de avaliação dos órgãos federais de políticas educacionais e visibilidade das ações que desenvolve</p>	<p>definida como prioridade das intervenções sociais da empresa, aprendizagem de metodologias de melhoria da qualidade dos processos de ensino-aprendizagem e possibilidade de envolvimento de seus empregados em projetos sociais em escolas</p> <p>Instituto Razão Social – acessar recursos para atuação, aprendizagem de metodologias consideradas avançadas de melhoria dos processos de ensino-aprendizagem e repasse de competências na gestão de projetos sociais</p> <p>IBM – investir em área definida como prioridade das intervenções sociais da empresa e oferecer competências técnicas para o projeto</p> <p>Secretarias Municipais de Educação – apreender metodologias avançadas de ensino-aprendizagem, investir na qualificação do corpo docente, melhoria do nível de educação das</p>
--	---	--

			escolas públicas, com reflexos nos indicadores de avaliação dos órgãos federais de políticas educacionais e visibilidade das ações que desenvolve
	Nível hierárquico da organização que participa do processo	<p>Instituto Avisa Lá – OSC com estrutura de baixa complexidade</p> <p>Fundação Gerdau – órgão da empresa constituído por empregados com formação básica vinculada à gestão empresarial</p> <p>Instituto Razão Social – OSC com estrutura de baixa complexidade</p> <p>IBM – empresa multinacional com estrutura de grande complexidade</p>	<p>Instituto Avisa Lá – OSC com estrutura de baixa complexidade</p> <p>Fundação Gerdau – órgão da empresa constituído por empregados com formação básica vinculada à gestão empresarial</p> <p>Instituto Razão Social – OSC com estrutura de baixa complexidade</p> <p>IBM – empresa multinacional com estrutura de grande complexidade</p>
<b>5. Modelo de Governança da Iniciativa</b>	Mecanismos e processos de tomada de decisões	<p>Reuniões periódicas entre os Institutos Avisa Lá e Razão Social</p> <p>Reuniões periódicas entre os Institutos Avisa Lá e Razão Social</p> <p>Intermediação do Instituto Razão Social com parceiros empresariais</p>	<p>Reuniões periódicas entre os Institutos Avisa Lá e Razão Social</p> <p>Reuniões periódicas entre os Institutos Avisa Lá e Razão Social</p> <p>Intermediação do Instituto Razão Social com parceiros empresariais</p>
	Mecanismos e processos de coordenação	<p>Reuniões e intermediações entre os Institutos Avisa Lá e Razão Social</p> <p>Reuniões de premiação das iniciativas desenvolvidas, com a presença de atores locais</p>	<p>Reuniões e intermediações entre os Institutos Avisa Lá e Razão Social</p> <p>Reuniões de premiação das iniciativas desenvolvidas, com a presença de atores locais</p>

<b>6. Práticas e Recursos</b>	Principais estratégias de ação para o alcance de objetivos	Mobilização de secretarias municipais e docentes através de premiação de melhores práticas, formação inicial combinada com suporte freqüente às iniciativas desenvolvidas pelos docentes através de ensino à distância via ferramentas informacionais microeletrônicas	Mobilização de secretarias municipais e docentes através de premiação de melhores práticas, formação inicial combinada com suporte freqüente às iniciativas desenvolvidas pelos docentes através de ensino à distância via ferramentas informacionais microeletrônicas
	Recursos comprometidos (em geral e por cada um dos atores)	Instituto Avisa Lá – competência técnica e metodologias avançadas de produção de textos Fundação Gerdau – financiamento da iniciativa Instituto Razão Social – competências em gestão de projetos sociais IBM – sistema de educação à distância	
<b>7. Contexto Local</b>	Informação estatística básica sobre a experiência local analisada	Cidadã de médio porte do Estado do Rio de Janeiro, com posição <i>suí generis</i> no contexto da educação pública brasileira, visto que a quase totalidade de seu corpo docente possui ensino superior completo. Região enfrenta mudança da estrutura produtiva, com o fechamento de indústrias tradicionais e mantém forte apelo turístico. Secretaria de Municipal de Educação também apresenta uma peculiaridade que destoa do padrão médio da educação nas cidades brasileiras: a existência de um centro de formação de professores com infra-estrutura, profissionais e recursos regulares para a atividade	
	Principais organizações sociais e políticas relacionadas ao processo	Secretaria Municipal de Educação e Escolas Públicas	Secretaria Municipal de Educação e Escolas Públicas
<b>8. Impactos</b>	Percepção dos participantes acerca do valor agregado pela relação	Instituto Avisa Lá – maior conhecimento dos parceiros, suas rationalidades e lógicas, assimilação de princípios gerenciais, sobretudo relacionados à importância da avaliação das ações desenvolvidas pelos projetos e acesso a recursos financeiros e tecnológicos que viabilizam a realização do programa	Instituto Avisa Lá – maior conhecimento dos parceiros, suas rationalidades e lógicas, assimilação de princípios gerenciais, sobretudo relacionados à

		<p>Fundação Gerdau – possibilidade de investimento de qualidade em área prioritária das ações sociais da empresa com impactos efetivos sobre a melhoria do ensino e aprendizagem de abordagens reconhecidas pela qualidade técnica</p> <p>Instituto Razão Social – aprendizagem de abordagens reconhecidas pela qualidade técnica, acesso a recursos que garantam a sua atividade e dos projetos que apóia</p> <p>IBM – aplicação de ferramentas informacionais desenvolvidas pela empresa em área de atuação definida como prioritária para os seus investimentos em RSE</p>	<p>importância da avaliação das ações desenvolvidas pelos projetos e acesso a recursos financeiros e tecnológicos que viabilizam a realização do programa</p> <p>Fundação Gerdau – possibilidade de investimento de qualidade em área prioritária das ações sociais da empresa com impactos efetivos sobre a melhoria do ensino, aprendizagem de abordagens reconhecidas pela qualidade técnica e possibilidade de envolvimento de seus empregados em ações voluntárias ligadas ao projeto</p> <p>Instituto Razão Social – aprendizagem de abordagens reconhecidas pela qualidade técnica, acesso a recursos que garantam a sua atividade e dos projetos que apóia</p> <p>IBM – aplicação de ferramentas informacionais desenvolvidas pela empresa em área de atuação definida como prioritária para os seus investimentos em SER</p>
	<p>Resumo de avaliações do processo (se existentes)</p>	<p>Programa tem impactos evidentes sobre a qualidade da produção de textos e sobre a auto-estima docente;</p>	

	<p>Programa consegue sensibilizar os docentes sobre importância de sua formação continuada;</p> <p>Inserção do programa nas políticas públicas municipais altamente dependente do voluntarismo de técnicos educacionais e/ou do governo local;</p> <p>Programa depende de capital social existente nas escolas;</p> <p>Programa, no nível local, não estabelece maior interação com o conselho de educação;</p> <p>Condições precárias de trabalho do corpo docente dificultam maior envolvimento com o programa;</p> <p>Baixos investimentos em educação e gestão autoritária de escolas levam corpo docente a estabelecer postura passiva na interação com o programa;</p> <p>Definição de participantes pelos atores locais responsáveis pela implementação da parceria levam a indicação de participantes com perfil inadequado para o projeto;</p> <p>Envolvimento da empresa se dá basicamente pelo financiamento de atividades, sem interações mais articuladas com o investimento social realizado pela organização em comunidades nas quais opera;</p> <p>Atuação de organização intermediária de suporte à gestão de projetos sociais favorece o diálogo e negociação entre OSC e empresa;</p> <p>Vínculos entre fundação empresarial e OSC não são muito fortes;</p> <p>Compreensão da racionalidade e dos interesses de cada parceiro aumentou para todos os atores.</p>
--	--

#### **Quadro descritivo do Programa Além das Letras**

Fonte: Quadro conceitual elaborado pela equipe de pesquisa ampliada (*RCLA-NYU*, investigadores no Brasil e na Colômbia) e preenchido pelo autor a partir de dados coletados pela pesquisa em 2008.

#### **7. À GUIA DE CONCLUSÃO: PERSPECTIVAS E ENCRUZILHADAS DAS PARCERIAS TRI-SETORIAIS NA ESFERA PÚBLICA BRASILEIRA**

As Parcerias Tri-Setoriais analisadas se iniciariam sem propostas claras de construção e implementação das próprias interações entre os atores, havendo muito mais uma preocupação com a gestão dos programas e projetos em si e suas metodologias de intervenção nos problemas sociais. Os atores envolvidos na articulação global dessas iniciativas desenvolveram métodos exaustivamente projetados e testados para a intervenção sobre a realidade social, mas não atinaram para o desenvolvimento de estratégias e metodologias de relacionamento nas Parcerias

Tri-Setoriais. Ainda assim, houve avanços nas formas de interação, muito mais relacionadas à própria *práxis* das articulações do que a ações deliberadas e projetadas para tal, que se manifestaram à medida em que se apresentavam demandas relacionadas à gestão dos programas e projeto analisados.

Um dos fenômenos que parece estar relacionado a isso é o fato de se relegar à dimensão das relações interpessoais a construção de aproximações e colaborações em projetos sociais. Nesse ponto, manifestam-se duas tendências. A primeira delas refere-se à tradição de relacionamento com causas sociais a partir da mobilização de atores no âmbito das interações na esfera privada, muitas vezes perpassadas por relações pessoais na sensibilização de indivíduos para o problema social em questão. Pensar em gestão da colaboração nessa dimensão, muitas das vezes, pode levar à construção social de concepções nas quais os proponentes dessa perspectiva são concebidos como pouco sensibilizados com a gravidade dos problemas sociais atacados, reforçando a idéia de que interesses não-altruístas e concepções extremamente pragmáticas, manipulativas e/ou instrumentais guiam os relacionamentos colaborativos. Tal perspectiva pode acabar levando à própria ruptura das Parcerias Tri-Setoriais. Assim, a gestão da colaboração acaba sendo relegada à um patamar secundário e residual nos projetos sociais desenvolvidos em articulação. A segunda tendência se relaciona ao foco exagerado da literatura e das próprias ferramentas de apoio à gestão de projetos sociais nas relações interpessoais em contextos colaborativos e parcerias. Tudo se passa como se os problemas da articulação colaborativa se resumissem a questões de melhoria dos canais de comunicação, abertura do indivíduo ao “outro” e aprendizagem interpessoal, dentre outras variáveis de natureza comportamental que envolveriam as parcerias em projetos sociais. Com isso, são deixadas de lado dimensões estruturais e de articulação organizacional que impactam a construção de parcerias em projetos sociais, sobretudo os de natureza tri-setorial.

No entanto, o que parece ter mais peso no fato de não se programar e desenvolver estratégias e instâncias de relacionamento e articulação para o desenvolvimento de Parcerias Tri-Setoriais é o fato do reconhecimento desse fenômeno ser relativamente recente, tanto na agenda dos atores envolvidos na operacionalização de políticas e projetos sociais, quanto na literatura dedicada ao tema. De forma análoga

ao entendimento polissêmico encontrado na literatura sobre parcerias e suas implicações para a gestão social, os atores entrevistados no âmbito da articulação global e local das iniciativas de colaborações apresentam entendimentos diferenciados, conceitos superpostos e/ou opostos sobre o tema e reforçam dimensões diferentes do que vem a ser uma relação colaborativa e, sobretudo, uma Parceria Tri-Setorial, em políticas e projetos sociais. Ainda assim, esses entendimentos, que resultam em expectativas diferenciadas quanto às parcerias, não impedem os atores de se envolverem em práticas colaborativas tri-setoriais.

Apesar das estratégias de colaboração não terem sido desenvolvidas previamente, emergiram do processo mecanismos de governança dessas interações à medida em que as Parcerias Tri-Setoriais analisadas se desenvolveram. Ao contrário de criticar a inexistência de planejamento prévio das parcerias, posição cara a uma perspectiva analítica tecnicista do fenômeno, parece ser relevante reconhecer que, na dinâmica da ação social, o “navegar se faz navegando”, ou seja, parcerias são construídas se construindo parcerias. Isso não implica em se desprezar os processos de governança desenvolvidos ao longo da trajetória das Parcerias Tri-Setoriais analisadas. Pelo contrário, essas instâncias de relacionamento e equalização de conflitos se fortalecem e ganham maior relevância justamente pela recorrência das interações colaborativas entre os atores, como as experiências analisadas denotam. Além disso, a evolução temporal dos relacionamentos colaborativos analisados indica que não só que uma compreensão mais precisa dos “outros” atores envolvidos nas Parcerias Tri-Setoriais se dá ao longo do próprio processo de relacionamento, como seria de se esperar, mas que também através dessas interações os atores desenvolvem novos olhares sobre suas próprias organizações, principalmente acerca de suas capacidades e limitações. Ainda assim, resistências e visões parciais sobre os “outros” na parceria perduram em paralelo com esses avanços na compreensão e entendimento sobre os demais atores envolvidos na colaboração.

Apesar das parcerias em projetos sociais se apresentar como problema de pesquisa e fenômeno de gestão relativamente recente na literatura e nas estratégias formais das organizações, não necessariamente a sua *práxis* pelos atores sociais é nova, sobretudo quando se fundamenta a análise do fenômeno a partir da noção de habilidade social de Fligstein (2006), segundo a qual a colaboração constitui uma das

dimensões da ação social. A trajetória dos entrevistados denota que as articulações colaborativas não são algo novo em sua vivência, visto que se envolvem em parcerias para intervenções sociais há algum tempo e apresentam uma carreira já madura, em sua maioria, na gestão de projetos sociais. Porém, os atores ainda demonstram resistências e reticências quanto às parcerias em si, bem como quanto às suas implicações e desdobramentos, inclusive sobre a esfera pública.

Nesses debates se sobressaem de um lado o desejo de construir parcerias, muitas delas impulsionadas pela necessidade, consciente ou não e explícita ou não, de captar recursos, bem como a desconfiança e o temor em acabar por incorporar por demasia a racionalidade e o *ethos* dos atores de outras esferas envolvidos na colaboração, descaracterizando sua identidade. Esse quadro parece se constituir no que se poderia denominar de uma verdadeira “esquizofrenia colaborativa”, na qual se almeja e sonha com a parceria, ao mesmo tempo em que se a teme e repudia.

Muitos argumentos dos atores envolvidos na articulação global das Parcerias Tri-Setoriais entrevistados justificam sua emergência a partir dos pressupostos da *Ressource Dependende Platform*, conforme a classificam Selsky e Parker (2005), ou seja, destacam sua importância em termos de complementaridade de recursos entre os atores. Além disso, dado ao fato de se tratar de tema perpassado por idealizações e pela construção de discursos politicamente corretos, coloca-se como pano de fundo nessas interações a sensibilização e comprometimento dos atores em atuar no combate aos problemas sociais, remetendo aos pressupostos da *Social Issues Platform*, como também a entendem Selsky e Parker (2005). Dessa forma, os atores sempre se remetem ao seu compromisso e trajetória de lutas nas áreas programáticas dos programas e projetos analisados, sobretudo no caso das OSCs e do governo, e sua responsabilidade social, com maior destaque entre atores de mercado, para justificar a construção das parcerias. Essas referências, antes de serem entendidas como um recurso cínico ao universo do politicamente correto, devem ser compreendidas como derivadas da própria inserção dos atores em realidades socialmente construídas, nas quais a racionalidade da ação é perpassada e entrecortada simultaneamente por lógicas auto-interessadas e altruístas, de forma não excludente e/ou dicotômica, ao contrário do que determinadas correntes de interpretação das relações políticas e econômicas pressupõem.

Vários atores acreditam também que a gestão social opera ou deveria operar nos dias de hoje a partir de práticas não fundadas em conflitos ideológicos, mas sim em consensos e colaborações, reproduzindo a construção social do discurso que remete às Parcerias Tri-setoriais o *status* de uma nova dimensão de relacionamento dos atores da sociedade civil organizada, governo e mercado na esfera pública. Nessa perspectiva, a modernidade nas políticas e projetos sociais residiria em um refundar da esfera pública em bases colaborativas, aparecendo as Parcerias Tri-Setoriais como um dos pilares desse movimento. No entanto, embates e disputas perduram nas Parcerias Tri-setoriais, inclusive de natureza ideológica, abrindo-se a perspectiva para entendimentos sobre a esfera pública que não sejam pautados apenas na colaboração e consenso ampliados, mas também em noções nos quais a convergência entre atores se apresente entrecortada simultaneamente por conflitos e dissonâncias.

Os atores da articulação global pesquisados demonstram vivenciar a construção de um novo campo, ora expressando temor e resistência quanto à transformação de suas próprias organizações e práticas, ora expressando o desejo de operar a partir de novas realidades e perspectivas de intervenção social, vistas como desejáveis para a efetiva e adequada gestão de projetos sociais. Ao mesmo tempo em que se voltam às Parcerias Tri-Setoriais com empenho e desejo de materialização de práticas colaborativas consistentes e duradouras, expressam visões esteriotipadas sobre a racionalidade das organizações de outras esferas diferentes da sua e resistências a uma possível incorporação de lógicas centradas em outras esferas. Assim, se manifestam temores de possíveis burocratizações e rotinizações decorrentes da transmutação de lógicas “estadocêntricas” de gestão social ou de um “empresariamento” das intervenções em problemas sociais. Já, por sua vez, atores do Estado e de mercado reforçam em seus discursos a dimensão de que não se constituem em organizações da sociedade civil e não podem e nem pretendem o ser. Esse quadro precisa ser entendido também como uma tentativa dos atores, mesmo que não consciente e deliberada, de reforçarem suas posições de poder nas dinâmicas de colaboração das Parcerias Tri-Setoriais, de forma a operar a viabilidade de seus interesses, demandas e posicionamentos nessas interações.

Entre os atores entrevistados, parece existir menos resistência a perspectivas voltadas à convergência de esforços para fortalecimento de uma esfera pública

democrática e plural, visto que carrega em si ideais considerados politicamente corretos e adequados para a modernização das políticas sociais, tais como a ampliação da participação popular na gestão de projetos sociais. No entanto, surgem também críticas e, para determinados atores, auto-críticas da própria mediação operada pelas organizações, sobretudo as da sociedade civil, quando representam os interesses das comunidades. Tudo isso resulta em um mosaico complexo da construção cotidiana das Parcerias Tri-Setoriais, bem distante das perspectivas lineares e idealizadas na literatura de cunho gerencial sobre práticas colaborativas em projetos sociais, que enumeram etapas bem delimitadas e processos seqüenciais de aprimoramento dos processos colaborativos.

No entanto, avanços são perceptíveis, sobretudo a partir da aprendizagem dos jogos de poder e das interações entre os atores da sociedade civil organizada, governo e mercado. Esses avanços são acompanhados da já mencionada “esquizofrenia colaborativa”, na qual se manifestam simultaneamente desejos de construção compartilhada de ações de intervenção social e receios e temores de desvirtuamento dos próprios campos (do Estado, da sociedade civil e do mercado) nos quais as organizações e seus atores construíram suas trajetórias e histórias de vida. Antes de se constituir em um desvio ou equívoco processual na construção de Parcerias Tri-Setoriais, esse fenômeno parece ser inerente à própria dinâmica de articulação colaborativa entre atores de diferentes esferas da vida social nos programas e projetos sociais, pois denota a tentativa de atuar conjuntamente e se voltar a atenção aos parceiros na relação operando em paralelo com a busca da manutenção de suas próprias especificidades, identidades e capacidades, que justificariam e tornariam relevante a existência dessas parcerias do ponto de vista da complementaridade entre atores.

Apesar da convergência de discursos quanto à relevância dos problemas sociais atacados pelos programas e projeto analisados, divergências ideológicas se manifestam no interior das Parcerias Tri-Setoriais. Isso denota não só que dinâmicas de resistência à transmutação ou transformação no outro ator, através da incorporação de sua racionalidade e *ethos*, são relevantes nesse processo, mas que também que os atores conseguem desenvolver dinâmicas que ultrapassam essas diferenças, de forma a levar à operação as iniciativas colaborativas. Essas divergências ideológicas parecem

assumir maior relevância e impacto no que tange à sustentação dos programas e projeto no longo-prazo, sobretudo quando se considera a inserção de atores governamentais, passíveis de alternância política no poder, o que pode incorrer também em mudanças nas concepções ideológicas que orientam as políticas públicas.

No quadro abaixo, estão relacionadas a atratividade e o potencial de conflitos entre organizações da sociedade e atores governamentais e de mercado nas Parcerias Tri-Setoriais analisadas.

Dimensões de Análise	Experiências Analisadas					
	P1MC		Novas Alianças		Além das Letras	
	Governo	Mercado	Governo	Mercado	Governo	Mercado
Apelo temático junto a atores de governo e mercado	Maior	Menor	Menor	Menor	Maior	Maior
Potencial de conflitos ideológicos com atores da sociedade civil envolvidos	Baixo	Alto	Mediano	Baixo	Baixo	Baixo

#### **Possibilidades de aproximação e distanciamento de atores da sociedade civil em relação a organizações de governo e mercado nas Parcerias Tri-Setoriais analisadas**

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados coletados pela pesquisa em 2008.

No caso do P1MC, considera-se que o apelo da agenda de intervenção social junto ao público empresarial é menor. Isso se daria não só devido ao posicionamento da FEBRABAN na parceria, mas também por causa da própria configuração que a responsabilidade social de empresas adquire no Brasil. A associação de bancos não apresentava, antes do P1MC, envolvimento com causas ligadas ao acesso a água no semi-árido brasileiro, bem como demonstrou pelas entrevistas realizadas que seu foco e experiência de atuação se concentravam em outras agendas das políticas sociais. O mesmo se dá com a maioria das empresas brasileiras, conforme atestam estudos de FIRJAN (2002), FIEMG (2000) e Peliano (2000), através dos quais se constata que os investimentos sociais de atores de mercado concentram-se em educação, infância e

adolescência e ações ambientais inerentes às atividades da empresa, tendo na maioria absoluta dos casos vinculação direta com seu entorno geográfico e não com populações distantes da sede e das filiais empresariais, como as do semi-árido brasileiro.

Já no que tange ao potencial de conflitos ideológicos entre os atores envolvidos no Programa Um Milhão de Cisternas, percebe-se uma convergência entre organizações do governo federal e da OSC, visto que compartilham em grande medida concepções programáticas, trajetória de lutas sociais e mesmo ideologia partidária. Por outro lado, com o ator de mercado envolvido nessa Parceria Tri-Setorial o potencial de conflitos ideológicos é ampliado, visto que as orientações, em vários aspectos, situam-se no arco oposto de suas concepções programáticas, idealizações sobre vida social e orientação política. Cabe destacar que se fala aqui de “potencial” e não necessariamente de conflitos manifestados nas articulações colaborativas.

No caso do projeto Novas Alianças, o potencial de conflito ideológico com atores governamentais é considerado mediano, visto que o Ministério Público, o legislativo e o executivo, tanto no âmbito estadual, quanto municipal, dificilmente se posicionam contrariamente à agenda de direitos de infância e adolescência, uma das frentes de ampliação da cidadania que mais conquistas formais obteve desde a Constituição de 1998 (VERSIANI, 2008). No entanto, nem sempre os atores do Ministério Público, executivo e legislativo posicionam em suas agendas de ação a participação popular e o controle social como temas prioritários e centrais, residindo essa convergência muito mais no voluntarismo e no compartilhamento dessas crenças por parte de alguns membros dessas instituições. Isso amplifica o potencial de conflitos ideológicos de acordo com o ator imbricado no projeto. Conflitos ligados à operacionalização do projeto, ou seja, à incidência e monitoramento orçamentários são mais destacados na implementação do Novas Alianças, visto que a iniciativa implica no controle social dos atores de Estado, nem sempre afeitos e habituados a essa dinâmica na realidade brasileira. A experiência local analisada nesse caso é rica na manifestação de desencontros e atritos entre os atores locais.

Já com relação aos atores de mercado, o projeto NA apresentaria baixo potencial de conflito ideológico. Um dos fundamentos dessa avaliação é que não só no discurso dos atores empresariais entrevistados nessa pesquisa, mas também entre vários outros, como se pode depreender através da mídia e do cotidiano, aparece com destaque o

apoio ao desenvolvimento de formas aprimoradas de utilização dos recursos públicos, muitas das vezes tendo como pano de fundo a construção social da noção de que atores governamentais apresentam debilidades decisivas na gestão da coisa pública. Além disso, a área temática de infância e adolescência também encontra amplo apoio e apelo junto a atores de mercado na realidade brasileira, conforme apontam estudos sobre responsabilidade social no país (FIRJAN, 2002; PELIANO, 2000; FIEMG, 2000).

Cabe destacar que, apesar de ter se manifestado uma divergência de orientação política entre uma das OSCs participantes do projeto inicial e o novo financiador empresarial, que resultou no desligamento da primeira da Parceria Tri-Setorial, tal fato parece se fundamentar mais em uma situação peculiar e externa à própria natureza do projeto do que derivado de uma característica constitutiva dessa proposta de intervenção social. No entanto, uma tendência importante de conflito entre atores de mercado e da sociedade civil organizada pode se relevar nas dinâmicas locais do Novas Alianças, à medida em que os CMDCA passem a problematizar não só as políticas públicas de infância e adolescência, mas também as ações de outros atores do mercado e da sociedade civil. As práticas tradicionais de investimento empresarial e das OSCs em ações pontuais de infância e adolescência, através da oferta de serviços sociais específicos, como creches, abrigos e escolas, podem ser questionadas quanto à sua efetiva contribuição para a transformação social dos problemas dessa agenda temática, resultando em posições de resistência e conflito.

Por isso, considera-se que o apelo temático do projeto é menor para atores de governo e de mercado visto que, no primeiro caso, impõe maior controle, transparência e pressão social sobre a gestão das políticas sociais através de mecanismos de participação popular e, no segundo caso, foge ao padrão tradicionalmente desenvolvido por atores empresariais para investir em causas de infância e adolescência no Brasil. Conforme já discutido anteriormente, os investimentos de responsabilidade social empresarial no país têm se concentrado em bens públicos de primeiro nível, cuja oferta se dá sobretudo no entorno geográfico das instalações das empresas. O projeto Novas Alianças fundamenta sua atuação na esfera de ampliação das lutas por garantias de direitos, ou seja, em ações menos conectadas diretamente à dinâmica concreta das comunidades e de materialização em mais longo prazo. Assim, o apelo temático seria reduzido tanto para atores governamentais, nem sempre afeitos ao diálogo democrático

com a sociedade civil ou mais sensibilizados para o atendimento de demandas pontuais e clientelistas das comunidades, e também para os de mercado, como a própria transição de uma empresa para empresa dentro dessa Parceria Tri-Setorial exemplifica.

Já no programa Além das Letras, o potencial de conflitos ideológicos entre os atores se faz bastante reduzido, enquanto o apelo temático junto ao governo e às empresas tem bastante força. Nos últimos anos, cada vez mais atores da sociedade civil, do mercado e governamentais constroem discursos sobre a importância não só da universalização do acesso à educação no país, mas sobretudo da melhoria da qualidade do ensino, proposta central do AL. Além disso, os investimentos sociais empresariais elegem a educação como uma de suas agendas prioritárias de ação no cenário brasileiro. Por fim, a própria forma de intervenção do projeto, atuando em um ponto específico das políticas de educação dos municípios, ou seja, a produção de textos no ensino básico, acaba por não incorrer em pressão por transformações estruturais das políticas públicas, pelo menos no curto-prazo. Essas mudanças aconteceriam pela ação cotidiana dos atores inseridos nas escolas e secretarias municipais de educação, com forte ancoragem no caráter voluntarista dos envolvidos na iniciativa, o que reduziria o potencial de embate, conflito e resistência decorrentes de inovações radicais que impactam mais estruturalmente políticas públicas e organizações governamentais.

Uma das formas para se mitigar o potencial de conflitos nas Parcerias Tri-Setoriais parece advir da tentativa de convergência dos atores em torno de aspectos menos passíveis de questionamento e embate ideológico nos programas e projetos sociais, bem como mais fundamentados em aspectos concretos e operacionais das iniciativas. Casarotto Filho e Pires (1998) apud Abramovay (1999) afirmam que alguns dos aspectos centrais para o desenvolvimento do que denominam de “pacto territorial” envolvem: a mobilização dos atores em torno de uma “idéia guia”, capaz de sustentar o apoio desses atores tanto na execução, quanto na elaboração da proposta de intervenção; a orientação precisa sobre a iniciativa de desenvolvimento de um território, com recortes de tempo definidos; e a construção de uma organização gestora do pacto que seja capaz de lidar com os conflitos e gerar “unidade” entre os protagonistas da colaboração.

Nas três iniciativas analisadas aparecem elementos dessas dimensões, sobretudo no caso do P1MC. A referência à construção de uma proposta de intervenção precisa e delimitada quanto à sua temporalidade de concretização remete ao apelo promovido pelos bens públicos de primeiro nível, com suas características de concretude e maleabilidade de negociação. Isso acaba por mitigar ou colocar em segundo plano, diferenças ideológicas ou no campo dos valores, que se levadas ao extremo poderiam inviabilizar as Parcerias Tri-Setoriais. Ainda assim, essas divergências não desaparecem e se fazem latentes em todo o processo de articulação e interação colaborativa entre os atores. A noção de “idéia guia” assemelha-se ao que os atores globais participantes dos círculos de ação reflexão, uma das estratégias de coleta de dados e produção de conhecimento desenvolvida nessa presente pesquisa, denominam de “tema âncora” e serviria para criar dimensões de negociação e engajamento capazes de superar diferenças, desconfianças e preconceitos recíprocos entre os atores, constituindo-se, nos casos analisados, em um dos componentes decisivos da habilidade social, conforme definida por Fligstein (2006).

A trajetória das três experiências analisadas denota que aconteceram processos de evolução das instâncias de interação e governança interna das Parcerias Tri-Setoriais no âmbito de seus atores globais. No entanto, a mesma transformação parece não ter ocorrido nas instâncias de interação com os atores locais e públicos beneficiários das iniciativas. Essa frente de ação pode resultar não só na melhoria da performance das intervenções sociais desenvolvidas, mas também na difusão da agenda de construção de articulações colaborativas tri-setoriais no âmbito local. Esse processo apresenta riscos de imposição de uma agenda externa aos grupos locais, no entanto, caso se processasse de forma mais substantiva e horizontal, pode resultar em avanços para a própria dinâmica da esfera pública no nível local.

Um desses riscos está relacionado ao desenvolvimento de abordagens exageradamente centradas na construção de consensos, relegando-se o conflito social a um segundo plano ou estabelecendo-se uma concepção de sociabilidade na qual o conflito seria visto como indesejável, disfuncional ou mesmo um resquício de anacronismo das lutas sociais do passado, marcadas por intensa polarização ideológica entre os grupos sociais. Ao contrário do que uma visão vitimizadora dos públicos locais, que no fundo carrega traços de centralismo assistencialista, pode levar a se construir

como referência para a gestão social, é no âmbito da *práxis* e da vida cotidiana nas localidades que as políticas e projetos sociais se materializam, não havendo dados consistentes para se estereotipar atores locais como meros receptores e difusores de lógicas construídas exogenamente. Nessa frente de ação, residem possibilidades e ameaças de transformação social em direção a uma esfera pública mais democrática.

O quadro abaixo sintetiza alguns achados decorrentes da análise das Parcerias Tri-Setoriais junto às localidades investigadas.

Dimensões de Análise	Experiências Analisadas		
	P1MC	Novas Alianças	Além das Letras
<b>Inserção da perspectiva Parcerias Tri-Setoriais na Agenda Local</b>	Parcerias Tri-setoriais não fazem parte da agenda local investigada;  Conflitos ideológicos relevantes entre atores locais da parceria e o poder público municipal, empresários apoiadores da prefeitura.	Parcerias Tri-setoriais não fazem parte da agenda local;  Atores demonstram resistência ao envolvimento com empresários;  Empresas não participam do CMDCA, exceto micro-empresário representando uma OSC;  Vale reproduz estratégia de investimento em bens públicos de primeiro nível, sem atuação no CMDCA local.	Parcerias Tri-setoriais não fazem parte da agenda local;  Atores governamentais locais, responsáveis pela implementação do AL, não demonstram se voltar a parcerias com a sociedade civil e empresa em projetos educacionais.
<b>Participação do público beneficiário</b>	Grande envolvimento de beneficiários que são também ativistas das OSCs locais envolvidas no programa;	Envolvimento desigual dos conselheiros nos treinamentos;  Participação frágil na gestão e planejamento do projeto, ainda que	Participação dos professores na construção de metodologias de ensino e aprendizagem (tarefas);  Baixo envolvimento dos professores no planejamento e gestão do projeto;

	<p>Dificuldade de ampliação do envolvimento do público beneficiário;</p> <p>Maior intensidade de participação quando há recursos a repartir;</p> <p>Desconhecimento sobre a Parceria Tri-Setorial e os atores globais envolvidos, principalmente os de origem empresarial.</p>	<p>ocorram reuniões de avaliação, com caráter mais informativo do que deliberativo com esses públicos;</p> <p>Vínculos frágeis entre conselheiros e comunidades;</p>	<p>Vínculo frágil ou inexistente do projeto com famílias, conselho das escolas, conselho municipal de educação e diretoria das escolas;</p>
<b>Sobrevivência adaptativa de fenômenos espúrios das políticas públicas brasileiras</b>	<p>Clientelismo e Paternalismo através da “Indústria da Seca”;</p> <p>Dificuldade de ampliação da participação popular para além de conquistas materiais e imediatas.</p>	<p>Clientelismo das OSCs locais no conselho;</p> <p>Insulamento tecnocrático;</p> <p>“Prefeiturização” do conselho;</p> <p>Desarticulação entre poder executivo, legislativo e conselho;</p> <p>Alta dependência do voluntarismo dos conselheiros, promotoria e legislativo para operação adequada do programa.</p>	<p>Precarização do trabalho docente (baixos salários e nenhum incentivo financeiro vinculado à performance);</p> <p>Alta dependência do voluntarismo docente para operação adequada do programa.</p>
<b>Interação com as Políticas Públicas</b>	Grande intersetorialidade com políticas	Processo de ampliação da incidência em	Ação pontual, sem maior entrelaçamento com outras políticas públicas;

	públicas federais; Baixa articulação com políticas públicas locais;	políticas estaduais e locais de infância e adolescência; Baixo envolvimento e “diálogo intersetorial” com outras áreas programáticas de políticas públicas impactadas pela incidência no orçamento de infância e adolescência.	Baixa articulação com políticas discutidas no conselho municipal de educação.
<b>Sustentação da Iniciativa</b>	Fragilizada pela ameaça de descontinuidade do governo federal e interação frágil com parceiro do mercado;  Dependência do nível de capital social dos territórios, com dificuldade de ampliação para áreas distantes desses pólos.	Elevada devido à multiplicidade de atores envolvidos na articulação global;  Dependência do voluntarismo dos conselheiros, promotoria e legislativo municipal.	Elevada pela aproximação entre atores da articulação global;  Fragilizada pela ameaça de descontinuidade do governo local;  Ameaçada pela descontinuidade das diretorias das escolas atendidas;  Dependência do voluntarismo dos atores locais envolvidos.

#### Quadro Comparativo das Parcerias Tri-Setoriais Analisadas

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados coletados pela pesquisa em 2008.

Se na dinâmica de articulação global das Parcerias Tri-Setoriais analisadas conflitos de natureza ideológica são mais manifestados e reconhecidos discursivamente pelos atores, na agenda local a construção social dessas parcerias adquire outra dimensão. Parcerias Tri-Setoriais não se constituem em agenda dos atores locais e suas informações sobre as parcerias analisadas são poucas e esparsas. Não se trata apenas da ausência de mecanismos estruturados de comunicação e informação para as bases,

mas sim da própria “energia” requerida para a parceria, levando os articuladores globais a focalizarem seus esforços mais nas relações estruturais e menos nas realidades locais, fenômeno semelhante ao detectado por Najam (1996) ao analisar processos de *Accountability* em projetos sociais desenvolvidos em parceria entre OSCs e órgãos governamentais.

Nas experiências locais analisadas, manifestou-se muita resistência por parte de alguns atores quanto ao envolvimento de empresas em projetos sociais. Isso se deve a diferentes fatores em cada localidade analisada, destacando-se o baixo interesse do empresariado local por intervenções sociais como a construção de cisternas e o seu não alinhamento político-partidário com as OSCs locais no caso do P1MC, a experiência prévia desfavorável e o desinteresse das empresas locais pelas escolas no programa Além das Letras e o distanciamento e desinteresse dos empresários da cidade pelos conselhos no projeto Novas Alianças. Em comum, aparece a focalização do investimento social de empresários locais em outros tipos de projetos, na maioria das vezes com forte recorte assistencialista, pontual e/ou descontinuado, reproduzindo uma postura recorrente quanto à responsabilidade social de pequenas e médias empresas no Brasil.

Estudos como o de Peliano (2000) constatam o significativo volume de ações empresariais na área socioambiental no Brasil vinculados ou originários de pequenas e médias empresas. Ainda que muitas dessas iniciativas, ou talvez na maioria delas, se façam através de padrões conservadores de intervenção social, com forte viés assistencialista e paternalista, a inserção das discussões sobre consensos mínimos entre atores das esferas pública, do Estado e do mercado pode servir para se problematizar essas intervenções. Com isso, poderiam se abrir possibilidades de modernização da ação social das empresas em bases diferentes de várias das inovações na responsabilidade social empresarial observada na realidade brasileira contemporânea, que segundo Beghin (2005), Garcia (2004) e Paoli (2002), resultam na chamada “neofilantropia”, ou seja, em uma “modernização conservadora” das políticas de investimento social das empresas.

Devido à inserção de pequenos e médios empresários no contexto das relações sociais locais, a construção de rationalidades auto-referenciadas em concepções competitivas e auto-interessadas de mercado pode ser balizada, ou mesmo “embebida”, por outras lógicas que organizam e explicam a vida em sociedade, nas

quais não se faça hegemonic o reconhecimento do mercado como esfera cindida em relação à sociedade e com lógica independente frente às outras relações sociais. No entanto, essas possibilidades não são dadas *a priori* e residem sobretudo na capacidade dos atores locais construírem agendas de discussão nas quais resistências, assimetrias de poder e desinteresse mútuo sejam superadas.

Em alguns relatos construídos pelos atores locais se manifestam resistências aos atores globais de mercado envolvidos nas Parcerias Tri-Setoriais, reproduzindo concepções comumente encontradas na vida cotidiana quanto ao auto-interesse dos atores empresariais, mesmo quando desenvolvem intervenções sobre problemas sociais. No entanto, a maioria dos atores locais entrevistados nos três casos fundam seus nexos explicativos sobre os fenômenos que ocorrem nas Parcerias Tri-Setoriais em seu âmbito global menos em questões ideológicas e valorativas e mais na complementaridade de recursos, denotando uma visão mais pragmática das parcerias. Além disso, mesmos que as divergências ideológicas existam, uma percepção dessas articulações de parceria como fenômeno distante de suas realidades, sobre as quais detém pouca ou nenhuma informação e capacidade de interferência, acaba levando os atores locais a se importarem menos com as dimensões de valores, natureza e racionalidade dos atores envolvidos e mais com a efetiva materialização das iniciativas de intervenção na realidade social.

A difusão nas realidades locais da agenda das Parcerias Tri-Setoriais pode resultar em uma ação centralizada em direção às localidades, reproduzindo problemas clássicos de várias iniciativas públicas e privadas de ação sobre problemas socioambientais das localidades, como também podem levar a novas formas de convívio plural e mais democrático entre atores do governo, do mercado e da sociedade civil na esfera pública. Essa última perspectiva se faz mais ainda relevante quando se constata que, ao contrário do que concepções baseadas em visões estruturais e auto-referenciadas na dinâmica dos grandes centros de poder político e econômico muitas vezes constroem sobre as realidades locais, esses espaços são decisivos para a efetividade e impacto das políticas sociais e carregam tanto o potencial de transformação social, quanto os dilemas e armadilhas da captura das inovações por fórmulas tradicionais e conservadoras de gestão social.

Uma característica relevante dos três casos analisados reside na forte dependência das iniciativas em relação ao nível de engajamento e participação das comunidades e públicos beneficiários nas atividades operacionais desenvolvidas pelas Parcerias Tri-Setoriais. Essa perspectiva parece advir, dentre outros fatores, da tentativa de ruptura de padrões assistencialistas e paternalistas de intervenção social. Assim, o envolvimento e o comprometimento de atores locais nessas experiências permitiriam se avançar para novas formas de construção das relações sociais na esfera pública e, sobretudo, entre financiadores, organizações responsáveis pelos projetos e comunidades imbricadas nas atividades. A participação das comunidades locais, o envolvimento dos beneficiários na implementação das atividades e a construção de relações sociais pautadas na co-responsabilização pelas iniciativas trariam não apenas ganhos para a operacionalização e gestão dos projetos, mas também quanto ao exercício da cidadania e o acesso a direitos sociais, configurando formas mais avançadas de convívio na esfera pública.

No entanto, reproduzindo o mesmo dilema que parece pautar o debate sobre políticas públicas baseadas em maior ou menor engajamento da sociedade civil, cujo um dos exemplos é a discussão de Tendler (1998), a dependência do nível de engajamento e articulação social e política das comunidades pode se apresentar também como fragilidade nas Parcerias Tri-Setoriais analisadas. Isso não seria decorrente apenas do fato da gestão dos programas e projeto apresentarem aspectos nos quais a participação dos beneficiários poderia avançar, mas também dos próprios “dramas e tramas” de se operar políticas e programas sociais a partir de contextos nos quais se perpetuam vários traços nefastos da cultura política tradicional no país, construídos a partir de trajetórias históricas de longa data. Não se trata, nesse ponto, de fazer uma defesa de formas tecnocráticas de desenho e gestão das políticas e projetos sociais, sob o pressuposto de que a inexistência de mecanismos de democratização mais profunda das relações sociais em torno dessas iniciativas justificaria o retrocesso a processos centralizados de decisão. Pelo contrário, é na discussão dessas armadilhas que também residem possibilidades de avanços, com o mesmo sentido já discutido em parágrafos anteriores sobre a inserção das Parcerias Tri-Setoriais nas agendas locais.

Ainda que os casos analisados procurem ampliar a participação dos beneficiários, muitas vezes ela se dá a partir de efeitos “sanfona”, com um maior

ativismo em períodos de grande disponibilidade de recursos e uma desmobilização em outros momentos, ou de um engajamento consistente sempre dos mesmos atores, com dificuldade de difusão para públicos mais amplos, ou enfim, de um maior grau de participação em atividades operacionais e menor no planejamento e gestão das iniciativas, mesmo se tratando de aspectos ao alcance da ação dos atores locais. Além disso, em um mesmo cenário, atores locais que poderiam conquistar níveis mais avançados de participação dentro das estruturas de governança dos programas e projeto, enfrentam dificuldades semelhantes quando representam e tentam envolver outros beneficiários e segmentos sociais mais amplos nas próprias atividades dessas Parcerias Tri-Setoriais. Essa realidade coloca importantes constrangimentos para a expansão dos programas e projetos analisados, sua sustentação como política pública e sua construção social como conquistas em termos de direitos sociais por parte dos públicos beneficiários.

Ao mesmo tempo em que perduram desafios decorrentes desse engajamento desigual dos atores locais em torno das Parcerias Tri-Setoriais analisadas, ações socialmente construídas por alguns desses atores tentam e, em vários casos, conseguem efetivamente fazer frente a essas agruras da interação com os públicos beneficiários. Tudo se passa como se a própria debilidade do capital social entre amplos segmentos das comunidades despertasse alguns atores locais para a urgência, relevância e necessidade de operar os projetos a partir de forte engajamento do público beneficiário. Nesse sentido, o voluntarismo se faz presente nas experiências analisadas e carrega tanto as possibilidades de transformação social a partir da capacidade e dedicação desses atores engajados, como também os riscos de pasteurização e captura das iniciativas por práticas pautadas na precarização do trabalho social, no clientelismo e no insulamento tecnocrático, conforme sintetizado no quadro e discutido nos capítulos anteriores dedicados a cada experiência analisada.

Ainda que os casos analisados dependam do voluntarismo dos atores, há pouco ou nenhum envolvimento de trabalho voluntário, sobretudo na ponta operacional ou na realidade local de implementação dos programas e projeto analisados. A perspectiva de recorrer ao voluntariado aparece com maior destaque no discurso empresarial e, com menor destaque e até mesmo resistência nos discursos de atores da sociedade civil organizada e governo. No entanto, até o momento a presença de voluntários advindos

das empresas não se materializou nas experiências investigadas. Enquanto para os projetos de responsabilidade social empresarial o trabalho voluntário, sobretudo dos empregados das empresas envolvidas, é concebido como um recurso relevante para dinamizar a intervenção em problemas sociais, no âmbito da sociedade civil organizada e do governo é visto como ameaça de desprofissionalização, baixa capacidade técnica de trabalho e de fragilização das atividades em decorrência do comprometimento desigual e precário dos possíveis voluntários.

Destacam-se também nas experiências analisadas o recorte de gênero como um elemento relevante nas Parcerias Tri-Setoriais. Tanto na articulação global, quanto entre os atores locais, a maioria dos protagonistas das parcerias analisadas são do sexo feminino. Tal dimensão apresenta-se como eixo interessante de análise em estudos futuros sobre as Parcerias Tri-Setoriais, sobretudo se essas novas pesquisas fugirem do lugar comum comportamentalista, que concebe o universo feminino como dotado *a priori* de maior sensibilidade, habilidade e competência para a colaboração na ação social. A problematização da presença e hegemonia das mulheres em Parcerias Tri-Setoriais, a partir de dados sobre sua condição social, política e econômica e trajetória de vida em contextos de vulnerabilidade social e reduzido diálogo entre os atores, parece se constituir em um caminho mais frutífero para as agendas futuras de pesquisa.

A forma como os programas e projetos analisados interagem com as políticas públicas também se apresenta como um aspecto relevante de análise das Parcerias Tri-Setoriais, não só porque problematiza uma das possibilidades de sustentação das iniciativas no longo-prazo, mas também porque pode implicar em uma transformação dos governos em direção à oferta de políticas públicas menos “estadocêntricas”, uma das virtudes que a literatura associa às colaborações público-privadas na gestão social. A análise das três experiências denota que avanços alcançados em um caso poderiam servir de inspiração para avanços em outros. Nesse sentido, a intersetorialidade desenvolvida na ponta operacional do P1MC pode fazer avançar a ação dos conselheiros no Novas Alianças, de forma a adquirirem maior propriedade na incidência orçamentária nos municípios, bem como a ação através dos conselhos do NA poderia levar a uma consolidação do Além das Letras nas políticas de educação locais. Por sua vez, a baixa vinculação do P1MC com políticas públicas locais poderia ser equacionada a partir da experiência do AL em lidar com atores governamentais locais.

No que diz respeito inserção das Parcerias Tri-Setoriais analisadas nas políticas públicas, percebe-se que a interação com as políticas federais acaba levando o P1MC a se confundir ou se inserir no rol de programas do MDS. No entanto, tal característica não necessariamente resulta em maior possibilidade de sustentação no longo-prazo, visto que os riscos de se não consolidar como ação de Estado, mas de governo, são decisivos nesse caso. Já uma inserção mais pontual das iniciativas, como no caso do Além das Letras, dentro das ações desenvolvidas pelo poder público municipal, também não implica em maior capacidade de sustentação no longo-prazo, justamente pela mesma situação quanto à consolidação como ação de Estado. O projeto Novas Alianças também não foge desses riscos. Em comum, as três experiências têm o fato de dependerem do voluntarismo dos atores governamentais inseridos em variadas dimensões dos projetos, sejam nos escritórios do governo federal, sejam nas promotorias e legislativos locais ou mesmo dentro das secretarias municipais de educação. Além do mais, fenômenos de maior alcance, ligados à trajetória histórica da construção de políticas públicas no país, acabam por criar um pano de fundo sociopolítico que oferece maiores riscos de descontinuidade do que de perpetuação dessas iniciativas nas iniciativas de governo.

A sustentação das iniciativas pode se dar através do recurso a atores que não operam no espaço governamental, sobretudo os de mercado. No entanto, o que parece estar em jogo não é apenas a continuidade de financiamento das atividades, como as concepções estreitas sobre sustentabilidade de OSCs parecem difundir com pujança nos últimos tempos. São dimensões políticas, culturais e sociais, bem como de acesso a recursos financeiros, que estão em jogo e dizem respeito à forma como os atores se articulam em torno das Parcerias Tri-Setoriais.

O quadro abaixo sintetiza os papéis dos atores nas três Parcerias Tri-Setoriais analisadas quanto à gestão de programas e projetos sociais.

Parceria Tri-Setorial	Dimensões da Gestão de Programas e Projetos				
	Formulação	Financiamento	Regulação	Avaliação	Produção
P1MC	OSC (ASA)	Governo e Empresa (MDS e FEBRABAN)	OSC e Governo (AP1MC e MDS)	Governo e Empresa (MDS e FEBRABAN/APEL)	OSC (AP1MC e OSCs integrantes de

					UGC, UGMS e UELs)
Novas Alianças	OSCs (Oficina de Imagens, Ágora, INESC, ANDI e Frente Mineira)	Empresa (Fundação Vale)	OSCs (Oficina de Imagens, Ágora e Caliandra)	OSCs (Oficina de Imagens, Ágora, Caliandra e Frente Mineira)	OSCs (Oficina de Imagens, Ágora e Caliandra)
Além das Letras	OSC (Avisa Lá)	Empresa (Instituto Gerdau)	Governo Local (Secretaria Municipal de Educação)	Empresa (Instituto Gerdau/Instituto Razão Social)	OSC e Governo Local (Avisa Lá e Secretaria Municipal de Educação)

### **Papéis Principais nas Parcerias Tri-Setoriais analisadas**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Obs.: São apontados os papéis principais ou hegemônicos em cada dimensão, apesar de em várias situações atores de outras esferas também atuarem, mas de forma secundária, complementar e/ou parcial.

Percebe-se, pela análise das experiências, que a distribuição de papéis entre atores da sociedade civil organizada, governo e mercado obedece ao padrão tradicionalmente encontrado em outras iniciativas de intervenção em problemas sociais. Governos e atores empresariais concentram suas ações nas Parcerias Tri-Setoriais no financiamento de atividades, ao passo que as OSCs se encarregam da geração de metodologias de intervenção nos problemas sociais. Mesmo no caso do projeto Novas Alianças, no qual a construção das propostas de intervenção nasce no âmbito empresarial, através do Instituto Telemig Celular, sua segunda fase, com a transição para o suporte orçamentário da Fundação Vale, se processa a partir dos papéis tradicionais de financiador e financiado. No caso do P1MC, a entrada de atores empresariais se dá com o andamento do programa, enquanto que nas experiências do Novas Alianças e Além das Letras, a presença de atores das três esferas da vida em sociedade é parte constituinte das próprias propostas de intervenção social. Mas,

apesar disso, as Parcerias Tri-Setoriais parecem refletir muito mais as experiências socialmente construídas pelos atores, originando-se em fundamentalmente em práticas recorrentes no cotidiano dos atores e menos em modelos inovadores de articulação colaborativa.

Como o transcurso das interações entre os parceiros, transformações nos papéis vão acontecendo, bem como começam a se manifestar embates entre rationalidades e formas de atuação típicas da sociedade civil organizada, governos e empresas. Em duas das experiências, essa articulação é permeada pela presença de organizações intermediadoras das relações. No P1MC esse papel é desempenhado pela consultoria APAEL, enquanto na experiência do Além das Letras opera o Instituto Razão Social, uma OSCIP financiada pelas empresas envolvidas na parceria. A presença dessas organizações intermediárias teve papel fundamental para “tocar” as parcerias e operar negociações entre as partes, reduzindo os atritos advindos dos embates entre diferentes lógicas de ação. Além disso, organizações de menor porte e especializadas na gestão de projetos acabam servindo como canais mais diretos e cotidianos com as empresas privadas, cujas grandes estruturas e a multiplicidade de áreas especializadas, podem dificultar acessos mais diretos e diálogos menos verticalizados com as OSCs. Muitas das vezes o recurso a organizações intermediárias acontece pelo fato das empresas preferirem não atuar diretamente em áreas que não consideram seu foco de atuação, terceirizando seus investimentos sociais para outras organizações. A presença desse tipo de organização intermediária ou híbrida, no caso do Instituto Razão Social, pode ser um fenômeno passageiro das Parcerias Tri-Setoriais, como pode também se configurar em uma tendência de operação desse tipo de articulação colaborativa, merecendo atenção em estudos futuros sobre esse tipo de parcerias.

Reproduzindo dinâmicas encontradas com certa freqüência em outras experiências de parcerias em projetos sociais, os financiadores acabaram projetando demandas de avaliação das Parcerias Tri-Setoriais. Assim, os métodos de avaliação nos casos estudados foram desenhados após a operação dos programas e projetos, refletindo um fenômeno típico do universo e rationalidade das OSCs, a focalização de esforços no desenvolvimento de metodologias de intervenção social e, posteriormente, na busca de parceiros para os projetos, sem maior ênfase no desenho prévio de métodos avaliativos.

As demandas de avaliação por parte das empresas nos três casos analisados, reproduzindo um padrão recorrente na gestão de projetos sociais, tendem a se concentrar em bases quantitativas e físicas e menos nas dimensões e desdobramentos na esfera pública, difíceis de mensurar e mais passíveis de diferentes interpretações e conseqüentes questionamentos. Esse fenômeno parece estar ligado ao fato de que os projetos iniciam-se com uma intervenção em bens públicos de primeiro nível, ainda que declarem objetivos vinculados à luta por direitos. Mesmo no NA, que atua no campo de garantia de direitos sociais, a avaliação do projeto é balizada pela prestação de serviços, no caso, os cursos ministrados. Nesse ponto, se manifestam conflitos entre OSCs e atores empresariais e de governo, havendo disputas para que os critérios de avaliação possam englobar também aspectos de mais longo-prazo das intervenções, sobretudo de natureza não quantitativa e objetiva na análise das intervenções. Nessa dinâmica de negociação, as organizações intermediárias desempenham papel relevante, operando contatos mais freqüentes, capazes de tornar a racionalidade das OSCs menos nebulosa para os financiadores empresariais e desconstruindo resistências dos atores da sociedade civil quanto às demandas empresariais.

Muitos das disputas quanto à avaliação em projetos sociais são decorrentes do encontro entre experiências e rationalidades dos atores empresariais, de governo e da sociedade civil organizada. Geralmente, organizações de mercado estão mais habituadas, pela sua própria *práxis*, a avaliar as dimensões de eficiência e eficácia dos projetos, dando pouca atenção às dimensões de efetividade e impacto dessas intervenções. Por outro lado, muitas das vezes atores governamentais e organismos internacionais preocupam-se com a efetividade dos programas sociais, ainda que também tenham forte apelo pelos procedimentos processuais dos projetos, sobretudo quanto à alocação de recursos. Avaliações de impacto, até mesmo pelo elevado aporte de recursos e sistematização de dados que exigem, acabam sendo relegadas a segundo plano na avaliação de programas e projetos sociais, quando simplesmente não são descartadas.

Nagam (1996) observa que os esforços de controle social e *Accountability* das parcerias em projetos sociais concentram-se em demandas provenientes dos financiadores, o que acaba por levar essas iniciativas a se aproximarem mais dos atores envolvidos na articulação colaborativa e menos das comunidades beneficiárias. Esse

fenômeno parece ter se manifestado nas Parcerias Tri-Setoriais analisadas, não só porque os avanços de avaliação concentraram-se mais nas interações entre os articuladores globais das iniciativas, mas também porque o contato com os atores locais muitas vezes é marcado pelo seu baixo interesse no acesso a informações mais amplas, para além de suas realidades específicas, e pela sensação de que pouco podem fazer para alterar as dinâmicas dos processos de articulação global dessas parcerias. Assim, privilegiam-se fatores processuais na avaliação dos programas e projetos, perdendo-se de vista elementos mais relevantes que dizem respeito ao impacto nas comunidades. Nesse sentido, a suposta “desestatização” do Estado e a “socialização” dos atores de mercado, que aconteceriam através das Parcerias Tri-Setoriais, se constituem em fenômenos permeados por maior complexidade, nos quais rationalidades burocrática e empresarial podem ocupar maior centralidade do que a lógicas sociocêntricas de avaliação dos projetos, o que acaba por gerar desdobramentos na própria operacionalização das iniciativas.

No momento de crise de continuidade do programa, a mobilização popular, associada à articulação política, foi decisiva para a continuidade do programa. Solução diferente da encontrada pelo projeto Novas Alianças quando passou por uma crise de continuidade.

A tipologia de Vernis et al (2007) quanto aos chamados “argumentos para a colaboração público-privada”, anteriormente discutida, na qual se definem três perspectivas básicas, ou seja, “Estado de Bem-Estar”, “Pluralismo de Bem-Estar” e “Neoliberalismo” parece não dar conta da realidade as Parcerias Tri-Setoriais analisadas. Primeiro, porque no caso brasileiro a trajetória da evolução de direitos, conforme a problematizam Carvalho (2008) e Santos (1970), não levou à construção de um Estado de Bem-Estar social completo e abrangente, perdurando situações precárias e parciais de acesso à de provisão de políticas sociais, além de serem compartilhadas, em determinadas áreas, com atores da sociedade civil e do mercado. Assim, dizer que as Parcerias Tri-Setoriais analisadas indicam caminhos em direção à uma determinada perspectiva, além de parecer ser precipitado, pode não dar conta da complexidade das interações e dos papéis compartilhados nessas colaborações para a provisão de políticas sociais. Além disso, as experiências investigadas apresentam situações de hibridismo nos quais se manifestam continuidades de um *ethos* governamental, que

nunca chegou a se firmar como bem-estar social amplo no país, com o compartilhamento de papéis com a sociedade civil e o mercado, nuançando também as dimensões de “Pluralismo de Bem-Estar” e “Neoliberalismo”, outras duas perspectivas também incompletas nessas experiências e, como parece mais consistente afirmar, também no contexto das políticas públicas brasileiras.

Quando se focaliza a análise nos papéis desempenhados pelos atores nas diferentes dimensões desses programas e projeto, se percebe que práticas tradicionais perduram e são reproduzidas pelas organizações da sociedade civil, do Estado e do mercado nas Parcerias Tri-Setoriais analisadas. As OSCs aparecem, nos três casos, desempenhando o papel de gerar metodologias inovadoras para a intervenção em problemas sociais, ao passo que as empresas e o governo aparecem como financiadores e indutores da avaliação das iniciativas. A preocupação maior das OSCs se concentrou na formulação dos programas e projeto analisados, fazendo com que a dimensão de avaliação fosse problematizada após a operação das iniciativas. Tal característica também se manifesta em várias políticas públicas implementadas pelo governo e em projetos sociais de empresas, no entanto, esse fenômeno parece ser recorrente no universo das OSCs, que em um primeiro momento projetam propostas e focalizam a captação de recursos, para depois, ao longo da implementação da iniciativa, estruturam com maior consistência metodologias de avaliação. Tal realidade parece estar ligada também ao fato de que, não conseguirem antecipar de forma mais clara quais atores serão os financiadores. Assim, uma definição mais precisa dos parâmetros de avaliação acaba se dando após a operação das intervenções sociais. Nesse ponto, como demonstram as experiências analisadas, conflitos e embates entre rationalidades e visões projetadas sobre a operação ideal dos programas e projetos acabam se manifestando entre implementadores e financiadores, sendo que, em muitos casos, a indução da avaliação se dá através dos financiadores. Todo esse quadro demonstra que, apesar da construção de parcerias entre atores da sociedade civil organizada, do Estado e do mercado, a tri-setorialidade não se manifesta de forma incisiva e claramente definida nas dimensões de construção e operação dos programas e projetos. Em muitos casos, nem mesmo a presença de dois atores de esferas distintas em algumas dessas dimensões representa bi-setorialidade, havendo a indução de dois processos de avaliação distintos na iniciativa, como exemplifica a experiência do P1MC

nessa dimensão. Pode-se indagar se no futuro, com o avanço e a difusão das Parcerias Tri-Setoriais, o compartilhamento de papéis será mais equilibrado desde a etapa de formulação dos programas e projetos. No entanto, nada parece assegurar que isso ocorra, visto que a muitos dos processos de aprendizagem operados ao longo das parcerias se dão em sua evolução e não previamente, mesmo que haja uma aprendizagem prévia dos atores pela vivência de Parcerias Tri-Setoriais anteriores e uma intencionalidade em operar em novas bases em novas articulações colaborativas, recorrendo à aprendizagem prévia.

Na dimensão de regulação, o projeto Novas Alianças apresenta uma peculiaridade em relação às outras iniciativas, visto que não se constitui, diferentemente das outras duas experiências, em projeto que se insere no bojo ou se mistura e até mesmo se confunde com políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, como fica mais evidente no caso do P1MC. Assim, melhor seria dizer que a regulação produzida se confunde com a avaliação do projeto e assume um caráter de auto-regulação das próprias OSCs.

Para Coston (1998), vários estudos sobre relações de colaboração em projetos sociais indicam que organizações atuando em múltiplos níveis de operação, desde instâncias mais globais de articulação até a base operacional das intervenções e apresentando diferentes tamanhos e alcances são capazes de oferecer respostas mais consistentes do que apenas um aparato organizacional de grande porte, atuando isolada e simultaneamente em vários desses níveis. Essa parece ser a realidade encontrada no P1MC, na medida em que a experiência se subdivide em diferentes níveis de articulação e envolve diferentes organizações, desde aquelas mais características daquilo que se entende por “*grassroots*”, passando por organizações intermediárias e mesmo instituições de grande porte e complexidade.

As parcerias, sobretudo as tri-setoriais, não são um tema das agendas locais investigadas, caracterizando-se muito mais por serem um tema da articulação global e das agendas de grandes OSCs, empresas e governos centrais do que dos atores que operam no chamado “Poder Local”. No entanto, é no nível local que várias dessas iniciativas dialogam com o cidadão e podem construir novas formas de interação na esfera pública. Nesse aspecto, as Parcerias Tri-setoriais podem se constituir em um recurso para reforçar a centralização ou a descentralização conforme Spink (1999) e

Arretche (1996) a discutem: uma forma de centralizar agendas decisórias e desconcentrar responsabilidades e formas já definidas de operação. Com isso, a modernização das políticas sociais e gestão de projetos sociais através das Parcerias Tri-Setoriais pode não se manifestar.

Nas três Parcerias Tri-Setoriais analisadas se reproduzem os papéis tradicionais das OSCs, dos órgãos governamentais e dos atores de mercado nos projetos sociais realizados em colaboração. Empresas e governo financiam as atividades, enquanto as organizações da sociedade civil desenvolvem metodologias de intervenção em problemas sociais. Para muitos autores, como Falconer (1999), caberia justamente às OSCs o papel de inovação das políticas e projetos sociais, através do desenvolvimento de estratégias e instrumentos avançados de ação. No entanto, outros autores como Vernis et al (2007), Selsky e Parker (2005) e Toro (2005), bem como o discurso de construção compartilhada de iniciativas de atuação sobre os problemas sociais remetem às Parcerias Tri-Setoriais não apenas o papel de proporcionar a construção de formas de intervenção mais eficientes, eficazes, efetivas e geradoras de impacto nas políticas e projetos sociais, mas associam a elas a construção de formas mais avançadas de exercício da diálogo e da interação propositiva na esfera pública, de forma a fazer avançar o convívio democrático e o próprio exercício dos direitos de cidadania. É nesse ponto que as experiências analisadas não parecem oferecer, em seu estágio definitivo, contribuições mais substanciais para as interações entre atores da sociedade civil, do governo e dos mercados na construção de políticas e projetos sociais. Isso pode se dar não apenas devido ao fato das Parcerias Tri-Setoriais serem tema e agenda de trabalho ainda pouco difundidas e experimentadas na realidade brasileira e mesmo global, mas também devido à própria dinâmica das esferas pública, do Estado e do mercado nas sociedades contemporâneas, que colocam para os atores relevantes dificuldades de construção de formas mais profundas de interação.

A visão, quando se desce para a ponta operacional, é de pragmatismo nas parcerias, sendo que a medida em que se caminha para organizações mediadoras (mais distantes da ponta operacional), visões ideologizadas e receios quanto ao envolvimento com os mercados e governo se manifestam. Isso parece se dar também porque, no cotidiano social, mercados, governos e sociedade estão imbricados e não separados como a reflexão estrutural os permite detectar e conceber.



## REFERÊNCIAS

- Abramovay, R. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. In: **Tempo Social**, vol. 16, no. 2, nov. 2004, pp. 1-19.
- Abramovay, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: **Anais do IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política**. Porto Alegre: SEP, 1999, pp. 1- 20
- Adorno, M.; Horkheimer, T. W. **A Dialética do Esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Nota Técnica do P1MC. Brasília: ANA, 2002. Disponível em < <http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/UsosMultiplos/arqs/P1MC.doc>> Acesso em 22 de jan.2008.
- Aktouf, O. **Pós-Globalização, Administração e Racionalidade Econômica: a síndrome de avestruz**. São Paulo: Altas, 2004.
- Aktouf, O. **A administração entre a tradição e a renovação**. São Paulo: Atlas, 1996.
- Albert, M. **Capitalismo versus capitalismo**. São Paulo: Edições Loyola, Fundação FIDES, 1992.
- Alier, J. M. **Da economia ecológica ao ecologismo popular**. Blumenau: Ed. da FURB, 1998.
- Alves, M. A. O Conceito de Sociedade Civil: em busca de uma repolitização. In: **Organizações & Sociedade**, v. 11, pp. 141-154, 2004.
- Alves, M. A. Terceiro Setor: as Origens do Conceito. In: **Anais do XXVI Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Salvador: ANPAD 2002, pp. 1-15.
- Alves, M. A. et al Apresentação. In: **Revista de Administração de Empresas**, v.48, n. 3, jul/set 2008, pp. 61-63.
- Andrews, C. W. & Kouzmin, A. A reforma gerencial no Brasil à luz da Teoria da Escolha Pública: uma análise do discurso oficial. In: **Anais do 22º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Foz do Iguaçu/PR: ANPAD, 19 a 22 de setembro, 1998, pp. 1-15.
- Antunes, R. **Os sentidos do trabalho – ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- Arantes, P. E. Esquerda e direita no espelho das ONGs. In: **Cadernos ABONG – ONGs identidade e desafios atuais**. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, no. 27, maio, pp. 3-27, 2002.

Aristizábal, A. B. La cooperación internacional para el desarrollo. In: Aristizábal, A. B.; Osorio, G. F. L. (eds.) **Introducción a la cooperación para el desarrollo: uma proposta curricular para la promoción de la educación al desarrollo em la universidad.** València, Espanha: Asociación Valenciana de Ingeniería Sin Fronteras, Universidad Politécnica de Valencia, pp. 251-288, 1997.

Arrellano-López, S.; Petras, J. L'aide ambiguë des ONG, le cas de la Bolívia: un point de vue latino-américain. In: CENTRE TRICONTINENTAL. **Les ONG: instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires?** Paris: L'Harmattan, 1998, pp. 87-107.

Arretche, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p.1-26, 1996. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2008.

Arretche, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. In: **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, no. 39, 1º. semestre de 1995, pp. 3-40.

Arroyo, M. G. Educação e Exclusão da Cidadania. In: Buffa, E.; Arroyo, M. e Nosella, P. (Orgs.). **Educação e Cidadania; Quem educa o cidadão?** São Paulo: Cortez, 2004, pp. 31-80.

ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO. Programa Um milhão de Cisternas. Disponível em <<http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em 22 jan.2008.

ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO. Discurso de Onaur Ruano, secretário nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Feira de Santana, 2007. Disponível em <[http://www.asabrasil.org.br/int\\_interface/Default\\_Exibir\\_Conteudo.asp?CO\\_TOPICO=1958](http://www.asabrasil.org.br/int_interface/Default_Exibir_Conteudo.asp?CO_TOPICO=1958)> Acesso em 18 dez. 2007.

ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO. P1MC: Programa de Formação e Mobilização Social para A Convivência com o Semi-árido: um milhão de cisternas rurais: revisado em 2002. Recife: ASA, 2003.

Austin, J. et al Questões-chave sobre colaboração. In: Austin, J. et al. (orgs.) **Parcerias sociais na América Latina: lições da colaboração entre empresas e organizações da sociedade civil.** Rio de Janeiro: Elsevier e Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005, pp. 1-29.

Avritzer, L. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Dagnino, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz & Terra, 1992, pp. 17-45.

Axelrod, R. M. **The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration.** New Jersey: Princeton University Press, 1997

Azevedo, F. A. **Guia para ação social:** empresa & comunidade. Belo Horizonte: FIEMG, novembro, 2002.

Azevedo, S.; Prates, A. A. P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. In: **Ciências Sociais Hoje.** São Paulo: Ed. Revista dos Trinunais, pp. 122-152, 1991.

Barbieri, J. C. O local e o global na implementação do desenvolvimento sustentável. In: Cabral, A.; Coelho, L. (orgs.) **Mundo em Transformação:** caminhos para o desenvolvimento sustentável. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

Barbosa, L. **O Jeitinho Brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.

Barbosa, L. **Igualdade e Meritocracia:** a ética do desempenho nas sociedades modernas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

Baroni, M. Ambigüidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável. In: **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, 32(2): 14-24, abr./jun. 1992.

Barrington, J. et al **Reluctant Partners?:** non-governmental organizations, the state and sustainable agricultural development. New York, USA: Routledge, 1993.

Bauman, Z. **Em busca da política.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

Bebbington, A. Reflexões sobre a relação norte-sul na construção de conhecimentos sobre as ONGs na América Latina. In: Haddad, S. (org.) **ONGs e universidades:** desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; Peirópolis, pp. 93-118, 2002.

Beck, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: Beck, U.; Giddens, A.; Lash, S. (orgs.) **Modernização reflexiva:** política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Ed. UNESP, 1997, pp. 11-71.

Beghin, N. **A filantropia empresarial:** nem caridade, nem direito. São Paulo: Cortez, 2005.

Benevides, M. V. **A Cidadania Ativa:** referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1998.

Bendix, R. **Construção Nacional e Cidadania.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

Bernardo, J. **Democracia totalitária:** teoria e prática da empresa. São Paulo: Cortez, 2004.

Beynon, H. **Trabalhando para Ford** - trabalhadores e sindicalistas na indústria automobilística. São Paulo: Ed. Paz & Terra, 1995.

Boltanski, L.; Chiapello, È. **El nuevo espíritu del capitalismo**. Madrid, España: Ediciones Akal, 2002.

Boschi, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 42, no.4, pp. 655-690, p.683, 1999.

Boyer, R. **New directions in management practices and work organization** - general principles and national trajectories. Paris: CEBREMAP, 1989.

Burawoy, M. The Extended Case Method. **Sociological Theory**, v. 16, n. 1, mar 1998, pp. 4-33.

Buraway, M. **Ethnography Unbound**. Power and resistance in the modern metropolis. Berkeley: University of California Press, 1991.

Bourdieu, P. O campo científico. In: Ortiz, R. (org.) **Pierre Bourdieu**. Editora Ática, 1983.

Brito, M. F. A Cantiga das Parcerias PÚblico-Privado na Gestão Urbana Local. **Fundação Joaquim Nabuco**. Disponível em <http://www.fundaj.gov.br/geral/observatorio/manuelita.pdf>. Acesso em: 15 ago 2008.

Bruyne, P., Herman, J., Schoutete, M. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

Byrman, A. **Research methods and organization studies**. London: Routledge, 1992.

Caillé, A. **Antropologia do Dom**: o terceiro paradigma. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

Carvalho, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

Carvalho, M. C. A. A. **Participação social no Brasil hoje**. In: **Polis Papers**, no. 2, 1998.

Carvalho, N. V. O terceiro sujeito: um novo ator para um velho cenário. In: DOWBOR, L. et al (orgs.) **Desafios da Globalização**. Petrópolis, R.J.: Vozes, p. 199-214, 1997.

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. In: **Organizações & Sociedade**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, v. 8, no. 20, jan/abr, pp. 107-123, 2001.

Carrión, R. M. Organizações privadas sem fins lucrativos – a participação do mercado no Terceiro Setor. In: **Tempo Social**; Revista de Sociologia da USP. São Paulo: volume 12, no. 2, novembro, 2000.

Chianca, T.; Marino, E.; Schiezari, L. **Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil**. São Paulo: Global, 2001.

Cohen, J. L.; Arato, A. **Civil Society and Political Theory**. New Baskerville, USA: MIT Press, 1994.

Corullón, M. B. G. (2002) **Voluntariado na empresa: gestão eficiente da participação cidadã**. São Paulo: Peirópolis.

Costa, A. C. G. **Lições de aprendiz**: pessoas, idéias e fatos que estão construindo uma nova história de responsabilidade social no Brasil. Belo Horizonte: Modus Faciendi, 2002.

Costa Júnior, L. C. **Cadernos do III Setor** - Terceiro Setor e Economia Social. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, no.2, abril, 1998.

Coston, J. M. A model and typology of government-NGO Relationships. In: **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, 27, no. 3, September 1998, pp. 358-382.

Cruz, C. M.; Estraviz, M. (2000) **Captação de diferentes recursos para organizações sem fins lucrativos**. São Paulo: Global.

Dahl, R. **Después de la revolución**. Barcelona: Gedisa, 1994.

DaMatta, R. **Carnavais, Malandros e Heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

D'Ávila Filho, P. M. Leituras sobre o exercício do poder para além da política. In: **Democracia Viva**, n. 39, jun. 2008, pp. 3-7.

Decca, E. S. **O nascimento das fábricas**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.

Demo, P. **Pobreza da pobreza**: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. São Paulo: Autores Associados, 2006.

Demo, P. **Cidadania Pequena**: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil. Campinas, SP: Editores Associados, 2001.

Dimaggio, P.; Powell, W. The iron case revisited. In: **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, pp. 147-160, 1983.

Diniz, E. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma, **Revista do Serviço Público**, Ano 47, vol. 120, n.2, maio-agosto de 1996.

Diniz, E. Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma? In: **Novos Estudos CEBRAP**, vol. 1, no. 4, pp. 21-26, 1982.

Dowbor, L. Gestão Social e Transformação da Sociedade. **Portal Setor3**. Disponível em <[HTTP://www.setor3.com.br/](http://www.setor3.com.br/)>. Acesso em: 20 jun. 2005.

Dowbor, L. **Parcerias e alianças** - o bom senso na gestão social: uma abordagem conceitual. São Paulo: 2002. Documento para discussão.

Domingues, J. M. A cidade: racionalidade e liberdade em Max Weber. In: Souza, J. (org.) **A atualidade de Max Weber**. Brasília: UnB, pp. 209-233, 2000.

Donaldson, T.; Preston, L. E. The Stakeholder Theory of the Corporation: concepts, evidence and implications. In: **The Academy of Management Review**, jan. 1995, 20, 1, pp. 65-91.

Draibe, S. As Políticas sociais Brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: IPEA, IPLAN. **Prioridades de Políticas Públicas para a Década de 90**, vol. 4, Brasília, 1990.

Dulany, P. A experiência do Terceiro Setor nos Estados Unidos. In: Pereira, L. C. B.; Wilheim, J; Sola, L. (orgs.) **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

Dunham, L.; Freeman, R. E.; Liedtka, J. Enhancing stakeholder practice: a particularized exploration of community. In: **Business Ethics Quarterly**, vol. 16, issue 1, 2006.

Eisenhardt, Kathleen M. Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review**, 1989, v. 14, n. 4, p. 532-550, 2001.

Eliasoph, N.; Licherman, P. "We begin with our favorite theory...": reconstructing the extended case method. In: **Sociological Theory**, v. 17, n. 2, jul. 1999, pp. 228-234.

Elster, J. Rationality, Morality, and Collective Action. **Ethics**, v. 96, n. 1, p. 136-155, Out. 1985.

Esping-Andersen, G. Welfare States and the Economy. In: Smelser, N. J.; Swedberg, R. (eds.) **The handbook of economic sociology**. New Jersey: Princeton University Press, 1994, pp. 711-732.

Falcão, R. S. **Elaboração de projetos e sua captação de recursos**. Rio de Janeiro: RFalcão Consultoria, mimeo, 2002.

Falconer, A. **A Promessa do Terceiro Setor**: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. São Paulo: Faculdade de

Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1999 (Dissertação de Mestrado).

Faoro, R. **Os Donos do Poder**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2001.

Farah, M. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: Jacobi, P.; Pinho, J. A. **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, pp. 41-75.

Faria, C. A. P. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. In: **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, no. 46, 2º. semestre de 1998, pp. 41-65.

Fernandes, R. C. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Projeto 1 milhão de Cisternas**. Disponível em <[www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/Apresentacao\\_cisternas.pdf](http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/Apresentacao_cisternas.pdf)> Acesso em 22 jan. 2008.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Empresas e Responsabilidade Social: um estudo sobre as ações sociais realizadas pelo setor privado em Minas Gerais. Belo Horizonte, 2000.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Iniciativa privada e responsabilidade social. Rio de Janeiro, 2002.

Fischer, R. M.; Fedato, M. C. L.; Belasco, P. F. Sustentabilidade sócio-ambiental através de Alianças estratégicas intersetoriais: um estudo de caso sobre comunidades extrativistas na região da Amazônia. In: **V Conferencia Regional de América Latina y del Caribe de ISTR**. Lima, Peru: Universidad Ricardo Palma, ago 2005, pp. 1-28.

Fischer, R. M.; Fedato, C.; Mendonça, L.R.; Bose, M. Desafios da Atuação Social através de Alianças Intersetoriais. In: **Seminários em Administração da FEA-USP**, 6, 2003, Disponível em <<http://www.ceats.org.br/download.php?id=96&cate=3&backbusca=1>> Acesso em: 11 set. 2007.

Fischer, R. M. **O desafio da colaboração**: práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor. São Paulo: Editora Gente, 2002.

Fligstein, N. **Habilidade Social e a Teoria dos Campos**. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 47, n. 2, abr/jun 2007, PP. 61-80.

Fligstein, N. Social Skill and the Theory of Fields. **Sociological Theory**. Washington, v. 19, n. 2, p. 105-125, Jul. 2001.

Fontenelle, I. A. Consumo Ético: construção de um novo fazer político? In: **Revista Psicologia Política**, v. 6, p. 1-21, 2007.

Fonseca, E. G. **Vícios privados, benefícios públicos?** A ética na riqueza das nações. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

Fonseca, G. M.; Moori, R. G., Alves, M. A.. Cooperação Intersetorial (Empresas Privadas e Organizações do Terceiro Setor): uma visão baseada em valor. In: **Anais do XXIX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa em Administração**, Brasília, DF, 2005 (CD ROOM).

Foucault, M. **Microfísica do poder.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

França Filho, G. C.; Laville, J.-L. **A economia solidária:** uma abordagem internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

Friedman, M. The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. In: **The New York Times Magazine**, 33, pp. 122-126, 1970.

Fukuyama, F. **A grande ruptura: a natureza humana e a reconstituição da ordem social.** Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

Freeman, R. E.; Reed, D. L. Stockholders and Stakeholders: a new perspective on corporate governance. In: **California Management Review**, vol. XXV, no. 3, spring 1983, pp. 88-106.

Galbraith, J. K. **A sociedade justa:** uma perspectiva humana. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

Garcia, N. **O negócio do social.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

Geiger, A.; Velho, O. A liminaridade antropofágica de Roberto DaMatta ou Tupi *or not tupi?* A virtude está no meio. In: Gomes, L. G.; Barbosa, L.; Drummond, J. A. (orgs.) **O Brasil não é para principiantes:** carnavales, malandros e heróis. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, pp. 67-83.

Giddens, A. **Mundo em descontrole.** Rio de Janeiro: Record, 2002.

Giddens, A. **Política, sociologia e teoria social:** encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo. São Paulo: UNESP, 1998.

Giddens, A.; Turner, J. Introdução. In: Giddens, A.; Turner, J. (orgs.) **Teoria Social Hoje.** São Paulo: Editora UNESP, 1999, pp. 7-21.

Gillian, J. M.; Weerawardena, J.; Carnegie, K. Social Entrepreneurship: towards conceptualization. In: **International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing**, v. 8, n. 1, 2003, pp. 76-88.

Godbout, J. T.: Caillé, A. **O espírito da dádiva**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

Godoy, A. S. Estudo de Caso Qualitativo. In: Godoi, C. K.; Bandeira-de-Mello, R.; Silva, A. B. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. São Paulo: Saravia, 2006. Cap. 4, p. 115-146.

Godoy, A. S.; Mattos, P. L. C. L. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: In: Godoi, C. K.; Bandeira-de-Mello, R.; Silva, A. B. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. São Paulo: Saravia, 2006. Cap. 10, p. 301-323.

Gohn, M. G. **Mídia, terceiro setor e MST**: impactos sobre o futuro das cidades e do campo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000a.

Gohn, M. G. **Teoria dos Movimentos Sociais** – paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 2000b.

Gohn, M. G. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**: a sociedade civil brasileira. São Paulo: Cortez, 1997.

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, 1998.

Goldsmith, S.; Eggers, W. **Governar em Rede**: o novo formato do setor público. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.

Goode, W. J. , Hatt, P. K. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Editora Nacional, 1972.

Gordenker, L.; Weiss, T. G. **NGOs, the United Nations and global governance**. Boulder, Colorado, USA: Lynne Rienner Publishers. Cap. 1 - Pluralizing global governance: analytical approaches and dimensions, pp. 17-47, 1996.

Granovetter, M. Ação Econômica e Estrutura Social: o problema da imersão. In: **Revista de Administração de Empresas Eletrônica**, v. 6, n. 1, art. 5, jan./jun. 2007.

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.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. Investimento social privado no Brasil: perfil e catálogo dos associados GIFE. São Paulo, 2001.

Guivant, J. S. Sustentabilidade e Métodos Participativos: os riscos dos pressupostos realistas. In: **Proceedings of International Sociological Association World Congress**, Brisbane, Austrália, 8-13/07/2002, pp. 1-12.

Habermas, J. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

Habermas, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

Harvey, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

Holanda, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

Held, D. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

Henron, J. **The Facilitator's Handbook**. London: Kogan Page, 1999.

Heron, J.; Reason, P. [The Practice of Co-operative Inquiry: Research 'with' rather than 'on' people](#). In: Reason & H. Bradbury (eds.). *Handbook of Action Research*. CA: Sage; Thousand Oaks, 2001, pp. 179-188.

Heron, J.; Reason, P. [Cooperative Inquiry](#). In: Smith, R. H. J. & Langenhove, L. van (eds.) *Rethinking Methods in Psychology*. London: Sage, 1995, pp. 122-142.

Herculano, S. C. O campo do ecologismo no Brasil: o Fórum das ONGs. In: Reis, E.; Almeida, M. H. T.; Fry, P. (orgs.) **Política e Cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas**. São Paulo: HUICITEC e ANPOCS, 1996, pp. 91-126.

Hirschman, A. O. **Auto-subversão**: teorias consagradas em xeque. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

Ioschpe, E. (org.) **3º Setor – desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1997.

Jacobi, P. R. Meio Ambiente e Redes Sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. In: **Revista de Administração Pública**, 34(6), pp. 131-158, nov./dez. 2000.

Jones, M. T. The institutional determinants of social responsibility. In: **Journal of Business Ethics**, v. 20, n. 2, p. 163-179, Jun 1999

Jones, M. T. Missing the forest for the trees: a critique of the corporate social responsibility discourse. In: **Business and Society**, vol. 35, 1996, p. 7-41.

Jørgensen, M. Evaluating cross-sector partnerships. In: **Public-private partnerships in the post WSSD context**. Copenhagen: Copenhagen Business School, 14 ago 2006, pp. 1-30.

Kettl, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Pereira, L. C. B.; Spink, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, pp. 75-121.

Klein, N. **Sem logo**: a tirania das marcas em um planeta vendido. Rio de Janeiro: Record, 2002.

Kliksberg, B. **O desafio da exclusão**. São Paulo: FUNDAP, 1997.

Kurz, R. **Os últimos combates**. Petrópolis: Vozes, 1997.

Kreitlon, M. P. A Ética nas Relações entre Empresas e Sociedade. In: **Anais do XXVIII Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Curitiba: ANPAD, 2004, pp. 1-15..

Landim, L. Múltiplas identidades das ONGs. In: In: Haddad, S. (org.) **ONGs e universidades: desafios para a cooperação na América Latina**. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; Peirópolis, pp. 17-50, 2002.

Layrargues, P. P. **A cortina de fumaça**: o discurso empresarial verde e a ideologia da racionalidade econômica. São Paulo: Annablume, 1998.

Lelé, S. Sustainable Development: a critical review. In: **World Development**, vol. 19, no. 6, pp. 607-621, 1991.

Levésque, B. Contribuição da nova sociologia econômica para repensar a economia no sentido do desenvolvimento sustentável. In: **Revista de Administração de Empresas**, vol. 47, no. 2, abr./jun. 2007, pp. 49-60.

Levi-Strauss, C. **The Savage Mind**. Chicago: University of Chicago Press, 1984.

Lima, R. K. Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro no espaço público. In: Gomes, L. G.; Barbosa, L.; Drummond, J. A. (orgs.) **O Brasil não é para principiantes: carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, pp. 105-123.

Litvin, D. **Os impérios do lucro**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

Lipietz, A. **Audácia: uma alternativa para o século 21**. São Paulo: Nobel, 1991.

Lodovici, E. S.; Bernareggi, G. M. (orgs.). **Parceria público-privado**: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. São Paulo: Summus, 1993.

Logsdon, J. M., Palmer, D. R. Issues management and ethics. In: **Journal of Business Ethics**, vol. 7, p. 191-198, 1988.

Lopes, E. S. A.; Lima, S. L. S. **Análise do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais - P1MC, no Município de Tobias Barreto, Estado de Sergipe.** Fundação Joaquim Nabuco, 2005. Disponível em <<http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/eliano2.pdf>> Acesso em 23 jan. 2008.

Marcovitch, J. Da exclusão à coesão social: profissionalização do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, E. (org.) **3º Setor – desenvolvimento social sustentado.** Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1997.

MARE – MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995.

Marini, C. Transparency and Participation as Foundations for Social Democratic Governance: na overview of the modern Brazilian experience. In: **Accountability Forum – Issue 8: Public Sector Accountability.** Shefield, UK: Greenleaf Publishing, winter 2005.

Marshall, T. H. Citizenship and Social Class. In: Marshall, T. H.; Bottomore, T. **Citizenship and Social Class.** London: Pluto Press, 1992, pp. 1 – 51.

Martins, P. H. (org.) **A Dádiva entre os Modernos:** discussão sobre os fundamentos e as regras do social. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

Mcintosh, M. et al **Cidadania corporativa:** estratégias bem-sucedidas para empresas responsáveis. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2001.

Meirelles, C. **Alianças e Parcerias:** mapeamento das publicações brasileiras sobre alianças e parcerias entre organizações da sociedade civil e empresas. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Aliança Capoava, 2005.

Melo Neto, F. P.; Froes, C. **Gestão da Responsabilidade Social Corporativa:** o caso brasileiro. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2001.

Melo Neto, F. P.; Froes, C. **Responsabilidade Social & Cidadania Empresarial – a administração do Terceiro Setor.** Rio de Janeiro: Qualitymark Ed, 1999.

Meyer, J.; Scott, W. R. **Organizational Environments:** ritual and rationality. Beverly Hills: Sage Publications, 1983.

Michels, R. **Los partidos políticos.** Buenos Ayres: Amarrotu, 1969.

Miglievich, A.; Coutinho, G. G. Fórum Social Mundial e Fórum Econômico Mundial: multideterminações normativas e novas abordagens da democracia. In: **Anais do II Simpósio Nacional UFSC – “Movimentos Sociais, Participação e Democracia”.** UFSC: Florianópolis, 2007, pp. 1-22.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME (MDS). Cisternas. Disponível em <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas>. Acesso em 22 jan. 2008.

Mintzberg, H. Managing Government - Governing Management. In: **Harvard Business Review**, may-june 1996, pp. 75-83.

Montaño, C. **Terceiro Setor e Questão Social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

Morales, C. A. (1999) Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (orgs.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, pp. 51-86.

Morin, E. **Saberes globais e saberes locais**: o olhar transdisciplinar. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

Najam, A. The Four C's of Third Sector-Government Relations: cooperation, confrontation, complementarity and co-operation. In: **Nonprofit Management and Leadership**, vol 10, n<sup>o</sup>4, 2000. p. 375-396.

Najam, A. NGO Accountability: a conceptual framework. In: **Development Policy Review**, vol. 14, 1996, pp. 339-353.

Nicholls, A.; Cho, A. H. Social Entrepreneurship: the structuration of a field. In: Nicholls, A. (ed.) **Social Entrepreneurship**: new models for sustainable social change. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006, pp. 99-118.

Nogueira, M. A. Sociedade Civil, entre o público não-estatal e o universo gerencial. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, no. 52, junho/2003, pp. 185-202.

Noleto, M. J. **Parcerias e alianças estratégicas**: uma abordagem prática. São Paulo: Global, 2000.

Nunes, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 2003.

Ogbor, J. O. Mythicing and Reification in Entrepeneurial Discourse: Ideology-Critique of Entepeneurial Studies. In: **Journal of Management Studies**. Houston, v. 37, n. 5, pp. 605-635, Jul. 2000.

Oliveira, H. M. J. **Cultura Política e Assistência Social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

Oliveira, F. Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs de democratização? In: HADDAD, S. (org.) **ONGs e universidades**: desafios para a

cooperação na América Latina. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; Peirópolis, pp. 51-62, 2002a.

Oliveira, M.T.C. **Multi-sectoral partnerships for low income land development in Brazil**. Utrecht, Netherlands: Utrecht University (doctoral thesis), 2002b.

Olson, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1999.

Osborne, D.; Gaebler, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995.

Ostrom, E. **Governing the Commons**: New York, USA: Cambridge University Press, 1990.

Ospina, S. Un protagonista invisible en la gobernanza en Estados Unidos: el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la creación de liderazgos para el cambio social. In: **Anales do X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y Administración Pública**. Santiago, Chile: CLAD, 18-21 out. 2005, pp. 1-21.

Ospina, S. et al [Taking the action turn: Lessons from bringing participation to qualitative research](#). In: **Reason, P.; Bradbury, H. (eds.)**. *Handbook of action research*. London: Sage Publications, 2006.

Ospina, S.; Saz-Carranza, A. Paradox and Collaboration in Coalition Work. In: **Proceedings of 2005 Annual Meeting of Academy of Management**, Honolulu, Hawaii, USA: Academy of Management, August 5-10, 2005, pp. 1-55.

Ospina, S.; Schall, E. Leadership reconstructed: how lens matters. In: **APPAM Research Conference**. Washington, DC: APPAM, nov. 2001, pp. 1-21.

PAGÈS, M. et al. **O poder das organizações**. São Paulo: Atlas, 1987.

Paoli, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: Santos, B. S. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp. 373-418.

Paraíso, L. B. Dilemas da participação na gestão de unidades de conservação: a experiência do projeto Doces Matas na RPPN Mata do Sossego. In: Zhouri, A.; Klemens, L.; Pereira, D. B. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, pp. 143-168.

Pateman, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1992.

Peliano, A. M. T. M. (coord.) **A iniciativa privada e o espírito público**: a ação social das empresas do Sudeste brasileiro. Brasília: IPEA, 2000.

Pereira, C. **Captação de recursos (fund raising)**: conhecendo melhor porque as pessoas contribuem. São Paulo: Editora Mackenzie, 2001.

Pereira, L. C. B.; Grau, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: Pereira, L. C. B.; Grau, N. C. (orgs.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999, pp. 15-48.

Pereira, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. In: Pereira, L. C. B.; Spink, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, pp. 237-270.

Piore, M. Produção, comércio e crise do capitalismo russo. In: **Folha de São Paulo**, Caderno 2 – Dinheiro. São Paulo: Folha de São Paulo, 29 de novembro, p. 2, 1998.

Portilho, F. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2005a.

Pound, E. **Os Cantos**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002. Canto XL, p. 228.

Prefontaine, L.; Ricard, L.; Sicotte, H.; Turcotte, D.; Dawes, S. S. **New Models of Collaboration for Public Service Delivery: Worldwide Trends**, 2000. Disponível em: <<http://portal.acm.org/citation.cfm?id=1123098.1123156>>. Acesso em: 8 ago. 2007.

Pringle, H.; Thompson, M. **Marketing Social**: marketing para causas sociais e a construção das marcas. São Paulo: Makron Books, 2000.

Putnam, R. D. **Bowling Alone**: the collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster Ppaerbacks, 2000.

Putnam, R. D. et al **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

Rawls, J. Justice as fairness in the liberal polity. In: In: Shafir, G. (ed.) **The citizenship debate: a reader**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998, pp. 53-72.

Reis, F. W. **Política e Racionalidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

Ribeiro, R. J. Democracia versus república – a questão do desejo nas lutas sociais. In: Bignotto, N. **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, pp. 13-25.

Riechmann, J.; Buey, F. F. **Redes que dan libertad**: introducción a los nuevos movimientos sociales. Barcelona: Paidós Iberica, 1994.

Rifkin, J. **O fim dos empregos** - o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho. São Paulo: Makron Books, 1995.

Rodrigues, A. L. Tensões entre Econômico e Social: uma proposta de análise à luz da Teoria da Estruturação. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 2, abr/jun 2008, pp. 37-50.

Roche, C. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças.** São Paulo: Cortez: ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam, 2000.

Roesche, S. Gestão de ONGs: rumo a uma agenda de pesquisas que conteemplace a sua diversidade. In: **Anais do XXVI Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração.** Salvador: ANPAD, 22 a 23/09, pp. 1-15, 2002.

Rondinelli, D. A.; London, T. How corporations and environmental groups cooperate: assessing cross-sector alliances and collaborations. In: **Academy of Management Executive**, 2003, vol. 17, no. 1, pp. 61-76.

Salomon, L. A emergência do Terceiro Setor: uma revolução associativa global. In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: 33(1): 5-11, janeiro-março, 1998.

Salomon, L. M.; Anheier, H. K. In search of the non-profit sector. I: The question of definitions. In: **Voluntas – International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations**, Manchester, Inglaterra, Manchester University Press, v. 13, 2, pp. 125-52, 1992.

Santos, B. S. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Santos, W. G. **Cidadania e Justiça no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 1970.

Selsky, J. W.; Parker, B. Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. In: **Journal of Management**, 2005; 31; 849. Disponível em: <<http://jom.sagepub.com/cgi/content/abstract/31/6/849>>. Acesso em 22 jan. 2008.

Schwartz, M. S.; Carroll, A. B. Corporate Social Responsibility: a three-domain approach. In: **Business Ethics Quarterly**, vol. 13, issue 4, 2003, pp. 503-530.

Seligman, A. B. The Fragile Ethical Vision of Civil Society. In: Turner, B. **Citizenship and Social Theory.** London: SAGE Publications, 1993, pp. 139-161.

Selznick, P. Foundations of Theory of Organization. In: **American Sociological Review**, v. 13, n. 1, feb. 1948, pp. 25-35.

Sen, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Sennett, R. **A cultura do novo capitalismo.** Rio de Janeiro: Record, 2006.

Sennett, R. **O declínio do homem público.** São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

Serva, M.; Jaime Júnior, P. Pesquisa em Administração: uma postura antropológica. In: **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n.1, mai./jun. 1995, pp. 64-79.

Shafir, G. Introduction: the evolving tradition of citizenship. In: Shafir, G. (ed.) **The citizenship debate: a reader**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998, pp. 1-28.

Shiva, V. **Biopirataria**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

Simon, H. A. Rationality in Psychology and Economics. **The Journal of Business**, v. 59, n. 4 parte 2: The Behavioral Foundations of Economic Theory. Out. 1986, p. S209-S224.

Soares, L. E. A racionalidade do “politicamente correto” ou: Weber errou porque estava certo. In: Souza, J. (org.) **A atualidade de Max Weber**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, pp. 325-354.

Soares, J. A.; Gondim, L. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: Soares, J. A. e Caccia-Bava, S. (orgs.) **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, pp. 61-96, 1998.

Sobottka, E. Organizações Civis: buscando uma definição para além de ONGs e “Terceiro Setor”. In: **Civitas Revista de Ciências Sociais**, ano 2, no. 1, junho de 2002, pp. 81-95.

Souza, J. A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro. In: Souza, J. (org.) **O malandro e o protestante**: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, pp. 17-54.

Spink, P. K. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. In: **Revista de Administração da USP**, São Paulo, v. 34, n. 15, pp. 61-68, jan. 1999.

Spink, P. K.; Camarotti, I. (orgs.) **Parcerias e Pobreza**: soluções locais na construção de relações sócio-econômicas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

Storper, M. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafios dos países em desenvolvimento. In: RIBEIRO, L. C. Q. & SANTOS, J. R. (orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. São Paulo: Civilização Brasileira, pp. 23-63, 1994.

Swedberg, R. Markets as social structures. In: Smelser, N. J.; Swedberg, R. (eds.) **The handbook of economic sociology**. New Jersey: Princeton University Press, 1994, pp. 255-282.

Tachizawa, T. **Gestão ambiental e responsabilidade social corporativa**: estratégias de negócios focadas na realidade brasileira. São Paulo: Atlas, 2002a.

Tachizawa, T. **Organizações não-governamentais e terceiro setor**: criação de ONGs e estratégias de atuação. São Paulo: Atlas, 2002.

Teixeira, A. C. C. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: Dagnino, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz & Terra, pp. 105-142, 2002.

Tendler, J. (1998) **Bom governo nos trópicos** – uma visão crítica. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF: ENAP, 1998.

Tenório, F. G. **Tem razão a administração?** Ensaios de teoria organizacional e gestão social. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

Tenório, F. G. Um Espectro Ronda o Terceiro Setor: O Espectro do Mercado. In: **II Encontro da Rede Latino-Americana e do Caribe da Sociedade Internacional de Pesquisa do Terceiro Setor**. Santiago do Chile: ISTR, 1999, pp. 1- 21.

Teodósio, A. S. S. Mitos do voluntariado no Brasil: para além das boas intenções. In: **Revista Integração**, no. 38, maio 2004, pp. 1-18.

Teodósio, A. S. S. O Terceiro Setor de Múltiplos Atores e de Múltiplos Interesses: pluralidade ou fragmentação na provisão de políticas públicas? In: **Anais do XXV Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD)**. Atibaia – SP: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), 09/2003.

Teodósio, A. S. S. O Terceiro Setor e a provisão de políticas sociais: desafios, perspectivas e armadilhas da relação entre organizações da sociedade civil e Estado em Minas Gerais. In: **Anais do X Seminário sobre Economia Mineira**. Diamantina, MG: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional / UFMG, 18-22/07/2002, pp. 1-25.

Teodósio, A. S. S. Estudo de caso: um resgate do conceito e de suas potencialidades. In: **Vertente**. Contagem/MG: PUC Minas Contagem, v. 2, n. 4, jul./dez. 2000a, pp. 31-38.

Teodósio, A. S. S. Managerial strategies of Brazilian nonprofit organizations: challenges and perspectives. In: **ARNOVA's 29<sup>th</sup> Annual Conference**. New Orleans – USA: Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA), 16-18 nov. 2000, pp. Do8.2.

Teodósio, A. S. S.; Alves, M. A. Teoria Crítica e a Desnaturalização do Terceiro Setor: a urgência de novas sínteses In: **Anais do Encontro de Estudos Organizacionais (ENEQ)**. Porto Alegre: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), 2006. p.1-17.

Teodósio, A. S. S.; Carvalho Neto, A. M. Público ou privado?: investimentos sócio-ambientais de empresas. In: **Anais do VII Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente**. São Paulo: EAESP / FGV & FEA / USP, 2003, pp. 1-13.

Teodósio, A. S. S.; Resende, G. A. Estratégias de gestão de recursos humanos no Terceiro Setor. In: CARVALHO NETO, A. C. & NABUCO, M. R. (orgs.) **Relações de Trabalho Contemporâneas**. Belo Horizonte: IRT, PUC-Minas, 1999, Pp. 287-302.

Tocqueville, A. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1987.

Thiollent, M. **Pesquisa-ação nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1997.

Toro, J. B. **A construção do público: cidadania, democracia e participação**. Rio de Janeiro: Editora SENAC Rio: (X) Brasil, 2005.

Turner, B. S. Contemporary problems in the theory of citizenship. In: Turner, B. S. (ed.) **Citizenship and Social Theory**. London: SAGE Publications, 1993, pp. 1- 18.

Tussie, D.; Riggiorzi, M. P. Pressing ahead with new procedures for old machinery: global governance and civil society. In: **42<sup>nd</sup> International Studies Association Annual Convention**. Chicago, USA: International Studies Association, 20-24/02, 2001, pp. 1-24.

Traylen, H. Confronting hidden agendas: co-operative inquiry with health visitors. In Reason, P. (ed.) **Participation in Human Inquiry**. London: Sage, 1994.

Vernis, A.; Iglesias, M.; Sanz And, B.; Saz-Carranza, À. **Nonprofit Organizations – Challenges and Collaboration**. Cap. 2-3, p.30-80, 2007.

Versiani, M. H. Constituição de 1988: a voz e a letra do cidadão. In: **Democracia Viva**, IBASE, n. 40, set. 2008, pp. 66-75.

Vianna, M. L. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; IUPERJ-UCAM, 2000.

Vieira, L. **Os argonautas da cidadania – a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Wadell, S. The Evolving Strategic Benefits for Business in Collaboration with Nonprofits in Civil Society: A Strategic Resources, Capabilities and Competencies Perspective. **The United States Agency for International Development**. Disponível em: <<http://www.usaid.gov/pubs/isp/resource/evolve.html>>. Acesso em: 13 fev. 2001.

Walzer, M. The Civil Society Argument. In: Shafir, G. (ed.) **The citizenship debate: a reader**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998, pp. 291-308.

Warhurst, A. Corporate citizenship and corporate social investment: drivers of tri-sector partnerships. In: **Journal of Corporate Citizenship**, 1 (1), spring 2001, pp. 57-73.

Weber, M. **A ética protestante e espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1994a.

Weber, M. **Economia e Sociedade**. São Paulo: IMESP, 1994b, vs. 1 e 2.

Weiss, A. R. Cracks in the foundation of Stakeholder Theory. In: **Eletronic Journal of Radical Organization Theory**, vol. 1, no. 1, 1995.

Yakovleva, N.; Alabaster, T. Tri-sector partnership for community development in mining: a case study of the SAPI Foundation and Target Fund in the Republic of Sakha (Yakutia)  
In: **Resources Policy**, 29, 2003, pp. 83–98.

Yin, R. K. **Case Study Research - design an methods**. Newbury Park: Sage Publications, 1988.

## ANEXOS

### Anexo 1 Protocolo de Pesquisa

Dimensão	Componentes da dimensão	Origem	Situação Atual
1. O problema	Qual é o problema que se quer atacar com o processo (nas palavras de seus protagonistas)		
	Informação estatística relevante relativa ao problema que se quer atacar		
2. Objetivo da Iniciativa	Objetivos formulados		
	Cobertura territorial das ações		
3. Promotores da Iniciativa	Atores promotores e/ou dinamizadores da iniciativa		
	Motivações dos atores promotores para se envolver no processo		
4. Participantes	Identificação dos participantes		
	Motivações e interesses de cada um dos participantes		
	Nível hierárquico na organização que participa do processo		
5. Modelo de Governança da Iniciativa	Mecanismos e processos de tomada de decisões		
	Mecanismos e processos de coordenação		
6. Práticas e Recursos	Principais estratégias de ação para o alcance de objetivos		
	Recursos comprometidos (em geral e por cada um dos atores)		
7. Contexto	Informação estatística básica sobre o entorno relacionado: - População - Níveis de pobreza - Atividades econômicas relevantes no entorno - Outros		
	Lista das principais organizações sociais e políticas relacionadas ao processo (identificação, fortaleza, cobertura, postura frente ao processo)		
8. Impactos	Percepção dos participantes acerca do valor agregado pela relação: a) ao problema atacado b) à sociedade c) à esfera pública		

	Resumo de avaliações do processo (se existentes)		
	Informações da imprensa		

## Anexo 2

### Questionário

#### Organizações Intermediárias

1. Fale sua experiência de vida e seu envolvimento com o projeto.
2. Como evoluiu este projeto? Quais foram os momentos mais importantes? Como você vivenciou isso?
3. Na sua percepção, o que levou à existência desse projeto?
4. Quem são os grupos mais importantes nesse projeto? Por que? O que eles pensam em relação ao projeto?
5. Por que foi escolhida essa forma de atuação? Como foi a sua participação e de sua organização nessa definição? Como você avalia a forma de atuação do projeto?
6. O que você pensa sobre o papel do governo, das comunidades, das ONGs e das empresas nos projetos sociais? E sobre as relações entre esses atores nos projetos sociais?
7. Para você, o que é uma parceria no desenvolvimento de projetos sociais? No seu cotidiano, você percebe iniciativas em parceria? Como isso se dá? Qual a sua avaliação sobre isso?
8. O que é mais importante para fazer uma parceria dar certo? Quais são os maiores desafios de se atuar em parceria?
9. Para você, existe parceria na execução deste projeto? Por que? O que levou o governo, as ONGs e as empresas a atuarem neste projeto?
10. Como são tomadas as decisões neste projeto? Qual a sua visão e da sua organização sobre as decisões tomadas no projeto?
11. Há conflitos na execução deste projeto? O que acontece quando aparecem conflitos?
12. Como o público beneficiado se relaciona com o projeto? Quais são os pontos positivos? E os desafios a serem superados?
13. Na sua visão, existe paternalismo, assistencialismo, autoritarismo e clientelismo neste projeto? Por que?

14. Como eram as coisas antes e depois do projeto? Que mudanças aconteceram? Qual a sua visão sobre essas mudanças? Você acredita que o projeto é bem sucedido? E o público beneficiário? E as ONGs participantes? E o governo? E as empresas (bancos)?
15. Qual a relação do projeto com as políticas públicas? O projeto consegue se sustentar no longo-prazo? Por que?
16. Quais são suas expectativas em relação ao futuro do projeto? Quais são os desafios a serem superados?
17. Descreva a sua aprendizagem ao longo do projeto. O que você aprendeu ao atuar neste projeto?

## Anexo 3

### Questionário

#### Articuladores da Parceria no Nível Local

- 1) Fale sobre sua trajetória profissional e seu envolvimento com o projeto.
- 2) Avalie a evolução histórica do projeto. Quais são os momentos mais decisivos? Como você vivenciou esses momentos?
- 3) Na sua percepção, o que levou à existência desse projeto?
- 4) Quem são os grupos mais importantes nesse projeto? Por que? O que eles pensam em relação ao projeto?
- 5) Por que foi escolhida essa forma de atuação? Como foi a sua participação e de sua organização nessa definição? Como você avalia a forma de atuação do projeto?
- 6) O que você pensa sobre o papel do governo, das comunidades, das ONGs e das empresas nos projetos sociais? E sobre as relações entre esses atores nos projetos sociais?
- 7) Para você, o que é uma parceria no desenvolvimento de projetos sociais? No seu cotidiano, você vivencia iniciativas em parceria? Como isso se dá? Qual a sua avaliação sobre isso?
- 8) O que é mais importante para fazer uma parceria dar certo? Quais são os maiores desafios de se atuar em parceria?
- 9) Para você, existe parceria na execução deste projeto? Por que? O que levou o governo, as ONGs e as empresas a atuarem neste projeto?
- 10) Como são tomadas as decisões neste projeto? Qual a sua visão e da sua organização sobre as decisões tomadas no projeto?
- 11) Há conflitos na execução do projeto? O que acontece quando aparecem conflitos?
- 12) Como o público beneficiado se relaciona com o projeto? Quais são os pontos positivos? E os desafios a serem superados?
- 13) Na sua visão, existe paternalismo, assistencialismo, autoritarismo e clientelismo neste projeto? Por que?
- 14) Com eram as coisas antes e depois do projeto? Que mudanças aconteceram? Qual a sua visão sobre essas mudanças? Você acredita que o projeto é bem sucedido? E o público beneficiário? E as ONGs participantes? E o governo? E as empresas (bancos)?

- 15) Qual a relação do projeto com as políticas públicas? O projeto consegue se sustentar no longo-prazo? Por que?
- 16) Quais são suas expectativas em relação ao futuro do projeto? Quais são os desafios a serem superados?
- 17) Descreva a sua aprendizagem ao longo do projeto. O que você aprendeu ao atuar neste projeto?

## Anexo 4

### Questionário

#### Público de Base (próximo dos beneficiários)

18. Fale sua experiência de vida e seu envolvimento com o projeto.
19. Como evoluiu este projeto em sua comunidade? Quais foram os momentos mais importantes? Como você vivenciou isso?
20. Na sua visão, o que levou à existência desse projeto?
21. Quem são os grupos mais importantes nesse projeto? Por que? O que eles pensam em relação ao projeto?
22. Por que foi escolhida essa forma de atuação? Como foi a sua participação e da sua comunidade nessa definição? Como você avalia a forma de atuação do projeto?
23. O que você pensa do papel do governo, das comunidades, das ONGs e das empresas nos projetos sociais? E das relações entre esses grupos nos projetos sociais?
24. Para você, o que é uma parceria no desenvolvimento de projetos sociais? No seu cotidiano, você vivencia iniciativas em parceria? Como isso se dá? Qual a sua avaliação sobre isso?
25. O que é mais importante para fazer uma parceria dar certo? Quais são os maiores desafios de se atuar em parceria?
26. Para você, existe parceria na execução deste projeto? Por que? O que levou o governo, as ONGs e as empresas a atuarem neste projeto?
27. Como são tomadas as decisões neste projeto? Qual a sua visão e de seus colegas sobre as decisões tomadas no projeto?
28. Há conflitos na execução do projeto? O que acontece quando aparecem conflitos?
29. Como o público beneficiado se relaciona com o projeto? Quais são os pontos positivos? E os desafios a serem superados?
30. Na sua visão, existe paternalismo, assistencialismo, autoritarismo e clientelismo neste projeto? Por que?

31. Com eram as coisas antes e depois do projeto? Que mudanças aconteceram? Qual a sua visão sobre essas mudanças? Você acredita que o projeto é bem sucedido? E o público beneficiário? E as ONGs participantes? E o governo? E as empresas (bancos)?
32. Qual a relação do projeto com as políticas públicas? O projeto consegue se sustentar no longo-prazo? Por que?
33. Quais são suas expectativas em relação ao futuro do projeto? Quais são os desafios a serem superados?
34. Descreva a sua aprendizagem ao longo do projeto. O que você aprendeu ao atuar neste projeto?

## Fundación AVINA

### **Misión**

Contribuir al desarrollo sostenible de América Latina fomentando la construcción de vínculos de confianza y alianzas fructíferas entre líderes sociales y empresariales, y articulando agendas de acción consensuadas.

### **Visión**

Aspiramos a una América Latina próspera, integrada, solidaria, y democrática, inspirada en su diversidad, y constituida por una ciudadanía que la posiciona globalmente a partir de su propio modelo de desarrollo inclusivo y sostenible.

Queremos ser reconocidos como una organización innovadora y eficaz que genera contribuciones concretas al desarrollo sostenible de América Latina.

### **Research Center for Leadership in Action**