

## Gestão de parcerias: o exemplo das políticas para a infância

Ladislau Dowbor<sup>♦</sup>

*“Vivemos numa era em que nenhuma organização pode ter sucesso isoladamente.”*

James E. Austin, *The Collaboration Challenge*

### Resumo

O Estado, as empresas e as organizações da sociedade civil obedecem a dinâmicas, ou a culturas organizacionais, bastante diferentes, olham-se frequentemente com desconfiança, e a construção das articulações, das alianças, das sinergias no desenvolvimento social é ao mesmo tempo necessária e complexa. Como construir estas aproximações, como ultrapassar as desconfianças, como evitar as sobreposições, como criar respeito e confiança entre culturas organizacionais diferentes, como se proteger dos excessos do reunionismo e do populismo, mas ao mesmo tempo garantir processos democráticos e eficiência nas ações, tudo isto são questões centrais neste trabalho. A criação é do interesse de todos nós, e as políticas a ela destinadas têm propiciado experiências interessantes sobre como organizar processos colaborativos de gestão, nestas novas arquiteturas organizacionais que são os sistemas de alianças e parcerias.

**Palavras chave:** economia social, participação, empoderamento, gestão social

### Abstract

This is part of an exploratory study about how to manage partnerships, alliances and the wide range of types of inter-institutional organization. These organizational forms are, on the one hand, proving rich in synergies, especially when social policies are concerned; on the other hand, they make it more difficult to define the focus of action, tend to disperse our attention into a multitude of diverse relations, and in fact represent a challenge to traditional forms of management.

We do have considerable knowledge about how to manage a private corporation or a government agency, and we are learning to manage non-profit organizations. However, to manage the intricate relationships and interactions of these various areas, which obey to very different dynamics, have different internal cultures, and have often inherited a tradition of mutual distrust, constitutes a different challenge, and the reality is that we are stepping on fragile ground, frequently exploring new management paradigms.

And it is not just a matter of management techniques: it is also an issue of values such as trust, collaboration, solidarity, transparency – without which no partnership works – in a world in a sense reduced to the logic of competition, of unilateral advantages, and to the so-called “global rat race”. The entire process analyzed here is immersed in this contradictory environment.

---

<sup>♦</sup> doutor em Ciências Econômicas pela Escola Central de Planejamento e Estatística de Varsóvia, professor titular da PUC de São Paulo e da UMESP, e consultor de diversas agências das Nações Unidas; É autor de “A Reprodução Social”, “O Mosaico Partido”, ambos pela editora Vozes, além de “O que Acontece com o Trabalho?” (Ed. Senac) e co-organizador da coletânea “Economia Social no Brasil” (ed. Senac).  
e-mail: ladislau@ppbr.com

**Key words:** social economics, social management, empowerment, participation

Quer nos goste ou não, somos hoje chamados a colaborar, a nos articular. A visão darwiniana da simples competição, e que o melhor vença, pertence a uma visão arcaica que já não assegura a produtividade das iniciativas econômicas e sociais.

As articulações sociais mais ricas e mais complexas que constituem as alianças e as parcerias não constituem um “truque” técnico, ou mais um conceito que entrou na moda, como a *reengenharia* ou outro. Acompanham uma mudança bastante profunda nos processos produtivos, nas relações sociais, nas dinâmicas de poder, nos níveis de informação e de comunicação.

Em outros termos, o deslocamento maior que constatamos ao estudar várias experiências de alianças e parcerias, é que estamos evoluindo do que poderíamos caracterizar como sistema de acordos diplomáticos entre os atores sociais interessados, para uma estrutura muito menos formalizada, mas bastante mais ágil. Quando as regras do jogo eram relativamente estáveis, as diversas organizações podiam acertar o papel de cada uma. Hoje, a situação e as regras mudam, e com isto o processo de interação, a própria construção dos arranjos de colaboração, devem manter uma grande flexibilidade e capacidade de se reorganizar permanentemente.

Para dar um exemplo, segundo a avaliação de Maria Alice Setúbal, do Cenpec (ONG que atua na área de educação) “o melhor resultado em termos de eficácia, equidade e impacto só vai ser conseguido quando os programas se complementarem mutuamente e atuarem em rede...É necessário mobilizar e conjugar as ações de vários serviços...Só em rede é possível trocar experiências constantemente, fazer capacitações sistemáticas, contínuas e, assim, garantir aquilo que todos queremos: êxito para o programa no qual tanto nos empenhamos”. Assim, mais do que alianças, o que se concebe é uma rede como sistema de aprendizagem recíproca, construindo em permanência conhecimentos, ações e reformulações.

O desafio é novo, e ao propormos aqui uma breve discussão sobre a tendência geral para a gestão em rede, não visamos nenhum preciosismo teórico, mas sim situar a discussão das parcerias no quadro mais amplo de reformulação dos conceitos de gestão social. E o tema sendo amplo, focaremos aqui alguns aspectos que nos pareceram particularmente significativos: as classificações e tipologias, os níveis de formalização, seguimento e avaliação, e formação de gestores.

## 1 – O problema das tipologias

Os tipos de alianças ou parcerias são tão variados como o são os parceiros, e desafiam a busca de classificações rígidas. O que podemos fazer, é buscar os diversos diversos critérios de classificação, e ver a que ponto nos ajudam a organizar o universo que enfrentamos. Um ordenamento geral de parceiros em organizações da sociedade civil, governo, empresas, organizações internacionais, sindicatos, meios de comunicação, igrejas, universidades, personalidades-chave e as organizações de jovens, constitui uma classificação do universo de parceiros em dez grupos, segundo critérios sócio-econômicos bastante vagos, mas funcionais.

Um outro tipo de classificação dos parceiros e aliados seria por setor de atividades: saúde, educação, habitação, segurança, lazer, cultura e outros. Esta classificação é bastante tradicional, e pode ajudar, sobretudo porque temos hoje parceiros na agricultura (assentamentos rurais, por exemplo), na indústria (cooperativas, iniciativas de auto-ajuda, economia solidária), na construção (iniciativas de mutirões, associações de auto-construção), em finanças (micro-crédito, crédito solidário) e obviamente em todos os setores sociais. Isto na área das atividades solidárias, porque também temos parceiros de outro tipo em cada um destes setores, como as empresas agrícolas, grandes construtoras, grandes bancos e assim por diante.

Outro critério importante para a tipologia dos parceiros é *onde* se dá o impacto. A dimensão espacial, ou territorial, das atividades é cada vez mais importante, pois a complementaridade e sinergia das diversas ações deve se dar junto a uma população concreta, a um bairro, a uma cidade, sob pena de se manter desarticulada das demais ações. Em outros termos, quando enfrentamos a realidade da gestão social de uma cidade como Santo André, por exemplo, temos de pensar quais os mais diversos parceiros que podem ser atraídos para uma ação articulada neste espaço.

Na nossa visão, a pesquisa, ordenamento e organização de parceiros adquire lógica de integração intersetorial, e participação organizada da população, quando se dá no nível local, onde as pessoas podem se identificar com a problemática, conhecem as suas crianças, conhecem pessoalmente muitos parceiros, e evitam se perder em complexidades administrativas exageradas.

Este enfoque metodológico é importante, pois a racionalidade administrativa de cima para baixo visa simplificações e economias de escala: é mais prático juntar todos os projetos e

parceiros da área de educação, ainda que pertençam a regiões completamente diferentes; é mais econômico trabalhar com algumas grandes empresas do que com um grande número de pequenas e médias; é mais simples contactar algumas grandes organizações da sociedade civil do que perder-se nos contatos de milhares de pequenas associações.

Se partirmos da visão de que o objetivo geral visado é de construção de capital social, e portanto do envolvimento organizado das comunidades, pode deixar de ser significativa a divisão em pequenas e grandes empresas parceiras, e tornar-se mais significativo o universo de grandes, médias e pequenas entidades que pertencem a um bairro concreto – veja-se por exemplo a Associação Viva o Centro em São Paulo, que reúne todos os grandes e pequenos, inclusive camelôs, que estão interessados em revitalizar uma zone concreta da cidade.

A territorialização é sumamente importante. De forma geral, os serviços de saúde dividem o país de uma forma, a educação de outra, a segurança de outra e assim por diante. Este caos territorial-administrativo existe em quase todos os países. Como integrar as políticas, e permitir que uma comunidade concreta delas se aproprie, se cada setor obedece a uma territorialização diferente? Ao que tudo indica, a urbanização generalizada leva a que a cidade se torne a unidade básica de identidade e vivência das nossas populações, e deve ser a base territorial de organização da gestão social, e portanto das parcerias em torno da gestão social.

Administrar um sistema de múltiplas conexões envolve a definição de unidades de gestão. Isto, dito assim em jargão administrativo, representa uma coisa simples. Um exemplo de gestão empresarial pode nos ajudar: ao trabalhar com inúmeras conexões e unidades descentralizadas, as grandes empresas podem passar a definir mais claramente qual o seu *core business*, e a definir unidades de gestão que se tornam autônomas, - por exemplo uma unidade empresarial na Venezuela - de forma a que a direção geral passa a se articular com unidades básicas, e não com milhares de pequenos problemas, ou adquirir sofisticados *softwares* de gestão de relacionamentos, que permitem manter o sistema centralizado mas que despersonalizam e engessam as relações.

Em outros termos, ao definirmos a unidade básica de gestão social, em termos territoriais, estamos definindo o ponto onde as diversas iniciativas adquirem coerência de conjunto, e onde podem ser articulados mecanismos participativos capilares da própria comunidade. E estaremos melhorando a capacidade de gestão em níveis superiores, ao podermos referir

pequenas iniciativas ao seu ponto de âncora territorial, por exemplo ao município onde pertencem.

Por outro lado, é útil focarmos a visão da gestão de parcerias a partir dos resultados que queremos obter, no caso um impacto duradouro, e sustentável porque assumido e gerido pela comunidade, de gestão social centrada na criança e no adolescente, ou o que definimos mais acima como enriquecimento do capital social. A construção da lógica dos escalões superiores de gestão a partir dos resultados, por exemplo, é o que permeia a experiência da Pastoral de Criança, que organiza o seu sistema de informação, de comunicação, de prestação de contas, de divisão interna do trabalho no sentido dos escalões superiores se colocarem *a serviço* dos grupos de voluntários que prestam o serviço final na base. E a definição coerente de unidades de serviço na base permite que 62 pessoas administrem 145 mil voluntários sem sobrecarga excessiva, e com forte sentimento de participação na base.

No Ceará, por exemplo, no nordeste brasileiro, os diversos conselhos existentes em determinados municípios – conselho municipal de saúde, de educação, da criança etc. – estão se articulando para formar um conselho de desenvolvimento social, porque entenderam que o fatiamento excessivo das políticas sociais, o chamado “salami management”, não permite gerar sinergias.

A geração de unidades articuladas de parceiros na base da sociedade, com participação das comunidades, não substitui, mas dá sentido aos outros níveis de gestão. Por exemplo, tem-se gerado uma nova figura de parceria que é o “consórcio intermunicipal”. Esta é uma forma relativamente nova de parceria, que permite que sejam articuladas políticas que não cabem em fronteiras formais. Consórcios intermunicipais de saúde permitem que se organize a complementariedade de uma série de municípios, cada um recebendo prioritariamente casos que aproveitam melhor a sua infraestrutura ou capacidade específica. Porque não desenvolver consórcios inter-municipais para enfrentar regionalmente os problemas da criança e do adolescente?

Um última distinção que nos parece útil mencionar é entre parceiros que podem ajudar diretamente, e parceiros que podem constituir um veículo de transmissão de políticas sociais. Numa reunião de novembro 2001 em Brasília entre a Comunidade Solidária e um conjunto de parceiros do governo, das empresas, da sociedade civil e da academia, as empresas apresentaram, por exemplo, não só a sua capacidade de articular um apoio às políticas sociais,

mas também a disponibilização das suas redes de contatos, de fornecedores, de clientes e assim por diante. As igrejas também podem ser veículos cuja capilaridade social permite que as iniciativas cheguem à base da sociedade, ainda que não tenham o apoio à criança como atividade nuclear.

No geral, parece-nos que devemos trabalhar na organização de mapas de parceiros, utilizando classificações relativamente tradicionais de análise social para fazer agrupamentos significativos, e sobretudo introduzir a visão da inserção mais forte das políticas locais como articuladoras do conjunto no ponto de impacto, de forma que as comunidades e as próprias crianças possam se apropriar das políticas.

## **2 – Níveis de formalização**

Os tipos de vínculos, aqui também, são tão variados como os tipos de parcerias. Não é secundário notar que, de forma geral, as parcerias que mais trazem resultados são as que têm como vínculo principal a confiança, a palavra dada, o sentimento de estar construindo juntos alguma coisa. E quanto mais as relações são problemáticas, mais se busca assegurar a posição de cada um com textos legais, controles e sanções. Em certa medida, a produtividade é inversamente proporcional à burocratização.

Ainda que apresente uma diferenciação clara em termos de vínculos legais, este tipo de formalização não deixa de exigir o simples bom senso e bastante flexibilidade na aplicação. Os que elaboram os diversos textos de compromisso são advogados que tendem a escrever pensando em outros advogados que estarão analisando os textos, sem pensar na realidade prosaica de uma associação comunitária, ou até de uma Ong com técnicos bem formados, mas para quem a linguagem jurídica é simplesmente ilegível.

Além de ser importante em termos práticos, o problema indica uma defasagem entre a cultura de parcerias, que envolve novas formas de articulação, e as práticas burocráticas dos nossos departamentos legais. Uma alternativa interessante nos é fornecida pela Abrinq, que exige, ao fazer uma parceria com um município, que o prefeito firme uma *carta de compromisso*, especificando claramente objetivos a serem atingidos no campo da criança e do adolescente. O compromisso moral deste tipo pode não ter validade legal, mas tem seguramente peso político

e moral. E há inclusive o problema prático, sempre subestimado, da complexidade da linguagem jurídica utilizada.<sup>1</sup>

Um outro exemplo nos vem da área do micro-crédito. Numa reunião sobre microcrédito, um banqueiro interessado em “bancarizar os pobres”, segundo a sua expressão, explicava porque cobra 8,5% ao mês: o custo do cadastro de um micro-empréstimo é o mesmo que o do grande, e portanto os custos do banco são muito elevados. Foi-lhe explicado que a filosofia do crédito solidário é diferente: enquanto o crédito comercial é garantido em bens, o crédito solidário é garantido por pessoas. Ao fazer coisas novas com métodos tradicionais, o banqueiro tinha boa vontade, mas não evoluiu para a nova cultura da economia solidária, gastando assim muito esforço para poucos resultados. O ponto que queremos ilustrar aqui, é que a dinâmica de parcerias não veste uma roupa legal da mesma forma que os acordos comerciais ou públicos tradicionais. O crédito solidário, baseado em palavra, tem uma inadimplência média, no Brasil, inferior a 2%. O crédito comercial, com todo o seu sistema de garantias, cerca de 10 a 15 vezes superior. A própria comunidade bancária comenta: pobre tem palavra, rico tem advogado.

É importante marcar aqui que a nossa cultura de trabalho e de relacionamento tem de evoluir. Com trabalho em rede, de aproximações e afastamentos freqüentes em função de diversas atividades e prioridades dinâmicas, de certa maneira a flexibilidade de relações está pedindo uma comparável flexibilidade nas formalizações.

A questão torna-se particularmente complexa quando se trata de relacionar sistemas jurídicos diferentes. Assim, tem sido particularmente difícil organizar o repasse direto de recursos financeiros às prefeituras por parte de parceiros. Os inúmeros procedimentos administrativos e o processo de licitação exigido pela legislação, bem como o engessamento do gasto público em período eleitoral tornam o gerenciamento desse recurso extremamente dificultoso e pesado.

Assim, a problemática dos instrumentos legais nos coloca um desafio novo: a compatibilidade dos diversos sistemas jurídicos. O Estado obedece a sistemas formalmente rigorosos de controle financeiro, com extremos na área de licitações, por exemplo, e freqüentemente chega ao ponto de inviabilizar o uso dos recursos. No Brasil, a chamada “Lei do Terceiro Setor”, que codifica as ações das *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)* veio

fazer a ponte legal entre o sistema público e a área não-governamental, permitindo que se façam legalmente as parcerias e as transferências de recursos. Mas se trata ainda de primeiros passos. A relação entre o sistema público e o setor privado é ainda mais complexa.<sup>2</sup>

Numerosas prefeituras têm criado *agências de desenvolvimento* de diversos tipos, de forma a que o poder pública tenha um braço pequeno, mas flexível, tanto para receber recursos externos como para ter um foro de aproximação de diversos atores sociais e financiar iniciativas da sociedade civil. Neste sentido, entidades latinoamericanas têm seguido os exemplos de Bologna, na Itália, de Barcelona, na Espanha, e de outras cidades que se dotaram do que poderíamos qualificar de entidades de articulação jurídica, que permitem que sistemas legais diferentes se articulem em função de objetivos públicos comuns.

Em outro nível situam-se as alterações do regime fiscal, que deveriam permitir maior flexibilidade na canalização de recursos das empresas para iniciativas sociais. O Brasil, por exemplo, prevê vantagens fiscais para aplicações na área da cultura, sistema que tem funcionado, enquanto o *Fundo de Infância e Adolescência*, segundo o depoimento de numerosos empresários, tem enfrentado dificuldades. Nesta linha ainda, é essencial trabalhar a reforma fiscal no sentido da descentralização de recursos públicos, extremamente centralizados na maioria dos países em desenvolvimento.

De forma geral, O Estado tem leis que regulam o seu funcionamento interno, a área empresarial tem o conjunto das codificações do direito comercial, enquanto o Terceiro Setor anda à procura dos pequenos espaços de legitimação. Trata-se aqui de um eixo muito importante de pesquisa de direito comparado, de construção do ambiente jurídico que permita que os atores que pertencem a diversos sub-sistemas jurídicos possam interagir de maneira eficiente.

### **3 – Seguimento e avaliação**

O estudo das formas inovadoras de gestão social nos coloca um desafio extremamente interessante: como criar um ambiente favorável às parcerias? No Brasil, ao tornar obrigatória a formação de um conselho de saúde para que um município possa receber do ministério as verbas correspondentes, o governo central de certa forma coloca uma alavanca para que se estructurem formas participativas locais de gestão social. Ao exigir que as escolas tenham

sistemas representativos da comunidade no seu processo decisório, inclusive de uso de verbas, e ao anunciar publicamente no rádio as transferências de recursos, também se fomenta processos participativos. Ao criar uma lei do Terceiro Setor, que organiza as Oscip, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, o governo tenta reforçar a personalidade jurídica de organizações sem fins lucrativos.

Cada uma destas iniciativas tem os seus pros e contras. No entanto, a sua própria implementação coloca uma questão ampla e importante: quais são as condições macro-políticas que tornam viáveis as políticas locais, a participação comunitária, o empoderamento efetivo das populações? Isto é sumamente importante, pois herdamos um aparato jurídico, uma cultura política e formas de gestão e controle que pertencem a outra era. Torna-se cada vez mais importante pensar e sistematizar as mudanças institucionais de âmbito nacional que constituem pré-condições para que o desenvolvimento local seja viável. E a formulação destas mudanças necessárias e abrangentes não pode ser apenas local, não pode ser obra de uma Ong, de um município, ou de uma empresa.

Um bom exemplo de iniciativas neste sentido é o de parcerias na Carolina do Norte, nos Estados Unidos: *“Na Carolina do Norte, por exemplo, o governo de Estado ao responder às demandas da comunidade por melhores cuidados para as crianças, facilitou a formação de parcerias locais em 100 condados. O Estado então treinou os grupos em assuntos relacionados a dinâmicas de grupo, construção de consensus, compartilhamento de informações de recursos, planejamento estratégico e levantamento de fundos. Também assegurou a sustentabilidade das parcerias ao estabelecer um conselho coordenador inter-institucional no Estado, com a responsabilidade de assegurar apoio técnico, revisão dos programas, respeito às regulamentações legais sobre atendimento, gestão de contratos etc. Além disto, foram aprovados textos legais assegurando autoridade legal às parcerias, facilitando a apropriação de fundos do Estado e definindo as exigências de prestação de contas”*. (Bernard: 11, tradução livre do autor)

Este enfoque é importante, pois mostra a necessidade de uma legislação apropriada, do sistema de seguimento e avaliação, de controles, mas mostra também que ao criarmos um ambiente favorável às parcerias, o ciclo completo de atividades deve ser considerado: treinamento, financiamento, informação e assim por diante. Isto pode parecer óbvio, mas

devemos sempre estar lembrando que o objetivo final consiste em tornar mais fácil a implementação de políticas no nível da própria comunidade.

O processo de monitoramento e avaliação obedece assim a um princípio relativamente simples: se for muito leve, haverá perda de controle e desordem, e se for muito pesado, não será respeitado e será inútil. E deve ser adequado às condições reais. Quando se trata de uma iniciativa com óbvia utilidade e transparência, a eficiência do resultado é mais importante do que o relatório de uma avaliação.

Um primeiro ponto aqui tem a ver com os instrumentos legais que vimos acima. De forma geral, as parcerias, que cruzam diversos universos jurídicos que não foram concebidos para comunicarem, se movem em terreno frágil. No Paraná, uma associação de moradores construiu em parceria com a igreja local um pequeno conjunto de casas. Inauguraram com festa e pompa. Em seguida receberam uma multa, superior ao valor das casas, da Associação dos Arquitetos do Paraná, por terem construído sem a sua autorização. Este tipo de chicanas legais é o pão cotidiano de qualquer organização comunitária. Construir um ambiente jurídico favorável às iniciativas populares constitui portanto um primeiro passo importante.

Em segundo lugar, temos de organizar sistemas de informação transparentes. Aqui, as novas tecnologias podem ser imensamente úteis, e também totalmente inúteis se não for levado em conta o contexto cultural, e se não forem organizados sistemas de informação que correspondem ao que é necessário na base. A força e a racionalidade dos sistemas que funcionam, é que as informações pedidas são aquelas que são efetivamente necessárias para as próprias comunidades gerirem as suas iniciativas. Pedir que se preencham planilhas que não têm sentido para quem as preenche, é uma herança burocrática que precisa ser abolida, porque simplesmente não funciona.

Um terceiro ponto importante, é que monitoramento e avaliação devem constituir um sistema que funciona simultaneamente de cima para baixo, e de baixo para cima. Um exemplo deixará isto mais claro. Na cidade de Santos, havia o problema que conhecemos todos, de que depois da feira de rua semanal, há muita sujeira e mau cheiro. Tradicionalmente, a prefeitura enviava fiscais para verificar se a companhia encarregada da limpeza havia feito o trabalho a contento. As reclamações dos moradores eram permanentes. O encarregado da prefeitura mudou o sistema: a empresa que limpa a rua só podia terminar a tarefa, e portanto ser posteriormente

paga, se alguns residentes da rua assinassem que estavam contentes com o trabalho realizado. O monitoramento da qualidade do trabalho da empresa passou portanto a ser avaliado de cima, na administração da prefeitura, mas sobre a base de informações da própria comunidade interessada. Economizou-se em fiscalização, ganhou-se em qualidade.

Este pequeno exemplo, ainda que não se refira a crianças e adolescentes, é importante para nós, porque a filosofia tradicional que herdamos é de que avaliação e monitoramento é uma coisa que se faz de cima, e nos debatemos às vezes em busca de processos técnicos mais sofisticados, ao invés de capitalizar o interesse da comunidade em que o trabalho seja bem feito. Paulo Freire, quando secretário da Educação da cidade de São Paulo, utilizou este mesmo sistema, aproveitando o interesse da comunidade em que os seus filhos tenham uma educação adequada.

O exemplo da iniciativa *Criança Esperança*, da Globo, é neste sentido ilustrativa, já que a apresentação dos projetos na televisão gerou uma massa de espectadores que contribuem com dinheiro, mas que passaram também a exigir informações sistemáticas sobre o uso dos recursos e resultados alcançados. O mesmo *clima* de controle pela base garante a maior produtividade dos projetos definidos no quadro do *Orçamento Participativo*, já que os responsáveis pelos projetos têm de apresentar as contas e os resultados no mesmo fórum onde o projeto foi aprovado, na assembleia de moradores. A filosofia básica é de que ninguém melhor para controlar um serviço, do que o próprio interessado no serviço.

Um quarto ponto refere-se às avaliações cruzadas entre organizações, um tipo de “peer review”. Estamos trabalhando numa área onde os resultados mais preciosos, como construção de capital social, são difusos, e desafiam quantificações. Esta contradição entre o tipo de resultado que temos de medir, e os instrumentos de avaliação, que em geral nos vêm de outros universos administrativos, é importante, e está sendo objeto de avaliação, por exemplo, pelo Banco Mundial: *“In trying to categorize indicators in terms of input, process and output, evaluations still largely focus on the delivery of specific goods and services. We must make a case for such outputs as ownership, satisfaction, and capacity or empowerment at the individual level (in terms of skills and knowledge and how people feel about themselves). It is important to assess not only whether goods and services are delivered, but whether they are being operated, maintained and effectively used”* (World Bank, 1997: 42)

Os resultados que temos de avaliar são difusos, e no entanto, qualquer um de nós, quando conhece diretamente um projeto, e tem familiaridade com a cultura do setor, sabe se funciona bem ou mal. Estas avaliações cruzadas têm sido utilizadas por numerosas instituições com bons resultados, porque permitem que se apóiem fortemente em critérios qualitativos.

Um quinto ponto que queremos mencionar é repetitivo, mas necessário. As parcerias que funcionam bem estão fundamentadas na confiança, sem a qual não se faz grande coisa. A confiança, por sua vez, tem de ser apoiada em boa comunicação recíproca, ambiente de transparência que não dê lugar a especulações e desconfianças. E a boa comunicação tem de estar apoiada em bons sistemas de informação em cada unidade de ação.

É muito importante levarmos em conta a escala de relacionamentos que está crescendo de maneira exponencial. No Brasil temos cerca de 200 mil organizações da sociedade civil – com toda a fragilidade deste tipo de cifras – e também dezenas de milhares de empresas que participam em programas sociais, além dos 5.500 municípios. Não é minimamente viável, em termos administrativos, resolver o problema da racionalidade de gestão de milhares de iniciativas cruzadas, através de sistemas de controle. O único processo viável é o de auto-regulação, e para isto temos de gerar um sistema de informação amplo que permita assegurar a transparência de conjunto, um tipo de *internet da criança*, uma arquitetura ampla de comunicação e informação.

Com a explosão do número de parceiros e de articulações, é portanto a própria filosofia de avaliação e monitoramento que muda. A gestão em rede passa não por uma multiplicação de reuniões com parceiros cada vez mais numerosos, ou por indicadores cada vez mais gerais para nos permitir um tipo de gestão à distância – práticas que estão nos deixando cada vez mais sobrecarregados e exaustos – mas pela criação de um ambiente geral de transparência, através de uma densidade informativa renovada, para reforçar a capacidade de autoregulação sistêmica.

Uma vez mais, a revalorização do espaço local é essencial, pois é no nível mais próximo da população que este sistema tem de se ancorar em articulações concretas entre pessoas que se conhecem, em função de uma visão assumida pela própria comunidade, visando assegurar espaços organizados e participativos na base. O novo horizonte do seguimento e avaliação passa assim pelo enriquecimento das redes de informação, pela intensificação da aplicação de novas tecnológicas de informação e comunicação, e pela ancoragem mais sólida das políticas

sociais nas comunidades interessadas. O desenvolvimento de indicadores quantitativos segue sendo essencial, mas insuficiente. Os indicadores, naturalmente, apenas indicam, não substituem a análise qualitativa e o controle organizado das comunidades interessadas.

#### **4 – Formação de gestores**

Todos os textos falam na necessidade de formação, mas no conjunto pouco se realiza, e os seminários que retiram as pessoas do lugar, para que depois voltem individualmente à dinâmica anterior, não são muito funcionais. Além disto, a população a atingir é muito grande, além de crescente e variável. De forma geral, as pessoas que participam de diversas formas da gestão e da promoção social, têm muita dificuldade de chegar à informação relevante, aos cursos necessários. O sistema de formação continua sendo orientado pela oferta, e não pela demanda.

A evolução da oferta é positiva. Uma pesquisa recente no Brasil, por exemplo, mostra que já temos 20 cursos acadêmicos formais de administração de organizações do Terceiro Setor.<sup>3</sup> Estão surgindo novos cursos interdisciplinares como de *Gestão Social*, um mestrado na PUC de São Paulo, para formar professores na área. Programas de micro-crédito como do Pnud/Bndes estão formando gestores sociais para promoção do desenvolvimento econômico local. Antes especializados, os cursos estão começando a trazer uma visão integrada das necessidades do desenvolvimento. Cursos de desenvolvimento local integrado estão sendo desenvolvidos tanto para organizações não governamentais como para o setor público. Está se construindo, sem dúvida, uma nova cultura.

No entanto, é muito pouco frente aos desafios, e cursos de oferta fixa atendem de maneira pouco flexível às novas demandas. Enfoques renovados são os que envolvem currículos desenvolvidos conjuntamente, como constatamos na Costa Rica, onde os cursos de formação de agentes sociais foram desenvolvidos em consulta com as comunidades, identificando o que queriam, que material didático seria adequado, com que visitas e estágios os cursos deveriam ser complementados e assim por diante. Os cursos também estão passando a ser desenvolvidos dentro das próprias comunidades, o que permite que as pessoas coloquem os seus problemas como os sentem, e obriga os docentes a se adaptarem tanto na problematização como na linguagem.

O ensino orientado por demanda já constitui um avanço, mas não é suficiente frente à dimensão das necessidades. De certa maneira, temos os cursos, temos bons docentes, temos bons materiais, temos boas práticas para mostrar. No entanto, são iniciativas essencialmente fragmentadas. Quando uma associação de moradores quer tomar uma iniciativa, não pode espalhar os seus membros para fazer cursos. Precisa de uma resposta precisa ao tipo de iniciativa que quer tomar, e num prazo que não esfrie os entusiasmos. Em outros termos, na era do trabalho em rede e de iniciativas múltiplas e diversificadas da sociedade civil, temos de gerar os sistemas de formação adequados, ou seja, flexíveis e em rede.<sup>4</sup>

Estamos na era, entre outros, da formação à distância. As experiências nesta área são extremamente desiguais, indo da extrema seriedade ao charlatanismo mal disfarçado. No entanto, para um grande número de entidades dispersas que necessitam de uma gama extremamente diversificada de conhecimentos, não há dúvida que se trata de montar uma filosofia de formação que deve ultrapassar tanto a rigidez dos currículos universitários como as experiências de cursos “executivos” em hotéis e outras experiências empresariais. Em termos práticos, uma rápida pesquisa na internet deveria permitir, a quem trabalha num município a problemática da criança e do adolescente, encontrar rapidamente quem pode ajudar com formação em que área. Ou ainda conhecer as experiências inovadoras que estão surgindo por toda parte. Um bom exemplo é a publicação “Dicas Municipais”, do Instituto Polis (São Paulo), que circula descrições sucintas de experiências numa publicação em quatro páginas, com acesso digital, e publica periodicamente balanços mais amplos.

De forma geral, o que tem demonstrado bons resultados não é uma opção exclusiva por formação à distância, e sim os sistemas semi-presenciais que combinam informação organizada digital, com cursos locais e riqueza de material de divulgação. É preciso ver com realismo como se apresenta este universo não do ponto de vista de um técnico em gestão social, ou de um professor universitário, mas de um agente social que trabalha numa comunidade: conhecer respostas concretas em termos de direitos da comunidade exige uma consulta de compêndios absurdamente longos e incompreensíveis, pois não produzimos, por exemplo, textos na linguagem e nas dimensões apropriadas.

Em outros termos, não se tem pensado a formação de um ponto de vista sistêmico, visando a apropriação generalizada de conhecimentos básicos sobre organização de políticas sociais por parte das organizações da sociedade civil e das comunidades.

As universidades deveriam constituir nesta área um parceiro privilegiado. Mas não se tem conseguido, a não ser em experiências pontuais, ultrapassar a visão fechada e elitista deste universo. Tem-se sugerido que universidades regionais se dotem, além das suas estruturas formais de gestão, de conselhos consultivos compostos por organizações comunitárias, sindicatos, representantes empresariais e outros, da própria região ou município, de forma a que gradualmente as demandas efetivas da sociedade local possam permear as suas programações, e que se criem “pontes” entre os diversos universos.

Um último ponto parece essencial: temos de promover a capacidade local de gestão de políticas sociais. Isto implica uma gama diversificada de iniciativas, envolvendo desde a geração de sistemas municipais de informação até o desenvolvimento de um pacto local pela criança e o adolescente, passando por um conjunto de medidas institucionais e de mobilização, como a de inserir nos currículos escolares o estudo da problemática sócio-econômica local. A formação não pode ser mais uma “ilha”, ou um arquipélago de pequenos cursos dispersos no universo desarticulado de iniciativas setoriais.

## **Conclusões**

O universo de parcerias está se deslocando. As organizações internacionais sofrem um deslocamento de representatividade; os governos nacionais, parceiros mais tradicionais, perdem grande parte da sua capacidade de execução e procuram eles mesmos parceiros mais flexíveis na sociedade; as empresas buscam novas formas de se legitimarem socialmente; surgem com força as inúmeras e diversificadas organizações da sociedade civil. Frente a estas novas dinâmicas, já não se coloca no centro a visão de acordos que se firma com organizações estáveis: cada vez mais é preciso encontrar formas inovadoras e flexíveis de articulação com um universo extremamente diversificado de iniciativas fragmentadas.

Encontrar formas adequadas de gestão dos sistemas complexos e diferenciados de relacionamentos que envolvem as alianças e parcerias, constitui um desafio importante, pois altera os nossos paradigmas tradicionais de controle e avaliação burocráticos. Em particular, fatores difusos, como entusiasmo, confiança, clima de busca dinâmica de resultados, são

essenciais. A organização é muito importante, mas o combustível é essencialmente afetivo e moral, e a arte da boa gestão, no caso, consiste na construção de um equilíbrio adequado entre controle burocrático e desenvolvimento de um sentimento de solidariedade na ação.

A construção destes relacionamentos envolve uma nova racionalidade, na medida em que trabalhar com um grande número de interlocutores e com relações personalizadas leva a uma intensidade muito desgastante de reuniões. A estratégia para enfrentar a nova escala de relacionamentos, sem criar constrangimentos burocráticos e desgaste, nos parece estar centrada em quatro pontos:

- Criar uma densidade informativa e um ambiente de transparência que permitam que os ajustes sejam de natureza auto-reguladora e espontânea, e não imposições de uma “agência controladora”.
- Trabalhar com parceiros que sejam eles mesmos ricos em *networking*, de forma a obter efeitos multiplicadores em cada parceria ou aliança trabalhada diretamente.
- Em vez de reforçar os controles burocráticos, trabalhar indicadores flexíveis de desempenho que permitam que em nível mais elevado de gestão os problemas apareçam.
- Quando aparecem problemas, ou insuficiências claramente sugeridas pelos indicadores, buscar medidas corretivas para estes casos excepcionais, em vez de burocratizar todas as atividades que se ajustam espontaneamente e que não apresentam problemas.

Um ponto chave continua sendo alcançar a comunidade pobre, os excluídos, o mundo que justamente mais queremos ou precisamos ajudar. A nossa rede tradicional de parceiros normalmente tem dificuldade para atingir esta população. Uma iniciativa importante é o chamado *mapa da exclusão social*, desenvolvido inicialmente para a cidade de São Paulo, e hoje aplicado em várias cidades. Ao articular os diversos produtores de informação, e produzir em conjunto com a comunidade os indicadores básicos de exclusão, gera-se uma transparência social que permite pelo menos a clara visualização do problema. A territorialização e mapeamento detalhado permitem planejamento no nível do município, e a organização comunitária capilar em torno dos problemas locais.(Sposati)

A informação bem organizada facilita, mas não garante a ação correspondente. É preciso investir bastante na geração da apropriação efetiva dos programas pela própria comunidade. Nas mais variadas experiências, desde o Grameen Bank até o projeto de *Articulação do Semi-árido (ASA)* do Nordeste brasileiro, aparece o imenso potencial de iniciativas articuladas de tal forma que a população delas se aproprie.<sup>5</sup>

Estes pontos são claramente muito gerais. No conjunto, constatamos neste trabalho a que ponto a nova realidade explode com rapidez, desafiando os nossos poucos instrumentos de análise. Na falta de poder apontar responsabilmente respostas concretas, tentamos apontar rumos, que estes sim começam a se desenhar: estamos evoluindo para um sistema em rede, com grande densidade de sistemas de informação e comunicação, e precisamos aqui gerar ambientes favoráveis à eclosão dos novos sistemas.

O ponto mais significativo que retiramos deste estudo, é o desequilíbrio entre a rapidez e profundidade das transformações, por um lado, e o frágil conhecimento que temos do conjunto do processo.

De forma geral, as recomendações se resumem em uma só: necessitamos de muito mais conhecimento desta realidade que se agigantou rapidamente, enquanto as nossas lentes de análise continuam bem modestas.

## **Bibliografia**

Austin, James E. (2001). *The Collaboration Challenge: How Nonprofits and Businesses Succeed Through Strategic Alliances* - Harvard Business School, The Peter Drucker Foundation, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 2000. Versão brasileira pela Editora Futura.

Bernard, Claire. (2000). *Building Partnership for the Development of the Social Sector* – Caribbean Journal of Public Sector Management, Vol. I, N.2, May Castells, Manuel – *The rise of the Network Society* – Blackwell Publishers, Oxford, UK, 1996

Comunidade Solidária – *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)* – Brasília, Conselho da Comunidade Solidária, 2000 [www.comunidadesolidaria.org.br](http://www.comunidadesolidaria.org.br)

Comunidade Solidária – *Parcerias para o Desenvolvimento Social – Documento de Referência* – Brasília, Conselho da Comunidade Solidária, 19 de novembro 2001  
[www.comunidadesolidaria.org.br](http://www.comunidadesolidaria.org.br)

Cruz, Maria do Carmo Meirelles Toledo – *Consórcios Intermunicipais de Saúde, Educação e Assistência Social no Estado de São Paulo* – in Cepam, Consórcio: uma Forma de Cooperação Intermunicipal – São Paulo, Jan.2001 [www.cepam.sp.gov.br](http://www.cepam.sp.gov.br)

Dowbor, Ladislau – *Urban Children in Distress: Practical Guidelines for Local Action* – Journal of the Society for International Development – March 1996, Blackwell Publishers, Oxford (UK), Cambridge (USA), [harcourt@agora.stm.it](mailto:harcourt@agora.stm.it)

Drucker, Peter F. *Emerging partnerships: New Ways in a New World* - The Peter F. Drucker Foundation for Nonprofit Management – New York 1998, <http://www.pfdf.org>

Fiszbein, Ariel, y Pamela Lowden . *Trabajando Unidos para un Cambio: las alianzas publico-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe* – Banco Mundial, México, Mundi Prensa, 1999

Garrison, John W. *Do Confronto à Colaboração: relação entre a Sociedade civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil* - Banco Mundial, Washington, 2000  
<http://www.bancomundial.org.br>

Korten, David C. *O mundo pós-corporativo* – Editora Vozes, Petrópolis 2002

Landim, Leilah, and Neide Beres, Regina List, Lester M. Salamon – *Brazil: Dimensions of the Nonprofit Sector* - in: Lester M. Salamon, *Global Civil Society*.

Martino, Mariluci Alves. *O mundo do trabalho e a formação profissional: a difícil adequação* – Dissertação de Mestrado, Puc-Sp, Pós Graduação em Administração, Março de 2001  
[mariluam@uol.com.br](mailto:mariluam@uol.com.br)

Martins, Lilia A. de Toledo Piza. – *Gestão Pública e Democrática: um Caminho em Construção* – Tese de Doutorado em Ciências sociais, PUC de São Paulo, Dezembro 2000  
[lamartin@unimep.br](mailto:lamartin@unimep.br)

Putnam, Robert. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy* – Princeton University Press, Princeton 1993

Salamon, Lester M., et al. – *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector* – The John Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, 1999

Sen, Amartya. *Development as Freedom* – Alfred A. Knopf, New York, 1999

Spink, Peter. *Parcerias e alianças com organizações não estatais* - BID, Polis, FGVSP – São Paulo, 2000 <http://inovando.fgvsp.br> <http://www.polis.org.br>

Sposati, Aldaíza. *Mapa da Exclusão Social* - São Paulo, 1999, <http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao>

UNDP – *Human Development Report 2001: making new technologies work for human development* - UNDP, Oxford University Press, 2001 [www.un.org/publications](http://www.un.org/publications)

UNICEF – *The State of the World's Children 2002* – Unicef, New York 2002

Wilheim, Ana Maria – *Possibilities of Partnerships Between Civil Society and Government* – International Workshop on Africa's Poor Child, Unicef, Unchsh/Habitat, AMA, Accra, Ghana, March 1997

World Bank – *Indicators and Methods to Measure Participation, Demand Orientation, and Local Organizational Capacity in Community Driven Projects* – The World Bank, Environment Department, 1997 (Workshop, January 29-31, 1997)

---

<sup>1</sup> Fundação Abrinq – *Políticas Públicas Municipais de Proteção a Crianças e Adolescentes* – São Paulo, Abrinq, 2000 – [www.fundabrinq.org.br/ppc](http://www.fundabrinq.org.br/ppc)

<sup>2</sup> Osborne e Gaebler, no seu interessante estudo de experiências de gestão pública que dão certo nos Estados Unidos, apontam para o fato que freqüentemente, de tanto buscar evitar o desvio de recursos públicos, terminou-se por tornar o seu uso produtivo impossível – David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government*, New York, Addison-Wesley, 1992

<sup>3</sup> Pesquisa de 2001, disponível com Rosa Maria Fischer, Universidade de São Paulo – [rfischer@usp.br](mailto:rfischer@usp.br)

<sup>4</sup> Mariluci Alves Martino estuda, a partir da formação profissional, as soluções organizacionais que permitam que as decisões de formação sejam geridas conjuntamente por instituições de ensino, empresas e representantes de trabalhadores, gerando um contexto institucional no qual há uma adaptação permanente à evolução das novas necessidades.

<sup>5</sup> A *Articulação do Semi-Árido (ASA)* e o *Programa 1 milhão de cisternas*, com participação de cerca de 600 instituições e a participação massiva da população pobre do Nordeste, constitui mais um dos projetos que merece ser aqui analisado, e que têm um imenso impacto sobre a situação das crianças, além das ricas lições sobre gestão de parcerias.