

## PARCERIAS TRISSETORIAIS: CAMINHOS E DESCAMINHOS DE TRÊS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

### CROSSECTOR PARTNERSHIPS: JUDGEMENTS AND MISLEADINGS OF THREE BRAZILIAN EXPERIENCES

**Armindo dos Santos de Sousa Teodósio**

Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

Doutor em Administração de Empresas pela EAESP-FGV

Endereço: Av. Itaú, 525, Dom Cabral, Belo Horizonte, MG, 30.535-012

Telefone: (31) 3319 4957

e-mail: teodosio@pobox.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2167878748442691>

**Data de submissão:** 05 Jul. 2011. **Data de aprovação:** 30 Nov. 2011. **Data da publicação:** 30 Dez. 2011. **Sistema de avaliação:** *Double blind review*. Centro Universitário UNA. Prof. Dr. Mário Teixeira Reis Neto, Prof<sup>a</sup>. Dra. Wanyr Romero Ferreira

**Apoio e financiamento:** Fundação AVINA e CNPq

#### Resumo

O artigo discute os desdobramentos da construção de Parcerias Trissetoriais na esfera pública, de forma a avançar na compreensão de suas perspectivas para a modernização da gestão de políticas sociais. São consideradas Parcerias Trissetoriais aquelas que envolvem atores governamentais, da sociedade civil e do mercado. Analisam-se três experiências de intervenção em projetos sociais nas agendas de educação, meio ambiente, pobreza e infância e adolescência. A discussão teórica levanta as principais correntes e tradições teóricas que analisam a ação do Estado, das organizações da sociedade civil e das empresas em direção à esfera pública, bem como delimita as principais abordagens ou "plataformas" teóricas sobre as Parcerias Trissetoriais presentes na literatura: Dependência de Recursos, Questões Sociais, e Setor Societal. A investigação inscreve-se no âmbito do Estudo de Caso Estendido e recorre à pesquisa qualitativa para coleta, tratamento e análise dos dados. Os resultados indicam que práticas tradicionais de construção de projetos de parcerias perduram dentro dos processos de interação das Parcerias Trissetoriais e que modelos gerencialistas de intervenção na dinâmica desse fenômeno são pouco consistentes em termos de capacidade explicativa da realidade. As interações entre atores da sociedade civil, do Estado e de mercado são marcadas pela complexidade e pela construção de uma *práxis* não linear, perpassada pela ocorrência de processos de conflito e cooperação, engajamento e distanciamento e resistência e adesão. Melhorias na provisão de políticas sociais advindas das Parcerias Trissetoriais nem sempre se fazem acompanhadas de avanços na construção de uma esfera pública mais democrática.

**Palavras-Chave:** Parcerias Trissetoriais; Gestão Social; Políticas Públicas; Responsabilidade Social Empresarial; Organizações da Sociedade Civil.

#### Abstract

This article discusses the consequences of Crossector Partnerships in the public sphere in order to understand of their prospects for the modernization of social policies. Crossector Partnerships are considered those involving government, civil society organizations and market actors. The study analyses three intervention experiences in social agendas in education, environment, poverty and childhood and adolescence. The article discusses the main theoretical currents that examine the action of the state, civil society organizations and companies toward the public sphere and defines the main approaches or "platforms" about the theoretical Crossectors Partnerships in the literature: Resource Dependence, Social Issues, Societal Sector. The research is an Extended Case Study and uses qualitative research to collect, process and analyze data. The results indicate that traditional practices of partnerships survive in the Trissetoriais Partnerships and managerialist model of

intervention in the dynamics of this phenomenon are less consistent in terms of explanatory power of reality. The interactions between civil society actors, the State and market are marked by complexity and construction of a non-linear practice, permeated by the occurrence of processes of conflict and cooperation, engagement and distance and resistance and adhesion. Improvements in the provision of social policies from Trissetoriais Partnerships are not always accompanied by advances in building a more democratic public sphere.

**Keywords:** Crossector Partnerships, Social Management, Public Policy, Corporate Social Responsibility, Civil Society Organizations.

## 1, Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar as interações colaborativas que se estabelecem entre atores de Estado, organizações da sociedade civil (OSCs) e empresas no desenvolvimento de programas e projetos sociais, discutindo seus desdobramentos na esfera pública e sobre a construção da cidadania 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, atores de Estado, 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 trás de transformações nas esferas do Estado, da sociedade civil e do mercado que levariam à construção de parcerias nas políticas sociais.

Interações entre atores de Estado, 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 atores de Estado, 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, intersectorialidade, complementaridade, contratação e terceirização, dentre outras. Para fins deste estudo, será adotada a terminologia Parcerias Trissetoriais, 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 atores de Estado, 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 Trisetoriais em três experiências vinculadas à Fundação AVINA no Brasil, a saber, os programas Um Milhão de Cisternas (P1MC) e Além das Letras e o projeto Novas Alianças. O P1MC busca a ampliação e melhoria do acesso à água na região do Semiárido 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. 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 Estado e da sociedade civil, além da presença de empresas de vários setores econômicos. Em comum, tem 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 e do mercado decidem atuar em conjunto.

O entendimento das interações entre atores de Estado, 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, 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.

## **2. Narrativas Teórico-Compreensivas sobre Parcerias Trisetoriais**

O tema das parcerias em projetos sociais assume na contemporaneidade o *status* de ideia-força mobilizadora de discursos governamentais, empresariais e da sociedade civil. Ao mesmo tempo em que reverberam seus ecos em diferentes esferas da vida em sociedade, críticas, dúvidas e debates intensificam-se, 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, atores de Estado, empresas e grupos da sociedade civil voltados à sua implementação (VERNIS et al, 2007 SELSKY, PARKER, 2005).

Essa perspectiva de provisão de políticas e serviços sociais é marcada por sua tentativa de 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 ideia 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).

Os diferentes debates sobre Parcerias Trissetoriais 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, colocam-se 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 Trissetoriais 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)

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 trissetorial, o volume de literatura escasseia, mas acaba por reproduzir concepções localizadas no estudo das práticas colaborativas bissetoriais ou mesmo intrassetoriais.

Segundo Selsky e Parker (2005), três correntes principais podem ser enumeradas nos estudos sobre Parcerias Trissetoriais. A primeira delas denominada de *Ressource Dependende Platform* refere-se à literatura que parte do princípio de que as colaborações constituem-se 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 p. 852), as parcerias nessa plataforma, “*are conceived in a narrow, instrumental, and short-term way; they are viewed as a way to address organizacional needs with the added benefit of addressing a social need*”.

Essa primeira corrente aproxima-se das abordagens da chamada Teoria da Mobilização de Recursos (MR) sobre emergência e dinâmica dos movimentos sociais. Para Gohn (2000), 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-se a conceber que as organizações da sociedade civil como grupos de interesses competem por toda sorte de recursos, a saber, humanos, financeiros, de infraestrutura 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, 2000), 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).

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 Trisetoriais. 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 Trisetoriais, 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, encontrar-se-iam as lacunas entre expectativas e performances das organizações frente a turbulências no ambiente, que seriam inesperadas, porém muito frequentes. Como destacam Selsky e Parker (2005), diferentemente da perspectiva da dependência de recursos, na qual se assume que as organizações visam primariamente a seus interesses, para posteriormente focalizarem as questões sociais. Na *Social Issues Platform*, fundamentalmente as organizações visam ao 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 Trisetoriais. 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 autointeresse. No entanto, quando se discutem temas relacionados à ampliação da cidadania, democracia participativa, ética na gestão e responsabilidade social é muito comum encontrarem-se 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 racionalidades que se constroem de forma não linear na ação social que marcam as Parcerias Trisetoriais. Cabe, portanto, não desconsiderar a relevância do alinhamento dos atores em torno de metaproblemas, mas também ir além da circunscrição da análise dessa dimensão, sob pena de não se avançar compreensivamente 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 Estado, empresas e organizações da sociedade civil operam sob novas bases e obscurecem os limites entre os três setores. Essa sobreposição e atenuação das fronteiras dar-se-iam, sobretudo, quando uma organização de uma determinada esfera adota ou captura papéis tradicionalmente associadas à dinâmica de ação e racionalidade 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 Trisetoriais 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 racionalidades de suas organizações permeia uma série de debates, quer seja relacionados aos fenômenos estruturais que marcariam a contemporaneidade, quer seja sobre os micro-fundamentos da ação social dos atores, como visto anteriormente. As abordagens da *Societal Sector Platform* inscrevem-se nessa dimensão e permitem que se problematizem uma série de fenômenos relevantes que marcam as Parcerias Trissetoriais, 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 racionalidades e práticas.

No entanto, parece mais produtivo e consistente teoricamente não proceder à análise das Parcerias Trissetoriais, 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*.

### 3. Procedimentos Metodológicos

O presente trabalho inscreve-se no âmbito da pesquisa exploratória de caráter qualitativo, visto que procura discutir a construção de Parcerias Trissetoriais a partir da ação social e o discurso construído pelos atores envolvidos nesse fenômeno colaborativo, bem como analisar seus desdobramentos sobre a esfera pública e a construção da cidadania na realidade brasileira. Para tanto, foram analisadas três experiências de articulação trissetorial. Foram selecionadas: os programas Um Milhão de Cisternas (P1MC) e Além das Letras (AL) e o projeto Novas Alianças (NA). As estratégias para coleta de dados pautaram-se em dois recortes no desenvolvimento dos estudos. O primeiro deles concentrou-se nos atores articuladores das organizações governamentais, empresariais e da sociedade civil, envolvidos nas negociações para o desenvolvimento das parcerias, denominados, nesta 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 Trissetoriais 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 primários envolveu a realização de entrevistas semiestruturadas com os atores imbricados nas Parcerias Trissetorias tanto no nível de articulação global, quanto nas localidades visitadas. No programa P1MC, foram realizadas vinte e seis (26) entrevistas, sendo três (3) com atores da instância global e vinte e três (23) 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.

#### 4. Parcerias Trisetoriais em ação em três realidades: as possibilidades e os riscos

As Parcerias Trisetoriais analisadas iniciariam-se 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 Trisetoriais. 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.

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 Trisetoriais 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 Trisetorial, 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 trisetoriais.

Apesar das estratégias de colaboração não terem sido desenvolvidas previamente, emergiram do processo mecanismos de governança dessas interações à medida em que as Parcerias Trisetoriais analisadas desenvolveram-se. Ao contrário de criticar a inexistência de planejamento prévio das parcerias, parece ser relevante reconhecer que, na dinâmica da ação social, o navegar faz-se navegando, ou seja, parcerias são construídas construindo-se parcerias. Isso não implica em se desprezar os processos de governança desenvolvidos ao longo da trajetória das Parcerias Trisetoriais analisadas. Pelo contrário, essas instâncias de relacionamento e equalização de conflitos fortalecem-se 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 uma compreensão mais precisa dos outros atores envolvidos nas Parcerias Trisetoriais dá-se 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.

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 sobressaem-se 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 a identidade de suas organizações. Esse quadro parece constituir-se 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 Trisetoriais entrevistados justificam sua emergência a partir dos pressupostos da *Ressource*

*Dependende Plataform*, 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 Plataform*, como também a entendem Selsky e Parker (2005). Dessa forma, os atores sempre remetem-se ao seu compromisso e trajetória de lutas nas áreas programáticas dos programas e projetos analisados, sobretudo no caso das OSCs e do Estado, 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 autointeressadas 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 Trissetoriais o *status* de uma nova dimensão de relacionamento dos atores da sociedade civil, Estado 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 Trissetoriais como um dos pilares desse movimento. No entanto, embates e disputas perduram nas Parcerias Trissetoriais, 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, nas quais a convergência entre atores apresenta-se 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 Trissetoriais com empenho e desejo de materialização de práticas colaborativas consistentes e duradouras, expressam visões estereotipadas sobre a racionalidade das organizações de outras esferas diferentes da sua e resistências a uma possível incorporação de lógicas centradas em outras esferas. Assim, manifestam-se 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.

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, autocríticas da própria mediação operada por suas organizações, sobretudo as da sociedade civil, quando representam os interesses das comunidades. Tudo isso resulta em um mosaico complexo da construção cotidiana das Parcerias Trissetoriais, 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 sequenciais de aprimoramento dos processos colaborativos. Além disso, fica evidenciado que, até mesmo para os atores envolvidos nas Parcerias Trissetoriais investigadas, os desdobramentos das Parcerias Trissetoriais sobre a construção de uma esfera pública mais



democrática são incertos, não lineares e não previsíveis, podendo essa prática de articulação colaborativa resultar no retrocesso da democratização da esfera pública.

No entanto, isso não significa que avanços não são perceptíveis pelos atores, sobretudo a partir da aprendizagem dos jogos de poder e das interações entre os atores da sociedade civil, Estado 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 Trisetoriais, 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 voltar-se 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 de capacidades entre atores.

Apesar da convergência de discursos quanto à relevância dos problemas sociais atacados pelos programas e projeto analisados, divergências ideológicas manifestam-se no interior das Parcerias Trisetoriais. 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 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.

No caso do P1MC, considera-se que o apelo da agenda de intervenção social junto ao público empresarial é menor. Isso dar-se-ia 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 semiárido brasileiro, bem como demonstrou pelas entrevistas realizadas que seu foco e experiência de atuação concentram-se em outras agendas das políticas sociais. O mesmo se dá com a maioria das empresas brasileiras, conforme atestam estudos de 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 semiárido brasileiro.

Nas três iniciativas analisadas aparecem elementos que indicam a tentativa de convergência entre os atores, 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 Trisetoriais. Ainda assim, essas divergências não desaparecem e fazem-se latentes em todo o processo de articulação e interação colaborativa entre os atores. A noção de ideia 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 nesta 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 Trissetoriais 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 trissetoriais no âmbito local. Esse processo apresenta riscos de imposição de uma agenda externa aos grupos locais, no entanto, caso se processe 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. Se na dinâmica de articulação global das Parcerias Trissetoriais 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 Trissetoriais 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 os grupos locais, 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), constata o significativo volume de ações empresarias na área socioambiental no Brasil vinculados ou originários de pequenas e médias empresas. Ainda que muitas dessas iniciativas, ou talvez a maioria delas, façam-se 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 alternativas de modernização da ação social das empresas em bases diferentes de várias das inovações na responsabilidade social empresarial, observadas 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 racionalidades autorreferenciadas em concepções competitivas e autointeressadas de mercado pode ser balizada, ou mesmo, embebida por outras lógicas que organizam e explicam a vida em sociedade, nas quais não se faça hegemônico o reconhecimento do mercado como esfera cindida em relação à sociedade e com lógica independente frente às outras relações sociais e à própria esfera pública. No entanto, essas

possibilidades não são dadas *a priori* e residem, sobretudo, na capacidade dos atores locais construir agendas de discussão nas quais resistências, assimetrias de poder e desinteresse mútuo sejam superados.

Em alguns relatos construídos pelos atores locais manifestam-se resistências aos atores globais de mercado envolvidos nas Parcerias Trisetoriais, reproduzindo concepções comumente encontradas na vida cotidiana quanto ao autointeresse dos atores empresariais, mesmo quando desenvolvem intervenções sobre problemas sociais. A difusão nas realidades locais da agenda das Parcerias Trisetoriais 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 de Estado, mercado e sociedade civil na esfera pública. Essa última perspectiva faz-se 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 Trisetoriais. 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 avançar-se 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 corresponsabilização 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, busca-se como exemplo a discussão de Tendler (1998), na qual dependência do nível de engajamento e articulação social e política das comunidades pode se apresentar também como fragilidade nas Parcerias Trisetoriais 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 Trisetoriais nas agendas locais.

Ainda que os casos analisados procurem ampliar a participação dos beneficiários, muitas vezes ela ocorre, a partir de verdadeiros 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 Trissetoriais. 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 Trissetoriais 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 faz-se 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.

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 organizações da sociedade civil e do Estado. 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 e do Estado 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 Trissetoriais. Tanto na articulação global, quanto entre os atores locais, a maioria dos protagonistas das parcerias analisadas é do sexo feminino. Tal dimensão apresenta-se como eixo interessante de análise em estudos futuros sobre as Parcerias Trissetoriais, 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 Trissetoriais, 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 apresenta-se como um aspecto relevante de análise das Parcerias Trissetoriais, não só porque problematiza uma das possibilidades de sustentação das iniciativas no longo prazo, mas também porque pode implicar em uma transformação do Estado em direção à oferta de políticas públicas menos estadocêntricas, uma das virtudes que a literatura associa às colaborações público-privadas na gestão social. No que diz respeito à inserção das Parcerias Trissetoriais 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.

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 articulam-se em torno das Parcerias Trisetoriais.

Percebe-se, pela análise das experiências, que a distribuição de papéis entre atores da sociedade civil, Estado e mercado obedece ao padrão tradicionalmente encontrado em outras iniciativas de intervenção em problemas sociais. O Estado e atores empresariais concentram suas ações nas Parcerias Trisetoriais no financiamento de atividades, ao passo que as OSCs encarregam-se 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, processa-se a partir dos papéis tradicionais de financiador e financiado. No caso do P1MC, a entrada de atores empresariais dá-se 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 Trisetoriais parecem refletir muito mais as experiências socialmente construídas pelos atores, originando-se fundamentalmente em práticas recorrentes no cotidiano dos atores e menos em modelos inovadores de articulação colaborativa.

Com o transcurso das interações entre os parceiros, transformações nos papéis vão acontecendo, bem como começam a se manifestar embates entre racionalidades e formas de atuação típicas da sociedade civil, Estado 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.

Reproduzindo dinâmicas encontradas com certa frequência em outras experiências de parcerias em projetos sociais, os financiadores acabaram projetando demandas de avaliação das Parcerias Trisetoriais. Assim, os métodos de avaliação, nos casos estudados, foram desenhados após a operação dos programas e projetos, refletindo um fenômeno típico do universo e racionalidade 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.

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 Trissetoriais 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 Trissetoriais, constituem-se em fenômenos permeados por maior complexidade, nos quais racionalidades 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.

Quando se focaliza a análise nos papéis desempenhados pelos atores nas diferentes dimensões desses programas e projeto, percebe-se que práticas tradicionais perduram e são reproduzidas pelas organizações da sociedade civil, do Estado e do mercado nas Parcerias Trissetoriais 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 Estado aparecem como financiadores e indutores da avaliação das iniciativas. A preocupação maior das OSCs concentrou-se na formulação dos programas e projeto analisados, fazendo com que a dimensão de avaliação fosse problematizada após a operação das iniciativas. Tal característica também manifesta-se em várias políticas públicas implementadas pelo Estado 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 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 racionalidades e visões projetadas sobre a operação ideal dos programas e projetos acabam manifestando-se entre implementadores e financiadores, sendo que, em muitos casos, a indução da avaliação dá-se através dos financiadores.

Todo esse quadro parece indicar que, apesar da construção de parcerias entre atores da sociedade civil, do Estado e do mercado, a trissetorialidade 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 bissetorialidade, havendo a indução de dois processos de avaliação distintos na iniciativa, como exemplifica a experiência do P1MC nessa dimensão.

Nas três Parcerias Trissetoriais analisadas reproduzem-se os papéis tradicionais das OSCs, dos órgãos governamentais e dos atores de mercado nos projetos sociais realizados em colaboração. Empresas e o Estado financiam as atividades, enquanto as organizações da sociedade civil desenvolvem metodologias de intervenção em problemas sociais. Para muitos autores, 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) e Selsky e Parker (2005) têm como discurso a construção compartilhada de iniciativas de atuação sobre os problemas sociais que remetem às Parcerias Trissetoriais 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 na esfera pública 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, de Estado e dos mercados na construção de políticas e projetos sociais.

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 das Parcerias Trisetoriais 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 provisão de políticas sociais, além de serem compartilhadas, em determinadas áreas, com atores da sociedade civil e do mercado. Assim, dizer que as Parcerias Trisetoriais analisadas indicam caminhos em direção a 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, nas 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.

## 5. Considerações Finais

Parcerias Trisetoriais têm assumido lugar central no discurso contra os problemas sociais em diferentes partes do mundo. Na era da massificação midiática do apoio à inclusão social, o apoio a esse tipo de parceria assume a aura de politicamente correto. No entanto, existem abismos entre boas intenções e ações concretas capazes de gerar resultados desejados. A compreensão desse descompasso representa não apenas um importante avanço em direção à modernização da intervenção social, mas também constitui uma promissora agenda de pesquisa no campo das políticas públicas.

Iniciativas de modernização das políticas públicas que representam aspirações de longa data dos movimentos sociais são vistas como inerentes e umbilicalmente associadas às parcerias em projetos sociais. Participação popular, aproximação entre o Estado e as comunidades, responsabilização de empresas quanto aos seus impactos socioambientais e convergência de esforços no combate aos problemas sociais em detrimento de embates ideológico-partidários são alguns dos pressupostos que levam à idealização das parcerias como um excelente mecanismo para aumentar a efetividade dos projetos sociais. A urgência de efetivação e o caráter de novidade associados às Parcerias Trisetoriais acabam por encobrir aspectos de suma importância para análise dessas práticas de ação social, bem como implicitamente difundem como automáticos os ganhos advindos de qualquer prática de parceria. Parcerias Trisetoriais acabam sendo assumidas como expressão da maturidade democrática das sociedades em equacionar seus problemas sociais na esfera pública.

Um olhar mais detido sobre esses esforços de modernização da gestão social revela armadilhas e paradoxos. A literatura sobre Parcerias Trisetoriais, muito escassa e produzida, sobretudo, por agências de fomento ao desenvolvimento, focaliza exageradamente os mecanismos de construção de parcerias, principalmente através de abordagens centradas nas relações interpessoais de cooperação entre representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado. Essas variáveis, apesar de terem sua importância nas parcerias, não são as mais relevantes e indicam uma excessiva concentração de

preocupações nas parcerias em si, em detrimento de seus desdobramentos sobre a esfera pública e a construção da cidadania.

Apesar do apoio que as parcerias despertam, raras são as ações que efetivamente constroem-se sob essa perspectiva de cooperação. Muito comuns são as articulações entre atores de Estado e organizações da sociedade civil ou entre empresas e OSCs. Pouquíssimas iniciativas envolvem a ação conjunta desses três grupos de atores e, na maioria delas, não há equilíbrio de poder e ação, como a expressão parceria pareceria indicar. Em uma mesma dinâmica de cooperação, podem aparecer simultaneamente embates, conflitos e estratégias de cooptação, apontando a necessidade de se descortinar interesses, estratégias e capacidades dos atores na promoção de suas agendas implícitas e daquelas pactuadas na parceria. Fenômenos nefastos da construção de políticas públicas brasileiras, como o assistencialismo, o paternalismo, o nepotismo e o insulamento tecnocrático podem se perpetuar dentro das Parcerias Trissetoriais, dando outra configuração aos seus esperados desdobramentos sobre a esfera pública.

É justamente quando se analisa os desdobramentos das Parcerias Trissetoriais sobre a construção da tão desejada sociedade igualitária, que se descortinam as armadilhas advindas dessas práticas. Essas parcerias encontram espaço e apoio tanto nos corações e mentes que enxergam a boa sociedade como menos Estado e mais mercado, quanto nos que acreditam em mais sociedade civil e menos Estado e/ou mercado. Além disso, perde-se de vista as dinâmicas de conflito que operam na vida em sociedade e sua importância na transformação social, dando-se lugar à concepção de que mercados, sociedade civil e Estado podem e devem coexistir harmonicamente. Para além de visões simplistas e dicotômicas, o encontro entre Estado, sociedade civil e mercado é marcado pela complexidade. A perda de relevância das instituições políticas tradicionais e a perda de centralidade da esfera pública nas sociedades contemporâneas são fenômenos estruturais que podem tanto levar a novos espaços de construção da cidadania, quanto à reprodução das estruturas de exclusão sob novas roupagens, pretensamente inovadoras.

Se cabe aos envolvidos na modernização da intervenção nos problemas sociais avançar na construção de parcerias trissetoriais, é urgente não se perder de vista as armadilhas que essa perspectiva carrega. Parcerias trissetoriais podem se perder no limbo pauterizado de outras lutas emancipatórias, que tem feito de expressões como participação popular, desenvolvimento local e descentralização jargões de grande efeito simbólico, mas não tanta concretude na agenda do Estado, OSCs e empresas na construção de sociedades que apresentem uma esfera pública marcada por interações mais democráticas e horizontalizadas. Todo esse quadro coloca renovados desafios à pesquisa sobre gestão social, reforçando a importância de que agendas de investigação sobre as Parcerias Trissetoriais avancem tanto na produção científica brasileira, quanto internacional.

Novas pesquisas, ampliando o número de experiências analisadas, tanto em países em desenvolvimento, quanto nas economias centrais, de forma a estabelecer comparações entre as realidades políticas e socioeconômicas de cada país ou região, bem como levando em consideração a evolução ao longo do tempo das experiências concretas de Parcerias Trissetoriais, podem ampliar a discussão acerca dos desdobramentos dessas práticas colaborativas sobre a esfera pública. Estudos ulteriores nessa perspectiva podem superar as limitações inerentes à pesquisa que gerou este artigo, ampliando e trazendo novos avanços para a consolidação das preocupações e objetos de estudo presentes na agenda das investigações que não se resumem a discutir a modernização das políticas e projetos sociais em si mesmos, mas se voltam, sobretudo, para as suas implicações na construção de sociedades marcadas por níveis mais avançados de democratização e exercício da cidadania na esfera pública.



## Referências

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: *Anais do IV Encontro da SEP*, Porto Alegre: SEP, 1999, p. 1- 20.
- ALVES, M. A. O Conceito de Sociedade Civil: em busca de uma repolitização. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 11, p. 141-154, 2006.
- BEGHIN, N. *A filantropia empresarial: nem caridade, nem direito*. São Paulo: Cortez, 2005.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- COHEN, J. L.; ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. New Baskerville: MIT , 1994.
- COSTON, J. M. A model and typology of government - NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quaterly*, 27, n. 3, p. 358-382, sep., 1998.
- FISCHER, R., MENDONÇA, L.R.; BOSE, M. Desafios da Atuação Social através de Alianças Intersetoriais. In: *Seminários em Administração da FEA-USP*, 6, 2003.
- FLIGSTEIN, N. Habilidade Social e a Teoria dos Campos. *Revista de Administração de Empresas*, São Palo, v. 47, n. 2, p. 61-80, abr/jun 2007.
- GARCIA, N. *O negócio do social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar , 2004.
- GOHN, M. G. *Teoria dos Movimentos Sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 2000.
- GORDENKER, L.; WEISS, T. G. *NGOs, the United Nations and global governance*. Boulder, Colorado, USA: Lyne Rienner Publishers, 1996.
- MEIRELLES, C. *Alianças e Parcerias*. S. P.: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.
- NAJAM, A. NGO Accountability: a conceptual framework. *Development Policy Review*, v. 14, p. 339-353, 1996.
- PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social. In: SANTOS, B. S. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- PELIANO, A. M. T. M. (coord.) *A iniciativa privada e o espírito público: a ação social das empresas do Sudeste brasileiro*. Brasília: IPEA, 2000.
- PREFONTAINE, L.; RICARD, L.; SICOTTE, H.; TURCOTTE, D.; DAWES, S. S. *New Models of Collaboration for Public Service Delivery: worldwide trends*, 2000.
- 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. *Journal of Management*, 2005.
- SPINK, P. K. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. *Revista de Administração da USP*, São Paulo, v. 34, n. 15, p. 61-68, jan., 1999.
- TENDLER, J. *Bom governo nos trópicos*. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: ENAP, 1998.
- TEODÓSIO, A. S. S.; ALVES, M. A. Teoria Crítica e a Desnaturalização do Terceiro Setor: a urgência de novas sínteses In: *Anais do ENEO*. Porto Alegre: ANPAD, p.1-17, 2006.
- VERNIS, A. et al. *Nonprofit Organizations – challenges and collaboration*, 2007.

