

# Capítulo 1

## Alianças e parcerias: um caminho para o desenvolvimento

A PROPOSTA DE COLABORAÇÃO entre as organizações da sociedade civil e as organizações de mercado não é nova. Há cerca de uma década, entretanto, emergiu como uma das mais fortes estratégias para promover o desenvolvimento social sustentado. Os avanços e as mazelas que podem ser contabilizados nesses anos de predomínio de políticas neoliberais estão criando uma convergência de opiniões sobre a necessidade de integrar diversos agentes econômicos no esforço de promover o desenvolvimento. É uma visão integradora que está acima de fundamentos político-ideológicos de qualquer teor, porque se fundamenta em duas constatações irrecorríveis e intercorrentes: a primeira, de que as necessidades e as carências das populações em situação de exclusão ampliam-se e aprofundam-se com tal intensidade e velocidade que superam, em muito, qualquer possibilidade de atendimento vindo, exclusivamente, da atuação dos órgãos governamentais ou das organizações da sociedade civil.

A segunda constatação é que o processo de globalização econômica universalizou também a exclusão social. Isto quer dizer que não há fronteiras para conter uma miséria que se movimenta entre países indiferentemente ricos ou pobres e que se torna cada vez mais visível, na medida em que a tecnologia da informação permite documentá-la e divulgá-la amplamente, tornando mais evidente sua iniqüidade.

Para concretizar a idéia da colaboração entre as organizações sociais e o mundo dos negócios em uma sociedade capitalista, é preciso assegurar que ambos os parceiros da aliança sejam legítimos e igualmente poderosos. O uso que se faz aqui da palavra poderoso é bastante próximo do termo *empowered*, o qual em inglês tem um significado próximo de "empoderado" ou "apoderado". Isto é, alguém ou alguma organização que é enriquecida em sua legitimidade política e institucional. Esta atribuição de poder organizacional às entidades que estabelecem uma parceria constitui-se em uma das características essenciais ao sucesso da aliança, porque define o grau de equilíbrio com o qual os parceiros construirão um relacionamento de confiança.

As características organizacionais de cada entidade participante de uma aliança de cooperação influenciam a configuração e o desempenho da parceria. Para identificar essas características e o impacto delas nesses relacionamentos interorganizacionais, o modelo explicativo da trissetorialidade mostra-se muito adequado. Este modelo, desenvolvido desde o início da década de noventa por diversos autores anglo-saxões, permite identificar a especificidade de cada tipo de organização por sua inserção setorial.

A concepção trissetorial nada mais é do que uma proposta de arranjo das organizações formais em uma tipologia que as cataloga em três categorias — Estado, Mercado e Terceiro Setor — de acordo com critérios predefinidos. Esses critérios variam pouco entre os au-

tores, destacando-se comumente: a origem do capital; a propriedade do capital, dos recursos financeiros e materiais e da pessoa jurídica; a formalização jurídico-legal; a responsabilidade legal e administrativa; o tipo de atuação/missão e de atividades-fim executadas pela organização.

A classificação das organizações formais existentes não é recente e sempre foi empregada ressaltando-se os critérios econômicos, como a origem do capital (privado, estatal, misto) e o tipo de produção (extração, transformação, comercialização etc). A proposta de uma classificação trissetorial baseada nessas características organizacionais adquiriu notoriedade na última década do século XX, em virtude da visibilidade do chamado Terceiro Setor. Ele emergiu de um relativo anonimato para uma posição de importância, quando se passou a destacar as formas de organizar a participação de pessoas em torno de atividades, interesses e objetivos comuns a certos segmentos da sociedade.

É um sistema classificatório que propõe agregar as organizações formais em três categorias: a primeira, das organizações diretamente vinculadas ao Estado; a segunda, aquelas que se definem por sua relação com o mercado e, a terceira, aquelas que, por sua vocação ou atividades prioritárias, referem-se à sociedade civil. Este modo de classificar as organizações atuantes no espaço social abre um leque de possibilidades para a proposição de alianças e parcerias e intensifica a potencialidade de multiplicar as formas de relacionamento entre organizações de diferentes setores. Essa pluralidade de características organizacionais que compõem o Estado, o setor privado e as organizações da sociedade civil desvenda caminhos inovadores para a realização de ações de efetiva transformação social<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> FISCHER, Rosa Maria & COMINI, Graziella. "The question of partnership between public agencies and civil society in implantation of public policies: a case study in Brazil". Paper apresentado na 3ª Conferência da ISTR, Genebra, 1998.

O modelo trissetorial contém, como característica particularmente importante de sua configuração, as áreas de interseção dos setores, as quais asseguram a consistência do conjunto e, nelas, a presença de organizações híbridas, que não apenas fazem a interface mas carregam em si atributos de mais de um setor. São nessas áreas e através dessas organizações que se torna possível o fluxo de ações capazes de superar as debilidades específicas de cada setor, ao mesmo tempo que se potencializam as características alavancadoras das instituições em interação.

Considerando que tanto o conceito da trissetorialidade quanto a proposição de se estabelecerem arranjos de cooperação entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil sejam noções relativamente novas no país, o objetivo deste livro é disseminar informações e idéias que permitam consolidar a proposta de parcerias e alianças estratégicas como caminho viável para se obter desenvolvimento e justiça social. Tal postura não ignora a existência de divergências de opiniões acerca da precisão conceitual e empírica do modelo trissetorial. Tampouco omite os conflitos teóricos e ideológicos subjacentes às noções de sociedade civil e de Terceiro Setor. São questionamentos importantes que devem ser feitos para prosseguir na busca de conhecimentos sólidos sobre a realidade social. Contudo, além dessa busca, é possível trabalhar com tais referenciais teóricos ainda em construção para propor formas de atuação exequíveis no cenário atual e focadas no intento de um desenvolvimento social integrado e sustentado.

O Brasil passa por um processo de transição, no qual o rearranjo das funções do Estado, a consolidação da economia de mercado e o aperfeiçoamento do funcionamento de instituições democráticas podem propiciar o surgimento de arranjos inovadores entre os três setores.

O processo de estabilização da economia brasileira, baseado na restauração do valor da moeda, é um dos fatos que ma

ção na história recente do país. Após décadas de convivência com um processo inflacionário extremamente desestabilizante, o Brasil busca, desde 1994, a obtenção de indicadores econômicos que permitam sua inserção na economia globalizada. O país vem assumindo um papel de destaque na economia Sul-Americana sem, no entanto, conseguir reverter indicadores sociais que fazem dele um país de paradoxos, que abriga *ilhas de desenvolvimento* ao lado de regiões assoladas pela pobreza.

Esse cenário social insere-se em um quadro maior de grandes transformações políticas que tiveram lugar ao longo dos últimos anos, quando o país experimentou um conturbado processo de transição política, fechando um ciclo de dominação autoritária que durou mais de vinte anos. Ao processo de democratização juntaram-se as iniciativas de liberalização da economia, incluindo amplas medidas de privatizações; e a descentralização política e administrativa, caracterizando uma situação em que o Estado retira-se, crescentemente, da provisão de bens e serviços, abrindo espaço para o surgimento e a ascensão de *novos atores* no cenário social e político da nação.

Compreender esse cenário e suas tendências é uma premissa essencial para contextualizar as proposições de desenvolvimento fundamentadas na formação de parcerias.

## **A POTENCIALIDADE DAS PARCERIAS**

O desenvolvimento capitalista brasileiro tem sido marcado pela forte presença estatal e pela expectativa que a população tem de que os serviços públicos sejam prestados diretamente pelo *Estado*. Embora o direito de associação — com finalidades econômicas ou cívicas — esteja constitucionalmente assegurado, o Estado brasileiro, historicamente, sempre desempenhou um forte papel de autoridade na criação e na fiscalização de organizações privadas de qualquer natureza.

O sistema jurídico brasileiro assemelha-se ao da maioria dos países pautados no Direito Romano. A legislação pertinente a organizações da sociedade civil não é um conjunto único, mas encontra-se dispersa nos textos do Código Civil e na legislação tributária. As principais categorias jurídicas nas quais as organizações da sociedade civil se enquadram, a *associação* e a *fundação*, contam com a isenção de tributos, tais como o Imposto de Renda e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Entretanto, dois aspectos considerados potencializadores do Terceiro Setor estão notavelmente ausentes na legislação brasileira: a distinção, na finalidade das organizações sem fins lucrativos, entre *benefício público* (como no caso de uma entidade de caridade) e *benefício privado* (como em uma entidade de ajuda mútua); e a possibilidade de realização de deduções do imposto de renda devido sobre doações feitas às organizações beneficentes e sem fins lucrativos.

A concessão do status de *utilidade pública* — em nível federal, estadual ou municipal — permite às organizações beneficiadas gozarem do direito de obtenção de fundos públicos e concede a dedutibilidade de doações, no caso dos impostos federais. Apenas uma minoria de organizações dispõe desse status e sua concessão foi fortemente manipulada como forma de distribuição de favores e de obtenção de apoio político.

Empregando o *clientelismo* e o *paternalismo* — a oferta de benefícios em troca de lealdade política — freqüentemente as entidades associativas e beneficentes eram envolvidas em escândalos, nos quais as acusações mais freqüentes eram de fraude fiscal e a apropriação indébita de recursos públicos. Em 1999 entrou em vigência a lei 9790, que criou a figura da OSCIP — Organização da Sociedade Civil de Interesse Público — e normatizou os procedimentos para qualificar pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como en-

tidades idôneas para recorrerem aos fundos públicos e estabelecerem parcerias e convênios com os órgãos da Administração Pública.

Estas mudanças do ordenamento jurídico, algumas já implementadas e outras ainda em processo de elaboração e aprovação, indicam o crescimento da importância das organizações do Terceiro Setor no protagonismo do desenvolvimento social no Brasil. Assim como elas são percebidas como as entidades que estão aptas para estabelecer um relacionamento de cooperação com o Estado, com outras organizações da sociedade civil e com o setor privado.

A promoção de reformas por parte do Governo Federal que favorecem o Terceiro Setor propõe substituir o padrão de atuação social direta do Estado por um papel intermediador e potencializador de iniciativas da sociedade. O modelo proposto pelo Programa Comunidade Solidária, do Governo Federal, estimula explicitamente a parceria entre os três setores, criando projetos abrangentes mas que propiciam a ação local e um relacionamento intenso dos parceiros entre si.

O continuado processo de redução das atividades do Estado na prestação de serviços públicos tem contribuído também para a formação de alianças entre empresas e organizações da sociedade civil. Embora ainda seja incerto e discutível o resultado desse processo para a população, o fato de o Estado estar desocupando espaços, privatizando organizações públicas e delegando a operação de programas sociais tem como resultado o estímulo e a criação de oportunidades para a formação de parcerias.

Quando se discute esta tendência com as organizações envolvidas em alianças intersetoriais, elas ressaltam sempre que não pretendem substituir a ação do Estado tampouco liberar o Governo de suas responsabilidades e obrigações em relação à sociedade civil. Por isso, muitos projetos focados em aperfeiçoar os serviços públicos visam, de fato, influenciar a elaboração das políticas sociais e fortale-

Parcerias

cer a comunidade para que ela exerça o controle sobre a operacionalização dessas políticas.

As organizações da sociedade civil vêm ganhando, deste modo, maior consistência institucional e novas competências organizacionais. Percebidas como instituições legítimas para estabelecer uma aliança de colaboração com o Estado e com empresas dispostas a realizar algum investimento social, estas entidades assumem "status" mais elevado e devem estar bem capacitadas, em termos técnicos, administrativos e gerenciais, para desempenhar seu papel na realização dos resultados que inspiraram a parceria.

Do lado das organizações de mercado a proposição de participar de alianças intersetoriais vem preencher uma necessidade de expandir e concretizar a função social da empresa. Esta necessidade tornou-se prioritária quando a tecnologia da informação tornou acessível ao público em geral as características das políticas organizacionais e do comportamento empresarial. Valores intangíveis como o capital social, os padrões éticos, a cultura da qualidade ganharam um peso significativo na avaliação da performance empresarial e começaram a atuar como diferenciais de competitividade no mercado consumidor e na arena dos negócios globalizados.

No Brasil, os indícios dessas mudanças podem ser encontrados na virada da década de oitenta para noventa, quando as empresas começam a se diferenciar por estabelecerem políticas de preservação do meio-ambiente e renovação dos recursos naturais; e por criarem serviços de atendimento ao cliente e códigos de respeito aos direitos do consumidor. A sensibilização com os problemas de exclusão social e as iniciativas de apoiar ações voltadas para a redução dos déficits sociais começam a surgir um pouco mais tarde, a partir da segunda metade dos anos noventa.

Inspiradas pelos padrões de uma filantropia empresarial que sempre existira de forma difusa e assistemática, as iniciativas de

atuação social empresarial vêm, gradativamente, transformando-se em ações estruturadas e permanentes, que exigem uma definição estratégica além de planejamento e operação cuidadosos. Nesse contexto, as alianças intersetoriais asseguram benefícios para todas as organizações em interação: ONG's e organizações públicas beneficiam-se de conhecimentos e práticas profissionais das organizações de mercado e estas absorvem a experiência, a flexibilidade e a metodologia de trabalho das entidades do Terceiro Setor.

A agregação dessas diversidades não é um desafio simples, mas tem se mostrado uma experiência enriquecedora em todos os casos estudados. Como tal, as alianças estratégicas intersetoriais despontam como um dos mais promissores meios de estimular o fortalecimento de uma sociedade democrática, na qual organizações de diferentes tipos estabelecem uma rede de cooperação para atingir objetivos comuns e sustentáveis de desenvolvimento social.