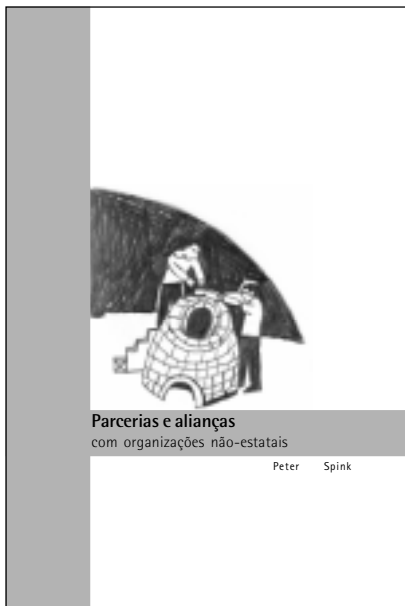




## **Parcerias e alianças** com organizações não-estatais

Peter Spink



um projeto de:



**PÓLIS**  
INSTITUTO DE ESTUDOS,  
FORMAÇÃO E ASSESSORIA  
EM POLÍTICAS SOCIAIS



**GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA**  
INICIATIVA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS E  
FUNDAÇÃO FORD COM APOIO DO BNDES

apoio:



**Banco Interamericano  
de Desenvolvimento**

Esta série de cadernos faz parte do Programa de Disseminação de Inovações e Práticas Inovadoras em Gestão Pública Sub-nacional, um projeto realizado em conjunto pelo Instituto Pólis, o Programa Gestão Pública e Cidadania-EAESP/FGV e o CEDEC, com apoio do



## **BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Coordenação do Programa: Peter Spink (Programa Gestão Pública e Cidadania, EAESP/FGV), Silvio Caccia Bava e Veronika Paulics (Instituto Pólis)

Coordenação das publicações: Veronika Paulics

Capa, projeto gráfico e editoração: Renato A. Fabrigo

Ilustrações: Andrés Sandoval

### **Instituto Pólis**

Diretoria: Jorge Kayano (presidente), José Carlos Vaz (secretário executivo), Maria Elisabeth Grimberg e Nelson Saule Jr.

Equipe Técnica: Ana Claudia Chaves Teixeira, Anderson Kazuo Nakano, Anna Luiza Salles Souto, Christiane Costa, Francisco de Oliveira, Hamilton José Barreto de Faria, Jane Casella, Janaina Valeria de Mattos, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Maria do Carmo A. A. Carvalho, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Raquel Rolnik, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Silvio Caccia Bava, Sônia Oliveira, Veronika Paulics

Equipe Administrativa: Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Patrícia Gaturamo, Rosângela Maria da Silva Gomes

### **Programa Gestão Pública e Cidadania - EAESP - FGV**

Coordenação: Marta Ferreira Santos Farah e Peter K. Spink

Equipe: Fabiana Sanches, Fernanda Martinez de Oliveira, Helio Batista Barboza, Ilka Camarotti, Juliana Spink, Luiz Mario Fujiwara, Marlei de Oliveira, Patricia Laczynski, Ricardo Bresler, Viviane Nouvel Alessio

Comitê Técnico: Edna M. Ramos de Castro (NAEA/UFPA), Elizabeth Leeds (Fundação Ford), Fernando Guilherme Tenório (EBAP-FGV), Grazia de Grazia (FASE), Humberto Marques Filho (PPGA/UFPB), Jorge Terena (COIAB), José Antonio Gomes de Pinho (NPGA/EA-UFBA), Lauda da Veiga (Fundação João Pinheiro), Luis Roque Klering (PPGA/UFRS), Marlene Libardoni (AGENDE), Marta Prochnik (BNDES), Nancy Cardia (NEP/USP), Pedro Jacobi (Procam-USP), Silvio Caccia Bava (Instituto Pólis), Sueli Carneiro (Geledés), Thereza Lobo (CEPP)

#### **CATALOGAÇÃO NA FONTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO**

SPINK, Peter K.

Parcerias e alianças com organizações não-estatais. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 80p.

1. Parcerias. 2. Organizações Não-Estatais. 3. Desenvolvimento Local.
4. Pobreza. 5. Experiências Inovadoras. 6. Políticas Públicas. I. Pólis.
- II. Programa Gestão Pública e Cidadania. III. Título.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

# Apresentação

Bancos de dados com experiências de gestão pública municipal que estejam disponíveis para consulta não faltam. Desde projetos de modernização interna à prefeitura até atendimento direto às crianças que estão nas ruas, passando pela construção de uma infra-estrutura urbana que garanta a acessibilidade a toda a população e chegando à democratização das relações entre governo e sociedade, de tudo isso, e muito mais, pode-se encontrar exemplos em diversas publicações impressas ou disponibilizadas na internet. Só nos bancos de dados do Instituto Pólis e do Programa Gestão Pública e Cidadania, da EAESP/FGV, há cerca de quatro mil experiências descritas para quem estiver procurando soluções para problemas enfrentados pela administração pública municipal. O desafio que se apresenta hoje é compreender o que faz estas experiências surgirem, se consolidarem, se perpetuarem e se disseminarem. Não temos a resposta. O que temos, e apresentamos nesta série de cadernos, fruto de um projeto conjunto entre Pólis e o Programa Gestão Pública e Cidadania, com apoio do BID, é a primeira tentativa de sistematizar de forma mais geral alguns dos elementos que consideramos os mais significativos e presentes no conjunto das experiências analisadas. Esperamos que os que assumem cargos executivos ou legislativos nos mais de 5500 municípios brasileiros, bem como as lideranças sociais e os pesquisadores interessados na questão municipal, possam propor e implementar novas formas de gerir o que é público, levando em conta essencialmente o seu caráter inclusivo e democrático.

## Histórico

Em 1992, já quase terminando o mandato dos primeiros prefeitos eleitos após a Constituição de 1988, começavam a chamar a atenção as novas soluções que estes prefeitos haviam encontrado para atender as diversas demandas da população. Estas experiências de administração pública buscavam inverter as prioridades que antes regiam o cenário: em vez de perpetuar as desigualdades, procuravam desencadear mecanismos que favorecessem a inclusão de parcelas da população sempre excluídas, em vez de favorecer o segredo que sempre marcou as tomadas de decisões, procuravam tornar transparente a gestão, implementando mecanismos de participação na elaboração e decisão de políticas. Constatava-se que estas experiências inovadoras promoviam a melhoria da qualidade de vida e aprofundavam a democracia, indo na contracorrente do neoliberalismo que chamava a atenção para a falência de qualquer ação estatal. O Instituto Pólis, a partir de sua participação em diversas redes e do seu trabalho de pesquisa em gestão pública, tomou conhecimento de diversas destas iniciativas inova-

doras em gestão pública municipal e, sistematizou-as na forma de fichamentos: "Experiências Inovadoras de Gestão Municipal".

O sucesso da publicação levou o Instituto Pólis e a Fundação Friedrich Ebert a criarem um boletim mensal que divulgasse idéias para a ação municipal. Em dezembro de 1993 nasce o Boletim DICAS – Idéias para ação municipal. Desde o início o principal objetivo do DICAS era apresentar, de forma didática e simples, experiências ou propostas bem sucedidas de políticas públicas. Desta forma, buscava-se contribuir para capacitar prefeitos, vereadores e lideranças municipais, oferecendo-lhes contato com o que havia de inovador em gestão pública no Brasil. O Boletim teve uma ótima recepção, sendo utilizado para capacitação de funcionários públicos, para elaboração de propostas de lei, para criar novas soluções às demandas apresentadas pela população, para capacitar conselheiros e municiar as diversas organizações da sociedade civil na proposição de políticas alternativas àquelas tradicionalmente encetadas pelos governos. Em 2000, o BNDES apoiou a produção e distribuição de uma coletânea com 125 Dicas. O livro foi enviado para todas as prefeituras que estavam encerrando sua gestão e também para as atuais, tendo ultrapassado a tiragem de 20 mil exemplares.

Embora o Boletim DICAS tenha sido sempre bem recebido, uma das dificuldades encontradas ao longo dos anos foi a captação de novas experiências inovadoras. Todo o trabalho do Instituto Pólis estava apoiado em sua participação em diversas redes e fóruns bem como no contato direto com prefeituras, legisladores, lideranças. Por um lado, isso garantia a fidedignidade das experiências e propostas divulgadas. Por outro lado, limitava o campo de captação do que se passava de novo no Brasil. A grande dificuldade era (e continua sendo) as prefeituras registrarem suas experiências, buscando divulgá-las. Vários fatores interferem, sendo o principal a falta de tempo. Não havendo tempo para tudo o que se pretende fazer ao assumir uma gestão municipal com ganas de trabalhar e melhorar a vida dos munícipes, não são priorizadas a divulgação sistematizada das políticas públicas da gestão. E, na medida em que se aproxima o final da gestão, os governos municipais intensificam o ritmo de atividades, procurando solucionar o máximo possível de problemas. Por conta disso, deixam de lado a reflexão e a avaliação sobre as ações realizadas. O final de gestão, com a dispersão da equipe, significa a perda da memória das realizações e dificuldades daqueles quatro anos de trabalho.

Em 1996, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, numa iniciativa conjunta com a Fundação Ford (e atualmente contando com o apoio do BNDES), criou o Programa Gestão Pública e Cidadania para premiar experiências inovadoras em gestão pública local. O Programa conta com o apoio de um Comitê

Técnico com representantes de diversas instituições, inclusive o Instituto Pólis. São premiadas experiências com mais de um ano de efetivo funcionamento, que levam não só à melhoria na qualidade do serviço mas que também promovem um impacto direto na construção da cidadania. Mais importante que o prêmio (embora o prêmio permita dar visibilidade para que a gestão conquiste apoio e financiamento para sua política ou programa) é garantir que as prefeituras divulguem suas experiências. O programa funciona com ciclos anuais de avaliação de inovações submetidas por entidades de governos sub-nacionais (estados, municípios e as organizações próprias dos povos indígenas). A seleção é feita por profissionais, pesquisadores e membros de organizações da sociedade civil. A divulgação dos projetos é um processo constante durante o ano e inclui livros, cópias de resumos disponíveis em papel e na internet. As experiências passaram a compor um banco de dados que pode ser consultado por prefeitos, vereadores, lideranças, diversas organizações, pesquisadores, etc. O próprio Boletim DICAS passou a se alimentar também deste banco de dados.

Outras iniciativas foram surgindo ao longo dos anos 90, procurando chamar a atenção para as diversas respostas que estavam sendo criadas em alternativa às velhas formas desgastadas de gerir o que é público. A Rede de Banco de Dados em Gestão Local, é um anel na internet (<http://www.web-brazil.com/gestaolocal>) que permite acessar diversas destas iniciativas, inclusive o Programa Gestão Pública e os DICAS. Para alguns pesquisadores, as experiências inovadoras surgem por conta da falta de recursos municipais para atender a demanda de uma população cada vez mais empobrecida. Para outros, as inovações são fruto do processo de urbanização acelerado e do avanço tecnológico que permite encontrar novas respostas para velhas questões. Para outros, ainda, as experiências inovadoras são decorrentes do processo de democratização do País, levando os diversos segmentos da população a exigir o que têm direito de receber. E do conflito entre os interesses dos diversos grupos sociais, surgem novas formas de gestão pública. Dificilmente se poderá isolar um ou outro fator na explicação do surgimento destas experiências inovadoras. Na prática e no contexto de cada experiência, há, de fato, uma variedade de razões a serem encontradas.

Constata-se que a divulgação de experiências inovadoras provoca os governantes a procurarem diferentes respostas para as novas e velhas questões de administração pública com as quais se deparam. Inúmeras experiências foram replicadas, adaptadas ou não. Uma avaliação realizada pelo CEDEC - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, no âmbito deste projeto conjunto, constatou que tanto o Programa Gestão Pública e Cidadania quanto o Boletim DICAS, com suas estratégias diversificadas de difusão servem como estímulo e referência para a elaboração de novas soluções em políticas públicas.

Programas como Médico de Família e Bolsa-Escola, iniciadas e multiplicadas em nível local, já se tornaram, inclusive, políticas federais. Formas inclusivas de gestão como o Orçamento Participativo podem ser encontradas em diversos municípios brasileiros, não mais se restringindo aos municípios que os criaram. E estão surgindo outros exemplos, idéias e técnicas de ação que são transferidas de uma parte do País para a outra, a indicar que um passo importante começa a ser dado na construção de uma gestão pública com cidadania.

## Arcabouço institucional

O objetivo geral desta série de textos é apoiar estas caminhadas. Pretende ser um instrumento de formação que relacione as experiências inovadoras com os resultados que podem ser almejados em cada um dos aspectos elencados e também compreender o arcabouço institucional que há por trás das experiências consideradas inovadoras. Os bancos de dados existentes são a matéria-prima para a elaboração destes textos que se voltam para a tentativa de explicitar o que faz as experiências surgirem, se consolidarem e se disseminarem.

Da análise do acervo de experiências integrantes dos nossos bancos de dados destacamos alguns temas e procuramos pessoas que tivessem uma bagagem teórica e prática que pudessem acrescentar um novo olhar ao nosso olhar sobre as experiências.

Algumas perguntas deram rumo a esta série de textos. Perguntamo-nos, por exemplo, que tipo de ações um governo local pode estar implementando para favorecer o desenvolvimento e até que ponto as decisões das prefeituras, isoladas de uma articulação maior, num contexto macro, podem definir este desenvolvimento?

Ou ainda, o que tornam efetivas as parcerias nos casos estudados? O que significa estabelecer parcerias que não sejam apenas de caráter formal, "para inglês ver", ou para conquistar o apoio dos diversos atores locais, mas que proporcionem efetivamente aporte de recursos de todas as ordens para alcançar os objetivos?

Fala-se muito em Reforma do Estado nas esferas federal e estadual, mas não se toca muito no assunto nos governos locais. As experiências registradas apontam a existência de uma outra reforma do estado em curso em âmbito local. Que alternativas os municípios têm apresentado para alterar o funcionamento da máquina administrativa para que esta esteja a serviço da cidadania e da melhoria da qualidade de vida?

Como o incentivo à existência de instâncias de participação popular (como Conselhos e Orçamento Participativo) favorece a democratização das decisões do gover-

no local e a possibilidade de continuidade das políticas implementadas?

Com o processo de privatização, vários serviços públicos deixam de ser prestados diretamente pelo Estado. Nem por isso ele deixa de ser o responsável último para garantir que todos tenham acesso a esses serviços. Como o Executivo local vem regulando a prestação de serviços públicos? Como isso pode ser feito pelo governo local? Em tempo de escassez de recursos, como resolver o dilema entre atendimento universal e focal?

Como medir os resultados e quais resultados medir para identificar as iniciativas que são, de fato, contribuições importantes para o desenvolvimento humano sustentável, indo além da retórica de seus promotores?

Obviamente estes textos não conseguem dar conta de responder todas as perguntas, nem é esta a nossa pretensão. Tampouco buscamos uniformizar o que se entende por experiências inovadoras, e as diferentes visões permanecem presentes nos diversos textos.

Nesta parceria entre o Instituto Pólis e o Programa Gestão Pública e Cidadania, da EAESP/FGV, queremos contribuir para a reflexão do que seja uma administração pública municipal que promova a inclusão e aprofunde a democracia, e de qual é o papel de cada um dos atores presentes neste processo. Não é nosso objetivo chegar a conclusões, mas abrir caminhos de possibilidades e diálogos.

Esperamos que este trabalho ora iniciado possa ter continuidade abrangendo outros temas, pesquisadores, prefeitos, legisladores e lideranças sociais, cujo conhecimento e reflexão são fundamentais para enriquecer este processo.

## Fontes de informação

Os textos aqui publicados fazem referência principalmente a experiências que podem ser encontradas nas seguintes publicações:

- do Instituto Pólis

*Experiências Inovadoras de Gestão Municipal*, de Heloísa Nogueira, José Geraldo Simões Jr. e Marco Antonio de Almeida. Este texto, de 1992, faz parte da série Publicações Pólis e traz o fichamento de 51 experiências.

*50 DICAS - Idéias para a ação municipal: propostas e experiências em gestão municipal*, de José Carlos Vaz (org.). Também está incluído na série Publicações Pólis (Nº 24). É uma seleção de 50 Dicas publicados de 1993 a 1996.

*125 DICAS - Idéias para a ação municipal*, de Veronika Paulics (org.). Este livro, publicado em 2000, com o apoio do BNDES, é uma seleção de 125 Dicas publicados entre 1993 e 1999. Traz ainda alguns fichamentos elaborados especialmente para o BNDES.

Os 125 DICAS podem ser consultados também no sítio do Banco Federativo do BNDES: <http://federativo.bndes.gov.br/dicas>

Os DICAS mais recentes podem ser consultados no sítio do Instituto Pólis: <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas>

Pólis - Instituto de Estudos, Formação e  
Assessoria em Políticas Sociais  
Rua Conego Eugenio Leite 433 - Pinheiros  
São Paulo - SP - CEP 05414-010  
Telefone: (11) 3085-6877  
Fax: (11) 3063-1098  
e-mail: [polis@polis.org.br](mailto:polis@polis.org.br)  
<http://www.polis.org.br>

- do Programa Gestão Pública e Cidadania

Os relatórios de visita de campo dos vinte finalistas de cada ciclo de premiação estão publicados em livro:

Ciclo 1996: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Peter Spink e Roberta Clemente, foi publicado pela Editora FGV em 1997.

Ciclo 1997: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Luis Mário Fujiwara, Nelson Alessio, e Marta Farah, foi publicado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, em 1998.

Ciclo 1998: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Luis Mário Fujiwara, Nelson Alessio, e Marta Farah, foi publicado em 1999, pelo Programa Gestão Pública e Cidadania.

Ciclo 1999: *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Marta Farah e Hélio Barboza, foi publicado pela Editora FGV, em 2000.

O livro com os relatórios dos 20 finalistas do Ciclo 2000 ainda não está impresso. Pode-se ter acesso a versões abreviadas dos vinte programas no pequeno livro *Histórias de um Brasil que funciona*, publicado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania.

Para conhecer todas as experiências inscritas no Programa, visite o sítio na internet: <http://inovando.fgvsp.br>, onde se pode consultar o banco de dados.

O Programa Gestão Pública e Cidadania tem também uma série de publicações que relatam casos sobre soluções locais de redução de pobreza, alguns utilizados nesta série de cadernos:

*Parcerias e Pobreza: soluções locais na construção de relações socioeconômicas*, de Ilka Camarotti e Peter Spink, publicado pela Editora da FGV, 2000.

*Parcerias e Pobreza: soluções locais na implementação de políticas sociais*, de Ilka Camarotti e Peter Spink, publicado pela Editora da FGV, 2000.

*Alianças na redução de pobreza: realidades e desafios*, de Ilka Camarotti e Peter Spink, publicado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000.

Programa Gestão Pública e Cidadania  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo  
Fundação Getulio Vargas  
Av. Nove de Julho 2029, Prédio da Biblioteca 2º andar,  
São Paulo – SP – CEP 01313-902  
Telefone: (11) 281-7904 e (11) 281-7905  
Fax: (11) 287-5095  
e-mail: [inovando@fgvsp.br](mailto:inovando@fgvsp.br)  
<http://inovando.fgvsp.br>

## Agradecimentos

Agradecemos os autores (e seus colaboradores) desta série de textos, que se debruçaram sobre os bancos de dados, permitindo-nos um novo olhar sobre as experiências. Agradecemos também o trabalho de inúmeros pesquisadores e consultores que colaboraram, muitas vezes de forma anônima, para que fosse possível coletar dados e sistematizar a prática dos governos.

Agradecemos especialmente os municípios que assumiram na prática o discurso da importância de tornar transparentes as suas ações de seus governos e disponibilizaram as informações dos programas e políticas. Sem a prática cotidiana de tantas pessoas que se empenham na realização destas políticas, dentro e fora dos governos, e também a conseqüente disposição em expô-la para divulgação e análise, não teríamos matéria-prima para as pesquisas aqui publicadas. E também agradecemos os inúmeros apoios que nossas organizações receberam ao longo de tantos anos

para transformar as informações brutas em sistematizações disponibilizadas em bancos de dados públicos.

Queremos agradecer especialmente ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, e toda a equipe do Banco que acompanhou este projeto: sem este apoio, teria sido impossível a realização deste trabalho.

Peter Spink  
Silvio Caccia Bava  
Veronika Paulics

São Paulo, março de 2001.

# Parcerias e Alianças com Organizações Não-estatais

Peter Spink<sup>1</sup>

O que são organizações não-estatais e por que as prefeituras deveriam buscar formas de trabalhar em conjunto com elas? A resposta à primeira pergunta parece clara: organização não-estatal significa tudo que não é do governo, da administração pública direta ou indireta. Entretanto, ao pensar um pouco, esta resposta é o mesmo que uma pessoa se sentar a uma mesa de restaurante com o cardápio e dizer: "bom, eu sei o que eu *não* quero". De fato, tudo que não é estatal refere-se aos milhares de tipos diferentes de organizações, formais e informais, incluindo clubes, associações, empresas e grupos de ativistas, que encontramos no dia a dia fora da arena mais restrita das organizações do Estado, que podem ser nacionais, estaduais ou locais. Por exemplo, Secretarias Municipais, Empresas Municipais, Autarquias Municipais, Agências Estaduais, Programas Federais são organizações estatais. E tudo o que não tem ligação com o Estado é não-estatal? Teoricamente sim, mas na prática nem tanto.

Neste texto vamos olhar esta variedade e também buscar a resposta à questão "por que trabalhar em conjunto com elas?" usando dados colhidos do Programa Gestão Pública e Cidadania, que durante os últimos cinco anos vem coletando exemplos de práticas inovadoras de gestão de serviços públicos nos governos sub-nacionais brasileiros. Ao todo são 3400 experiências de Estados, Municípios e os governos próprios dos Povos Indígenas que mostram aquilo que é possível fazer ao criar ações e serviços que não somente melhoram a qualidade de vida das pessoas mas têm

---

<sup>1</sup> Peter Spink, Coordenador do Programa Gestão Pública e Cidadania - Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP).

também um impacto positivo na construção da cidadania. As experiências foram identificadas a partir de um programa de premiação anual, criado em 1996 pela Fundação Getúlio Vargas em São Paulo e a Fundação Ford, hoje apoiado também pelo BNDES.

Os objetivos do programa são: encorajar estados, municípios e as organizações autônomas dos povos indígenas a compartilhar com outros as abordagens que estão usando para resolver questões públicas e responder às necessidades da comunidade; avaliar e identificar os aspectos principais destas inovações e criar mecanismos para a disseminação ampla de abordagens práticas com potência para criar um governo eficaz.

Anualmente, distribuem-se convites através de uma mala direta para aproximadamente 25.000 pessoas e instituições buscando estimular membros de governos sub-nacionais a inscrever programas, projetos e atividades que consideram inovadores. Estes podem ser coordenados por qualquer organização sub-nacional do setor público, seja independentemente ou em conjunto com outras agências, jurisdições e organizações civis. Todos os inscritos precisam ter ao menos um ano de operação efetiva. A regra básica para as inscrições é de inclusão: se as pessoas envolvidas no programa, projeto ou atividade são da área pública e consideram inovador aquilo que fazem, e que isto pode ser aprendido por outros, a experiência será aceita e fará parte do banco de dados de Gestão Pública e Cidadania.

O programa Gestão Pública e Cidadania procure demonstrar a variedade de idéias e soluções possíveis que se encontram à disposição. A ênfase está na contribuição para o fortalecimento de uma biblioteca invisível de inovações, dentro da qual administradores, técnicos, líderes comunitários, políticos e acadêmicos possam procurar idéias, debate e companheirismo. Comitês, compostos de técnicos, pesquisadores e membros de organizações da sociedade civil, selecionam entre os inscritos um grupo de cem programas que são considerados semifinalistas. Numa segunda etapa, e após serem colhidas maiores informações a respeito destas

100 experiências, são escolhidos trinta projetos como pré-finalistas. Estes trinta recebem visitas para que seja avaliado *in loco* aquilo que está sendo feito. Na etapa final, vinte finalistas apresentam seus trabalhos para um júri composto de pessoas ativas no campo de inovação pública (jornalistas, técnicos de agências internacionais e de organizações não-governamentais) e cinco são escolhidos como destaques do ano. Entretanto cada grupo é considerado representativo do grupo maior, porque de fato todas as experiências submetidas têm algo a mostrar e contar. Descrições sucintas de todas as inscrições são compiladas num banco de dados público que pode ser consultado em sua forma impressa na sede do programa na Fundação Getulio Vargas, em São Paulo, ou em meio eletrônico (<http://inovando.fgvsp.br>). As tendências e experiências são foco de diversas discussões e publicações.

## **A liderança está com os municípios**

Uma primeira observação que precisa ser feita e que torna esta série de livros duplamente importante, vem do fato que a vasta maioria de programas, projetos e atividades submetidas são de âmbito municipal. Nos cinco anos do programa e nos quase 3500 experiências submetidas, 76% vêm dos municípios. Os municípios, por uma variedade de razões – sejam estas positivas ou negativas – estão cada vez mais ativos na promoção de serviços necessários para a vida diária e a dignidade de seus moradores e suas comunidades. Possibilidades de ação vão sendo descobertos porque há problemas a serem resolvidos e os problemas, por sua vez, são em si um estímulo para construir conhecimento. Pode não ser o conhecimento modelar e bem articulado de um livro texto, mas é um conhecimento prático enraizado nos lugares de ação e que pode apontar para outras possibilidades em lugares diferentes.

As inscrições também demonstram que a busca de soluções práticas para as questões da vida diária não é exclusiva de um ou outro partido político ou de uma ou outra área do País. Nos cinco anos, 3% das inscrições vieram do

norte do País, 13% do nordeste, 5% do centro-oeste, 51% do sudeste e 28% do sul. Também as inovações não são uma questão de tamanho. Fizemos um estudo específico da distribuição dos municípios inscritos em 1998, 1999 e 2000 por tamanho e os resultados são apresentados em tabela 1, junto com a distribuição registrado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). É muito interessante notar que enquanto são as municipalidades com populações entre 50 mil e 500 mil habitantes que têm uma presença maior entre as inscrições se comparados com a sua presença no País como um todo (44% em vez de 10%), os municípios que têm entre 20 mil e 50 mil habitantes estão presentes na mesma porcentagem em que estão no País. Além disso, há também uma presença significativa dos municípios com menos de 20 mil habitantes, normalmente vistos como um grupo sem muitos recursos ou competência (28% das inscrições municipais).

Tabela 1: Distribuição de Municípios com inscrições no Programa em 1998, 1999 e 2000

<b>População (em 1,000)</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Total</b>	<b>IBGE Brasil</b>
até 20	35 (24%)	69 (30%)	72 (28%)	176 (28%)	70%
20 a 50	23 (16%)	46 (20%)	43 (17%)	112 (18%)	19%
50 a 100	28 (19%)	35 (15%)	50 (20%)	113 (18%)	6%
100 a 200	18 (12%)	28 (12%)	28 (11%)	74 (12%)	4%
200 a 500	23 (16%)	31 (14%)	33 (13%)	87 (14%)	
500 a 1.000	6 (4%)	7 (3%)	9 (3%)	22 (3%)	0.5%
1.000 a 5.000	8 (5%)	6 (3%)	7 (3%)	21 (3%)	0.5%
mais de 5.000	2 (1%)	2 (1%)	2 (1%)	6 (1%)	
Sem dados	3 (2%)	4 (2%)	10 (4%)	17 (3%)	

Ao se inscreverem, os gestores estaduais e municipais classificam seus programas, projetos e atividades entre diversas categorias de ação governamental que são também subdivididos para facilitar a identificação e o acesso por outros buscando idéias. Por exemplo a categoria "serviços públicos" cobre tópicos como: educação, saúde, habitação, transporte, cultura, lazer e segurança pública. Cidadania e direitos humanos inclui atividades na área de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, a comunidade negra, pessoas portadores de deficiência, consumidores e outros. Administração refere-se a planejamento, coordenação entre agências, orçamento, informação e também métodos de participação popular nas ações de governo. Economia e Desenvolvimento Social inclui atividades nas áreas de ciência, tecnologia, indústria, agricultura, pesca, reforma agrária, capacitação profissional e geração de emprego.

Infra-estrutura e meio ambiente é uma outra categoria importante cobrindo água e saneamento, resíduos sólidos, telecomunicações, urbanismo e controle ambiental. Há também inscrições oriundas do campo judiciário e do legislativo. A Tabela 2 mostra as sub-áreas que têm recebido o maior número de inscrições nestes quatro anos. Educação, criança e adolescentes, saúde e bem-estar social são todas áreas de política pública onde houve um crescimento na competência e responsabilidade local, seja por conta da demanda frente a uma política econômica voltada a restrições no âmbito nacional, seja pelo processo de descentralização e municipalização (nem sempre planejado) que também ocorreu. Outro estímulo são os conselhos estabelecidos a partir da Constituição de 1988, especialmente nas áreas de saúde, criança e adolescente e emprego.

Tabela 2: A distribuição das sub-áreas mais presentes nas inscrições de 1996 – 2000 (em %)

<b>Sub-área</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Total</b>
Educação	16	20	12	14	19	16
Criança e Adolescente	8	9	16	16	18	14
Saúde	13	15	12	13	11	12
Serviço Social	3	2	4	8	6	5
Cultura	6	6	4	4	6	5
Treinamento Profissional e Criação de Emprego	3	4	5	5	4	4
Participação Popular	5	2	4	2	2	3
Desenvolvimento Local e regional	3	4	3	2	3	3
Portadores de deficiência	2	3	5	1	3	3
Limpeza pública	2	2	3	2	2	2
Terceira idade	2	2	2	4	2	2
Lazer e esportes	1	1	2	4	2	2
Saneamento	1	3	1	3	2	2
Segurança pública	1	1	5	1	1	2
Todas as Demais Áreas	34	36	33	21	19	25

(100) (100) (100) (100) (100) (100)

A variedade de programas, projetos e atividades recebidos nestes anos tem sido imensa e demonstra a competência coletiva de atores sociais dos mais diferentes tipos: políticos, técnicos e comunitários. Os programas frequentemente têm mais de cinco anos de efetiva implantação, tendo continuidade de uma gestão para a outra, não em decorrência da continuidade política mas pela efetividade da ação. Entre os muitos comentários que podem ser feitos sobre os programas, dois são mais marcantes. O primeiro se refere a mudanças no conteúdo das políticas públicas, e o segunda a mudanças na forma de sua organização.

Dentro do primeiro, percebe-se mudanças na maneira como os serviços estão sendo pensados: por exemplo, com uma maior atenção a atividades de prevenção em campos diferentes. A preocupação com a exclusão social está muito presente, com claras tentativas de ampliar e aprofundar o exercício da cidadania, focalizando grupos específicos ou populações em risco; levar o serviço às pessoas e trazer as pessoas ao serviço são temáticas constantes. Segurança pública emerge gradativamente como tópico que pode e deve ser discutido; e as conseqüências da discussão sobre o meio ambiente podem ser vistas em muitos projetos. Tópicos anteriormente deixados para a área burocrática começam a aparecer e a serem valorizados pela possibilidade que oferecem de mudar a relação com os cidadãos e as organizações da sociedade civil. Planejamento, orçamento participativo, sistemas de informação pública e procedimentos simplificados para a retirada de documentos são cada vez mais freqüentes. Há também uma clara disposição de buscar – especialmente no âmbito local e municipal – linhas de atuação em relação à geração de emprego e renda que vão além da ação temporária.

Informação é uma característica chave de organização, porque permite que resultados sejam acompanhados e, quando publicizada, permite também que a comunidade fiscalize e responsabilize os seus representantes para suas ações. Não há dúvida que a palavra transparência é o descritor mais comum na discussão de ações de gestão pública no enfoque da cidadania. O uso de quiosques eletrônicos, paredes de escolas, reuniões municipais e o próprio orçamento participativo serve para firmar consenso sobre ações e engajar os cidadãos no planejamento e monitoramento de ações públicas.

Tem sido significativo o foco em ações setoriais e não de grandes ações integradas e multissetoriais; o tipo preferido pelos planejadores e grandes financiadores. Ações integradas estão presentes, não há dúvida, mas raramente são iniciadas desta forma. Tanto nos programas, projetos e atividades examinados na premiação anual, quanto num outro conjunto de estudos focalizados especificamente em estratégias de redução da pobreza, notamos que a integração, quando ocorre de maneira eficaz, é resultado de um

processo gradual de aproveitamento de oportunidades, de aprendizagem e de criação de mecanismos de co-gestão.

A inscrição de consórcios intermunicipais também está em crescimento. Formados a partir de municípios adjacentes, inicialmente na área de gestão hídrica, eles começam a marcar uma pequena mas significativa presença em outros campos, incluindo saúde, abastecimento e desenvolvimento econômico. Diferente dos programas introduzidos de cima para baixo, por meio de pacotes de regionalização ou descentralização, os consórcios representam tentativas locais de criar o que são inicialmente fóruns voluntários para a mobilização de recursos e preocupações. Parece que levam tempo e bastante disposição política para serem criados, mas são difíceis de parar uma vez iniciados.

Entretanto os consórcios são somente uma pequena parte dos novos arranjos institucionais que estão emergindo. Ou seja, o que podemos chamar de uma *nova arquitetura social*, que se refere não ao desenho e construção de prédios e casas mas ao desenho e construção de organizações e formas de coordenação entre as organizações diferentes – a vida social coletiva. E é aqui que podemos ver o início da resposta para as perguntas iniciais, porque neste grande universo de ações públicas, muitas das quais lideradas pelos governos municipais, os gestores municipais, mesmo exercendo liderança nos seus programas e projetos, raramente estão agindo sozinhos.

## **As alianças fazem escola**

A Tabela 3 mostra a distribuição percentual das inscrições em cada um dos primeiros quatro anos do Programa Gestão Pública e Cidadania em relação ao engajamento, ou não, de outras agências públicas e organizações da sociedade civil na provisão de serviços. Demonstra claramente que, pelo menos nos programas, projetos e atividades inscritos, há uma presença constante de outras organizações, de diferentes esferas de governo e da sociedade civil, na elaboração e na execução de ações. O número de organizações diferentes envolvidas também varia bastante: em 46% dos casos há uma ou duas outras organizações presentes, em 24% dos casos, três ou quatro

organizações adicionais, em 15%, cinco ou seis, em 9%, sete, oito ou nove e em 6%, dez ou mais organizações adicionais presentes, chegando até quarenta ou mais na configuração de grandes alianças sociais.

Tabela 3: Alianças entre organizações nas inscrições de 1996-1999 (em %)

<b>Alianças com outra(s) agência(s) de governo</b>	<b>Alianças com organização(ões) da sociedade civil</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Não	Não	19	24	19	20
Sim	Não	27	18	17	19
Não	Sim	16	13	13	13
Sim	Sim	38	45	51	47
		(100)	(100)	(100)	(100)

Tabela 3 sugere que a visão da organização pública ou do gestor público agindo sozinho com seu projeto dentro de sua área de mando é em grande parte ultrapassada – pelo menos em relação às experiências inovadoras que encontramos. Alianças e parcerias estão presentes em 80% dos casos inscritos e com organizações fora do âmbito estatal em 60% dos casos, quase tanto quanto ligações com outras organizações públicas. Portanto uma primeira resposta para a pergunta "por que criar alianças e parcerias?" talvez seja porque um número significativo de gestores de programas e projetos bem sucedidos tenham descoberto que alianças e parcerias ajudam.

Tivemos a possibilidade de conversar com muitos dos inscritos no primeiro ano do programa (1996) após as mudanças de gestão que ocorreram a partir das eleições municipais. Já nesta data a presença de parcerias e alianças era significativa. As razões dadas para buscar alianças com outras organizações públicas e para buscar alianças com organizações fora do setor público foram similares mas em graus de prioridade diferentes, conforme pode ser visto na Tabela 4.

Tabela 4: As razões de criar alianças com organizações do setor público e organizações não-públicas

<b>Outras Agências e Organizações Públicas</b>	<b>Organizações Não-Públicas</b>
Apoio financeiro (30%)	Apoio operacional (38%)
Apoio técnico e logístico (25%)	Co-implementação (32%)
Co-implementação (23%)	Co-gestão (24%)
Apoio operacional (18%)	Apoio técnico e logístico (22%)
Co-gestão (8%)	Apoio financeiro (19%)

Como mostra a Tabela 4, as prioridades são bastante diferentes. Demonstrando que uma primeira resposta à pergunta “por que entrar em parcerias, alianças (ou, como utilizaremos mais tarde, criar vínculos de trabalho com outras organizações?” é a necessidade de conseguir “recursos”. Vincular-se com uma outra organização é trabalhoso. Ninguém vai fazer isso porque parece bonito, simpático e é da moda. Nem vai fazer porque todo mundo fala em parceria e, portanto, ninguém quer ser excluído. Ao contrário, as parcerias são feitas porque são úteis de alguma maneira, por trazerem ou mobilizarem recursos que de outra forma seria difícil de se obter. Recursos podem ser financeiros, técnicos, de gestão, administrativos, físicos – como locais para instalar serviços – e de acesso. Recursos financeiros podem ser fundos de outros níveis de governo, acesso a linhas de financiamento de projetos como também o simples apoio para comprar computadores ou pintar a escola ou centro de saúde. Recursos técnicos podem ser conhecimentos, habilidades profissionais, equipamento e transporte. A lista das possíveis contribuições é realmente grande.

Recursos são também o ponto de partida para uma outra razão de buscar alianças ou parcerias: a criação de oportunidades de alavancagem. Programas, projetos e atividades não são estáticos, são processos e tampouco o

mundo dentro do qual eles se configuram é estático. Às vezes os ventos sopram na direção certa e o chão do dia a dia do projeto parece um mar sem ondas ou um superfície sem fricção; pelo menos é assim que parece na mesa de trabalho do planejador ou na descrição e cronograma apresentado para as autoridades locais ou até nos sonhos de todos os gestores de projeto. Todos sabemos que, normalmente, é o contrário: há obstáculos, acontecimentos não previstos e oportunidades que, de repente, se abrem mas estão fora de alcance. Também temos a busca constante pela "massa crítica", por aquele momento no qual sentimos que o pêndulo começa a inclinar para o lado positivo e, com um pouco mais de apoio, conseguirá chegar lá.

Tudo isso é alavancagem: a utilização de oportunidades e recursos para fazer mais do que é possível fazer sozinho. Recursos de gestão, de co-gestão e apoios administrativos muitas vezes são importante na alavancagem de um projeto, garantindo um maior impacto e também recuperando atrasos e resolvendo problemas.

Freqüentemente há múltiplos recursos envolvidos nos processos de gestão de programas, projetos e atividades e uma boa parte deles se manifestam via pessoas. A câmara de comércio ou uma associação de moradores podem trazer o apoio técnico de seus membros ou possibilidades de locais para reunião, como também seus membros podem ser individualmente recursos-chave para abrir portas e sinalizar que o programa ou projeto trata de algo sério e que vale a pena ser apoiado. Não é por acaso que nos 88% de programas e projetos que sobreviveram às trocas de governo municipal de 1996 para 1997, quase todos tiveram diferentes formas de parceria. Ao serem perguntados sobre isso, os responsáveis responderam que o programa, projeto ou atividade tinha continuado porque houve de todos os lados a opinião de que se tratava de algo útil para o município ou bairro. Dos programas e projetos que não tiveram continuidade, somente 35% foram programas e projetos construídos na base de parcerias.

A simples presenças de alianças ou parceiras obviamente não é nenhuma garantia de continuidade, porque é necessário – antes de mais nada – que a

atividade em si seja útil e eficaz; que gere resultados e impactos. Entretanto, parece que de certa maneira as duas andam juntas: trabalhar com outras organizações é uma maneira de ampliar as competências distintas que podem ser mobilizados em volta da questão em foco e também as presença destas organizações sinalizam a seriedade do empreendimento.

Em todas as experiências que encontramos, há uma segunda razão para buscar alianças e parcerias. Algumàs vezes esta razão é mais visível, outràs vezes é mais oculta, mas sempre presente. É uma razão mais substantiva, refletindo em uma ética maior em relação ao "público" e as crenças morais sobre a maneira como a vida social deve ser vivida. Trata-se de uma busca para redefinir e expandir a noção de esfera pública e de interesse público; de ampliar e juntar a ação cívica com a cidadania. Quando um prefeito ou prefeita convence uma empresa local de separar cinco vagas de aprendiz mecânico para os egressos do seu projeto de reinserção social e profissional de adolescentes infratores em regime de semi-liberdade, os dois não estão somente concordando na mobilização de recursos ou agindo em interesses próprios. Sem dúvida o prefeito vai ser feliz porque o projeto da Secretaria Municipal de Bem-Estar vai se consolidar um pouco mais e o dono da indústria vai ficar feliz porque o nome da indústria vai aparecer no jornal local. Estes motivos estão presentes e são reais e honestos. Mas há algo além disso: ambos estão trabalhando para ampliar a noção do que é a responsabilidade pública; o que é agir em nome do interesse público.

Portanto, o que torna coerentes as ações desta imensa variedade de organizações trabalhando em alianças e parcerias com organizações públicas é que neste momento – independentemente delas serem privadas, sem fins lucrativos, associações, ONGs ou partidos políticos – estão se posicionando como parte da esfera de ações para o público, ajudando a construir e fortalecer a noção do que é público e assumindo seu papel e suas responsabilidades dentro da sociedade civil. Em conseqüência, podemos ver que o pragmatismo das ações de parceria e das alianças – um pragmatismo fundado na noção de que assim se faz uma diferença – traz

junto uma diferença maior - para a construção da cidadania e da democracia na vida diária.

É neste panorama de recursos, interesses, oportunidades, responsabilidades cívicas e cidadania que os vínculos entre as organizações públicas e da sociedade civil se formam. De caso para caso haverá um porquê específico, mas sempre ligado a estes eixos maiores. Parte do porquê é dado também pelo tipo de organização e seus interesses e objetivos. Os interesses dos membros da Associação dos Escoteiros serão diferentes de um ONG local de direitos humanos ou da associação de indústrias. Todos terão uma contribuição diferente a oferecer para este ou aquele programa e às vezes podem até se encontrar juntos num mesmo programa. Saber onde diferenciar e quando integrar é uma das habilidades necessárias para os construtores das alianças e parcerias. Vamos agora olhar um pouco mais para esta variedade.

## **Que tipo de organização?**

Em termos de agências governamentais, as alianças ou parcerias podem ser da mesma jurisdição, diferentes jurisdições do mesmo nível ou de níveis diferentes. Entretanto não causaria surpresa descobrir que, por ordem de frequência e usando dados coletados durante quatro anos de existência do programa, a tendência é de se engajar com outros departamentos e secretarias dentro da mesma jurisdição (42%), com departamentos e secretarias de outros níveis de governo (22%), Fundações e Institutos Públicos (10%), Universidades Públicas (8%), Empresas Estatais (7%), Organizações Para-estatais como Sebrae, Senac e Senai (6%), Bancos Estatais (3%) além dos consórcios (2%) (A base de dados inclui os 400 semi-finalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania de 1996 a 1999).

Em termos de organizações fora do setor de governo, a lista é muito mais ampla. Para iniciar, a Tabela 5, mostra alguns exemplos retirados das descrições dos semifinalistas do programa Gestão Pública e Cidadania nestes últimos anos.

Tabela 5: Exemplos de organizações participando de alianças de nível municipal

creches voluntárias	movimentos ecológicos	associações de moradores
comitês de vizinhança	org. de trabalhadores rurais	centros de defesa de direitos
conselhos da mulher	pastorais da igreja	conselho da criança
igrejas locais	grupos de usuários de serviços	sindicatos (urbano/rural)
cooperativas	companhias de transporte	clubes atléticos e esportivos
comercio local	companhias de seguros	bancos
universidades	centros de pesquisa	conselhos da comunidade
associações profissionais	clubes de mãe	associações beneficentes
Lions e Rotary	associações de pais e mestres	APAE e similares
movimentos sociais	câmara de comércio	produtores rurais
organizações voluntárias	ONGs de assessoria	empresas locais
org. internacional	org. multilateral	ONGs internacionais

Em termos quantitativos, é possível separar três blocos de tipos de organizações. O primeiro bloco, ainda usando dados de programas semifinalistas de 1996 a 1999, é responsável por 62% de todas as ações de parceria com organizações não-públicas (Tabela 6).

Tabela 6: Os tipos de organizações parceiras mais encontrados nas iniciativas inovadoras na área pública

Empresas Privadas	11%
Associação de Moradores ou de Bairro	11%
Comissão, Conselho e Fórum	9%
Organização Católica	6%
Associação de Classe ou Profissional	5%
Conselhos Estatutários	5%
ONG de Serviço Local ou Mobilização Popular	4%
Associação de Produtores ou Pescadores	4%
Sindicato de Trabalhadores	4%
Núcleos de grupos de direitos ou Defesa ou Ação Temática	3%

O segundo bloco, igualmente diverso é responsável por 26% das ações de parceria (Tabela 7).

Tabela 7: Outros tipos de organizações parceiras também presentes nas iniciativas inovadoras na área pública (2% cada)

Movimentos Sociais	Universidades privadas e confessionais
Centros de Estudo e Pesquisa	Sindicato Patronal
Centro Comunitário e Cultural	Cooperativas
Entidades Assistência e Caridade	Fundação Empresarial
Associação Comercial	Associação de Pais, Mães ou Familiares
Clubes Cívicos (Lyons, Rotary)	Agências de Cooperação Internacional
Agências de ONU, Banco Mundial, BID	

Finalmente, há um terceiro bloco cujos componentes estão presentes em 1%, ou menos, das parcerias e alianças mas que mesmo assim são parte do cenários de parcerias possíveis (Tabela 8).

Tabela 8: Outros tipos de organização que podem também estar presentes nas iniciativas inovadoras na área pública (1% ou menos)

Organização ou Federação dos Povos Indígenas	Fundação Filantrópica
Associação de Comerciantes e Feirantes	Organização "Advocatória"
Escola Particular de 1o e 2o graus	Organização Evangélica
Associação de Portadores de Deficiência	Associação Industrial
Associação de Usuários	Organização Espírita
Associação de Pequenas e Médias Empresas	Organização Protestante
Partido político	Fundação Filantrópica
ONG Internacional	Internacional
Organização de religiões orientais	Hospital Privado

Sem dúvida, os diferentes tipos de organização listados nas Tabelas 6, 7 e 8 são muito mais amplos do que os tipos listados nos artigos de jornal sobre o mundo maravilhoso das parcerias com as empresas de responsabilidade social ou das ONGs. Sem dúvida estas organizações estão de fato presentes mas há muitas outras. Acharmos exemplos de todas as organizações que se encontram na vida diária de um município e aqui, obviamente, surge o problema de como se escolhe um bom parceiro: como identificar uma organização com a qual faça sentido vincular-se num determinada atividade? Para responder esta questão precisamos, antes, abrir um pouco a noção de parceiro, ou aliança, retornando à discussão sobre vínculo.

## Escolhendo Parceiros

Programas, projetos e atividades são processos no tempo. Raramente começam da mesma maneira que terminam. Há muito a ser aprendido ao

longo do caminho e muito pode acontecer. Em um estudo especial que fizemos sobre o uso de parcerias na redução de pobreza e em um outro sobre ações locais para a redução da pobreza, uma das conclusões mais importantes foi que alianças e parcerias podem vir a ser construídas em qualquer momento. Um programa bem sucedida quase nunca é aquilo que as pessoas imaginaram no começo. Pelo contrário, no início suas expectativas eram outras, freqüentemente bem menores. O processo é passo a passo, aprendendo e utilizando o conhecimento prático adquirido em outras atividades, de maneira incremental e aproveitando as oportunidades que surgem. Isso pode implicar em trocas de liderança, na medida em cada um tem algo diferente a contribuir.

Podemos olhar, por exemplo, o Programa Mãe-Canguru que atualmente é uma política pública brasileira na área de saúde materno-infantil especialmente para o atendimento a recém-nascidos prematuros e de baixo peso. No programa, o recém-nascido de baixo peso é mantido junto com a mãe com o calor transmitido pelo contato com a pele da mãe substituindo o calor mecânico da incubadora. As mães ficam juntas numa unidade especial onde podem conversar, discutir cuidados infantis e também debater questões de trabalho e de gênero. O programa tem tido sucesso tanto em termos de recuperação do bebê nascido prematuramente, quanto em termos de aleitamento materno e na manutenção do vínculo entre mãe e criança, eliminando os efeitos negativos produzidos pela isolamento e separação nas unidades de incubadoras. (Para maiores detalhes deste e os demais programas mencionadas, ver as informações na segunda parte do texto).

As idéias iniciais do programa foram criados por médicos colombianos em 1979,mas ficaram sem evolução até que foram adotado pelo Instituto Materno Infantil de Pernambuco (IMIP) em 1994. O hospital é filantrópico e não-governamental mas logo a importância do programa foi reconhecido pelo governo municipal no âmbito do SUS (Sistema Único de Saúde), passando a receber apoio e estímulo, e depois sendo implantado nos seis hospitais regionais estaduais com o apoio da equipe de IMIP. Inscrito no Programa Gestão

Pública e Cidadania pela Secretaria de Saúde, chegou ao conhecimento do BNDES que no seu programa de apoio a programas no campo social também busca a disseminação e transferência de idéias e experiências práticas exitosas. Trabalhando junto com a equipe de IMIP e as equipes estaduais, foram elaborados manuais para facilitar a transferência de tecnologia de mãe-canguru para outras partes do País. O resultado final foi a adoção do projeto por parte do Ministério de Saúde. Talvez tenha sido a primeira vez que isto ocorreu no País com uma política que nasceu de baixo para cima. No caso mãe-canguru, os atores públicos a cada momento - municipais, estaduais e nacionais - tiveram o bom senso de perceber a importância da idéia, de somar esforços e abrir portas. Às vezes o papel de abrir portas e somar esforços cabe à sociedade civil, outras vezes, também, cabe a ambos.

Vamos a um outro exemplo: desta vez da Cidade de Salvador (BA) onde um movimento de intercâmbio artístico, cultural pela cidadania (MIAC) articula, em um fórum de planejamento de ações para a melhoria de educação e saúde pública, algo em torno de 113 organizações e instituições diferentes, além de centenas de jovens. Trabalhando com oficinas artísticas e musicais, mobilizando questões de educação, saúde e direito da criança, o MIAC agrega escolas estaduais e municipais, escolas comunitárias e particulares, ONG's e Fundações, diversas Faculdades da Universidade Federal, varias grupos de apoio e defesa de direitos, centros de saúde, Secretarias Estaduais e Municipais e diversos núcleos comunitários, grupos culturais e movimentos sociais.

E assim a historia vai: em Teresina (PI), ligações entre a Secretaria Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Ação Social Arquidiocesana da Igreja Católica do Piauí, por meio da Pastoral do Menor e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) viabilizaram a Casa de Zabelê, que serve de abrigo e com um centro de ações de reinserção social e familiar de meninas vítimas de violência física e sexual, muitas delas em situação de rua onde sofrem múltipla exclusão. A Casa de Zabelê, originalmente concebida como Casa de Apoio a Mulheres Adolescentes foi parte do Programa Municipal de Teresina elaborado em 1995 especialmente para dar apoio a crianças e adoles-

centes em circunstâncias especialmente difíceis na cidade. Entretanto ao iniciar o processo de construção do projeto, a Prefeitura não hesitou em convidar a Pastoral do Menor a se juntar nos esforços para operacionalizar a Casa, porque a Pastoral tinha experiência e tradição de atuação nesta área. Junto com a Pastoral vieram também os voluntários e o pré-projeto de pedir apoio ao BID para realizar um trabalho mais técnico. Ao longo do caminho, a Casa de Zabelê criou vínculos com empresas, com entidades do tipo SENAC e recebeu o engajamento dos secretários municipais de saúde, transportes e educação além de relacionar-se com outras casas, abrigos e centros na cidade.

Três exemplos de caminhos diferentes, nos quais a bola do processo passou de uma mão para a outra: ora um liderando e o outro apoiando, ora vice-versa, ora todos juntos. Em nenhum dos casos a situação atual estava prevista ao iniciar; o importante era começar, discutindo e iniciando ações para depois planejar um próximo passo. Nos três casos há otimismo de ver a possibilidade de articular recursos e oportunidades. Um velho ditado de mobilização comunitária se refere a um copo de água que está metade cheio e metade vazio. Há os que passam o tempo inteiro preocupados porque seu copo está meio vazio e outros que pensam: "puxa, nada mal, pelo menos tenho meio copo de água...o que será que posso fazer somando com alguém que também tem meio copo?". Às vezes o vínculo pode só trazer uma gota de água para o copo, mas em certas circunstâncias uma gota de água é suficiente.

No início do texto, alertamos sobre o uso indiscriminado das palavras parcerias e alianças e sugerimos que pensamos numa alternativa mais geral: o vínculo. A razão para esta sugestão não é acadêmico ou de buscar precisão filosófica, mas de abrir os horizontes para os muitos tipos de vínculo que existem e para a necessidade de ser claro sobre o que se pode esperar de um e outro, e o que se pode dar ou contribuir.

Para ajudar a reflexão sobre opções e alternativas é útil pensar algumas categorias de vínculo ou de ligação social de ação. Podemos especificar três, cada um tem suas próprias implicações mas com graus de engajamento diferente.

## Vínculos de comunicação, comissões e conselho

Num primeiro nível temos vínculos que se articulam em torno da temática de comunicação e com o objetivo de se manter informado: trocar informações, opiniões, ajudar na formulação de política e identificar e oferecer apoios. Tudo mundo precisa de informação e a troca de informação é algo que assumimos com uma atividade natural. No entanto é aqui que os vínculos são criados e se estabelece uma base para articulação. Podemos separar neste nível dois tipos de conexão: o casual ou eventual e os conjuntos de ligações que se mobilizam em torno de temáticas específicas ou áreas de atuação – as redes. No primeiro caso, a troca se dá eventualmente quando há necessidade ou até oportunidade; no segundo caso, a troca é articulada em relação a alguma esfera de ação. Organizações "advocatórias" são grupos que se mobilizam para "advogar" a favor de uma tema: por exemplo, os direitos da criança. Para ter algum sucesso na tarefa de sensibilizar outros para a importância da questão, ou no exercício da pressão junto às autoridades específicas, aprendem a se vincular com outros que estão envolvidos sob outros aspectos na mesma temática. Um bom exemplo é o movimento MIAC que acabamos de descrever. Por meio da construção de uma rede de interligações, as organizações podem se apoiar mutuamente, tornando as questões mais visíveis perante a comunidade e o governo.

As redes são importantes mecanismos interorganizacionais por permitirem contatos e articulações, ao mesmo tempo permitem que as organizações e as pessoas mantenham-se informadas sem necessariamente compartilhar todas as mesmas idéias. Redes também são conjuntos de ligações abertas, permitem o acesso e agregação de outros. Às vezes as redes se agregam e adquirem características mais formais como fóruns populares ou fóruns temáticos, promovendo encontros e congressos.

A mesma estratégia também é usada por organizações públicas ao buscar ampliar a sensibilidade para certas temáticas. Aqui, entretanto, a tendência é usar mecanismos mais formais, não por conta de qualquer tendên-

cia burocrática, mas pelo fato de que em uma ação pública iniciada pelo governo – especialmente local – há um cuidado cada vez maior com a garantia de transparência. Não são poucas as municipalidades que conhecem de perto as implicações das "redes fechadas" de interesses que tomaram as prefeituras como se estas fossem áreas de propriedade e oportunidade privadas. Por causa desta associação com práticas anteriores, cada vez mais as gestões de hoje buscam formas muito claras de engajar diferentes organizações e grupos. Isso não quer dizer que um bom prefeito ou prefeita não passe parte de sua semana recebendo e trocando informações com outras, ou estimulando diferentes atores a se agregarem para agir nas questões do dia. Igualmente, o mesmo prefeito e prefeita estarão atentos para iniciativas e fóruns emergindo da sociedade civil que podem precisar de apoio da municipalidade e cujas metas são compatíveis com as preocupações da gestão. Mas quando o governo local cria espaços para compartilhar informações e articular possíveis ações individuais ou organizacionais, a tendência é optar por algo com uma comissão ou conselho.

Um bom exemplo deste processo – oriundo de uma CPI da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul – é a Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho, sob a responsabilidade da Secretaria Estadual de Cidadania, Justiça e Trabalho. A CPI foi formada por causa das terríveis condições encontradas nas carvoarias do Mato Grosso do Sul, especialmente após o início de 1990. Neste período, trabalhadores recrutados em Minas Gerais foram transportados para Mato Grosso do Sul, com promessa de bons salários, e jogados em acampamentos de lona junto com seus familiares. Em muitos casos o dinheiro prometido foi absorvido pelos custos dos alimentos e transportes fornecidos e não havia assistência médica, nem escola e muito menos lazer. Estimava-se em 1992, quando se iniciaram as denúncias na imprensa, que 8 mil pessoas estavam em condições de semi-escravidão, incluindo 2 mil crianças. A Delegacia Regional de Trabalho, no entanto, não conseguia fiscalizar e investigar todas as denúncias, por causa das distâncias envolvidas. Surgiu então a idéia de um trabalho conjunto de

organizações municipais, estaduais, federais e também não-governamentais. A partir da organização da Comissão, os órgãos do governo passaram a ter o poder de entrar, atuar e multar, e as organizações não-governamentais traziam a pressão da sociedade, forneciam informações e organização.

É um caso clássico de recursos e de envolvimento. Essencialmente o Estado fez a sugestão para todas as organizações ativas em denunciar e pressionar para ação: tragam seus recursos e juntos talvez consigamos resolver este problema. Juntos, de fato, conseguiram resolver o problema. Eram, no início, 27 organizações públicas e não-governamentais e em 1996 havia 38 organizações; metade governamental e metade não-governamental, sendo a Presidência da Comissão exercida em rodízio entre as organizações governamentais e não-governamentais. A Comissão sobreviveu à mudança do governo estadual em 1995 por causa do prestígio adquirido. O trabalho infantil foi eliminado, escolas instaladas, bolsa-escola fornecida, a maioria dos adultos com carteira assinada, mudanças necessárias na legislação introduzidas e muitas outras ações implementadas. O SESI (Serviço Social da Indústria) criou uma unidade móvel composto por um médico, um dentista e monitores para gerar atividades de lazer e também para documentação. Indústrias e Universidades também ofereceram apoio e, em 1996, mais de 30 mil pessoas estavam sendo atendidas pelo trabalho da comissão, já estendido, a pedidos, para as destilarias, a área de braquiaria e plantação de algodão e erva-mate.

A diferença entre comissão e conselho não é algo sobre o qual se deva perder sono. A diferença existe porque – afinal – são duas palavras distintas com suas próprias origens. A primeira se deriva do comprometimento de fazer (missão) e a segunda de aconselhar, mas na prática são trocadas com frequência e, sem dúvida, há muitos conselhos dados pelos membros de uma comissão e muito comprometimento por parte dos conselhos. A língua portuguesa é muito rica em palavras para tipos e formas de organização, algumas das quais – como por exemplo a nossa muito querida expressão "mutirão" – oriundas dos povos originários, neste caso, tupi. As palavras organizacionais são um

convite para a criatividade e para a criação de mecanismos diferentes. Conselhos podem criar comissões, podem se dividir em conselhos de bairro ou se reunir em conselhos da cidade. Comissões podem criar força-tarefa, grupos de trabalho; enfim há muito espaço para a flexibilidade.

O uso da palavra conselho é, no entanto, cada vez mais freqüente, especialmente após a Constituição de 1988 e a legislação subsequente, quando foram criados os chamados conselhos estatutários. Mas tanto nos casos não-estatutários quanto nos casos estatutários, há muito escopo para criar novas abordagens. Aquilo que está no estatuto é normalmente apenas o mínimo exigido, deixando muito escopo para inovação e invenção.

Sobral, município do Ceará, tem uma população de 143 mil habitantes, metade das quais entre 0 e 18 anos. Conhecida como "Princesa do Norte" por causa de seu passado imponente em termos culturais e industriais, Sobral se apresentava em 1991 numa situação de grande dívida social para com a sua população. Indicadores de desenvolvimento humano baixo em relação ao País e ao Estado e, dentre outros problemas, a maioria da população analfabeta, uma grande proporção das crianças fora da escola e uma taxa de mortalidade infantil de 115 por mil nascidos vivos (em contraste com a taxa brasileira de 35 por mil e de 5 por mil em muitos países da Europa). Uma aliança, reunindo três partidos políticos, com o nome de "Sobral tem jeito" vem, desde 1997, desencadeando diversas ações interessantes e importantes do ponto de vista de práticas públicas alternativas.

Uma delas é o programa Sobral Criança, desenvolvido pela prefeitura e coordenado pela Fundação de Ação Social, vinculada à Secretaria de Saúde e Assistência Social. Ao criar o programa, seus gestores buscaram sair dos moldes tradicionais de programas no campo social e buscar o máximo de articulação das iniciativas entre atores governamentais e não-governamentais. Foram criados três comitês com focos diferentes, mas interligados, como seus nomes deixam transparecer.: "Nascer em Sobral", "Crescer e Desenvolver em Sobral" e "Sobral Criança Cidadã". Os comitês são órgãos mistos, relativamente institucionalizados, mas não formalizados, agregando

representantes de vários segmentos e delineando as linhas e estratégias de ação das políticas voltadas para a criança e o adolescente. Já em 2000, os indicadores sociais apresentavam melhorias significativas com 94% de cobertura pré-natal e vacinal e um grau de mortalidade infantil de 28 por mil. Escolas, saneamento básico e muitas outras área de ação foram desenvolvidas com êxito.

O importante, para este texto, é refletir sobre a composição destes comitês, porque exemplifica de maneira clara o que buscar o engajamento dos outros nas ações públicas.

O comitê Nascer em Sobral concentra-se nas ações de combate à mortalidade infantil e de atenção à saúde e nutrição da gestante e do recém-nascido. Participam: Secretarias de Saúde e Assistência Social, Conselhos Municipais (de direitos, tutelares, de assistência social e de saúde), Conselho Regional de Medicina, a Câmara Municipal, o Poder Judiciário, a Santa Casa, as igrejas, a diocese, o hospital, a Associação dos Agentes e a Federação Sobralense de Associações Comunitárias, entre outras.

O comitê Crescer e Desenvolver em Sobral atua nas áreas de educação, formal e informal, de cultura e de socialização. Liderada pela Secretaria de Educação, participam também: as Secretarias de Saúde e Assistência Social, e de Desenvolvimento Urbano, os conselhos municipais (de direitos, tutelares, de assistência social e de saúde), Universidade do Vale do Acaraú, poderes Legislativo e Judiciário, Pastoral da Criança, APAE, diocese, igrejas, SESC (Serviço Social do Comércio), SESI (Serviço Social da Indústria), Liga de Futebol e Liga das Escolas de Samba.

O terceiro comitê, Sobral Criança cidadã está voltado para a profissionalização e para a proteção dos direitos da criança e do adolescente. Participam as secretarias municipais de Saúde e Assistência Social, Educação, Cultura, Desenvolvimento Urbano, Indústria e Comércio, Universidade do Vale do Acaraú, os conselhos municipais (de direitos, tutelar e da assistência social), Ministério de Trabalho, DETRAN e um grande número de entidades que atuam na área da criança e do adolescente no município (Sociedade de Apoio à Família

Sobralense, Sociedade Pró-Infância, Federação Sobralense das Associações Comunitárias, curumim e outras), dioceses, igrejas, Associação dos Radialistas, SEBRAE ( Serviço de Apoio a Pequena e Media Empresa), SESI, SENAC Serviço Nacional do Comércio) e o Clube dos Diretores Lojistas.

Algo muito importante que podemos aprender destes exemplos é sobre as nossas tendências diferentes para flexibilidade ou rigidez em relação a questões organizacionais. Os conselhos estatutários são importante mas Sobral soube criar espaços complementares, aproveitando as múltiplas conexões que existiam. Igualmente em termos de organização os comitês se reúnem periodicamente, mas são autônomos para planejar quando e como o comitê vai trabalhar. Sempre há um grupo responsável pela coordenação e para o encaminhamento de propostas como também podem ser criados fóruns de todos os comitês para discutir linhas e estratégias em comum.

A experiência de Sobral também mostra como as redes são extremamente úteis enquanto base de construção social, porque são flexíveis, adaptam-se, complementam os comitês incluindo, contornando, buscando conexões e permitindo que pessoas, que não se dão bem, mas que militam na mesma área, possam dar sua contribuição sem que necessariamente tenham que se enfrentar. Mas há que se tomar cuidado em reconhecer que as contribuições que as redes de contatos podem oferecer enquanto mobilizadoras de recursos, informações e oportunidades vêm justamente de sua adaptabilidade. Pode-se e deve-se criar conselhos, comitês e fóruns, e também deixar e encorajar as redes de se articularem em torno. As experiências de mobilização, no entanto, demonstram que a melhor maneira de terminar com uma rede é tentar transformá-la numa associação. Há razões muito boas para se criar uma associação, mas formalizar uma rede deve ser a última alternativa. De repente o que era algo adaptável, que se mobilize seguindo as regras simples da cortesia humana, começa a exigir administração, cargos fixos, votação e orçamento. O mesmo se aplica a outros tipos de organização também. Um grau mínimo de organização é sempre muito útil mas à pergunta sobre quanto de organização é necessário, a resposta deve ser sempre: "menos do que nós pensamos".

## Cooperação, apoios e patrocínios

Num segundo nível, há os vínculos e ligações de cooperação. É aqui que normalmente começam os problemas com a palavra "parceria". Pense por um momento em alguém que tem um companheiro ou companheira, ou alguém que tem uma ligação de amizade de longa data; uma pessoa com a qual se pode contar, com a qual se pode compartilhar preocupações e alegrias, com a qual se vai fazer coisas juntos. Estas são parcerias – relações substantivas e construídas no longo prazo, na qual há valores compartilhados. Pense também em dois sócios de um negócio ou de um empreendimento. A não ser que eles fossem amigos e sempre quisessem ter aberto este empreendimento juntos, há uma grande probabilidade de eles estarem se associando por razões táticas, como juntar o dinheiro ou somar outros recursos e oportunidades. Pense também num grupo de partidos políticos que por razões específicas decidam apoiar o mesmo candidato na eleição. Nestes dois últimos casos estamos falando de alianças e coalizões; formas de colaboração com foco específico, no curto ou médio prazo, e com um objetivo comum. Mas o que vem antes da aliança ou da parceria, o que vem antes destas colaborações mais duradouras?

Entre o espaço da comunicação e o espaço da colaboração, é útil pensar num terreno de cooperação. Membros de organizações diferentes se conhecem, participam de comissões ou associações e uma ação ou evento está sendo programado, e é de interesse de ambos. Vamos imaginar dois cenários: no primeiro, o clube de mães do bairro quer organizar uma Festa Junina para todas as crianças do bairro com o objetivo de recuperar e relembrar as tradições desta festividade. Alguém do clube entra em contato com um conhecido na prefeitura para saber sobre a possibilidade de apoio e após alguma discussão e encaminhamento, a prefeitura ajuda abrindo a escola para ser usada caso chova, fechando as ruas para o trânsito e emprestando um palco e carrinho de som. Sem dúvida os residentes vão ficar felizes e vão falar sobre o apoio da prefeitura. Foi uma ação a curto prazo para um evento específico: a prefeitura cooperou com o clube de mães. O clube de mães não

é um departamento da prefeitura e provavelmente a prefeitura não tem uma política específica ou linha no orçamento sobre apoio para Festas Juninas. Entretanto a atividade fazia sentido, é algo que podia ser apoiado por ser útil, dentro da ótica de apoio geral à sociedade civil, mas não implica em nenhum comprometimento com o tópico ou o grupo. Assim são os apoios e se olharmos os catálogos de eventos ou as cartazes de acontecimentos, verificamos a presença de apoios.

Muitas vezes a palavra parceria é usada (e mal usada) quando seria muito melhor falar de apoios. Uma solicitação de apoio é um ato muito mais simples do que um vínculo substantivo onde valores são compartilhados e há muito comprometimento mútuo: o outro pode apoiar, ou não, sem grandes consequências e sem constrangimentos. Pode não apoiar desta vez e apoiar numa próxima. Também pode apoiar desta vez e não apoiar na próxima. Apoio também se refere a algo específico: é uma mão na roda, uma contribuição que é requisitada. Quantas vezes falamos: "se você precisar de apoio, me chame". Agora imagine a situação se o clube de mães tivesse pedido a parceria da prefeitura. Primeiro, parceria implica em ser parceiro, em ter co-responsabilidade. Segundo, é algo a longo prazo. E, terceiro, representa um comprometimento substantivo com a questão. Assim, a prefeitura teria que entrar junto com o clube no planejamento do evento, na discussão sobre a política cultural a longo prazo e talvez pensar se não seria mais justo e transparente criar um Conselho Municipal de Festas Juninas para traçar os rumos de coordenação: quantas festas, aonde, qual o nível de recursos e as regras de quem pode ou não solicitá-los. Em outras palavras, as implicações são bem maiores.

Agora podemos inverter a questão e imaginar o nosso prefeito do início do texto indo para solicitar apoio na fábrica local para abrir vagas de aprendizagem para os meninos do programa de reinserção social. A mesma lógica sucede. Se o prefeito for perguntar sobre apoio, estará perguntando sobre algo específico onde a empresa pode decidir-se por apoiar ou não muito mais por razões sociais do que qualquer outra de política local. Pode também decidir apoiar sem nenhuma visibilidade, contribuir sem exigir que o nome seja

impresso no material, porque sua política em relação às questões sociais busca sempre separar a questão social de qualquer interesse empresarial (doadores anônimos são mais freqüentes do que imaginamos). Se o prefeito, ou prefeita, for sensato, mencionaria algumas das outras organizações que estão ajudando, com atenção especial para aquelas com as quais os donos ou diretores da empresa têm ligações via associações de classe ou demonstram respeito. Se por acaso o apoio não for possível, haverá outras oportunidades de voltar, garantidas pelas regras culturais da sociabilidade.

Mas se o prefeito ou prefeita forem conversar sobre parceria, o assunto vai ser outro. O que estará na mesa é o envolvimento da empresa com a prefeitura num atividade conjunta e programática de certa visibilidade e que exigirá muito de ambos: trocar opiniões, acompanhar a execução, planejar e organizar recursos. Muito mais do que um apoio. Sem dúvida, no caso da Casa de Zabelê a relação entre a Secretaria Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Teresina e a Pastoral do Menor foi de parceria. O projeto é um compromisso conjunto no qual recursos e oportunidades são somados. Mas também a Casa de Zabelê conta com muitos pequenos apoios e doações que, para os organizadores, também são essenciais.

Distinguir entre apoio e parceria é muito importante para ambos os lados. Para quem está solicitando é importante ser claro sobre o grau de controle que se está disposto a compartilhar e sobre o grau de co-gestão que se está buscando. Um erro comum – muito comentado pelo lado empresarial nos seus congressos sobre financiamento de projetos sociais – é de pensar que oferecer parceria é uma forma mais delicada de pedir um apoio específico. Pelo contrário, o resultado é uma desvalorização da expressão parceria: "Veio aqui discutindo parceria mas na verdade só queria dinheiro e o empréstimo de dois tratores". A conseqüência é não conseguir nem um nem outro. A honestidade seria dizer: "Estamos trabalhando com a associação de bairro do Morro de Elefante e há um terreno que podemos usar para construir uma quadra esportiva. Com os tratores que temos vai demorar muito e estamos preocupadas com a chuva. Será que você pode ajudar num

fim de semana emprestando uma de suas máquinas pesadas de terraplanagem? Algumas das empresas locais também estão contribuindo com um pouco de apoio financeiro para comprar material esportivo e, obviamente, vamos colocar os nomes de todos numa placa especial. Será que podemos contar com seu apoio?"

Distinguir entre apoio é parceria é, portanto, chave no trabalho de construção de vínculos interorganizacionais e de mobilização de recursos e oportunidades. A distinção entre apoio e patrocínio é muito mais simples e, de certa forma, não problemática: é uma questão de quanto? "Realização Secretaria Municipal de Obras e Secretaria Municipal de Esportes, Patrocínio Banco do Brasil, apoio Lyons Clube e Câmara de Comércio". A questão aqui é de visibilidade e de volume: cada um cria sua escala e suas palavras pensando como reconhecer, de maneira justa e séria, as contribuições feitas. Pelo fato de o patrocinador ter contribuído mais, segue que sua associação com o evento é maior e, portanto, a identificação do evento com sua missão ou imagem vai ter que ser também maior. A loja local de material de pesca pode apoiar o torneio municipal de voleibol juvenil por ser algo esportivo e por ter consciência esportiva e cívica, mas dificilmente seria o grande patrocinador do evento. No entanto, o dia municipal da pesca seria algo diferente! Prefeitos e prefeituras que são bons catadores de apoios e patrocínios têm aprendido bem esta lição.

## **Colaboração, parcerias e apoios**

Vínculos de comunicação eventual para a troca de informação e oportunidades, formas de articulação em redes ligadas a tópicos ou temas específicos, apoios e patrocínios, já abrem bem a leque de possibilidades de pensar sobre como construir o trabalho em conjunto. Temos também introduzido na discussão a necessidade de distinguir entre parceria e apoio. Se a conexão casual na troca de informações representa o ponto inicial de uma escala de trabalho conjunto, as parcerias seriam a outra ponta. Entre-

tanto entre patrocínios e parcerias há ainda algo igualmente importante a ser discutido: as alianças ou coalizões.

Para os diplomatas, as alianças são uma prática totalmente normal e esperadas: a história política do mundo é uma história em parte construída de alianças. Tanto as alianças quanto as coalizões se referem ao processo de se agrupar, entrar no mesmo empreendimento para atingir um objetivo comum. Uma vez alcançado este objetivo, não há necessidade para a aliança. Enquanto processos, não são de curtíssimo prazo e nem de longuíssimo prazo; são atividades de meio termo e sempre com um foco específico: por exemplo se defender de um inimigo (a aliança de defesa da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN), ou para introduzir melhorias (a Aliança para o Progresso na América Latina da época de Kennedy). A diferença entre uma aliança e uma parceria é uma questão de grau, são parcerias mais restritas que permitem uma associação substantiva em relação a um tópico de preocupação, e portanto de compartilhar valores em relação à questão, mas que não exige que isso seja para sempre ou em todos os campos vinculados.

Muitos dos conselhos não-estatutários e comissões, criados para mobilizar diferentes organizações em volta da resolução de um tópico específico, são também formas de aliança e seus membros são normalmente muito atentos aos limites daquilo que pode ser exigido de um ou do outro. Aqui de novo, muitas vezes uma boa aliança de curto ou médio prazo composta por grupos diferentes, cada um dos quais com interesse em ver algo resolvido, é bem melhor do que um complexo processo de parceria.

O drama, muitas vezes é o inevitável conflito entre, de um lado, o mundo frio de ação, alavancagem, recursos e resultados e, de outro, o mundo das relações entre as pessoas, a nossa própria sociabilidade no outro. Ao nos juntarmos para fazer coisas, nos encontramos também enquanto pessoas: ações sociais são também processos sociais, e manter o balanço entre as opções mais eficazes para ação e as necessidades de interação nunca é fácil. Alianças, apoios e contatos casuais podem representar um mundo mais flexível de ação com relações entre pessoas e organizações mais imediatas e

mais focadas na tarefa; enquanto a construção de redes, de patrocínios e de parcerias são opções mais estáveis, permitindo contatos ao longo prazo e oportunidades de socialização e contato; o balanço vai sempre ser uma questão de escolha.

O importante para os gestores e outros envolvidos no mundo das alianças entre o setor público e a sociedade civil é reconhecer que a escolha de como agir deve ser, na medida possível, uma escolha estratégica, de saber as vantagens e desvantagens, de escolher pensando em futuras possibilidades e oportunidades e também nas conseqüências que podem resultar. Programas, projetos e atividades são intervenções no cotidiano, são tentativas – esperamos bem sucedidas – de mudar o que acontece ao nosso redor, um redor que foi construído por outras práticas ao longo do tempo: não devemos imaginar que todos os implicados nos aplaudirão de pé.

## **Construindo e mantendo relações e vínculos interorganizacionais**

Nas partes anteriores deste texto discutimos o porquê de se trabalhar em alianças e parcerias com outras organizações que não são da administração pública direta ou indireta. Apresentamos a variedade de organizações que são participantes potenciais, olhamos alguns casos para exemplificar o possível e também abrimos o dicionário prático dos termos descritivos de vínculos. Estes elementos são os ingredientes básicos do trabalho com outras organizações: precisamos saber que existem, que são diferentes entre si e em relação ao setor público, precisamos saber por que as estamos buscando, onde queremos chegar e quais as formas de comunicação, cooperação e colaboração possíveis. Com isso, temos os subsídios para uma escolha estratégica inicial. Mas, a partir daqui, o que fazer e o que pode acontecer? Quais são algumas das lições que podemos aprender das experiências estudadas no Programa Gestão Pública e Cidadania e nos seus projetos especiais que focalizaram em maiores detalhes a temática da pobreza?

Uma primeira lição que podemos apontar é que há sempre muito mais

organizações presentes num município do que imaginamos e vale a pena sempre fazer um levantamento simples para reconhecer a contribuição que isso pode representar em recursos, alavancagem e oportunidades. Fazer um levantamento não implica necessariamente na realização de um censo, mas a simples troca de informações entre os membros do secretariado é suficiente para mostrar o quanto há de outras organizações presentes. Às vezes também vale a pena fazer um levantamento mais formal e o Centro de Estudos do Terceiro Setor da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, por exemplo, criou um método fácil para permitir que os municípios façam um levantamento das organizações não-governamentais presentes especialmente em relação ao campo de ação social. (Por exemplo, um estudo piloto feito para a prefeitura de Jaboticabal, um município com 65 mil habitantes no interior do Estado de São Paulo, identificou umas 90 organizações presentes no município com alguma atuação social). Quando adicionamos todas as demais organizações com interesse em outras áreas de atuação e desenvolvimento local, é possível imaginar o potencial que estará presente.

O que o levantamento, formal ou informal vai mostrar é a variedade de atores potencialmente presentes e esta variedade implica em diferença. Uma segunda lição, portanto, é reconhecer as implicações de diferença (o que é chamado às vezes de alteridade). Mas a diferença, mesmo que assim pensemos, não está no outro: está entre nós e o outro. Ambos somos diferentes um para o outro. Em termos organizacionais, a diferença se manifesta nas culturas das organizações, nos seus jeitos de fazer as coisas, nos seus valores, na forma de estruturar e muitas outras práticas. As alianças entre organizações do lado governamental (por exemplo com outras secretarias, outras agências, diferentes municípios ou agências estaduais) tendem a ter em comum um conjunto de leis, práticas administrativas e financeiras e, por causa de similaridades em legislação de pessoal e tradição política, pessoas com dúvidas e esperanças similares que resultam em culturas organizacionais que – se não totalmente similares – têm muito em comum. Mas os vínculos criados com organizações fora do âmbito da administração pública direta ou

indireta são com organizações onde estas diferenças serão muito maiores e, às vezes, imprevisíveis.

Aqui é importante lembrar que a diferença é real e é normal. Diferenças se manifestam também em relação ao tempo; não somente o tempo de reuniões e o tempo em relação à hora marcada, mais tempo em relação aos processos de aprendizagem (o tempo pedagógico), em relação aos processos políticos (tempo político) e os tempos dados por obrigações formais (tempos institucionais). É quase inevitável que alianças e parcerias sejam criadas entre organizações diferentes, com as suas culturas e peculiaridades, mas há algo que elas têm em comum: a preocupação em fazer algo sobre o tópico em questão. Podemos dizer que são organizações dissimilares cujos destinos são positivamente vinculados – as bases clássicas para uma aliança. Reconhecer isto é buscar compreender as gradações entre culturas, buscar criar pontes entre estas diferenças e negociar práticas intermediárias, mas nunca tentar impor: alianças e parcerias são relações horizontais e não verticais.

Uma terceira lição vem do reconhecimento de que mesmo sendo uma nova gestão ou um novo ano, sempre há o passado. São realmente raras as situações nas quais nada tenha sido feito ou pensado anteriormente sobre um determinado tópico, e igualmente raras as situações nas quais só uma pessoa ou grupo esteja pensando alguma possibilidade de intervenção. Voltar no tempo para lembrar os antecedentes e fazer questão de mencionar como a preocupação com um determinado tópico vem sendo construído por outros são demonstrações de abertura para o engajamento de todos, o reconhecimento das múltiplas contribuições possíveis. Não fazer isso é um ato anti-social no sentido substantivo e coletivo da palavra.

Uma quarta lição é lembrar que projetos, programas e outras novas atividades são sempre intervenções em processos em andamento. O mundo não é estático mas um fluxo. Consequentemente, ao entrar no meio do fluxo de outras ações e eventos, muito pode acontecer e vai acontecer. O importante neste tipo de situação é a abertura para aprender fazendo – e as parcerias quando efetivamente constituídas são ótimas para isso – criando

uma comunidade de aprendizagem e agregando e mobilizando recursos ao longo do caminho. Também é ao longo do caminho que aprendemos a descrever e narrar sobre os nossos programas e projetos. Mas, ao fazê-lo, temos a tendência de mostrar um caminho bem intencional, uma certa lógica com decisões planejadas e estratégias construídas de maneira clara. Por justa razão, os momentos de indecisão e as dúvidas, os problemas com parceiras e as tentativas e erros, os becos sem saída, são às vezes omitidos quando se descreve um projeto. Não para esconder, mas por conta do reconhecimento implícito por parte das pessoas envolvidas em programas e projetos de que sempre haverá dificuldades e portanto todos as conhecem: não há por que repetir. Infelizmente, as pessoas novas no campo não têm este conhecimento e podem ser levadas a imaginar que as dificuldades que estão enfrentando são por falta de competência pessoal. Nestes momentos, o encorajamento e apoio de outros são muito importantes.

Também é importante lembrar que idéias transitam entre municípios e gestões; de um lado do país para o outro. Especialmente em certas áreas técnicas como saúde e educação, idéias são experimentadas, depois testadas e melhoradas num processo no tempo que pode cruzar diversos municípios numa região. Saber sair para buscar pessoas que já venham trabalhando com um tópico, acumulando saberes práticos de tentativas de intervenção pode ser um fator decisivo.

No mesmo sentido, as palavras parcerias, alianças, vínculos, laços, apoios e muitos outros não são conceitos rígidos mas são noções, idéias sendo trabalhadas. Haverá muita invenção para vir nos próximos anos na medida em que as prefeituras ampliem as experiências atuais para novos campos e novos níveis de desafio. Técnicas de trabalhar em reuniões com mil ou duas mil pessoas, idéias sobre comunicação, novos estilos de conselhos estão sendo elaboradas na prática e formando parte da biblioteca invisível de ação social. Haverá, sem dúvida, novas instituições sendo configuradas, mostrando que democracia é uma obra constantemente sendo aperfeiçoada.

A quinta lição talvez seja mais um alerta do que uma lição, porque é algo

sobre o qual pouco se tem discutido, a não ser em termos retóricos, mas é muito importante ao longo prazo: a sustentabilidade, ou seja, a possibilidade de o programa, projeto ou atividade se sustentar no tempo. Parte da sustentabilidade vem da continuidade enquanto processo político e social de desejar a continuação, mas para isso é necessário que a intervenção funcione, que traga resultados e mostre sua contribuição potencial. São muitos os projetos potenciais que não chegam a ser implementados porque ninguém pensa em perguntar para os servidores públicos trabalhando diretamente com o público, "qual a sua opinião sobre os problemas sendo enfrentados e qual a sua sugestão do que pode ser feito?". Mas ao ser iniciados, muitos projetos não chegam a ter impacto e mostrar resultados. Por quê? Às vezes, certas mudanças, especialmente aquelas mais voltadas para questões culturais e de práticas sociais, podem levar cinco, dez para se consolidar. Muitos dos fatores discutidos em relação aos recursos e tipos de vínculo são importantes aqui, mas também o fator tempo – dar tempo ao tempo – tem seu próprio papel.

Uma sexta lição vem da constatação de que, se um projeto ou programa é uma intervenção num mundo social que tem história, segue que uma atitude importante a ser assumida antes de iniciar um novo projetos é procurar saber se já há algo acontecendo, a partir do que seja possível somar esforços. De maneira paralela, é importante também estar aberto para as iniciativas já existentes, independente das prioridades específicas da gestão. Às vezes uma pequena contribuição pode produzir um efeito de alavancagem grande. O exemplo do Programa Mãe Canguru, relatado anteriormente é um bom exemplo, como também o caso do trabalho entre a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a pastoral da Rua e os Catadores de Materiais Recicláveis que é descrito no anexo. Infelizmente, há também muitas experiências do contrário: da incapacidade de gestões municipais construir pontes com as experiências emergentes da sociedade civil.

A sétima lição também é difícil, especialmente para um momento histórico no qual a democracia brasileira está sendo construída passo a passo, de uma eleição para a próxima e em ato após ato de engajamento e participa-

ção popular. Sempre haverá, e deverá haver, tensões entre os governos e a sociedade civil. Os dois têm interesses diferentes – mesmo que possam coincidir num mandato – em horizontes de tempo diferentes. Uma democracia forte é construída a partir de uma sociedade civil forte, ativa e independente, e de um governo ou estado, ativo, firme e competente. Ao trabalhar com organizações da sociedade civil é importante deixar espaço para que elas possam também trabalhar nas suas próprias agendas e ser independentes. A cooptação intencional ou não-intencional de organizações não-públicas, tornando-as intimamente vinculadas às ações públicas, e até dependentes do Estado, é contraproducente para a democracia a médio prazo. É importante poder ajudar e envolver, mas também é necessário aprender a estimular a autonomia e apoiar o direito de organizações, parceiras em alianças ou comissões, a assumirem posições independentes. Esta é uma parte importante do processo de ampliar o espaço público, de aprofundar a noção de ações para o bem público e de fortalecer os vínculos e laços entre os diferentes componentes da sociedade civil que formam seu capital social: são seus recursos disponíveis coletivamente para ação, e também um aspecto da sustentabilidade.

Junto com a sétima lição vem a importância de se reconhecer que vivemos numa sociedade desigual e, portanto, não há como evitar o conflito que está presente entre diferentes grupos e classes sociais. Pode-se dizer até que sem conflito em algum momento não há alianças ou parcerias: disputar definições e prioridades é uma parte intrínseca ao processo interorganizacional. Conseqüentemente, a abertura para o diálogo é uma postura muito importante que exigirá a capacidade, também, de escutar. Alias para muitos ativistas no campo da exclusão, o problema é muito menos com a voz dos pobres do que com os ouvidos dos demais!

Para a oitava lição, podemos focalizar especificamente o campo de desenvolvimento econômico e reconhecer o envolvimento, de maneira crescente, dos municípios nesta área nos últimos anos. Ações de geração de emprego pensadas dentro da ótica da parceria e da solidariedade – porque

afinal é este o valor subjacente – são uma coisa quando relacionadas à economia dita "solidária" e uma outra quando relacionadas ao mercado. Relações de mercado são em grande parte caracterizadas por ligações entre organizações similares, cujos destinos são negativamente relacionados (alguém vai ganhar e alguém vai perder); é assim a sua ideologia. Mas qual o papel do estado local, da prefeitura e suas secretarias: de apoiar, criar ou estimular alianças entre empreendedores ou intervir na relações de mercado para garantir opções mais solidárias para certos grupos? Com quem eles devem se aliar a este respeito e como? Trata-se, obviamente, de uma área nova de questionamento para muitos municípios e suas implicações são bem maiores e envolvem outras questões além do tópico das parcerias. No entanto, as alianças e parcerias, os apoios e patrocínios, redes e contatos é que estão sendo tratados neste momento. Um exemplo muito importante de como levar adiante o debate de desenvolvimento econômico em parceria com a sociedade civil e os representantes da indústria e comércio, vem sendo dado pelos municípios da região do grande ABC Paulista (Santo André, São Berrando, São Caetano e outros) na construção da Câmara de Grande ABC (ver descrição anexa).

Curiosamente, a tendência – ainda incipiente – de buscar formas de ação intermunicipal também está chamado atenção pelo fato de que, enquanto a lógica institucional de governo é delimitada pelas demarcações territoriais de municípios e estados, a lógica social e organizacional da sociedade civil pode obedecer outros limites e desenhos. Estes podem ser para mais, por exemplo nas questões ambientais de bacias hidrográficas, ou de menos, em relação ao lugar e o horizonte do cotidiano da vida diária. Uma das conclusões importantes da série de discussões feitas no âmbito do programa Gestão Pública e Cidadania sobre ações locais para a redução de pobreza (ver anexo) foi sobre a centralidade do lugar das pessoas como ponto de partida para ação. O que é um bairro, ou uma "comunidade", do ponto de vista da prefeitura pode ser muitos lugares e muitas comunidades na prática diária.

A nona lição é nunca esquecer que as alianças, apoios, patrocínios e

parcerias não são e nunca serão um substituto para o Estado. Infelizmente, tanto na arena internacional quanto nacional, há os que argumentam que é preciso menos Estado e que se deve transferir cada vez mais aquilo que é feito pelo Estado para a responsabilidade de organizações não-estatais, sejam estas Organizações Não-governamentais (ONGs), Organizações Filantrópicas ou Fundações Sociais, entre outras. A questão no entanto é outra. As experiências submetidas ao Programa Gestão Pública e Cidadania mostram não "menos Estado" ou "menos ação de governo", mas "mais Estado" e "mais ação de governo" contribuindo, junto com organizações oriundas de diferentes partes da sociedade, na construção de uma esfera pública mais ampla e mais substantiva: um espaço público verdadeiramente do público. As parcerias são importantes tanto nas suas contribuições focais de recursos e oportunidades quanto na construção mais ampla da noção de "público". Espera-se, no entanto, do governo, enquanto representante do Estado local, que intervenha nas áreas onde tem mandato para intervir.

Como ponto vinculado cabe ao governo municipal, em relação à temática das parcerias, demonstrar um bom uso dos recursos à sua disposição. A base das alianças e parcerias é os recursos que estas mobilizam, e não há melhor para atrair as organizações que pensam em se engajar em ações públicas do que uma gestão local que usa seus próprios recursos de maneira responsável, transparente e com consciência de seus efeitos e impactos nas economias locais.

Finalmente, a décima lição, que recupere um número dos comentários anteriores mas é muito mencionada pelos pessoas no campo da ação entre organizações, é nunca confundir contratos para serviços com parcerias ou alianças. Obviamente, como em qualquer área de nosso mundo social, há uma área cinzenta aqui, mas é importante buscar clareza sobre o tipo de relação que está em questão. Quando um serviço é contratado, este contrato é público e precisa ser monitorado assim. Pode ser que a mesma organização – por exemplo uma das organizações do sistema "S" no caso

de Sobral – esteja presente num conselho, buscando ajudar na elaboração de políticas e articular suas próprias ações para maximizar os efeitos. Mas se a organização aceita, por competência, assumir uma determinada missão remunerada, é importante para todos que se reconheça que isso é um serviço e, como tal, é necessário mantê-lo distinto e monitorado. Os papéis são diferentes e é necessário que isso seja reconhecido. O problema surge quando a lógica da parceria ofusca o contrato de serviço, tornando difícil a cobrança e a responsabilização das ações.

## **O desafio que enfrentamos**

Há uma tendência de descrever inovações, exemplos de práticas possíveis e experiências bem sucedidas como “Melhores Práticas”. Isso é perigoso porque pode criar a impressão de que a única coisa necessária a ser feita é copiar a idéia, que a idéia já vem pronta e a sua transferência é simples. Seria o equivalente a, numa escala imaginária, atribuir 80% da importância do sucesso de um programa ou projeto à idéia, talvez 18% para as habilidades e saberes técnicos e administrativos necessários, e somente 2% para as habilidades e saberes de construção de vínculos e laços interorganizacionais – a arquitetura social e institucional. Infelizmente, a situação é quase o inverso. Idéias nunca estão prontas e há muito ainda a ser construído e aprendido. Sim, as experiências são muito importantes porque mostram pistas e possibilidades, abrem para pensar e discutir alternativas e estimulam a construção de saberes de diferentes tipos. No entanto, esta biblioteca invisível de conhecimentos coletivos pode ser utilizada em diálogos com situações específicas, exigindo debate e experimentação, tentativa e erro. Este é o processo a partir do qual as práticas se tornam idéias e as idéias se tornam práticas, ambas desafiadas pelos problemas a serem enfrentados. Na mesma escala imaginária podemos colocar aquilo que a experiência das inovações demonstra. Algo como 70% do esforço está no campo do desenvolvimento das habilidades e saberes de negociar e criar vínculos entre organizações e de construir e formatar

agrupamentos interorganizacionais adequados (fóruns, conselhos e reuniões de diversos tipos), 28% nas habilidades e saberes técnicas e administrativos mobilizados em torno do tópico em si, e 2% na idéia. Ao ler as experiências apresentadas no anexo, que representam somente algumas das muitas submetidas ao Programa Gestão Pública e Cidadania, ou identificadas também nos estudos específicos sobre práticas locais na redução da pobreza, vale a pena lembrar o ditado: a construção de uma gestão pública digna do nome é 2% inspiração e 98% transpiração.

# Anexo

## Informações e Exemplos

O Programa Gestão Pública e Cidadania mantém cópias de todas as informações submetidas pelos programas que se inscrevem anualmente, incluindo documentos de divulgação e material em vídeo. Além disso publica anualmente um banco de dados com informações resumidas de todos os programas, projetos e atividades inscritas, indexado de maneira a permitir consultas por tema, por região e por município. Estas informações são também disponíveis eletronicamente. Também todos os relatórios e demais análises feitas podem ser acessado ou via *Internet* ou em versão impressa via o programa. Descrições mais detalhadas dos vinte finalistas de cada ano são também publicados pelo Programa como também os estudos de caso feito no âmbito do projeto especial sobre Práticas Públicas e Pobreza. Para estimular discussão e debate há também uma série de vídeos com pequenas amostras de várias dos programas: às vezes olhando e escutando é mais útil do que lendo.

Onde encontrar mais informações sobre os casos citados no texto (por ordem de citação):

Mãe Canguru : Gestão Pública e Cidadania ciclo 1997, também no Banco de Dados de Gestão Pública e Cidadania e o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) Diretoria da Área Social, Rio de Janeiro, RJ.

MIAC: Movimento de Intercâmbio Artístico Cultural pela Cidadania. Universidade Federal da Bahia – Instituto de Saúde Coletiva, Faculdade de Educação e Serviço de Apoio Jurídico da Faculdade de Direito; Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Salvador, BA.

Casa de Zabelê : Gestão Pública e Cidadania ciclo 1998, também no

Banco de Dados de Gestão Pública e Cidadania; Parcerias e Pobreza: soluções Locais na Implementação de Políticas Sociais; Secretaria Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ação Social Arquidiocesana (ASA), Teresina, PI.

Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho: Gestão Pública e Cidadania ciclo 1996; Secretaria de Cidadania, Justiça e Trabalho, Governo de Mato Grosso do Sul.

Programa Sobral Criança: Gestão Pública e Cidadania ciclo 1999, também no Banco de dados de Gestão Pública e Cidadania; Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social, Sobral, CE.

A elaboração do perfil de organizações sociais atuando em Jaboticabal, São Paulo, foi feito pelo Centro de Estudos do Terceiro Setor, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, no mesmo endereço do Programa Gestão Pública e Cidadania.

## **Mais seis caminhos para refletir e agir**

### *Itapeceira da Serra (SP) Projeto Barracões Culturais da Cidadania*

Localizado dentro de uma área de proteção de mananciais vizinha à cidade de São Paulo, o município enfrenta muitos dos mesmos problemas das cidades periféricas pobres das grandes áreas urbanas: violência, exclusão, ausência de políticas públicas e falta de acesso aos equipamentos de cultura e lazer. Em 1997 o Departamento de Cultura da Cidade procurou as sociedades amigos de bairro e as paróquias da Igreja Católica para discutir as demandas para atividades culturais. Destas discussões também resultaram os primeiros apoios vitais para qualquer tipo de atividade pública numa área adensada: espaço para as primeiras atividades de lazer.

Foram montadas oficinas de três horas de duração sobre diversas atividades culturais incluindo dança, drama, música e arte para os jovens dos bairros mais necessitados. Buscando dar um passo mais em termos de visibilidade, a prefeitura investiu na reforma de dois espaços para reunir diversas oficinas: os barracões culturais.

Tiveram papel-chave no processo de apoio também as discussões com uma empresa local com uma postura séria em relação ao desenvolvimento social: a Indústria de Cosméticos Natura. A empresa não somente apoia em termos financeiros – ajudando com os salários de monitores e outros custos – mas também já patrocinou uma exposição do trabalho do fotógrafo Sebastião Salgado num dos Barracões, o do Jardim Jacira que é um dos bairros mais violentos do Estado. O Departamento de Cultura também forjou vínculos com a área de Saúde, com a Vara de Infância e da Juventude e também com a Polícia Militar Estadual, cada um das quais fornecendo algum tipo de apoio técnico-profissional e de atividades.

Estas diversas interfaces criadas e parcerias sendo construídas ampliaram o impacto do projeto dentro da comunidade. Não somente o convívio social dos jovens foi melhorado e opções de lazer construídas, mas nas atividades há muita discussão sobre e uso de temáticas do cotidiano, conscientizando os jovens e seus familiares da importância da participação na discussão pública. Em poucos anos o Departamento de Cultura conseguiu com a construção de vínculos de apoio e parceria algo diferente que sozinho teria sido impossível.

(Maiores detalhes em: Histórias de um Brasil que Funciona, ciclo 2000; Departamento de Cultura, Prefeitura Municipal de Itapeverica da Serra)

### *Rio de Janeiro (RJ) Centros de Atenção Psicossocial*

A idéia de que o atendimento aos portadores de sofrimento psíquico grave pode ser feito em centros de atendimento diurno, evitando a internação em hospitais psiquiátricos e permitindo que as pessoas permaneçam com suas famílias e comunidades, é bastante difundida no País em

termos de políticas e diretrizes. Portanto há ainda poucos lugares onde isso é tornado concreto. Um deles é Rio de Janeiro onde cinco anos após a primeira proposta ter sido feita, em 1991, o primeiro Centro de Atenção Psicossocial foi implantado. Hoje são seis em diversas regiões com a previsão de mais oito, dois dos quais para a infância e a juventude. Um estímulo importante foi um estudo feito em 1995 mostrando a situação dos 3300 pacientes internados na época. Constatava-se que dos pacientes que obtiveram alta hospitalar poucos fizeram tratamento ambulatorial; necessitando portanto algo mais ativo e mais focado para servir de referência e evitar o quase inevitável volta para a situação hospitalar.

Diferentes dos hospitais, pouco acolhedores, os Centros são na maioria instalados em casas coloridas e atividades são desenvolvidas por equipes multiprofissionais. Hoje, com a contribuição do trabalho dos Centros e outros projetos, algo em torno de 1500 leitos psiquiátricos foram desativado no município sem gerar qualquer falta de assistência.

Os recursos financeiros do projeto são parte do orçamento municipal e não foi nesta área que surgiu a necessidade de criar vínculos de apoio e parceria. O primeiro Centro pertencia à antiga LBA e tinha sido incorporado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Foi este fato, lembrado por um conselheiro distrital de saúde, que desencadeou o processo. Importante também foram as atividades do Instituto Franco Basaglia, uma ONG que trabalha com a questão anti-manicomial há mais de 10 anos e ajudou na identificação de membros das equipes e também a complementação com outros profissionais, supervisão técnica e assessoria com a formulação de políticas. Outros vínculos foram criados com dois hospitais, um dos quais da Universidade Federal, que compartilhavam as mesmas idéias e práticas para garantir uma assistência em rede para os pacientes que precisavam de internação por curtos períodos. Vínculos de apoio com o Batalhão do Exército da área de Santa Cruz abriram o uso de seus campos de futebol e a Polícia Militar empresta seus ônibus para a realização de passeios. A comuni-

dade e os familiares também têm um papel ativo nas atividades e, no início, por falta de itens no orçamento para este novo tipo de atendimento, foram elementos-chave na mobilização de comerciantes locais para doarem frutas e legumes.

A experiência dos Centros ainda está no seu início mas demonstra bem a abordagem comum a muitos programas e projetos que buscam abrir espaços novos. Um passo a passo incremental, buscando alianças de formas diferentes e apoios específicos relacionados muito mais aos recursos não financeiros do que aos financeiros. Numa área de atuação ainda muitas vezes permeado por estigmas sociais, os contatos reais no dia a dia são importantes elementos na construção de novas relações. Hoje, por exemplo, o Conselho Distrital de Saúde reúne seus conselheiros numa das salas de um dos centros, facilitando o engajamento dos pacientes também na discussão sobre saúde.

(Maiores detalhes em : Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania, ciclo 1999, Secretaria Municipal de Saúde, Rio de Janeiro)

### *Belo Horizonte(BH) Associação dos Catadores de Papel e Materiais Recicláveis*

Como a maioria das grandes cidades no País, Belo Horizonte apresentava no início da década de 90 um quadro sócio-ambiental problemático, fato que estimulou a elaboração de uma cadeia de políticas e ações em relação a gestão ambiental e resíduos sólidos. Não há dúvida que sem esta preocupação e sensibilidade para a temática ambiental o caso da ASMARE, a Associação dos Catadores de Papéis e Materiais Recicláveis, teria tido um outro e negativo desfecho. O caso é um excelente exemplo de uma prefeitura disposta a entrar em um projeto em andamento, liderado por organizações da sociedade civil e dando, em consequência, um apoio chave na sua alavancagem e continuidade.

Parte da população moradora de rua na cidade, sobrevivia da cata e venda de papéis e outros materiais, sempre em condições precárias e com

grande desvantagem econômica. Em 1987, um grupo de irmãs beneditinas, que havia começado a trabalhar estas questões em São Paulo mas com menos sucesso, iniciaram os primeiros contatos. Difíceis e às vezes agressivos nas suas reações, os catadores levaram muito tempo antes de aceitar a presença das irmãs e os membros da Pastoral dos Moradores de Rua, entidade vinculada à Igreja Católica e Cáritas. Com o tempo, a importância da auto-organização foi aceita e reuniões de rua levaram a atividades de mobilização pelos direitos dos catadores e eles, inclusive, tiveram uma presença na discussão da implantação da coleta seletiva de lixo, algo sendo discutido para fazer parte da Lei Orgânica da cidade, mas sendo orientado em direção a iniciativa privada. O resultado das mobilizações e articulações foi o reconhecimento institucional dos catadores como agentes privilegiados na cadeia de limpeza pública e no desenvolvimento sustentável da cidade.

Em 1990 um terreno da Rede Ferroviária Federal foi ocupado por um grupo de catadores e suas famílias e lá se instalou também uma área de aglutinação de atividades a partir das quais a Associação foi criada. Esta teria sido a história de ASMARE se não fosse pelo trabalho iniciado em 1993 quando foi eleito um governo de perfil popular. Através de sua Superintendência de Limpeza Urbana, a prefeitura começou a trabalhar ativamente com os catadores, integrando-os em sua política de resíduos sólidos. Neste papel, o poder público incentiva o cooperativismo dos catadores, não só lhes cedendo três galpões na região central, que são utilizados como depósitos, mas também apoiando um conjunto de iniciativas que envolvem capacitação profissional, educação e empenho em garantir os elementos necessários ao resgate da cidadania. Hoje, a ASMARE é uma referência nacional que tem contribuído para o surgimento de experiências similares e outras secretarias e coordenadorias da prefeitura são também envolvidas, ajudando a negociar posse de terrenos ocupados e mobilizando vínculos com os serviços públicos em geral. Os catadores são reconhecidos na cidade, recebem ainda um pequeno mais constante

retorno de seu trabalho (dois a três salários mínimos) e trabalham com dignidade. É um excelente exemplo de como é importante para os gestores municipais saberem quando se deve somar esforços e ajudar a iniciativa do outro e não pensar num projeto próprio.

(Maiores detalhes em : Parcerias e Pobreza – relações socio-econômicas, 2000 e Superintendência de Limpeza Urbana, Belo Horizonte)

*Porto Alegre (RS) Instituto Comunitário de Crédito Porto Sol*

Microcrédito é um tópico muito em discussão atualmente, pela sua capacidade de articular pequenas quantidades de dinheiro para lugares onde os sistemas e programas públicos de apoio ao financiamento de empreendimentos não consegue chegar. Em 1992 o governo municipal da cidade de Porto Alegre tomou a decisão de criar seu próprio mecanismo de microcrédito com os objetivos de facilitar a criação, crescimento e consolidação de empreendimentos de pequeno porte, formais ou informais, associados ou não, e dirigidos por pessoas de baixa renda, a fim de fomentar o desenvolvimento socioeconômico equilibrado do município, bem como criar tecnologias e transferi-las para atividades fins.

Mas somente no início de 1996 a agência foi de fato aberta para o público, ao final de quatro anos de discussão e, mais importante, levantamentos de outras experiências dentro e fora do País. Neste processo, a prefeitura buscou o apoio de ONGs nacionais e estrangeiros com experiência como também a cooperação internacional. Pesquisas foram feitas por membros da Universidade e visitas in loco para ver as diferentes formas de organizar programas de microcrédito também ocorreram. Esta estratégia, de buscar alianças e apoios para aprofundar idéias é a primeira lição da experiência de Porto Alegre.

A segunda foi a forma institucional criada para garantir a continuidade do programa de microcrédito em gestões futuras. Foi criada uma Associação Civil Ideal, aprovado pelo Tribunal de Contas do qual participaram como sócios fundadores: a prefeitura de Porto Alegre com RS 700 mil, o Governo

do Rio Grande do Sul com R\$ 350 mil e, sem aportes de capital, a Federação das Associações Comerciais do Estado do Rio Grande do Sul (Federasul) e a Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre. Seu Conselho de Administração é composto majoritariamente pela sociedade civil: dos nove membros, três são nomeados pelo poder público e seis pela sociedade civil, incluindo um pelo Orçamento Participativo. A partir desta iniciativa e seus trabalhos iniciais muito competente tecnicamente, mostrando que o Portosol sabia do que se tratava, outros apoios começaram a aparecer. A cooperação técnica alemã, que estava presente desde o início também entrou com recursos financeiros, a Fundação Interamericana, organização de cooperação ligada ao Congresso dos Estados Unidos, o BNDES e o Sebrae foram outras. A Caixa Econômica Federal cedeu espaço, luz e limpeza em troca da movimentação do Fundo do Portosol. A prefeitura foi sem dúvida sensível às possibilidades de apoio e buscou negociá-los. Entretanto também deu duas lições importantes sobre alianças e parcerias: no estudo do que fazer e na montagem do como fazer.

(Maiores detalhes em : Parcerias e Pobreza – relações socioeconômicas, 2000 e Instituto Comunitário de Crédito Porto Sol)

### *Distrito Federal: Programa Mala do Livro de Bibliotecas Domiliares*

Em 1998, quando uma pesquisadora do Programa de Gestão Pública e Cidadania visitou o programa, ela descreveu uma cena numa das cidades-satélites de Brasília e, dentro de uma casa, inúmeras crianças disputando a sua vez de ler em voz alta o livro que têm na mão. A casa era igual às outras com a única distinção de ter uma bandeira no portão: mala do livro. A casa era de uma pessoa normal, uma dona de casa que interrompe suas tarefas para se colocar a serviço da comunidade enquanto Agente Comunitária da Leitura. Em 1998 havia mais de 500 destas casas espalhadas pelas cidades-satélite.

O programa foi iniciado em 1990 quando uma das bibliotecárias da

Secretaria da Cultura do Distrito Federal começou a deixar sacolas de livros com algumas donas de casa de uma das cidades-satélite. Elas organizavam os empréstimos locais para que pessoas que moravam longe das bibliotecas públicas pudessem ter acesso à leitura. Em 1996, o governo assumiu oficialmente o programa e, de nove locais, passou-se para 70, e de sacolas mudou-se para caixas-estante. Dois anos mais tarde havia 509 Malas do Livro funcionando cada uma na casa de um Agente Comunitário da Leitura (frequentemente mulheres) que voluntariamente ofereceram seu tempo livre e o espaço nas suas residências. Os agentes cadastram os vizinhos interessados, registram os empréstimos dos livros para uma semana e também organizam sessões onde pessoas podem consultar e ler os livros ali mesmo. A cada dois meses o acervo é trocado e o processo continua. Em 1997 foram realizados 1.760.000 empréstimos de livros com mais de 120 mil pessoas inscritas: crianças, jovens e adultos das comunidades de baixa renda, ou núcleos rurais ou outras áreas desprovidas de espaços culturais.

Mais uma vez temos um exemplo de sensibilidade governamental para as atividades em curso; desta vez uma ação quase que voluntária de uma das bibliotecárias do Distrito Federal. Há também a busca de apoios e alianças dentro da área pública: as malas que viraram estantes ao serem abertas foram fabricadas por presidiários. Entretanto o grande apoio foi da sociedade civil tanto em termos dos voluntários para o papel de Agente Comunitário da Leitura quanto naquilo que é essencial para montar uma biblioteca: os livros. Se fosse preciso comprar os 150 mil livros do acervo do programa, teria sido impossível a sua realização. Entretanto com o apoio do Sindicato dos Proprietários dos Postos de Gasolina, que colocou seus 220 postos de gasolina à disposição para servir de pontos de coleta, e a rede de televisão local, que assumiu a campanha de doação com o título "Ler é Legal", os livros chegaram. Algo em torno de 300 mil livros foram doados, dos quais mais da metade puderam ser aproveitados e outros enviados para as universidades em troca de obras de interesse geral.

A seleção foi feita pela equipe do programa apoiada pelos estudantes de biblioteconomia da universidade, e até adolescentes autores de ato infracional de pena leve foram envolvidos no trabalho de processamento; o IBAMA entrou doando madeira apreendida; a Companhia Elétrica foi mobilizada para doar tinta e dobradiças para a confecção das malas-estantes, emprestando também uma perua para o transporte, e a Fundação Abrinq para os Direitos da Criança ajudou na capacitação dos Agentes Comunitárias.

Uma idéia simples gerou um impacto importante a partir de parcerias e apoios que mobilizaram a comunidade em torno do projeto. Como descreveu alguém envolvido: "gera-se, ali, naquelas casas, um espaço de exercício singular de cidadania e uma dinâmica de busca de conhecimento por meio do livro. Em torno desta iniciativa, constituem-se novas lideranças comunitárias, novos mecanismos de socialização e de ação coletiva."

(Maiores detalhes em : 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania, ciclo 1998, Secretaria da Cultura,D.F.)

### *Região de Grande ABC (SP) A Câmara de Grande ABC*

A região de Grande ABC, parte importante da área metropolitana de São Paulo, atravessa uma série de mudanças de grande impacto na sua população. A reestruturação e êxodo de muitas das suas indústrias chamou atenção para um processo de decadência econômica e de crescimento de desemprego.

Em 1990, as sete prefeituras da região (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) já haviam criado um consórcio intermunicipal para discutir questões de desenvolvimento com especial referência a água, resíduos sólidos e saneamento, mas a idéia da Câmara também foi influenciada pelas anteriores câmaras setoriais e pelo agrupamento de movimentos sociais, ONGs, associações empresariais e de trabalhadores no Fórum da Cidadania do Grande ABC, entidade que engloba mais de 100 entidades.

A Câmara é concebida com um fórum intergovernamental de plane-

jamento, formulação e implementação de políticas públicas, envolvendo também a sociedade civil. Busca identificar as ações necessárias para o desenvolvimento da região, sugerindo soluções para problemas sociais, econômicos, ambientais e físico-territoriais, visando o desenvolvimento econômico de uma região com 2,5 milhões de habitantes. A Câmara é organizada em termos de grupos temáticos interdisciplinares e interinstitucionais, que elaboram diagnósticos e recomendações de ação para o Conselho Deliberativo. Este é composto pelo Governador do Estado, Secretário de Ciência, Tecnologia de Desenvolvimento Econômico, Secretário de Emprego e Relações de Trabalho, os sete Prefeitos, os Presidentes das Câmaras Municipais, os Deputados Estaduais e Federais da Região, cinco representantes do Fórum da Cidadania, cinco representantes das organizações dos trabalhadores e cinco representante do setor econômico. No dia a dia, a coordenação é exercida por uma coordenadoria executiva também representativa dos diversos setores: do consórcio intermunicipal, do estado, do fórum, dos trabalhadores e do setor econômico.

Em 1998 havia mais de 20 grupos temáticos trabalhando na preparação de políticas e muitas ações já estavam sendo implementadas, e o que mais impressionam os observadores do processo é a adesão e o comprometimento de pessoas que são realmente representativas dos municípios e das diferentes forças da região. A Câmara é um bom exemplo para terminar este pequeno giro pelas parcerias, pois é, de fato, uma grande parceria coletiva entre organizações muito diferentes umas das outras, cujos destinos são vinculados. Cada uma tem parte da solução e, igual a um quebra-cabeça, foi necessário construir um espaço onde as partes pudessem se encaixar. Nesta tarefa, a liderança das prefeituras foi chave, demonstrando abertura, compreensão e buscando novas formas de encontro e discussão, reconhecendo seu papel mas também sabendo chamar os demais para participar.

(Maiores detalhes em: 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania, ciclo 1998, Prefeituras de Grande ABC)

## Trabalhando com a Pobreza

Nenhum prefeito ou gestor precisa que alguém lhe explique sobre a presença de pobreza no país. Os números são alarmantes e o grau de desigualdade que representa é constante desde a década de 1970. Pobreza é um fenômeno social complexo, com aspectos macroeconômicos amplos mas também com espaço para ação no nível local.

Em Outubro de 1998, o Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, com o apoio da Fundação Ford, realizou no Rio de Janeiro o primeiro de um ciclo de quatro seminários voltados para a análise e reflexão de estratégias locais para a redução da pobreza. Em cada encontro de dois dias, por volta de 30 pessoas de diferentes universos de ação (pesquisa acadêmica, organizações comunitárias, ONGs, secretarias de governos municipal e estadual, banco de desenvolvimento e instituições multilaterais) estiveram presentes para debater o espaço possível de ação local no enfrentamento da pobreza.

A questão inicial que desencadeou a série de reuniões foi simples e direta: haveria um espaço de ação de combate à pobreza entre as macro políticas nacionais e as ações desenvolvidas a partir da sociedade civil? Se há, quais as conclusões possíveis que sinalizam caminhos a seguir no terreno de médio alcance?

O primeiro focalizou a pobreza a partir da discussão da provisão de serviços urbanos. O segundo, realizado em Recife durante o mês de dezembro de 1998, debateu as ações integradas de desenvolvimento socioeconômico, e o terceiro, aconteceu em São Paulo em março de 1999 e privilegiou a temática de geração de emprego e renda. No final de abril do mesmo ano, organizou-se um quarto encontro em Porto de Galinhas, Pernambuco, com o objetivo de compartilhar todo o conhecimento construído ao longo das oficinas, como também apontar possíveis conclusões em termos de pistas para uma ação efetiva de redução da pobreza. Ao todo, 146 pessoas se envolveram no trabalho de escuta, debate e confrontação.

As experiências apresentadas e discutidas foram escolhidas a partir do banco de dados das inscrições anuais do Programa Gestão Pública e Cidadania, e complementadas por outros casos identificados a partir de um estudo sobre

o papel de alianças entre organizações públicas, não-governamentais e privadas na redução da pobreza, desenvolvido com o apoio do Banco Mundial. As experiências diversificaram-se quanto à jurisdição sub-nacional, área de atuação e impacto gerado. Durante os encontros, os participantes tiveram também a oportunidade de trazer para o debate iniciativas outras que vêm igualmente sinalizando respostas concretas de redução da pobreza.

Entre as experiências debatidas foram as seguintes:

1. Introdução do Catador no Mercado da Reciclagem (Belo Horizonte/BH)
2. Unidades de Triagem (Porto Alegre/RS)
3. Projeto Lixo e Cidadania (Olinda/PE)
4. Projeto Mutirão Reflorestamento (Rio de Janeiro/RJ)
5. Ações Integradas nos Bolsões de Pobreza (Ipatinga/MG)
6. Programa de Reassentamento de Famílias (Teresina/PI)
7. PREZEIS-Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Recife/PE)
8. Programa Médico de Família (Niterói/RJ)
9. Programa Saúde da Família (Curitiba/PR)
10. Programa Mutirão do Serrotão (Campina Grande/PB)
11. APAEB - Associação dos Pequenos Agricultores (Valente/BA)
12. Programa de Desenvolvimento Local - PNUD/BNB (Região Nordeste)
13. Projeto São José (Estado do Ceará)
14. Prove - Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola (DF)
15. Projeto Pólo-Agroflorestal (Rio Branco/AC)
16. Projeto Couro Vegetal da Amazônia (Vale do Alto Rio Juruá/AC)
17. Cooperativa Mista de Produção Alternativa de Birigüi (Birigüi/SP)
18. Projeto Cidadania e Ação Comunitária (São Paulo/SP)
19. FENAPE -Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos
20. Programa Bolsa-Escola (Distrito Federal)
21. Câmara do Grande ABC (Região do ABC paulista/SP)
22. PRONAF-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PE)

As seguintes conclusões da série de oficinas foram concordadas por todos presentes e trazem uma série de idéias chaves para o trabalho com pobreza em âmbito local. Constante nos comentários e conclusões é a tema do trabalho em conjunto. Pobreza não é um problema individual, da responsabilidade simples de alguém que por falta de cuidado se deixou ficar pobre; pobreza é um problema social e uma responsabilidade coletiva e cívica. A ação conjunta é o início do processo e aqui, mais do que em qualquer outra área de ação local os apoios, as alianças e as parcerias são chaves. O documento de conclusão inicia com uma descrição do campo, depois discute as conclusões parciais de cada oficina, as lições aprendidas das experiências apresentadas e discutidas e finalmente aponta para as conclusões finais.

## **Pobreza: delimitando o seu campo**

Considerando a existência de múltiplos estudos e de inúmeros indicadores sobre o fenômeno da pobreza, não cabe aqui apresentar mais dados específicos sobre as dramáticas desigualdades socioeconômicas, de acesso a bens e serviços, bem como de acesso às oportunidades. Aliás, essas desigualdades refletem um cenário de "catástrofe em câmara lenta" anunciado por um dos participantes do seminário de Porto de Galinhas (e aceito pelos demais). A situação que o país enfrenta está relacionada, em parte, às abordagens simplistas sobre o fenômeno da pobreza, presentes em muitos estudos que tratam do tema assim como no imaginário social, que explicam o fenômeno ora pela ausência de recursos materiais dos indivíduos - "pobre" é quem não tem dinheiro - ora exclusivamente pelos efeitos da globalização e das políticas macroeconômicas, colocando em segundo plano os múltiplos mecanismos que produzem a desigualdade social e a exclusão e as ações administrativas que contribuem para a sua manutenção.

À medida que as discussões foram evoluindo ao longo das oficinas, houve uma tendência em buscar uma abordagem mais plural, considerando não somente as capacidades e os recursos individuais ou sociais, e as estratégias de promoção do desenvolvimento econômico socialmente sustentável, mas

também a provisão e o acesso aos serviços e bens necessários para uma qualidade de vida mais digna, menos desigual e caracterizada pela exercício pleno da cidadania.

Observou-se conseqüentemente, que para repensar os caminhos que levarão à redução da pobreza, é essencial entendê-la como uma questão de cidadania, de democratização da sociedade e de construção de novos padrões de sociabilidade. Sem uma atenção prioritária à temática da pobreza, assimilada a partir do enfoque da exclusão e da desigualdade social, a situação no país só tende a se agravar. Tornar políticas públicas, ações administrativas e programas especiais efetivamente sensíveis à questão exigirá - de acordo com as análises feitas durante os encontros - intervenções em níveis institucionais diversos e, também em distintas dimensões do processo de exclusão, por meio de novas configurações e relações entre os diferentes atores envolvidos: as instituições e representações do Estado nacional e sub-nacional, da sociedade civil e do meio empresarial. Por fim, falar em pobreza é acima de tudo falar em falta de cidadania.

## **Conclusões iniciais a partir das oficinas setoriais**

1. Qualquer governo nacional eleito democraticamente é responsável pelas conseqüências sociais de suas políticas e ações em qualquer área ou campo de atuação e, também pelo seu impacto nas condições de vida da população, nos direitos individuais e coletivos e no exercício pleno da cidadania. A questão social não pode ser reduzida a uma área específica de atuação governamental, mas deve ser considerada como permeando toda e qualquer ação, incluindo a econômica.

2. Pobreza se caracteriza pela sua heterogeneidade e amplitude, afetando a maioria das pessoas. Faz-se urgente a necessidade de uma maior compreensão e transparência sobre o fenômeno e suas distintas manifestações regionais através de indicadores multifatoriais. Taxas de mortalidade infantil podem esconder, pela utilização da média, diferenças de até dez vezes quan-

do diversos níveis de renda são contemplados. Nota-se a mesma fragilidade metodológica, em relação à utilização do indicador de um dólar por dia para mensurar a condição de pobreza das pessoas. Um maior esforço é igualmente necessário para medir com seriedade as conseqüências e impactos da presença ou da supressão de ações e programas públicos.

3. Pobreza é entendida freqüentemente como conseqüência da precariedade de acesso a bens e serviços e pela ausência de canais efetivos de interlocução entre as esferas de poder e as demandas da população. Nesse contexto, os interesses que se encontram melhor representados se apropriam da parcela mais significativa destes bens e serviços se comparados ao que é destinado ao conjunto da maioria da população empobrecida.

4. O enfrentamento da pobreza deve ser entendido como uma questão de construção de cidadania, de democracia, de *empowerment*, de emancipação, de dar voz e vez às populações em situação de pobreza. A participação social está ainda em construção, e os atores engajados na promoção de um reequilíbrio socioeconômico precisam buscar caminhos que rompam com a tutela e criem instrumentos que possibilitem um desenvolvimento verdadeiramente participativo e sustentável. É importante estimular e apoiar o surgimento de entidades comunitárias autônomas, redes e movimentos próprios da população em situação de pobreza e evitar que os governos e as organizações não-governamentais as substituam. Torna-se necessário ainda confrontar as relações paternalistas e clientelísticas. Neste sentido, é essencial que as organizações comunitárias sejam reconhecidas enquanto tais, sem uma maior preocupação com a sua profissionalização. Deve-se evitar, portanto, a criação de novos mecanismos que possam vir a substituir essas mesmas organizações a pretexto de uma maior eficiência.

5. Qualquer tentativa de reduzir a desigualdade deve levar em consideração que o acesso ao bem estar é um jogo de soma zero face aos recursos e serviços implicados, como também em relação ao poder. A superação da desigualdade requer o enfrentamento e a efetiva redistribuição de poder, ampliando o espaço público para a incorporação de saberes diversos e às

vezes conflitantes. A sustentabilidade das ações voltadas para o combate à pobreza se ancora na coesão social. A articulação política e social local é uma constante em muitas das experiências que conseguiram criar raízes.

6. O momento atual se caracteriza como uma encruzilhada ética e moral, onde o passivo social dos modelos de desenvolvimento pregressos e do ajustes estrutural atual é imenso, levando ao desgaste da própria noção de coesão social e civilização. Por outro lado, encontramos no âmbito local sinergias diversas que recuperam a noção do "compromisso social" e avançam na criação de um espaço público permitindo à sociedade civil uma volta à cena política. Nessa ótica, a definição do interesse público não mais parece restrita a um conjunto limitado de atores, mais se amplia para incorporar a presença e as demandas de setores até então excluídos e permitir, desta forma a possibilidade de um espaço público mais abrangente e inclusivo.

7. O Estado, entretanto, continua com o papel central de regulação social e redistribuição da riqueza e da renda. Uma vez que a pobreza e a exclusão social são conseqüências dos impactos de políticas públicas, de prioridades e de escolhas, sua superação também depende de uma ação incisiva no campo das políticas públicas. Porém, não existe um instrumental adequado para avaliar a operacionalização de políticas em termos de sua sensibilidade à temática da pobreza. É essencial desenvolver mecanismos mais adequados de avaliação de impacto e também instrumentos de discriminação positiva - ou ação afirmativa - que garantam cada vez mais que as políticas públicas sejam de fato públicas.

8. Hoje, a busca de novas estratégias para a superação da pobreza vem requerendo novas relações entre o Estado, as diferentes organizações da sociedade civil e o setor privado. Com o surgimento de novos atores orientados para a promoção de iniciativas conjuntas, vêm sendo estabelecidas novas formas de diálogo, favorecendo a construção de um espaço público que é claramente de interesse público.

9. No processo de construção de novos espaços públicos torna-se importante reconhecer, nos programas e projetos analisados, a existência de

iniciativas de médio alcance, que são diferentes das que têm alcance mais limitado. Neste sentido, a expressão mais adequada para reconhecer a abrangência destas múltiplas iniciativas parece se a de "lugar". O "lugar", como foi dito por muitos durante os seminários, "tem a cara de gente" revelando distintas arenas de demandas, conflitos e de reivindicações por melhoria na qualidade de vida. Denso, o lugar é a vida das pessoas em espaço e tempo que, dependendo das circunstâncias, pode ser o bairro, o município ou a região. O lugar é, sem dúvida alguma, onde se enraízam as experiências, táticas, métodos e práticas simples que formam uma biblioteca invisível de soluções para a redução da pobreza.

10. Um elemento freqüentemente presente nas discussões, especialmente levando em conta as experiências que têm em comum um forte componente associativo, foi a dificuldade encontrada - quando não a recusa e desinteresse - por parte dos órgãos públicos convencionais em lidar com as soluções heterodoxas e não convencionais.

11. Uma outra constante foi o reconhecimento que as experiências, projetos e programas discutidos têm muito mais as características de processos do que de atividades planejadas antecipadamente. Elas nunca se iniciam já totalmente estruturadas; ao contrário, tendem a ir ganhando forma no decorrer da prática e do tempo, integrando outros elementos e idéias à ação. Não havia, mesmo nas atividades ditas "integradas", um plano programático que, definido previamente, fosse capaz de garantir resultados. Estratégias, portanto, são muito mais um reconhecimento posterior de encaminhamentos adaptados, do que etapas programáticas anteriormente definidas.

12. O entendimento em relação ao processo, também deriva da importância atribuída pelas experiências em compreender o enfrentamento da pobreza enquanto acesso à qualidade de vida digna, igualdade de direitos, inclusão social e acesso à cidadania. Eleger igualdade enquanto ponto de partida e não como resultado final leva à promoção de uma gestão participativa e democrática. As experiências discutidas mostraram ser eficazes nessa compreensão do que vem a ser combate à pobreza, pois foram capazes de

alterar a estrutura de poder, otimizando alianças entre governos que se colocam como sendo de proximidade ( os nomes usados aqui são vários) e, entre diversos atores da sociedade civil em condição de pobreza, que podem se fazer presentes com capacidade e força de ação. No quesito continuidade das experiências, a presença e atuação de organizações comunitárias tiveram um papel relevante.

13. É importante evitar o uso de interpretações que negam ou abrandam os conflitos que efetivamente existem. Dessa maneira, torna-se fundamental considerar todos os elementos constitutivos do processo de empobrecimento dos indivíduos. A visão de solidariedade, por exemplo, pode ser bem intencionada enquanto postura moral. Por outro lado, ela pode também estar indicando um retrocesso, ao classificar "o pobre" enquanto "coitado" ou "vítima" e estimular apenas as tradicionais práticas caritativas.

14. Enquanto a educação e a capacitação têm um papel essencial a desempenhar em muitas das ações de redução da pobreza, também é importante reconhecer a existência dos saberes que emanam das comunidades. Recuperar e reconhecer a contribuição destes saberes é um elemento-chave para a construção de uma cidadania mais ampla e com respeito às gerações futuras.

15. A criação de uma entidade independente na sociedade civil, servindo de referência para estatísticas e dados de avaliação social sobre o impacto das ações públicas na redução da pobreza, é um contraponto necessário para os muitos indicadores produzidos por diversas instituições governamentais e multilaterais. Nota-se também, que a criação de tal estrutura fortalecerá sobremaneira o debate democrático.

16. A generalização de ações a partir de práticas eficazes é um processo que não deve ser reduzido a mera replicabilidade. Replicar no sentido de disseminar "melhores práticas", corre o risco de reproduzir uma tecnologia em série que privilegia tudo e nada ao mesmo tempo. Aprender a partir de práticas eficazes exige uma reflexão sobre suas condições de êxito, seus limites e os diferentes elementos incorporados ao longo do processo. O conhecimento adquirido através das experiências exitosas favorece melho-

res formatações técnicas e a produção de teoria pertinente. Estimula também uma cultura política de ação comprometida e eficaz no combate à pobreza e a criação de políticas e leis mais adequadas e sensíveis à temática. Por vezes, o simples conhecimento de uma experiência é suficiente para que as pessoas possam perceber que realmente é possível agir. Na verdade, as experiências representam o primeiro passo de uma tomada de consciência face às mudanças realizadas no quotidiano.

## **Lições específicas a partir das experiências discutidas**

17. As experiências demonstram a potencialidade das ações locais e a presença de uma tecnologia social subjacente. Revelam toda a vitalidade e também a possibilidade de replicação tanto em termos de estratégias, quanto em termos de ação específica. A sua disseminação é importante, como também a sua efetiva avaliação. Por isso, há uma real necessidade de trabalhar com indicadores que possam ser utilizados com esta finalidade.

18. Há uma capacidade empreendedora presente nas experiências discutidas. Entretanto, as experiências também sinalizaram para a carência de ação governamental em diversos níveis. Torna-se necessário, portanto, criar políticas, regras e instrumentos mais flexíveis e também novos arranjos entre esferas de governo. Os exemplos são vários: falta de integração entre políticas públicas e atividades de geração de renda, impasses entre jurisdições subnacionais e impasses entre as ações locais e a política nacional. O sentimento geral, é que o desenvolvimento local se realiza apesar da política nacional e sem o seu suporte.

19. As ações locais precisam de uma maior integração. A ausência desta integração tem implicações diretas na sua sustentabilidade. No entanto, há uma distinção importante a ser feita entre a necessidade e o desejo de desenvolver ações intersetoriais e a dificuldade encontrada para criar formatos viáveis para a sua execução - em termos de políticas e desenhos organizacionais e gerenciais.

20. Os mecanismos de controle social continuam frágeis, embora exista uma participação ativa da população-alvo e das organizações da sociedade civil nos projetos contemplados. Essa participação é observada sob diferentes formas e aspectos e coloca em destaque a importância de aprofundar toda esta diversidade e opções de engajamento, o que leva a crer, que o espaço público emergente é um espaço híbrido e não pode ser reduzido a uma série de conselhos consultivos.

21. A territorialidade dos exemplos de ação eficazes também é um elemento importante a ser levado em consideração. É fundamental reconhecer a territorialidade enquanto alcance. Territorialidade não é sinônimo de Estado ou de Município e freqüentemente ela está relacionada aos espaços intermediários, de região intermunicipal ou de distrito intramunicipal. Territorialidade emerge também como um elemento significativo em termos de identidade: o lugar, as raízes históricas e culturais.

22. Intersetorialidade e multissetorialidade são em geral resultados e não pontos de partida das ações eficazes de combate à pobreza. Neste processo, à medida que as ações evoluem, aspectos diversos são contemplados a partir de uma visão sistêmica ou de um encadeamento de iniciativas que tentam conjugar melhoria de qualidade de vida, emancipação social e geração de atividades produtivas. Apesar da sinalização de bons resultados, promover ações intersetoriais e multissetoriais não é uma tarefa fácil, exigindo novos arranjos institucionais, novas posturas, práticas e também novos valores políticos.

23. A temática de emprego e renda está sempre presente na discussão sobre estratégias de combate à pobreza, seja em relação à promoção de atividades econômicas, seja em relação à sua inserção em outras atividades integradas como, por exemplo, a urbanização e o desenvolvimento rural. Ficou também evidente, a partir das análises e debates, a necessidade de deslocar a discussão sobre emprego e renda do estritamente econômico para o campo da ética e dos direitos.

24. No tema de geração de emprego e renda, observa-se ainda uma

questão fundamental relativa à adequação entre oferta e demanda: a públicos específicos, oferta específica. Neste sentido, deve-se levar em conta toda uma pluralidade de instrumentos, modalidades de apoio, flexibilidade de metodologias e harmonia no enfoque. Trata-se aqui de buscar uma maior complementaridade entre a realidade, os saberes e as oportunidades que emanam da população-alvo.

25. Adequar oferta e demanda requer, além da flexibilidade, uma sensibilidade às questões de gênero, que são em grande parte ignoradas. Na área específica do crédito, há uma dificuldade freqüentemente assinalada e que se refere ao próprio processo de exclusão - o que foi chamado por muitos dos bloqueios aos "sem acesso". Os relatos das experiências também revelaram os impasses criados tanto no âmbito urbano quanto no âmbito rural, tanto no âmbito dos pequenos agrupamentos em fase de formação como também em relação aos acessos de linhas de financiamento para organizações já constituídas. O apoio ao acesso e à articulação junto aos mercados é vital para a sobrevivência das pessoas envolvidas nos projetos. A capacidade de identificar e avaliar os elementos-chave que compõem as cadeias produtivas (organização da produção, transferência de tecnologia, financiamento, capacitação, processamento da produção e comercialização) é um dos caminhos para intervenção, na medida que torna mais visíveis os elementos de desigualdade e exclusão social. A economia solidária também oferece caminhos e precisa ser compreendida enquanto confrontação com outros modelos econômicos e não como simples complementação.

26. Programas de capacitação privilegiam em demasia a formação técnica, considerada imprescindível para as oportunidades de trabalho, esquecendo a importância de igualmente privilegiar a construção de uma consciência cidadã e de se atribuir um maior respeito ao conhecimento e às habilidades já existentes na população.

27. Faz-se também importante desconfinar a temática de emprego e renda, e associá-la aos outros campos e áreas, incluindo as arenas interorganizacionais emergentes, como os consórcios intermunicipais. Po-

rém, uma provável descentralização nas esferas de poder exigirá certamente mudanças na cultura política, superando-se a lógica clientelista que reproduz "balcões e grupos cativos de "pobres" atendidos por este ou aquele segmento da máquina governamental", como foi assinalado por um dos participantes dos nossos encontros.

28. O caminho para a intersectorialidade parece ser o enfoque territorial, conduzindo os diversos elementos para dentro de um contexto onde o controle social é possível. O lugar é portanto essencial, seja ele submunicipal, municipal ou supramunicipal. A criação de esferas públicas ampliadas onde emancipação e transferência de poder (empowerment) que levam ao confronto e geram a conexão entre serviços, parece ser um bom caminho a ser privilegiado. Há um grande número de ações acontecendo de baixo para cima, em que pessoas estão conseguindo desenvolver atividades produtivas. Não obstante, falta uma atitude, uma ação no sentido oposto - de cima para baixo - desbloqueando os impasses que, ao não distribuir adequadamente as oportunidades, acabam por reproduzir, quando não produzir, a desigualdade e a exclusão social. Há uma necessidade urgente de assumir o desafio e aceitar o conflito da discriminação positiva.

29. A questão da discriminação positiva, ou ação afirmativa, se torna mais visível quando se discute prioridades. Face ao imenso contingente de pessoas em situações de pobreza, em relações socioeconômicas de exclusão e desigualdade, qual deve ser a prioridade? Percebe-se que muitas iniciativas acabam não atingindo as pessoas que se encontram em situação de extrema precariedade. Nesta perspectiva, corre-se o risco de reproduzir processos de discriminação e exclusão dentro do próprio campo da ação para a redução da pobreza e para a inclusão. Quem deve ser priorizado não é uma decisão fácil a tomar. Reconhecendo que toda política pública deve ser considerada de fato distributiva - no sentido que não há neutralidade na política pública - resta portanto saber para quais setores a distribuição efetivamente se orienta. Assim, pergunta-se quem de fato é beneficiado pelas ações públicas e quem deve ser beneficiado?

30. Durante o processo de discussão sobre as diversas experiências apresentadas, tornou-se claro que, em resposta à questão levantada no início do processo "haveria um espaço de ação de combate à pobreza entre as macro políticas nacionais e as ações desenvolvidas a partir da sociedade civil?", havia sim um espaço para a ação sub-nacional. Entretanto, esta ação vem sendo construída na ausência de uma política pública nacional de redistribuição de renda e comprometida em combater efetivamente a pobreza.

31. Os diversos arranjos locais e subnacionais - sejam estes de estados, municípios, de agências regionais e locais do governo nacional, de alianças com organizações não-governamentais e comunitárias, empresas e cooperativas e toda uma variedade de instituições e organizações cívicas nas quais a igreja católica continua demonstrando uma competência específica e exemplar - têm muito a contribuir e mostram caminhos possíveis, construídos a partir de soluções simples e concretas. Porém, vale salientar que estes caminhos não podem ser considerados como substitutos de uma responsabilidade institucional maior, na qual o papel do Estado é central.

## **Em direção às conclusões possíveis**

32. Durante as discussões, emergiu naturalmente, uma indignação moral em relação à pobreza enquanto produto socioeconômico de uma sociedade desigual e profundamente injusta.

33. Mesmo chegando à conclusão de que há um espaço de ação no âmbito local, que precisa ser urgentemente assumido e ocupado e que vem demonstrando sinais animadores da conquista de poder e de oportunidades, não se pode ignorar o contexto mais amplo dentro do qual o fenômeno de pobreza e exclusão se constrói: os dramas decorrentes da globalização, das políticas de ajuste estrutural, que não privilegiam o social. É urgente a adoção de políticas que garantam um mínimo social, sensíveis às questões de gênero, da infância e a adolescência viabilizadas através de abordagens simples como programas de renda-mínima, salário social, bolsa-escola que demonstram na prática a eficiência das soluções simples.

34. Frente às possibilidades de agir para transformar a realidade, diversos são os temas a serem contemplados: a importância e a dificuldade de criar abordagens intersetoriais; a necessidade de políticas públicas que estimulem a co-responsabilidade e o protagonismo; a presença na política social da temática de trabalho e renda dentro da ótica de um mínimo social enquanto direito fundamental; a capacidade de efetivamente atingir os grupos mais vulneráveis; a importância de se dar uma maior visibilidade aos novos mecanismos interorganizacionais; e o papel formador de ações sociais de controle do agir público.

35. A proliferação de conselhos e outras instâncias formais de decisão e consulta no âmbito de políticas públicas específicas não podem ser ignoradas. Reconhecer o potencial de complementaridade horizontal dos diversos colegiados podem levar ao fortalecimento do seu papel fiscalizador e orientador, enfrentando assim as tentativas da sua apropriação artificial por interesses hegemônicos de elites e grupos profissionais específicos. Há muitos exemplos de situações onde as informações e oportunidades não chegam aonde deveriam realmente chegar, e em que as exigências de consulta acabam por virar barreiras em relação ao que buscam: o engajamento efetivo da comunidade.

36. Houve um consenso em torno da centralidade de uma nova concepção do local visto como lugar, não se traduzindo em nenhum nível específico de governo, mas sim aonde a lógica da proximidade, do encontro e do confronto é possível. O lugar não é dado, mas se define e se redefine a partir das ações, remetendo a um contexto de relações que não é somente local. Requer dos agentes públicos uma prática pedagógica ética e cívica que evidencie a promoção da cidadania. Requer, também, instrumentos de avaliação que estimulem o debate e possam produzir conhecimentos.

37. As ações emergentes, sem dúvida alguma, reposicionam o papel do Estado, mas não reduzem o seu papel central no enfrentamento da pobreza percebida a partir da ótica da exclusão e da desigualdade social. As múltiplas organizações da sociedade civil, ao apresentarem soluções, dão sinais evi-

dentes de uma responsabilidade social e de um engajamento cívico, porém não desobrigam, em nenhum momento, as organizações públicas de uma ação igualmente responsável e comprometida.

38. As soluções locais que emergem na área de emprego e renda são freqüentemente resultados de ações que favorecem o microcrédito e a capacitação, mas também de um diálogo e apoio direto à população envolvida. Aprender a reconhecer e a respeitar os muitos saberes existentes e, também, levar em consideração a importância de uma solidariedade no cotidiano são elementos que criam condições para o êxito dos projetos voltados para a redução da pobreza. Para atingir resultados concretos, observa-se ainda a necessidade de flexibilizar linhas de apoio e de ações técnicas; algo infelizmente que muitos dos programas e organismos públicos têm dificuldade em assumir. A lacuna que se cria, em conseqüência, é em si a expressão da permanente produção e reprodução da desigualdade e da exclusão social. Grosso modo, a máquina pública parece não estar ainda preparada, ou mesmo disposta, a encarar seriamente a necessidade de redução da pobreza, da exclusão ou da desigualdade no Brasil.

39. A emancipação cívica e a conquista da cidadania ativa é um processo de destruir mecanismos de tutela e ampliar o universo cultural e educacional. É necessário buscar e dar visibilidade aos caminhos que dão voz e vez a um maior número de pessoas, favorecendo a criação de novos espaços públicos. Qualquer programa de enfrentamento da pobreza é parte deste processo e precisa ser avaliado neste sentido.

40. O local, enquanto lugar, é o motor de arranque do processo de enfrentamento da pobreza e precisa ser privilegiado. A construção de múltiplas formas de identificação e de avaliação de práticas e de soluções eficazes - por instâncias independentes - pode prestar um serviço importante à sociedade. No Brasil, não há uma tradição de efetiva avaliação de políticas públicas da parte de organismos governamentais. Além do que, a produção de dados sobre a heterogeneidade da pobreza, a desigualdade, como também sobre os resultados e impactos de ações - sejam estas positivas ou

negativas - é essencial para evitar que o fenômeno perca seus contornos sociopolíticos e gere uma individualização tutelada, transformando a pobreza em "pobre". A criação de indicadores de avaliação e de uma base independente de dados estatísticos socialmente adequados, é de extrema importância para a mudança da nossa realidade.

41. Falta de renda não é sinônimo de pobreza, mas é um dado importante a ser considerado, chamando a atenção para as conseqüências das relações socioeconômicas constitutivas do cotidiano. Porém, ações nesta área precisam reconhecer a importância da emancipação política e do engajamento de atores locais na discussão do desenvolvimento do "lugar". Estas ações precisam se iniciar a partir de bases sólidas, simples e participativas, permitindo resultados concretos e sustentáveis.

42. Integração multissetorial e estratégias complexas e detalhadas de intervenção pré-elaborada têm pouco efeito quando servem de ponto de partida para ação no âmbito do lugar. As experiências demonstram que integração e elaboração, quando acontecem, são normalmente resultados de um processo gradual de aproveitamento de oportunidades, de aprendizagem e de luta, abrindo possibilidades e de escolhas seguindo o cronograma dos atores e acontecimentos.

## Agradecimentos

*Gostaria de agradecer as múltiplas contribuições da equipe de Gestão Pública e Cidadania e os membros do seu projeto especial de Práticas Públicas e Pobreza na produção deste texto e também os pesquisadores das diversas Universidades e Centros que aceitaram o desafio de visitar e descrever as experiências, buscando separar os fatores-chave. Hoje são 150 casos estudados in loco e mais de quatrocentas pessoas já participaram nos processos de avaliação de inscrições, de debate e discussão sobre os resultados emergentes. O esforço desta coletividade tem sido essencial na mudança da discussão sobre ação municipal do terreno do sonho para o terreno do possível.*



# Índice

Apresentação .....	3
A liderança está com os municípios .....	13
As alianças fazem escola .....	18
Que tipo de organização? .....	23
Escolhendo Parceiros .....	26
Vínculos de comunicação, comissões e conselho .....	30
Cooperação, apoios e patrocínios .....	36
Colaboração, parcerias e apoios .....	39
Construindo e mantendo relações e vínculos interorganizacionais .....	41
O desafio que enfrentamos .....	49
Anexo .....	51
Informações e Exemplos .....	51
Mais seis caminhos para refletir e agir .....	52
Trabalhando com a Pobreza .....	62
Pobreza: delimitando o seu campo .....	64
Conclusões iniciais a partir das oficinas setoriais .....	65
Lições específicas a partir das experiências discutidas .....	70
Em direção às conclusões possíveis .....	74