IX CONGRESO ANUAL DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TERCER SECTOR EN MÉXICO

VII CONFERENCIA REGIONAL ISTR AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PARCERIAS TRI-SETORIAIS: EM BUSCA DE SEUS DESDOBRAMENTOS SOBRE A CIDADANIA NA AMÉRICA LATINA

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio

Resumo

O trabalho analisa as Parcerias Tri-setoriais – articulações colaborativas envolvendo governo, organizações da sociedade civil (OSCs) e empresas - na construção de projetos sociais na América Latina. A discussão procura avançar na compreensão dessas interações a partir de diferentes perspectivas teórico-conceituais que discutem as esferas do governo, sociedade civil e mercado nas sociedades contemporâneas. Em realidades como a latinoamericana, marcadas pelo acesso desigual aos direitos e capacidades econômicas e políticas significativamente diferenciadas entre atores sociais, a construção de parcerias tri-setoriais adquire grande complexidade e pode resultar não apenas em novos desafios para a gestão social, bem como em possibilidades e armadilhas na consolidação da cidadania.

Palavras-chave: Parcerias Tri-Setoriais; Gestão Social; Responsabilidade Social Empresarial; Políticas Públicas Sociais; Esfera Pública.

Introdução

O artigo tem como objetivo analisar as interações colaborativas que se estabelecem entre atores de Estado, organizações da sociedade civil (OSCs) e empresas no desenvolvimento de programas e projetos sociais, discutindo seus desdobramentos na esfera pública e sobre a construção da cidadania no cenário brasileiro.

A gestão de políticas públicas e projetos sociais passou por transformações e incorporou o discurso da construção de parcerias como um elemento central e essencial para sua efetivação, tendo as organizações da sociedade civil e, mais recentemente, também as empresas, papel relevante nessa dinâmica. Paralelamente às discussões sobre as condições para a concretização de políticas e projetos sociais mais efetivos e eficientes, atores de Estado, empresas e OSCs têm sido levados a repensar e reordenar seus papéis na sociedade contemporânea. A ampliação das demandas quanto à cidadania, a crise de legitimidade das instituições políticas tradicionais, novas relações entre as esferas do mercado e da sociedade e a noção de risco e urgência no equacionamento de problemas sociais são alguns dos fatores que estão por detrás de transformações nas esferas do Estado, da sociedade civil e do mercado que levariam à construção de parcerias nas políticas sociais. Interações entre atores de Estado, organizações da sociedade civil e empresas adquiriram lugar de destaque nas discussões acadêmicas e na formulação de agendas de políticas sociais a partir das últimas décadas. No passado, as dinâmicas de relacionamento entre atores de Estado, movimentos sociais e corporações caracterizaram-se pela dominância de uma lógica de embate, conflito, controle recíproco e busca de responsabilização pelos problemas sociais. Nas últimas décadas, assiste-se a uma proliferação de diferentes formas de articulação entre esses atores, muitas delas balizadas por tentativas de construção de políticas, programas e projetos sociais sob diferentes graus e formas de colaboração.

Tais iniciativas recebem diferentes denominações, quer seja nos estudos acadêmicos, quer seja nas iniciativas de intervenção social, configurando uma verdadeira polissemia, na qual se inscrevem variadas formas de articulação colaborativa, ora denominadas de parceria, ora de aliança, coalizão, cooperação, intersetorialidade, complementaridade, contratação e terceirização, dentre outras. Para fins desse estudo será adotada a terminologia Parcerias Tri-Setoriais, por envolverem atores dos seguintes setores: Primeiro (Estado), Segundo (Mercado) e Terceiro (organizações não-governamentais e uma série de outros tipos de instituições da sociedade civil).

Essas perspectivas de ação, baseadas em maior ou menor grau de colaboração entre atores de Estado, organizações da sociedade

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

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

Estado, Políticas Socias e Parcerias Tri-Setoriais

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

Vernis et al (2007) denominam de Pluralismo de Bem-Estar a perspectiva sóciocêntrica de Vieira (2001) e apontam que nessa dimensão o Estado ocupa um papel menos dominante na provisão coletiva de serviços sociais, reconhecendo a complexidade e interdependência dos problemas sociais em relação à própria sociedade e o fato de que nunca foi e não é onipotente e autosuficiente.

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

forme pode se depreender a partir de Faria (1998) e Arretche (1995).

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

No primeiro agrupamento se encontrariam os países escandinavos, caracterizados pela presença de um movimento operário que foi capaz de transformar lutas históricas em políticas sociais, a existência de um sistema de proteção social abrangente, com cobertura universal e benefícios assegurados como direitos, segundo critérios de equalização e não de mérito.

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

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

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

No caso brasileiro, autores como Vianna (2000) advogam que se processa uma verdadeira "americanização perversa" das polí-

ticas de seguridade social, denotando a difusão cada vez mais intensa da perspectiva do mérito e contribuição individual na definição de cobertura e intervenção das intervenções de bem-estar. Outras análises apontam a sobreposição de uma regulação intensa, porém não universalizada, das políticas de bem-estar. Esses debates denotam a peculiaridade, o mosaico e a complexidade que as políticas sociais adquirem no país, ora incluindo historicamente segmentos relevantes das classes trabalhadoras urbanas, ora resultando na exclusão ou na dificuldade de alcance de segmentos cada vez mais expressivos da população. (CARVALHO, 1998).

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

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

Morales (1999) afirma que a primeira formulação (estadocêntrica) não consegue responder adequadamente a uma das crises enfrentadas pelo Estado, a de governança, ainda que paradoxalmente tente fazer frente a ela com mais veneno do próprio veneno. Os desafios de governança se apresentariam justamente pela emergência de diferentes movimentos sociais, impulsionados à esfera pública por fenômenos econômicos, sociais, políticos e culturais (SANTOS, 2002; DINIZ, 1996; AVRITZER, 1992). Segundo Vieira (2001), isso exigiria do Estado respostas em termos de políticas públicas mais plurais e participativas, através da flexibilização de sua máquina, descentralização de funções, transferência de responsabilidades, construção de racionalidades não auto-referenciadas de ação e alargamento do universo de atores envolvidos nas diferentes etapas de provisão de políticas públicas. Tal tarefa, segundo o autor, dificilmente se realizaria a partir de uma perspectiva centrada no Estado, pois negaria os próprios fundamentos daquilo que pretende ampliar, a sua governança.

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

Opondo à alternativa de terceirização e de privatização das funções do Estado na provisão de políticas sociais o que chama de desestatização, Moralles (1999) afirma que nessa perspectiva se manteria o caráter público do serviço, mesmo ocorrendo o financiamento estatal das "políticas sociais através de instituições públicas não pertencentes ao Estado"

(p. 52). Para o autor, o que diferenciaria essa alternativa da simples privatização ou terceirização seria se operar no campo da publicização, entendida como a transferência para as organizações da sociedade civil de atividades não-exclusivas do Estado. No entanto, é preciso se discutir mais detidamente dois aspectos quanto a essa alternativa.

Primeiro, cabe destacar que as relações de colaboração entre atores de Estado e organizações da sociedade civil não se resumem ao financiamento de serviços sociais, podendo ser encontradas outras configurações de relacionamento não litigioso com o Estado. Além disso, o financiamento de serviços sociais pelo Estado exige, conforme argumentam Vernis et al (2007, p. 37), que "(...)para assegurar una buena asociación entre lo público e lo privado, se necesita de una normativa clara que regule las concesiones de obras públicas, los contratos públicos, la concesión de subvenciones, etc". No entanto, por causa desses requisitos de interação, pode-se caminhar para cenários nos quais não seja alcançada a desejada desestatização, visto que haveria o risco de perdurarem concepções estadocêntricas no relacionamento, sob a argumentação de melhor e maior controle sobre o dinheiro público utilizado por atores não-governamentais (NAJAM, 2000; COSTON, 1996). Pesquisas em realidades distintas em diferentes países apontam que esse não é um fenômeno de importância secundária nas relações de parceria entre Estado e sociedade civil, que em muitos casos levam as partes a procurarem desenvolver relacionamentos de colaboração não formalizados para fugir dos entraves burocratizantes de interações colaborativas formalizadas, conforme argumenta Najam (1996).

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

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

As novas orientações de gestão pública que geraram a desconstrução do Estado de Bem-Estar Social estão associadas à ascensão do ideário neoliberal como orientação dominante no campo econômico, mas segundo Cohen & Arato (1994), os princípios neoliberais, que denominam de neocorporativistas, não se resumem a novas formas de gestão macroeconômica, pois abrangem também novas racionalidades políticas, modelos de democracia e referências sobre as interações entre as esferas governamental, do mercado e da sociedade na provisão de políticas públicas.

Conjuntamente com a defesa, na maioria das

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

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

Como destaca Levésque (2007, p. 50), "tudo se passa como se neoliberalismo sem querer tivesse contribuído para a reabilitação da sociedade civil, sem eliminar no entanto a necessidade de instâncias governamentais de regulação". Para o autor, a crise que se instaura a partir de 1975 e culmina com a ascensão do ideário neoliberal não se inscreve somente no Estado, mas remete fundamentalmente à díade Estado-mercado. Independentemente do papel da sociedade civil ser interpretado como emancipatório e promotor de uma sociedade igualitária e democrática ou como de reedição do liberalismo político e econômico como forma de organização das sociedades, uma constatação parece ser evidente, a centralidade que as manifestações da esfera pública e da sociedade organizada assumem na discussão sobre as formas de governança no âmbito do Estado.

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

Como se percebe, as diferentes perspectivas de reordenamento do papel e das políticas de gerenciamento do Estado implicam em sua aproximação da sociedade civil a partir de lógicas menos verticalizadas de relacio-

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

Possibilidades e Riscos das Parcerias Tri-Setoriais nas Políticas Públicas

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

As possibilidades de construção de novas formas de relacionamento, em bases menos conflitivas (ou mais cooperativas como a maioria da literatura prefere enfatizar), entre Estado, mercado e organizações da sociedade civil, levando a formas mais avançadas de construção da cidadania e interação com as comunidades alvo dos projetos são vistas como um dos grandes avanços decorrentes das Parcerias Tri-Setoriais na política social (TORO, 2005; YAKOVLEVA e ALABASTER, 2003). Outras análises sobre parcerias tri-setoriais também apontam ganhos decorrentes do somatório e complementação de recursos e competências (SELSKY e PARKER, 2005; PREFONTAINE, 2000), efetividade e ampliação de impacto das intervenções em problemas sociais (VERNIS et al, 2007; PREFONTAINE, 2000), co-responsabilização pela transformação social (DOWBOR, 2002; MORALES, 1999), aumento do grau de informação e previsibilidade relacionada aos riscos sociais (VERNIS et al, 2007, SELSKY e PARKER, 2005) e aprendizagem compartilhada (FISCHER et al, 2003; NAJAM, 2000), constituindo-se em elementos relevantes que justificariam a ampliação das colaborações tri-setoriais.

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

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

No entanto, mais relevante do que os problemas inerentes ao bom azeitamento da operação das práticas colaborativas, muitos deles comuns a parcerias bi e intra-setoriais, sendo passíveis de aprimoramento pelo voluntarismo dos atores envolvidos e pelo desenvolvimento de instrumentos de gestão, parecem ser os desafios relacionados às dinâmicas estruturantes das relações de cooperação. Essa última dimensão remete aos dilemas enfrentados pelos atores com relação aos jogos de cooperação e confrontação, marcados por relações de poder e dominação na ação social, desvelando realidades que, ao contrário de serem passíveis de superação, se fazem constituintes e estruturantes dos próprios processos de parcerias.

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

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

Para Najam (2000), a cooptação é essencialmente uma função de poder, cuja fonte pode ser proveniente de fatores de ordem "financial, political, coercive, even espistemic" (p. 389). Situações de cooptação seriam, na maioria das vezes, transitórias e instáveis, apesar de não serem insignificantes na dinâmica de interação entre atores. Pelo contrário, não apenas o autor, mas uma série de outros, tais como Meirelles (2005), Fonseca, Moori e Alves (2005), Fischer et al (2003), Landim (2002), Oliveira (2002) e Teodósio e Carvalho Neto (2003), apontam os riscos de cooptação nas parcerias em projetos sociais. É importante atentar também para o fato de que a manipulação pode se dar em via de mão dupla, ou pensando-se nas Parcerias Tri-Setoriais, em fluxos e refluxos entre os atores dos três setores envolvidos, como destaca Najam (2000).

Uma das questões essenciais nessa discussão refere-se à própria natureza da formação de processos de cooptação e cooperação. Para Selznick (1948), a dinâmica da liderança,

Quadro The Four-C's of NGO–Government Relations
Fonte: NAJAM, 2000, p. 390.

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

cujo fundamento reside na obtenção de cooperação por parte dos atores sociais, implica também na cooptação, tal como duas faces de uma mesma moeda, visto que processos, sobretudo de natureza implícita, de envolvimento e engajamento colaborativo dos atores implicariam em trocas e concessões cooptativas para a sua sustentação.

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

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

Ospina e Saz-Carranza (2005) identificaram na análise das interações entre organizações não-governamentais e agências de governo nos Estados Unidos dinâmicas nas quais os mesmos indivíduos e instituições ora estabelecem posições de coalização e apoio recíproco na disputa por definições de agendas de políticas públicas, ora explicitam suas divergências e se antagonizam em várias frentes dessas mesmas políticas. Segundo Najam (2000), o modelo dos Four Cs de análise não assume como pré-requisito para a cooperação a existência de simetria de poder entre os atores imbricados na parceria, mas pode ajudar a compreender uma série de situações nas quais atores não-governamentais, sejam eles OSCs ou empresas, se apresentam como atores relevantes de interações como o Estado. As situações de confrontação apareceriam tanto em realidades nas quais atores não-governamentais resistem e/ou se opõem a determinadas políticas públicas, quanto nos casos em que se manifestam controles coercitivos por parte do Estado. Mas, como destaca o autor, dinâmicas de confrontação "need not necessarily be hostile" (p. 386), o que abre espaço para se reconhecer conflitos menos evidentes e formas de interação conflituosa não necessariamente explícitas e declaradas nesses relacionamentos.

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

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

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

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

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

Desafios das Parcerias Tri-Setoriais na construção da Cidadania Participativa

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

O apelo à inclusão de comunidades e grupos sociais, sobretudo aqueles tradicionalmente excluídos dos processos decisórios em regimes autoritários ou desfavorecidos pelas dinâmicas da democracia representativa, geralmente encontra amplo apoio, no nível do discurso, por parte de organismos governamentais. No entanto, a retórica quanto às perspectivas que a participação popular oferece para a provisão de políticas sociais se depara com realidades mais complexas, nas quais a incorporação de grupos sociais, comunidades e indivíduos não necessariamente resulta em aprofundamento e aprimoramento dos processos democráticos, minando os próprios processos de reconfiguração do aparelho do Estado e ampliação da cidadania (PARAÍSO, 2005; GUIVANT, 2003; BOSCHI, 1999; SOARES, GONDIM, 1998; LÉLÉ, 1991).

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

Assim, pode-se perder de vista as intrincadas e complexas relações que se estabelecem entre efetividade na provisão de políticas sociais, padrões de sociabilidade e democracia, manifestadas de modo privilegiado na construção de projetos sociais, sobretudo quando são resultado da articulação entre atores do Estado e não-governamentais. Nesse sentido, torna-se imperativo aprofundar essa discussão, analisando as perspectivas, dilemas e armadilhas que se apresentam, sem perder de vista que a democracia não se resume à distribuição de bens, nem tão pouco prescinde desta, reduzindo-se à gestão do poder. (RIBEIRO, 2000).

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

multiplicaram-se estratégias participativas via atuação de organizações não-governamentais e movimentos sociais (Teixeira, 2005). Já nos anos 90, a participação passa a ser percebida como estratégia para construção de uma gestão pública renovada. Segundo Grau (1998), participação popular ganha a dimensão de parceria e co-gestão de serviços públicos, através da articulação da sociedade civil com o aparelho burocrático do Estado.

Azevedo & Prates (1991) destacam que os chamados Novos Movimentos Sociais Urbanos podem ser classificados em três tipos ideais, apresentando diferentes posicionamentos quanto à participação na definição e implementação de políticas públicas. Um primeiro grupo, denominado de Associativismo Restrito ou Comunitário, caracteriza-se pela independência frente ao Estado, voltando-se para metas específicas de sua agenda, passíveis de serem atingidas a despeito da forma de condução das políticas públicas. O segundo tipo ideal seria constituído por Organizações Reivindicativas, que concentrariam suas demandas na obtenção de bens públicos de primeiro nível, ou seja, bens e serviços públicos concretos, ligados diretamente à alocação de recursos e implementação de projetos no curto-prazo. A participação popular através desse tipo organizacional assumiria um caráter restrito ou instrumental. Por fim, seriam encontrados os Movimentos Sociais Clássicos, vinculados à luta por valores e direitos mais amplos, de transformação social mais profunda e de alcance no longo-prazo. Esse tipo de participação, denominado pelos autores como Neo-Corporativista, caractezaria-se pelo caráter global de seus objetivos e pela tentativa de intervenção em macro-diretrizes políticas.
Percebe-se que a participação popular pode adquirir diferentes matizes de acordo com a trajetória política, os interesses em jogo e os canais de participação abertos à sociedade nos projetos sociais advindos de Parceriais Tri-Setoriais. Estratégias participativas como o Orçamento Participativo (Avritzer, 1992) podem favorecer a proliferação de Organizações Reivindicativas ou da participação restrita, ainda que componentes de participação ampliada possam estar presentes nesses processos. No entanto, devido à sua estreita ligação com o chamado Poder Local, algumas políticas sociais participativas podem apresentar forte vinculação com dinâmicas de participação restrita. Nesse sentido, há ganhos e perdas com os processos participativos: o que pode se constituir em virtude por um lado, pode ser tomado como debilidade por outro, como será visto mais a frente.

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

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

Na perspectiva weberiana, duas alternativas de controle da máquina burocrática, se apresentariam: a ação de um líder carismático ou a existência de um parlamento forte.

Percebe-se, como argumentam Grau (1998) e Arretche (1996), que a solução weberiana se dá fora da burocracia, visto que inexiste para Weber (1994) a possibilidade de abertura e participação dentro da máquina burocrática. O sociólogo alemão já destacava, no período imediatamente posterior à Revolução Russa, as ameaças à sociedade igualitária e à democracia representadas pela burocracia presente na máquina estatal russa, formada pela vanguarda proletária e por ex-burocratas do czar.

Se a democracia faz avançar por um lado a igualdade dos homens, por outro lado a autoridade do governante, fortemente permeada por uma racionalidade legal, se depararia com a máquina da burocracia estatal. No entanto, como destaca Giddens (1998), Weber (1994) entendia que: "A 'rotinização da política' – ou seja, a transformação das decisões políticas em decisões de rotina administrativa, pela dominação do funcionalismo burocrático - era especificamente estranha às demandas que eram mais básicas para a ação política". (p. 50-51).

Longe de se restringir a um fenômeno interno ao Estado, a ascensão das organizações burocráticas na sociedade contemporânea atinge a quase totalidade dos agrupamentos sociais, incluindo não só as instituições governamentais, mas também as empresas e as organizações da sociedade civil. A organização burocrática, expressão da dominação racional-legal, apresenta-se para Weber (1994) ao mesmo tempo como expressão máxima do que de mais eficiente e avançado a humanidade constituiu, bem como do que de mais opressivo ela erigiu (DOMINGUES, 2000). O pessimismo weberiano quanto à idéia de democratização e participação dentro da organização burocrática levam-no a uma saída externa à lógica e jogo de poder da máquina organizacional: o líder carismático (GRAU, 1998).

Frente à tendência de separação entre gestão da máquina burocrática e ação política, e de domínio crescente da primeira sobre a segunda, Weber (1994) enxergava como um das alternativas a presença da autoridade do líder carismático. Preconizando, demandando ou criando novas obrigações, o "'elemento carismático' adquiria uma significação vital na ordem democrática moderna; sem ele, nenhuma elaboração de políticas seria possível, e o Estado ficaria relegado a uma democracia sem liderança, ao governo de políticos profissionais sem vocação". (GIDDENS, 1998, p. 51) Esse elemento carismático parece estar presente em vários estudos sobre parcerias em projetos sociais que apontam a importância de indivíduos com perfil empreendedor, seja no âmbito das organizações da sociedade civil ou da máquina pública, capazes de construir alternativas de ação que escapem à rigidez dos procedimentos burocráticos e viabilizem ações efetivas nas intervenções sociais propugnadas pelos projetos (OGBOR, 2000; NAGAM, 1996).

Concepção semelhante à de Weber é construída por Michels (1969), ao demonstrar que as organizações submetem-se à chamada Lei de Ferro das Oligarquias, ou seja, à tendência de suas lideranças distanciarem-se das aspirações daqueles que os elegeram e voltarem-se para a própria sobrevivência dentro do aparato organizacional. Novamente apresenta-se uma visão pessimista quanto à possibilidade de construção de processos democráticos em estruturas e modelos que exijam mediação organizacional.

Cabe destacar que as críticas aos processos participativos podem resultar em uma desconstrução da idéia de diálogo e envolvimento mais profundo dos indivíduos, comunidades e grupos sociais nos processos políticos e sociais em torno da democracia. Se as considerações críticas quanto aos dramas e tramas da participação merecem atenção, cabe também atentar para o fato que o caminhar em

direção a abordagens dos processos democráticos em bases próximas, ou mesmo idênticas, às do elitismo também carregam seus problemas, estando longe de se constituírem em alternativa teórico-conceitual consistente para a análise da democracia e de seus processos participativos nas sociedades contemporâneas, sobretudo no caso brasileiro.

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

Cabe considerar, como destaca Dahl (1994), que a recorrência a mecanismos plebiscitários apresenta limites e desafios, tanto em termos de eficiência quanto de respeito a minorias e grupos locais, sobretudo em sociedades marcadas pela diversidade e desigualdade de poder econômico e político, como a brasileira. Sendo assim, a democracia direta não se apresenta como alternativa à democracia representativa, mas como complemento relevante aos sistemas de decisão via representação (Santos, 2000; Benevides, 1998; Grau, 1998; Avritzer, 1992).

Se os impasses organizacionais colocados à participação parecem ser instransponíveis, Pateman (1992) argumenta que, apesar de no âmbito das organizações não existir espaço para a democracia em si, níveis diferenciados de participação podem se manifestar. Mas, como demonstra a autora, corre-se o risco de discursos aparentemente participativos remeterem a práticas de pseudoparticipação. Por outro lado, mesmo processos manipulados de participação teriam papel relevante, segundo Pateman (1992), na medida em que difundiriam gradativamente entre os indivíduos a idéia de que podem participar, consolidando sujeitos cada vez mais exigentes quanto ao processo participativo.

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

Alternativas de gestão participativa como os conselhos municipais de políticas sociais podem gerar grande fluxo de participação popular, permitindo a construção e/ou o reforço da idéia de interesse público, sobretudo através dos aspectos simbólicos e culturais da inserção de diferentes parcelas de cidadãos nas decisões sobre os bens públicos. Além disso, esses mecanismos podem romper a tradicional interlocução entre burocrata e cidadão, que em muitos casos é marcada pelo clien-

telismo, mas podem também esbarrar na insensibilidade com relação às especificidades das comunidades locais e no distanciamento entre tais atores dentro de projetos sociais. Por fim, mas não menos importante, a participação no nível local tem se mostrado como um dos canais mais promissores para a atuação das organizações da sociedade civil, na medida em que possibilita a difusão de novos valores e idéias defendidas pelos movimentos sociais no caráter das políticas públicas locais e facilita a disputa por recursos destinados a serviços oferecidos em parceria com a esfera não-governamental (SPINK, 1999).

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

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

Por outro lado, os compromissos assumidos em esquemas de decisão participativos implicam em determinada inflexibilidade no funcionamento da máquina pública em torno de algumas metas. Em um país no qual o controle social por parte da população é um fenômeno recente e grande parcela da sociedade encara muitos de seus direitos como favores concebidos pelos detentores do poder (Nunes, 2003; Faoro, 2001; Damatta, 19972), pode-se caminhar para um quadro em que simultaneamente apareçam resistências dentre os técnicos do Estado e fortes pressões clientelistas por parte da população e comunidades ou das próprias organizações envolvidas nas Parcerias Tri-Setoriais. Além dessas dificuldades, podem se manifestar traços que seriam típicos da cultura brasileira, como a cordialidade (Hollanda, 1997) ou a tendência a se evitar a manifestação explícita de conflitos diretos (DaMatta, 1997), tornando os processos participativos em políticas públicas um mecanismo de construção de consensos pouco plurais e democráticos.

Outro fenômeno relevante associado à participação, principalmente no âmbito da difusão dos conselhos municipais no Brasil, é a chamada prefeiturização. Como o repasse de verbas federais muitas das vezes se opera mediante a exigência de institucionalização de conselhos gestores locais de políticas sociais, o Estado no nível municipal pode estimular a formação dessas instâncias de gestão sem que a população esteja devidamente infor-

mada e preparada para dialogar com a burocracia pública. Nesse contexto, a participação pode mudar de caráter, perdendo o prisma de conquista popular, para adquirir a conotação de benesse pública outorgada. Uma instância típica de accountability como os conselhos pode se tornar espaço de legitimação institucional de mecanismos pseudoparticipativos de decisão.

Tudo isso pode transformar os mecanismos e espaços de controle social sobre o Estado em meros ambientes de confirmação de decisões já decididas ou de discussão de amenidades, evitando-se e encobertando-se questões polêmicas, além da difusão da imagem de governo protetor e responsável por tudo e todos, com forte viés partenalista-assistencialista.
Além disso, para que os canais de participação popular operem de forma a consolidar agendas consistentes e duradouras de provisão de políticas sociais é preciso que seus participantes estejam dispostos a abrir mão de interesses particulares no curto-prazo, em prol de resultados globais no longo-prazo (OSTROM, 1990). Temas polêmicos e capazes de despertar comportamentos defensivos em torno de direitos, como são alguns dos temas que compõem a agenda social, podem levar esses canais a reproduzirem uma realidade na qual grupos mais organizados e dotados de maior capacidade de influência na definição de agendas se tornem hegemônicos em detrimento do restante da população.

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

Por fim, é preciso assegurar que os canais de participação popular não representem um esvaziamento de outras formas de democracia. Vários autores partem do princípio que a participação fortalece e dinamiza os canais tradicionais de democracia direta (Santos, 2002; Avritzer, 1992). No entanto, o crescente descrédito da população em torno dos aparatos e sistemas políticos tradicionais (partidos, legislativo, judiciário, ...), fenômeno observável em várias democracias no mundo (GIDDENS, 2002) e que parece se manifestar também no Brasil (CARVALHO, 2008), pode levar a população a se empenhar em embates distantes do lócus no qual efetivamente as decisões e os jogos de poder operam. Constrói-se assim um fenômeno perverso no qual se participa sem efetivamente participar, visto que as decisões relevantes estariam sendo tomadas em outras instâncias, herméticas à interlocução com as partes interessadas. Assim, a participação pode não alcançar justamente os públicos que mais relevância e urgência teriam em consquistá-la: "... as práticas de governança e participação correm o risco de se constituírem em alternativas fadadas ao insucesso para os que delas mais necessitam: os desorganizados e os destituídos de recursos. (...) podem terminar por se constituir num mecanismo seletivo de conferir aos ricos as políticas, aos pobres o mutirão; a quem pode,

o poder, a quem não pode, a participação." (BOSCHI, 1999, p. 683).

O espaço da gestão de políticas sociais apresenta-se como construto social fundado tanto na preparação técnica, quanto no exercício da política. A consolidação de práticas participativas para a provisão de políticas sociais tem como caminho tanto a democratização dos bens públicos, quanto a gestão do poder (RIBEIRO, 2000). Essas duas faces de uma mesma moeda indicam não só que ganhos significativos podem vir acompanhados de avanços concretos em termos de provisão de serviços sociais, pois se reforçam continuamente. Indicam, antes de tudo, que nas políticas, programas e projetos sociais as possibilidades de modernização se fazem sempre acompanhadas de dilemas e impasses.

Considerações Finais

O entendimento sobre a provisão de programas e projetos de intervenção nos problemas sociais passou por transformações e incorporou as chamadas parcerias tri-setoriais como um elemento central e essencial para sua efetivação. Parcerias envolvendo organizações da sociedade civil e governos ou então entre OSCs e empresas em projetos sociais ocupam um lugar de destaque nas discussões de diferentes correntes de estudos, no entanto, as discussões envolvendo simultaneamente os atores dessas três esferas são mais escassas e indicam a necessidade de se avançar na compreensão desse fenômeno.

Parcerias tri-setoriais podem ser baseadas em maior ou menor grau de colaboração entre esses três atores e são entendidas por muitos dos responsáveis pela implementação de projetos sociais como desejáveis e um claro sinal de uma construção mais madura e plural das lutas pela cidadania. Ao mesmo tempo, apresentam-se dúvidas e questionamentos sobre a natureza desses processos de colaboração entre atores dessas três esferas, quer seja sob o ponto de vista da capacidade concreta de equacionar os problemas sociais, quer seja quanto à construção de processos igualitários de parcerias.

A idéia de parcerias para a provisão de políticas públicas se faz intimamente associada à reconfiguração do papel do Estado nas sociedades contemporâneas, fenômeno marcado pela busca da ampliação e consolidação dos processos democráticos, urgência de maior equidade social e da participação dos diferentes atores da sociedade nos processos decisórios. Estariam em jogo não só a ampliação das liberdades civis, mas também a efetividade dos projetos de intervenção social e a própria forma de funcionamento das relações democráticas e participativas em sociedades marcadas pela diversidade e pela desigualdade de acesso aos direitos sociais.

Percepções dúbias e polarizações construídas pela sociedade são encontradas na literatura dedicada ao tema das parcerias com OSCs. Ora se idealiza o papel modernizador das organizações da sociedade civil nas políticas públicas, defesa dos direitos sociais, consolidação da democracia e promoção da inclusão social, ora se demoniza a proliferação dessas instituições pelos vários problemas que apresentariam em termos de efetividade na gestão de projetos sociais e pela armadilhas que representam para a promoção da cidadania. Cabe destacar que diferentes interações podem caracterizar os relacionamentos que se estabelecem entre atores do Estado, do mercado e da sociedade civil quanto a questões sociais, incluindo-se aí desde articulações que poderiam ser consideradas de ampla colaboração, passando por relações de cooptação, até alcançar dinâmicas de conflito e embates diretos. Para Ospina & Saz-Carranza (2005) inexistem posições dicotômicas em um contínuo que iria da cooperação até o conflito. Tal qual argumentam, assume-se que as interações entre atores sociais seriam marcadas não pela dualidade e linearidade, mas

sim pela complexidade e emergência de fenômenos cooperativos e competitivos, de articulação e desagregação, de participação e envolvimento manipulado, de composição e embate simultâneos dentro de uma mesma dinâmica de parceria.

Em sociedades marcadas pela construção tardia do capitalismo e por uma trajetória política permeada pelo autoritarismo e consolidação precária de direitos sociais e políticos (Nunes, 2003), a construção de Parceriais Tri-Setoriais na construção de projetos de intervenção nos problemas sociais adquire novas complexidades e exige a busca de estudos críticos avançados sobre as relações tri-setoriais e seus efetivos desdobramentos sobre a ampliação da cidadania e da esfera pública.

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

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

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

dobramentos sobre a esfera pública.

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

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

Referências

• ALVES, M. A. (2004) O Conceito de Sociedade Civil: em busca de uma repolitização. Organizações & Sociedade, Salvador, v. 11, pp. 141-154.
• ANDREWS, C. W.; KOUZMIN, A. (1998) A reforma gerencial no Brasil à luz da Teoria da Escolha Pública: uma análise do discurso oficial. In: Anais do 22º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Foz do Iguaçu/PR: ANPAD, 19 a 22 de setembro, pp. 1-15.
• ARRELLANO-LÓPEZ, S.; PETRAS, J. (1998) L´aide ambigue des ONG, le cas de la Bolivia: un point de vue latino-américain. In: CENTRE TRICONTINENTAL. Les ONG: instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires? Paris: L´Harmattan, pp. 87-107.
• ARRETCHE, M. T. S. (1995) Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, São Paulo, no. 39, 1º. semestre, pp. 3-40.
• AVRITZER, L. (1992) O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz & Terra, pp. 17-45.
• AZEVEDO, S.; PRATES, A. A. P. (1991) Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Ed. Revista dos Trinunais, pp. 122-152.
• BENEVIDES, M. V. (1998) A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática.
• BOSCHI, R. R. (1999) Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 42, no.4, pp. 655-690, p.683.
• CARVALHO, J. M. (2008) Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
• CARVALHO, M. C. A. A. (1998) Participação social no Brasil hoje. Polis Papers, São Paulo, no. 2.
• COHEN, J. L.; ARATO, A. (1994) Civil Society and Political Theory. New Baskerville, USA: MIT Press.
• COSTON, J. M. (1998) A model and typology of government-NGO Relationships. Nonprofit and Voluntary Sector Quaterly, 27, no. 3, September, pp. 358-382.
• DAHL, R. (1994) Después de la revolución. Barcelona: Gedisa.
• DAMATTA, R. (1997) Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco.
• DINIZ, E. (1996) Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público, Brasília, Ano47, vol.120, n.2, maio-agosto.
• DOMINGUES, J. M. (2000) A cidade: racionalidade e liberdade em Max Weber. In: SOUZA, J. (org.) A atualidade de Max Weber. Brasília: UnB, pp. 209-233.
• DOWBOR, L. (2002) Parcerias e alianças - o bom senso na gestão social: uma abordagem conceitual. São Paulo. Documento para discussão.
vDRAIBE, S. (1990) As Políticas sociais Brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: IPEA, IPLAN. Prioridades de Políticas Públicas para a Década de 90, vol.4, Brasília, 1990.
• FAORO, R. (2001) Os Donos do Poder. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2001.
• FARIA, C. A. P. (1998) Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, no. 46, 2º. semestre, pp. 41-65.

• FISCHER, R. M.; FEDATO, M. C. L.; BELASCO, P. F. (2005) Sustentabilidade sócio-ambiental através de Alianças estratégicas intersetoriais: um estudo de caso sobre comunidades extrativistas na região da Amazônia. In: V Conferencia Regional de América Latina y del Caribe de ISTR. Lima, Peru: Universidad Ricardo Palma, ago, pp. 1-28.
• FOUCAULT, M. (1979) Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Edições Graal.
• GIDDENS, A. (1998) Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo. São Paulo: UNESP.
• GOHN, M. G. (1997) Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira. São Paulo: Cortez.
• GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. (2006) Governar em Rede: o novo formato do setor público. São Paulo: Editora da UNESP.
• GRAU, N. C. (1998) Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: REVAN; Brasília, DF; ENAP, dezembro.
• GUIVANT, J. S. (2002) Sustentabilidade e Métodos Participativos: os riscos dos pressupostos realistas. In: Proceedings of International Sociological Association World Congress, Brisbane, Austrália, 8-13/07, pp. 1-12.
• KETTL, D. F. (1998) A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, pp. 75-121.
• LANDIM, L. (2002) Múltiplas identidades das ONGs. In: In: HADDAD, S. (org.) ONGs e universidades: desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; Peirópolis, pp. 17-50.
• LELÉ, S. (1991) Sustainable Development: a critical review. World Development, vol. 19, no. 6, pp. 607-621.
• LEVÉSQUE, B. (2007) Contribuição da nova sociologia econômica para repensar a economia no sentido do desenvolvimento sustentável. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, vol. 47, no. 2, abr./jun. 2007, pp. 49-60.
• MARE – MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. (1995) Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995.
• MARINI, C. (2005) Transparency and Participation as Foundations for Social Democratic Governance: na overview of the modern Brazilian experience. In: Accountability Forum – Issue 8: Public Sector Accountability. Shefield, UK: Greenfeaf Publishing, winter.
• MEIRELLES, C. (2005) Alianças e Parcerias: mapeamento das publicações brasileiras sobre alianças e parcerias entre organizações da sociedade civil e empresas. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Aliança Capoava.
• MICHELS, R. (1999) Los partidos políticos. Buenos Ayres: Amarrotu.
• MIGLIEVICH, A.; COUTINHO, G. G. (2007) Fórum Social Mundial e Fórum Econômico Mundial: mulditerminações normativas e novas abordagens da democracia. In: Anais do II Simpósio Nacional UFSC – "Movimentos Sociais, Participação e Democracia". UFSC: Florianópolis, pp. 1-22.
• MONTAÑO, C. (2002) Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez.
• MORALES, C. A. (1999) Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (orgs.) O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, pp. 51-86.

• NAJAM, A. (1996) NGO Accountability: a conceptual framework. Development Policy Review, vol. 14, pp. 339-353.
• NAJAM, A. (2000) The Four C´s of Third Sector–Government Relations: cooperation, confrontation, complementarity and co-operation. Nonprofit Management and Leadership, vol 10, nº4, p. 375-396.
• NUNES, E. (2003) A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP.
• OGBOR, J. O. (2000) Mythicing and Reification in Entrepeneurial Discourse: Ideology-Critique of Entepeneurial Studies. Journal of Management Studies. Houston, v. 37, n. 5, pp. 605-635, jul.
• OLIVEIRA, M. T. C. (2002) Multi-sectoral partnerships for low income land development in Brazil. Utrecht, Netherlands: Utrecht University (doctoral thesis).
• OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1995) Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação.
• OSPINA, S.; SAZ-CARRANZA, A. (2005) Paradox and Collaboration in Coalition Work. In: Proceedings of 2005 Annual Meeting of Academy of Management, Honolulu, Hawaii, USA: Academy of Management, August 5-10, pp. 1-55.
• OSTROM, E. (1990) Governing the Commons: New York, USA: Cambridge University Press.
• PARAÍSO, L. B. (2005) Dilemas da participação na gestão de unidades de conservação: a experiência do projeto Doces Matas na RPPN Mata do Sossego. In: Zhouri, A.; Klemens, L.; Pereira, D. B. A insustentável leveza da política ambinetal. Belo Horizonte: Autêntica, pp. 143-168.
• PATEMAN, C. (1992) Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz & Terra.
• PEREIRA, L. C. B. (1998) Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, pp. 237-270.
• PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (1999) Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (orgs.) O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editoria Fundação Getulio Vargas, 1999, pp. 15-48.
• PREFONTAINE, L.; RICARD, L.; SICOTTE, H.; TURCOTTE, D.; DAWES, S. S. (2007) New Models of Collaboration for Public Service Delivery: worldwide trends, 2000. Disponível em: <http://portal.acm.org/citation.cfm?id=1123098.1123156>. Acesso em: 8 ago. 2007.
• RIBEIRO, R. J. (2002)Democracia versus república – a questão do desejo nas lutas sociais. In: BIGNOTTO, N. Pensar a República. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, pp. 13-25.
• SANTOS, B. S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
• SANTOS, W. G. (1970) Cidadania e Justiça no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1970.
• SELSKY, J. W.; PARKER, B. (2008) Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. Journal of Management, 2005; 31; 849. Disponível em: <http://jom.sagepub.com/cgi/content/abstract/31/6/849>. Acesso em 22 jan. 2008.
• SHAFIR, G. (1998) Introduction: the evolving tradition of citizenship. In: SHAFIR, G. (ed.) The citizenship debate: a reader. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998, pp. 1-28.
• SOARES, J. A.; GONDIM, L. (1998) Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, J. A. E CACCIA-BAVA, S. (orgs.) Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, pp. 61-96, 1998.
• SPINK, P. K. (1999) Governo local: o mito da descentralização e as novas prátics de governça. Revista de Administração da USP, São Paulo, v. 34, n. 15, pp. 61-68, jan. 1999.

• STORPER, M. (1994) Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafios dos países em desenvolvimento. In: RIBEIRO, L. C. Q. & SANTOS, J. R. (orgs.) Globalização, fragmentação e reforma urbana. São Paulo: Civilização Brasileira, pp. 23-63, 1994.
• TEIXEIRA, A. C. C. (2002) A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. (org.) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz & Terra, pp. 105-142, 2002.
• TENÓRIO, F. G. (2002) Tem razão a administração? Ensaios de teoria organizacional e gestão social. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.
• TEODÓSIO, A. S. S.; CARVALHO NETO, A. M. (2003) Público ou privado?: investimentos sócio-ambientais de empresas. In: Anais do VII Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente. São Paulo: EAESP / FGV & FEA / USP, 2003, pp. 1-13.
• TORO, J. B. (2005) A construção do público: cidadania, democracia e participação. Rio de Janeiro: Editora SENAC Rio: (X) Brasil, 2005.
• TURNER, B. S. (1993) Contemporary problems in the theory of citizenship. In: TURNER, B. S. (ed.) Citizenship and Social Theory. London: SAGE Publications, 1993, pp. 1- 18.
• VERNIS, A.; IGLESIAS, M.; SANZ AND, B.; SAZ-CARRANZA, À. (2007) Nonprofit Organizations – challenges and collaboration. Cap. 2-3, p.30-80.
• VIANNA, M. L. W. (2000) A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro: Revan; IUPERJ-UCAM.
• VIEIRA, L. (2001) Os argonautas da cidadania – a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record.
• WEBER, M. (1994) Economia e Sociedade. São Paulo: IMESP, vs. 1 e 2.
• YAKOVLEVA, N.; ALABASTER, T. (2003) Tri-sector partnership for community development in mining: a case study of the SAPI Foundation and Target Fund in the Republic of Sakha (Yakutia). Resources Policy, 29, pp. 83–98.