

Redes e Parcerias - Uma Reflexão Sobre a Relação Entre o Governo Municipal e Uma Organização Não Governamental

NETWORKS AND PARTNERSHIPS - A REFLECTION ABOUT THE
RELATIONSHIP BETWEEN MUNICIPAL GOVERNMENT AND A NON
GOVERNMENTAL ORGANIZATION

Maria Teresa Stefani¹

Luciano Antônio Prates Junqueira²

RESUMO

Rede e parceria são elementos chave para abordar processos que fornecem serviços à população de baixa renda. Organizações não governamentais – ONGs têm a capilaridade que governos necessitam para chegar até os mais distantes locais, onde as carências sociais são maiores. Este artigo discute o relacionamento entre ONGs e as instâncias de governos para apreender elementos das parcerias que contribuem para beneficiar a sociedade como um todo. Após a constituição de 1988, a partir da década de 1990, as diversas instâncias de governo brasileiras têm utilizado parcerias como forma de expandir sua atuação para regiões mais pobres do país, sem aumentar o tamanho do Estado, em uma tentativa de gerar maior desenvolvimento local. O número de parcerias tem se intensificado nos últimos anos e traz questionamentos acerca dos reais resultados alcançados. Através da análise de um estudo de caso, foi avaliada uma parceria estabelecida na prática entre o governo municipal da cidade de São Paulo, onde foi possível identificar como, ao estabelecer parcerias com ONGs, governos viabilizam a estruturação de uma rede de proteção social, que se desenvolve a partir do inter-relacionamento de diversos órgãos, particulares e públicos, que vai além da manutenção do trabalho especificado na parceria em si, gerando uma rede de proteção que contribui para assegurar e ampliar os direitos dos cidadãos.

Palavras-chave: Redes, Parcerias, Governo, ONG.

ABSTRACT

Network and partnership are key elements to address the issue of organizations and relevant processes that supply services to low-income communities. Non-Governmental Organizations – NGOs have the coverage necessary to reach distant communities with higher social needs. This article discusses the relationship between NGOs and Governmental departments and institutions to discern the partnerships' elements that contribute the most to benefit society as a whole. Following the Brazilian Federal Constitution of 1988, since the decade of 1990, several government bodies have been establishing partnerships in order to expand their actions to reach the poorest regions of the country without increasing State's dimensions, in an attempt to achieve better local development. The number of partnerships has been increasing in the last years, bringing questionings about its efficiency and results. Through a case study analysis, it was assessed a de facto partnership established between the Municipal Government of Sao Paulo and a specific NGO. It was possible to identify how governments are able to set up a social protection network through partnerships with NGOs. That social protection network is developed from the relationship between private and public agencies and organizations that goes far away from the established in the initial partnership's terms and conditions and is able to protect and enhance citizens' rights.

Key Words: Networks, Partnership, Government, NGO.

¹ Aluna de mestrado em Administração da PUC-SP - ênfase em Desenvolvimento Local. E-mail: teresa.stefani@uol.com.br.

² Doutor, professor do curso de mestrado e doutorado em Administração pela PUC SP. E-mail: junq@pucsp.br.

Introdução

Vivemos momentos de grande turbulência social, com imensas desigualdades, onde o avanço da tecnologia, em especial das telecomunicações, permite que a informação flua rapidamente aos diversos pontos do planeta. Essa fluidez de informação demonstra com grande clareza o avanço de algumas sociedades e, ao mesmo tempo, o atraso e a pobreza de outras. E, em especial, o grau de desigualdade dentro das próprias sociedades, onde, mesmo as ricas também têm seus bolsões de pobreza e atraso. A mesma tecnologia que demonstra aos ricos e bem estabelecidos o quanto ainda há de pobreza no mundo, também demonstra, aos que pouco ou nada têm, que há outros locais onde pessoas têm qualidade de vida e acesso a recursos de maneira muito mais igualitária e justa. O acesso aos mais diversos cenários do planeta gera uma sensação de urgência, de que é necessário fazer algo para diminuir as desigualdades e eliminar a pobreza.

Um mundo complexo como o que se vive na sociedade pós-moderna demanda soluções flexíveis, onde a articulação de parcerias e o estabelecimento de redes tornam-se fatores críticos de sucesso.

Parcerias entre organizações não governamentais e governos são uma possibilidade em busca de uma sociedade mais justa e menos desigual, através das quais são oferecidos serviços previstos pela constituição como sendo direito de todos os cidadãos.

O objetivo da parceria é fazer um pacto entre diversos atores, públicos e privados, em busca de um objetivo comum: desenvolver comunidades em conjunto, de maneira sustentável, através do apoio mútuo.

A proposta deste trabalho é discutir como processos de parceria entre governo e organizações não governamentais, não só contribuem para beneficiar a sociedade como um todo, mas também geram impactos maiores que somente os objetivos definidos em contrato.

Fundamentação teórica

Por ser um país em desenvolvimento, o Brasil ainda apresenta grandes diferenças sociais. Nas grandes cidades essas diferenças se tornam ainda mais evidentes, onde as periferias são bolsões de pobreza, havendo carência de serviços de saúde, educação, lazer, transporte; enfim, dos serviços primários que uma população necessita.

Com isso, há a necessidade de criar um tecido social de proteção básica à população das comunidades carentes, com múltiplas alternativas. Neste cenário, o estabelecimento de parcerias em redes é fundamental. Parcerias estabelecidas entre as diversas instituições que oferecem serviços públicos, ou de interesse público, aumentam este tecido social que protege e serve comunidades carentes.

O comportamento do governo tem sido o de estabelecer essas parcerias com entidades locais, de modo a conseguir alcançar regiões de difícil acesso, onde o governo tem dificuldade de atuar. Esta abordagem pragmática adotada pelos governos no Brasil a partir da década de 1980 é descrita no excerto a seguir:

As lutas e conquistas dos anos de 1980 no Brasil, de direitos universais, deram lugar à naturalização do possível, isto é, se um Estado “em crise” não pode executar políticas,

repassa para a sociedade civil e esta, por sua vez, focaliza as políticas sociais nos mais pobres para evitar o caos social. O Estado apenas repassa parte do financiamento, e avalia (PERONI, 2008, p.6).

Junqueira também descreve esse movimento do Estado, que deixou de ser um promotor exclusivo das políticas sociais, desconcentrando a gestão e estimulando a ação de novos atores na execução das políticas sociais, de forma a complementar o papel do Estado na busca pelo enfrentamento dos problemas sociais (JUNQUEIRA, 2006).

Reforçando esse movimento, tem sido criadas organizações para viabilizar essa oferta de serviços, subsidiadas pelo poder público, que tem transferido ao terceiro setor a execução de alguns elementos das políticas públicas. Essas organizações privadas são não lucrativas, fazem parte da sociedade civil e são subsidiadas pelo Estado, em conjunto com outros recursos conseguidos pelas mesmas através de captação de recursos, tanto no Brasil quanto no exterior.

Com isso, o Estado assume papel de definidor de políticas públicas e provedor de sua execução utilizando as organizações não governamentais como realizadoras das políticas definidas. (BRESSER PEREIRA, 2007).

Este processo tornou-se mais intenso a partir da década de 1990, com a reforma do Estado e tem sido denominado de Gestão Social. Carvalho (2003) descreve o termo gestão social como sendo a administração de ações sociais públicas realizadas por meio de parcerias estabelecidas entre Estado, sociedade civil e iniciativa privada.

Dos diversos desafios enfrentados por organizações não governamentais, Salamon (2005) defende que a colaboração é fundamental, ou seja, é essencial que elas realizem parcerias, viabilizando ações conjuntas que sejam mais eficientes e abrangentes, levando a uma melhor oferta de serviços às comunidades onde atuam e fortalecendo o tecido de proteção social.

Também Dowbor (2008) defende que as parcerias, bem como as redes sociais e a descentralização devem ser utilizadas para operacionalizar a gestão social.

Vasconcellos e Vasconcellos (2009) fazem um resumo do conceito de parceria, em seu artigo que trata justamente da parceria entre Estado e Organizações Sociais. A importância da parceria, bem como a confiança necessária para que ela seja bem sucedida é reforçada no trecho a seguir:

Parceria é uma forma de organização nas quais os objetivos alcançados pelos parceiros engajados dependem da existência de confiança entre eles e auto-organização. Neste contexto, os motivos da parceria não são moldados por ideais de ganhos materiais ou coerção entre os parceiros, mas por um senso comum de propósito, apoiado pela confiança entre os atores. Parceria baseada em confiança evoca a noção de parceria como um processo prolongado que resulta em um relacionamento de longo prazo entre os atores. (Tradução da autora) (VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2009, p. 135).

Este tipo de parceria é considerado o tipo ideal de cooperação, onde os atores desempenham seus papéis no relacionamento por compromisso e confiança, com objetivos e ideais comuns, em busca de um mundo melhor. Elementos como confiança e auto-organização – o elo que une os atores não é contratual, todos atuam de maneira a realizar suas atividades sem a necessidade de um contrato formal – estão presentes nas parcerias que as organizações sociais estabelecem entre si, onde o senso comum de propósito as move ao oferecer serviços gratuitamente e em condições muitas vezes precárias.

Mesmo realizando parcerias com governos as organizações não governamentais não são ilhas e estabelecem relacionamentos com outras entidades, instituindo uma rede de proteção social. Esta rede resulta da articulação entre pessoas que compõem as instituições que trabalham com um objetivo social comum, que é oferecer serviços para atender as demandas da sociedade civil, assegurando e ampliando os direitos dos cidadãos (MARTINS, 2004).

Como Pinto e Junqueira descrevem a seguir, a existência de uma rede:

A existência de uma rede depende de uma realidade múltipla e complexa onde o reconhecimento do outro e a definição de objetivos comuns possibilitam a construção de um tecido social. Isso significa que a rede social se constitui a partir da interação entre os sujeitos. (PINTO e JUNQUEIRA, 2009, p. 1092).

Sujeitos são, além do público atendido, também as diversas instituições que oferecem serviços à população carente, tais como saúde, proteção a mulheres e crianças em situação de violência doméstica, cuidado do idoso, educação complementar, capacitação profissional, esporte, etc. Estes diversos serviços são hoje oferecidos tanto por instituições públicas, tais como escolas, postos de saúde, quanto por privadas, mais comumente, organizações não governamentais.

A interação entre os sujeitos é um elemento fundamental para construir o tecido social, que é formado após um longo período de convivência, onde se estabelecem também relações de confiança entre as pessoas e instituições que formam a rede.

Essa interação se dá através do estabelecimento de parcerias, onde instituições complementares se apoiam mutuamente,

Mizruchi traz uma contribuição para o entendimento do funcionamento das redes, quando afirma que analisar redes é muito mais do que simplesmente enquadrá-las em categorias e termos, é preciso apreender o conceito do trabalho em rede que:

... seria a matéria principal da vida social: as redes concretas de relações sociais, que ao mesmo tempo incorporam e transcendem organizações e instituições convencionais. O governo, por exemplo, não é uma instituição fixa e unitária, mas uma série de subunidades, muitas vezes operando em oposição umas às outras, cujos membros desenvolvem coalizões e disputas não apenas dentro das agências e entre elas, mas também com diversos agentes externos ao Estado. (MIZRUCHI, 2006, p. 73).

É através desta abordagem que é possível analisar o relacionamento do Estado com as diversas organizações não governamentais, que realizam atividades que seriam de responsabilidade dele, ou complementares à atuação do mesmo.

Ao analisar redes de confiança, é possível identificar as dificuldades, barreiras e oportunidades que precisam ser superadas para tornar possível uma parceria entre governo e ONGs.

Redes de confiança são moldadas ao longo do tempo, gerando laços extremamente fortes entre seus membros. Esses laços levam também a relacionamentos diversos entre os membros, tais como financeiros, ajuda mútua, casamento, comércio local e à distância. (TILLY, 2005).

O aspecto geográfico é um facilitador para manter redes de confiança porque a proximidade física garante o monitoramento contínuo, ajuda mútua, reciprocidade, confiança e barreiras à saída (TILLY, 2005, p.6).

E o território, onde a parceria se concretiza, é um local delimitado.

Relações de confiança são mantidas pelos indivíduos, facilitando suas atividades e garantindo seus interesses. Portanto, o trabalho deve ser realizado sobre os elementos que compõem a rede, que são seus nós. Cada nó é uma entidade participante da rede, sendo composto por indivíduos. Tomando como exemplo a instituição em estudo neste artigo, é um nó, e, dentro dela, há uma relação de confiança entre seus participantes. O mesmo ocorre com as outras entidades não governamentais que atuam na rede.

Porém ao investigar as características do relacionamento entre organizações sociais e os governos, verifica-se que estão presentes outros elementos, tais como, *regras bem definidas, onde a parceria é delineada por regras, regulações e ações governamentais* são as parcerias encontradas *nas instituições políticas e formais*. (VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2009).

Mapear os diversos tipos de parceria possibilita compreender a configuração da rede, como seus laços fortes e fracos se estabelecem de maneira diferente e tem, portanto, influência sobre a rede. Outro resultado deste mapeamento é identificar como se desenvolve o capital social, que, conforme definido por Putnam, é o conhecimento gerado dentro da organização, mas que viabiliza o estabelecimento de parcerias, ou seja, “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177). São justamente as ações coordenadas que estruturam o capital (tecido) social formado pelas parcerias.

Um dos autores mais utilizados na análise de redes, demonstra a importância dos laços interpessoais para entender o comportamento da sociedade:

A estratégia deste artigo é escolher um aspecto bastante limitado da interação em pequena escala – a força dos laços interpessoais – e mostrar, em detalhes, como o uso da análise de redes pode relacionar este aspectos aos mais variados macro fenômenos, tais como difusão, mobilidade social, organização política e coesão social em geral. (GRANOVETTER, 1973, p. 1360)

As diversas entidades que compõem a rede estabelecida são redes de confiança, tais como, famílias, empresas, ONGs, lideranças comunitárias. Compreender como se dá a interação entre elas é passo importante para verificar como elas se estruturam no contexto em estudo.

Ao analisar o processo social, Tilly (2005) estabelece três possíveis abordagens, que podem ser consideradas “metateorias”, porque não existem desta forma na sociedade real. Porém, para efeitos didáticos, ele as estruturou em três categorias:

1. Sistêmica, onde o pressuposto é que há uma sociedade autossustentada, coerente, a economia é global, cada um desempenha seu papel no todo;
2. Intencional (Disposicional no original, com sentido de intenção), onde há variações entre a posição que as pessoas e entidades assumem na sociedade e suas ações seguem orientações lógicas, emocionais e culturais;

3. Transacional, onde as interações entre indivíduos e locais são o ponto de partida, os eventos e seus locais são duráveis e o relacionamento e a comunicação são o centro da vida social (TILLY, 2005, p. 19).

A realidade de um local é uma junção das três abordagens, ocorrendo ao mesmo tempo. Portanto, a partir dos elementos descritos anteriormente, é possível concluir que a interação e a integração entre entidades da sociedade, sejam empresas, ONGs, comunidades e os governos têm uma grande dificuldade de se realizar de modo harmonioso e que traga benefícios a todos os envolvidos.

Há ainda, uma assimetria nas relações de poder entre governos e redes participantes do processo democrático, mais especificamente, da parceria com ONGs. Neste caso, os governos se utilizam de instrumentos para impor as regras que lhes são mais interessantes. Esse aspecto pode ser visto como positivo, na medida em que é assim que o governo estabelece uniformidade no cumprimento de suas políticas públicas por órgãos não públicos. Porém é mais um elemento de conflito na relação com as ONGs.

Qual a melhor estratégia para fortalecer as entidades, de modo que elas desempenhem seu papel na sociedade e mantenham um bom relacionamento ao longo do tempo? A transparência é fundamental para manter esse relacionamento estável e cumprindo seu propósito, de trabalhar em prol do objetivo comum.

Granovetter (1973, p. 1361) defende que “a força de um laço é a combinação da quantidade de tempo, da intensidade emocional, da intimidade (confiança mútua) e da reciprocidade que o caracteriza” (laços fortes). Ou seja, com o tempo se estabelecem relações mais profundas e fortes, onde a confiança desempenha papel fundamental. Os laços entre as diversas organizações sociais configuram-se como laços fortes.

Outro aspecto fundamental das redes é o conceito de laços fracos, quando não há relacionamento estreito, profundo ou muito frequente entre os elementos que compõem a rede.

Assim, os laços fracos, que são as pontes, “assumem papel importante na rede”, onde “a remoção de laços fracos gera mais danos nas probabilidades de transmissão de informação que a remoção de um laço forte” (GRANOVETTER, 1973, p. 1366).

Pode-se considerar que a parceria do governo com a organização social é um laço fraco, porque alguns elementos presentes nos laços fortes não aparecem na relação entre eles. O governo estabelece relações determinadas por regras formais e contratuais, que não dão muita margem de mudança aos participantes da relação. Nem a organização social pode inovar, de um lado, nem o governo, através de seus representantes, pode inovar, do outro lado da relação. Isso faz com que não se estabeleça uma relação de confiança, fundamental para configurar um laço forte, mas há o estabelecimento de um laço fraco, que também tem suas vantagens e virtudes.

O governo pode ainda, ser considerado um laço fraco da rede, já que não pertence ao local, é uma instituição externa, que se faz presente através da parceria com instituições locais, tais como no caso deste artigo, as ONGs. Porém, não se deve confundir o termo laço fraco com posição de fraqueza entre os atores. O governo desempenha papel fundamental na manutenção da rede, porque viabiliza a sustentabilidade econômica das organizações sociais, permitindo estas estabeleçam relações outras que não demandem intercâmbio econômico entre elas.

Avaliar se as parcerias estabelecidas efetivamente realizaram seus propósitos, é importante para saber se devem ser mantidas ou mesmo expandidas e se há necessidade de se realizar modificações e ajustes para aperfeiçoamento do processo.

Redes, por estruturarem-se em um relacionamento horizontal, viabilizam ações de parceria, articulam múltiplos saberes, experiências e poderes, tornando o conjunto mais apto para lidar com os complexos problemas apresentados à gestão social (Vinhas, 2010).

A sociedade atual, com sua imensa complexidade e inúmeras carências, demanda soluções mais abrangentes e eficientes, que abordem os problemas e ofereçam alternativas que tragam mais benefícios a todos, num prazo menor do que as metodologias tradicionais e estanques.

Fica explicitado, portanto, que o relacionamento em rede e parcerias entre diversas entidades, públicas e privadas, com objetivos comuns, pode levar a uma maior qualidade no atendimento oferecido à comunidade. E esta parceria é mais eficiente e eficaz porque é viabilizada pelo patrocínio de esferas governamentais, que garantem a sustentabilidade econômica das instituições participantes, permitindo que elas realizem sua missão com continuidade e perenidade.

Metodologia

A metodologia utilizada foi a de um estudo de caso. Um caso específico de uma instituição localizada num bairro periférico, na zona sul da cidade São Paulo. A definição técnica de um estudo de caso é:

Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2001, p. 32).

Foram utilizados dois instrumentos para o desenvolvimento deste trabalho: um software desenvolvido por um voluntário da ONG para realizar o input dos dados dos questionários preenchidos. Os questionários são o resultado de uma pesquisa feita pela própria organização com famílias de seu entorno, onde alguns elementos foram utilizados para este artigo. Foi acessado este software para extrair dados, posteriormente exportados para o Excel, o segundo instrumento utilizado, onde foram gerados tabelas e gráficos, exibidos neste documento.

A organização utilizada no estudo de caso tem características semelhantes, em seu relacionamento com o governo municipal, a de outras instituições que atendem comunidades carentes de bairros periféricos da cidade São Paulo, especialmente a Zona Sul. Muitas outras entidades que fornecem educação infantil na cidade de São Paulo têm relacionamento idêntico ao que esta ONG tem estabelecido com o governo municipal. A seguir, é feita uma breve descrição da mesma.

Histórico da organização

O convênio com o poder público se dá desde 1995 que o configura um relacionamento de longo prazo. Há também um convênio com o governo federal, bem como outras fontes de recursos. Para efeito deste estudo, só será discutido o relacionamento com o poder público municipal.

A organização foi fundada em janeiro de 1991 como entidade civil, beneficente, sem fins lucrativos. Tem título de Utilidade Pública Federal desde 2000.

Está localizada no extremo sul da cidade de São Paulo, num dos bairros do Jardim Ângela, uma região com um dos maiores índices de vulnerabilidade social, às margens da Represa de Guarapiranga.

Desenvolve programas de atendimento básico para crianças e adolescentes excluídos socialmente, permitindo assim o exercício de seus direitos referentes à educação, alimentação, saúde, cultura e lazer. Atualmente atende 550 crianças, distribuídas nos seguintes programas e projetos: CEI – Centro de Educação infantil (creche), com 120 crianças em período integral; CCA – Centro para Criança e Adolescente, com 120 crianças e jovens no período alternado ao que estão na escola pública; PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, com 120 crianças; CJ – Programa Centro para Juventude, com 60 jovens também no período que não estão na escola pública. E diversos outros projetos, tais como, Musicalização, Esporte, Informática, Trabalhos manuais em madeira, Crescer como Criança – Combate ao Trabalho Infantil (FUMCAD), Geração de renda – Colcha de Retalhos, Alfabetização de jovens e adultos, Ação e Emoção – atividades culturais e esportivas (FUMCAD), Reforço de língua portuguesa e matemática, formação continuada de colaboradores, atendimentos psicológico, psicopedagógico, fonoaudiológico e assistência social.

Todos os serviços oferecidos à comunidade são gratuitos.

A ONG tem convênios e parcerias com a Prefeitura Municipal de São Paulo, bem como com outras instituições que oferecem serviços complementares aos moradores da comunidade.

Ao analisar o relacionamento entre o governo e a instituição, foi verificado um trabalho em rede da mesma com outras entidades, públicas, estatais ou privadas de interesse público e privadas. O trabalho em rede tem viabilizado a ampliação dos serviços oferecidos às famílias do entorno, indo além da educação, objeto formal do contrato realizado com o município.

O relacionamento estabelecido entre a ONG e o poder municipal é bastante longo, o primeiro convênio com a Creche e Centro da Criança e Adolescente (à época chamado Núcleo Sócio Educativo) tendo sido assinado em 1995 e com o Centro de Juventude em 2004 (à época chamado Agente Jovem).

A instituição também tem convênios com o governo federal, projetos com o município através do Fundo Municipal da Criança e Adolescente – FUMCAD, também recebe recursos provenientes de organizações nacionais e estrangeiras para seus projetos, e, adicionalmente recebe parte de seus recursos de uma organização social estrangeira que capta recursos para sustentar o dia a dia e par alguns projetos.

O poder público, mais especificamente na instância municipal, estabelece dois tipos de convênios com a ONG, que são com a Secretaria de Assistência Social, para Centro da Criança e Adolescente e Centro de Juventude; e, com a Secretaria da Educação, para a Creche.

No caso do primeiro tipo de convênio, a ONG oferece um serviço que, embora não seja de responsabilidade do Estado, segundo a Constituição Federal de 1988, trata-se de um serviço de interesse público, com ações sociais correlatas à educação formal, tais como reforço escolar, música, teatro, artes, esportes, etc. Neste caso, a remuneração é parcial, ou seja, parte de seus gastos são assumidos pela instituição através da captação de recursos não provenientes do município.

No caso do segundo convênio, é oferecido um serviço que seria responsabilidade do Estado, que é a educação infantil, através da oferta de uma creche a crianças de 1 a 6 anos, incompletos. Neste caso, há reembolso integral dos gastos realizados pela instituição para oferta do serviço.

O governo estabelece suas parcerias através de contratos que são assinados pelas partes e devem ser seguidos conforme as regras estabelecidas pelo próprio governo. Não há, neste caso, um relacionamento de confiança, é estabelecido um relacionamento formal, burocrático, que, com o tempo, pode gerar alguma confiança entre os técnicos que supervisionam e fiscalizam e os funcionários da instituição, mas sempre permanece a burocracia entre as partes.

Outro ponto estudado foi o relacionamento em rede da organização, onde esta interage com outras organizações para viabilizar um atendimento mais abrangente à população local.

Analisou-se este relacionamento ao longo do tempo, entre o governo municipal e a organização, considerando que o aumento do número de atendidos gerou impacto positivo na comunidade. Esta afirmação foi corroborada por uma pesquisa realizada pela ONG no período de dezembro/2010 e fevereiro/2011, com todas as famílias atendidas por ela e igual número de famílias que não têm relacionamento direto com a instituição.

A entidade tinha como objetivo, ao realizar a pesquisa, identificar se o trabalho realizado ao longo dos 20 anos tinha gerado impacto positivo na comunidade. E, em caso positivo, como seria a percepção dos moradores da comunidade quanto ao serviço oferecido.

O questionário aplicado foi bastante longo, tendo sido aplicado por 16 duplas de educadores, funcionários da própria instituição, que fizeram visitas às residências das pessoas selecionadas para as entrevistas.

Foram entrevistadas 578 famílias do entorno, sendo que todas as famílias assistidas foram entrevistadas (280 famílias dos 550 crianças e jovens). Foram feitas visitas com hora marcada e uma pessoa de cada família foi entrevistada.

Algumas perguntas foram selecionadas para este trabalho, com o objetivo de focar a análise nas percepções dos entrevistados comparando a escola pública e a qualidade do serviço oferecido por ela à comunidade, bem como o conhecimento dos entrevistados a respeito da origem dos recursos da organização que presta serviços à comunidade.

Os resultados

Foram feitos três tipos de levantamento junto à entidade:

1. Seleção de algumas perguntas da pesquisa realizada anteriormente pela própria instituição. A partir dessas perguntas, extraídas do software desenvolvido por um voluntário, foram feitas análises e as conclusões alcançadas estão expressas na primeira parte deste tópico;
2. Levantamento do histórico financeiro da parceria da mesma com a Prefeitura de São Paulo, juntamente com uma avaliação quantitativa do número de crianças atendidas ano a ano, sua evolução em comparação com o valor repassado pela Prefeitura.
3. Mapeamento da rede estabelecida pela entidade com outras instituições, públicas e privadas, demonstrando o inter-relacionamento da mesma com outras organizações, configurando uma rede.

Essas três dimensões de análise permitiram que fossem verificados diversos aspectos da parceria, tanto quantitativos quanto qualitativos, ao longo do tempo, desde que a parceria foi estabelecida.

Pesquisa junto à comunidade

Neste tópico, foram analisados dados mais qualitativos, tendo sido utilizada a já citada pesquisa realizada 578 famílias da região. Do total de famílias entrevistadas, metade eram famílias atendidas através da parceria entre a instituição e a Prefeitura, e a outra metade não tinha filhos na instituição, com o intuito de verificar a percepção dos entrevistados com respeito ao trabalho oferecido pela parceria. Esta pesquisa foi feita pela própria ONG, no período de dezembro/2010 a fevereiro/2011.

Foram extraídos dados do sistema que armazenou a pesquisa realizada pela instituição. A partir da resposta a duas perguntas “Existem diferenças entre a ONG e sua escola pública?” e “Se sim, quais?” foi possível identificar que 70% dos entrevistados responderam afirmativamente à primeira pergunta, o que demonstra uma percepção diferenciada do serviço oferecido pela instituição quando comparado aos das escolas públicas frequentadas pela comunidade. Embora os serviços oferecidos por ambas sejam diversos, há uma percepção de qualidade maior da ONG em relação às escolas públicas do entorno. Os principais resultados para os que responderam que há diferenças entre a escola pública e a ONG foram:

Tabela 1: Resumo das principais respostas acerca das diferenças entre a ONG e a escola pública

Item	Qtde
Atenção	111
Ensino melhor	74
Diversidade	58
Não sabe	51
Organização	30
Ajuda família	18
Outros	12
Alimentação	11
Regra	10
É ONG	7
Segurança	7
Passeios	6
Ensino pior	3

Fonte: ONG – gráfico formatado pela autora

As respostas exibidas parecem evidenciar que a atenção é um ponto muito importante para as famílias e que tem sido pouco observado pelas escolas públicas do entorno. No item que foi resumido como Diversidade, respostas detalhadas demonstram que há uma variedade de cursos, que não são oferecidos pelas escolas, tais como música, dança, esportes, culinária, são

bastante apreciados pelas famílias, especialmente na região, onde não há aparelhos públicos de lazer e esporte disponíveis.

Quanto a conhecer quem financia a entidade, 45% dos respondentes não sabem ou não responderam qual a origem de seus recursos; 35% afirmaram que sabem do convênio com a prefeitura (Governo, Governo e Estrangeiros, Governo e Outros). Uma conclusão é que a grande maioria sabe que há mais de uma instituição envolvida no financiamento do trabalho oferecido.

Tabela 2: Resumo das principais respostas acerca de quem financia a ONG

Quem financia	Qtde	%
Não sabe	157	27%
Não respondeu	103	18%
Governo	95	16%
Estrangeiros	80	14%
Governo e Estrangeiros	67	12%
Governo e doações	41	7%
Doações	23	4%
Outros	12	2%
Total	578	100%

Fonte: ONG – tabela formatada pela autora

Dados da parceria

Para analisar a parceria entre a prefeitura municipal e a instituição, foram considerados dados quantitativos, ou seja, o valor do repasse, o número de crianças e jovens atendidos e o valor médio anual por atendimento.

Foi verificado que houve um aumento tanto do número de atendimentos quanto do valor médio anual repassado à organização, em especial da Educação Infantil (CEI), que tem recebido atenção crescente da prefeitura nos últimos anos.

Dessa forma, o valor do repasse da Prefeitura para a CEI cresceu 738,8% no período de 1998 a 2012, contra uma inflação medida pelo IPCA/IBGE de 137,2% no mesmo período. Considerando-se o número de crianças atendidas, que aumentou de 110 para 128 no período, observa-se que a contribuição per capita da Prefeitura também cresceu acima da inflação no período, 621,3% de aumento contra 137,2% de inflação. Observa-se, ainda, que os aumentos de verba não parecem seguir uma trajetória uniforme, sendo reajustados em alguns anos em percentuais elevados e bem acima da inflação, refletindo tanto a pressão da comunidade, como a evolução das políticas públicas para a educação infantil.

No caso do CCA, também se observa que os repasses da Prefeitura cresceram mais do que a inflação: de 2000 até 2012, os repasses evoluíram 965%, contra uma inflação no período de 114,2%, também medida pelo IPCA/IBGE. Neste caso, entretanto, os repasses per capita descontada a inflação cresceram 53,8% (contra 204% para o CEI), em função de um crescimento muito elevado do número de jovens atendidos, de 60 para 240 no período, devido à grande carência da comunidade.

A análise dos dados do CJ conduz a resultados semelhantes. O apoio financeiro da Prefeitura cresceu 471%, de 2004 a 2010, contra uma inflação no período de 35,3%. Os valores dos repasses per capita também evoluíram favoravelmente: 375 % em termos nominais e 251,4% descontada a inflação no período. O número de jovens atendidos cresceu de 50, em 2004, para 60 em 2010.

O aumento do número de atendidos se realizou porque há grande carência na região por novas vagas na CEI, CCA e CJ. Pode ter se estabelecido também alguma confiança entre os profissionais da instituição e os técnicos da prefeitura nas prestações de contas e visitas periódicas de monitoramento, embora, contratualmente, o relacionamento seja burocrático e formal.

Embora a parceria tenha iniciado em 1995, a entidade não dispõe de dados a partir desta data sendo, portanto, exibidos dados a partir de 1998. Na tabela abaixo, há um resumo dos valores repassados pela prefeitura ao longo dos últimos 15 anos, que permitiu o aumento do número de atendidos pela ONG. Este na quantidade foi atribuído pela própria entidade como tendo sido “*solicitado aditamento pela realidade social e ausência de serviços no território*”.

Quanto ao valor repassado por aluno, que tem sofrido reajustes esporádicos, ocorreu “*devido à luta e intervenções do Fórum Central de Assistência Social da Cidade de São Paulo, composto por representantes da sociedade civil, trabalhadores sociais e usuários, os convênios conseguiram ajustes*”. Esse depoimento de dois coordenadores da instituição demonstra a importância de se realizar mobilização social junto aos órgãos governamentais, já que não há garantia de que o aumento se realize por iniciativa do governo, nem cláusula contratual.

Tabela 3 – Convênios com a prefeitura de São Paulo – preparada pela autora a partir de dados fornecidos pela ONG

CONVÊNIO	ANO	VALOR ANUAL	NUM. ATENDIDOS	Valor por aluno/ano
CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL	1995	sem informação	110	sem informação
CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL	1996	sem informação	110	sem informação
CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL	1997	sem informação	110	sem informação
CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL	1998	R\$ 71.326,00	110	R\$ 648,00
CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL	2000	R\$ 87.725,22	110	R\$ 798,00
CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL	2001	R\$ 90.310,95	110	R\$ 821,00
CENTRO DE EDUCAÇÃO	2002	R\$ 159.720,00	110	R\$ 1.452,00

INFANTIL				
CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL	2003	R\$ 198.720,00	110	R\$ 1.806,54
CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL	2006	R\$ 222.058,20	116	R\$ 1.914,29
CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL	2007	R\$ 292.464,00	116	R\$ 2.521,24
CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL	2010	R\$ 360.426,00	118	R\$ 3.054,46
CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL	2011	R\$ 449.520,00	118	R\$ 3.809,49
CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL	2012	R\$ 598.308,00	128	R\$ 4.674,28
CENTRO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE	1995	R\$ 41.040,00	60	R\$ 684,00
CENTRO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE	2000	R\$ 56.160,00	60	R\$ 936,00
CENTRO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE	2003	R\$ 52.000,00	120	R\$ 433,33
CENTRO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE	2004	R\$ 52.000,08	120	R\$ 433,33
PETI	2005	R\$ 63.000,00	60	R\$ 1.050,00
CENTRO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE	2006	R\$ 53.948,24	60	R\$ 899,10
PETI99999999	2006	R\$ 63.000,00	60	R\$ 1.050,00
CENTRO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE	2008	R\$ 276.484,30	180	R\$ 1.536,02
PETI	2008	R\$ 63.000,00	60	R\$ 1.050,00
CENTRO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE	2011	R\$ 388.736,16	240	R\$ 1.619,73
PETI	2011	R\$ 127.041,36	120	R\$ 1.058,70
CENTRO PARA	2012	R\$	240	R\$

CRIANÇA E ADOLESCENTE		598.078,10		2.492,00
PETI	2012	R\$ 127.041,36	120	R\$ 1.058,70
CENTRO PARA JUVENTUDE	2004	R\$ 38.891,00	50	R\$ 777,82
CENTRO PARA JUVENTUDE	2005	R\$ 49.540,00	50	R\$ 990,80
CENTRO PARA JUVENTUDE	2006	R\$ 45.433,00	50	R\$ 908,70
CENTRO PARA JUVENTUDE	2007	R\$ 52.921,00	50	R\$ 1.058,42
CENTRO PARA JUVENTUDE	2008	R\$ 66.874,00	50	R\$ 1.337,48
CENTRO PARA JUVENTUDE	2009	R\$ 149.796,00	60	R\$ 2.496,60
CENTRO PARA JUVENTUDE	2010	R\$ 222.000,00	60	R\$ 3.700,00

Fonte: ONG

Mapeamento da rede

A terceira análise resultou do mapeamento da rede estabelecida entre as entidades, públicas e privadas, que formam o tecido social que auxilia no atendimento à comunidade. Os dados aqui analisados referem-se à compilação de um questionário preenchido por dirigentes da instituição, onde demonstravam com quais instituições tinham relacionamento e alguns detalhes do mesmo.

O resultado foi que há grande relacionamento da instituição com diversas entidades, que se apoiam mutuamente.

Tabela 4: Relacionamento com outras instituições – públicas ou privadas

Tipo instituição	Qtde	% Total
Privado	69	65,7%
Público	35	33,3%
Sociedade Civil	1	1,0%
Total geral	105	100,0%

Fonte: ONG – tabela formatada pela autora

Outro aspecto analisado foi se há troca de recursos financeiros entre as instituições. O resultado é exibido a seguir:

Tabela 5: Troca de recursos financeiros

Troca recursos	Qtde	%Total
Não	81	77%

Sim	24	23%
Total geral	105	100%

Fonte: ONG – tabela formatada pela autora

O que se pode afirmar com os dados da tabela é que a maioria dos relacionamentos se dá através da troca de serviços oferecidos pelas instituições. É estabelecida uma parceria onde cada instituição oferece serviços para as quais é qualificada sem cobrar por ele dos atendidos, nem da instituição que os encaminha. A origem dos recursos de cada instituição não foi objeto de análise deste trabalho, que se limitou à instituição do estudo de caso.

Muitos relacionamentos são esporádicos (59 entidades, 56%), ocorrendo por demanda e outros são recorrentes, obedecendo a um fluxo regular (44%).

Para as entidades em que há troca de recursos, somente seis são repasses governamentais, o restante são captações de recursos realizadas pela própria instituição (18).

A seguir, para ilustrar o funcionamento da rede de proteção social que se estabeleceu ao longo dos 20 anos de atuação da organização, foi feita uma breve descrição dos principais relacionamentos observados. A instituição é o nó original e a atividade desempenhada pelos outros nós como o elo da rede:

1. Apoio no rendimento escolar formal, onde tem sido desenvolvido um relacionamento de longo prazo com as escolas públicas do entorno, de modo a auxiliar no acompanhamento do desempenho dos alunos. A instituição utiliza alguns instrumentos para apoiá-las: boletim com as notas e frequência, onde os alunos atendidos ganham pontos por frequência e por boas notas. Desta forma, a assiduidade dos alunos, bem como seu desempenho escolar são reforçados. Esses pontos são trocados por roupas, alimentos, comidas nos bazares promovidos pela instituição e os alunos com mais pontos fazem passeios para parques, hotéis fazenda, praia, etc.;
2. Direcionamento de casos especiais a outras organizações sociais, que oferecem serviços complementares, como trabalho infantil, violência doméstica, abuso sexual de crianças e mulheres, havendo um acompanhamento conjunto entre elas;
3. Capacitação profissional, onde os jovens que demonstram interesse são direcionados para instituições que realizam capacitação profissional na região, tanto públicas quanto privadas;
4. Capacitação de educadores, onde outras organizações sociais e entidades do governo fornecem capacitação aos educadores, com o objetivo de melhorar a qualidade do trabalho oferecido à população;
5. Orientação jurídica, onde famílias do entorno que buscam apoio são encaminhadas para os órgãos do governo que realizam atendimentos jurídicos gratuitos, tais como conselho tutelar, defensoria pública, secretaria de justiça, etc.
6. Participação em diversos fóruns sobre educação, saúde, assistência social, transporte, segurança e infraestrutura, de forma a poder levar as reivindicações da comunidade para melhorar a região;

7. Recebimento de voluntários estrangeiros que vêm realizar trabalhos em prol da comunidade, ficam morando no entorno e após 3 a 6 meses, retornam a seu país de origem. Este relacionamento se dá com instituições alemãs e suíças, que enviam seus voluntários periodicamente;
8. Obtenção de recursos financeiros para projetos advindos de organismos internacionais de fomento (Consulados, Embaixadas, ONGs estrangeiras) e de empresas multinacionais através de suas sucursais no Brasil;
9. Realização de mutirões com instituições públicas e privadas que fornecem serviços e produtos com menor preço, viabilizando a compra por parte das pessoas da comunidade, tais como óculos, castração de cães e gatos, oficinas diversas, etc.;
10. Realização de mutirões com empresas estabelecidas na cidade de São Paulo, que enviam seus funcionários para realizar trabalhos voluntários na região e na instituição;
11. Recebimento de escolas particulares que vêm realizar atividades de seus alunos em conjunto com as crianças e jovens atendidos pela instituição;
12. Realização de mutirões com instâncias de governo para regularização de documentação, casamento comunitário, cadastramento de bolsa família, distribuição de cestas básicas etc.

A análise feita a partir dos dados expostos neste tópico permite concluir que a relação de parceria estabelecida entre ONG e poder público gera atividades que vão muito além do patrocínio econômico para a oferta de serviços específicos definidos em contrato. Há um número muito maior de serviços que podem ser oferecidos com a junção da verba oriunda do convênio com outras captações de recursos da própria ONG junto à iniciativa privada ou mesmo no exterior. E isso é viabilizado através do trabalho em rede, que potencializa a ação social.

Outra conclusão interessante é que o governo participa dessa rede de maneira fragmentada, através da escola pública, dos órgãos de assistência social, jurídica, médica, que são também instâncias do governo.

Para além de um relacionamento formal, contratual, há um relacionamento informal que aumenta a abrangência das entidades interessadas em oferecer um serviço social a comunidades carentes. Este relacionamento não é reconhecido formalmente, nem incentivado pelas instâncias de governo que poderiam potencializar os resultados alcançados por conta da atuação em rede e viabilizada pela injeção financeira do poder público.

Considerações Finais

O presente trabalho identificou como parcerias estabelecidas entre o poder público e organizações sociais podem contribuir para a implementação eficiente de algumas políticas públicas, especialmente onde o Estado não consegue se estabelecer na velocidade exigida pela sociedade.

Ao mesmo tempo, verificou-se que desta parceria viabiliza o estabelecimento de um trabalho em rede com outras instituições que também trabalham para assegurar e ampliar os direitos dos cidadãos, contribuindo para formar um tecido de proteção social mais denso e eficaz.

Em um território com grandes carências sociais, viabiliza-se à comunidade o acesso a serviços que o Estado sozinho não conseguiria oferecer.

Parcerias do governo com organizações sociais devem ser fomentadas, desde que haja transparência e garantia do cumprimento das cláusulas contratuais estabelecidas. A prestação de contas deve ser mandatária, de modo que não haja corrupção e os serviços estipulados sejam efetivamente oferecidos.

A participação das comunidades, tanto nesta relação do governo com organizações não governamentais, bem como na relação do governo com outros tipos de entidades, além de supervisionar os serviços oferecidos à comunidade, é fator chave para aumentar a qualidade deles.

Supervisionar tanto o executivo quanto o legislativo de maneira abrangente, não somente em seus relacionamentos com organizações sociais, é um caminho seguro em direção a uma sociedade com mais oportunidades e menos corrupta.

Referências

BRESSER PEREIRA, L. C. A nova esquerda: uma visão a partir do sul. In: GIDDENS, A. (Org.). **O debate global sobre a terceira via**. Trad. De Roger Maioli dos Santos. São Paulo: UNESP, 2007. p. 497-538.

CARVALHO, M. D. C. B. A Ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos. **Revista de Información del Tercer Sector**, abr. 2003.

DOWBOR, L. **Gestão Social e transformação da sociedade**. Disponível em: <<http://www.dowbor.org>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

GRANOVETTER, M. S., The Strength of Weak Ties, **American Journal of Sociology**, Volume 78, Issue 6 (May, 1973), 1360-1380.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, disponível em <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>. Acesso em 12 ago. 2012.

JUNQUEIRA, L. P. Organizações sem fins lucrativos e redes sociais na gestão das políticas sociais. In: CAVALCANTI, M. (Org.). **Gestão social estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o terceiro setor**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARTINS, P. H. As redes, o sistema da dádiva e o paradoxo sociológico. **Caderno CRH**, Salvador, v. 17, n. 40, p.33-48, jan./abr. 2004.

MIZRUCHI, M. S. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. **Rev. Adm. empres.**, São Paulo, v. 46, n. 3, set. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902006000300013&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 18 jun. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902006000300013>.

PERONI, V. M. V.; ADRIÃO, T. Conselhos municipais de educação em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUZA, D.B. **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

PINTO, A. M. G.; JUNQUEIRA, L. A. P. Relações de poder em uma rede do terceiro setor: um estudo de caso. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.5, out.2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000500006&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 15 jun. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000500006>.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SALAMON, L. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: IOSCHPE, E. B. (Org.). **Terceiro setor desenvolvimento sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. p. 89-111.

TILLY, C., **Trust and Rule**, Columbia University: CAMBRIDGE University Press, 2005.

VASCONCELLOS, M.; VASCONCELLOS, A. M. Partnership, empowerment and local development. **Interações**, Campo Grande, [online]. 2009, vol.10, n.2, pp. 133-148. ISSN 1518-7012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1518-70122009000200002>.

VINHAS, F. D. **Gestão social e as relações de poder: um estudo de caso de uma rede do terceiro setor**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.