

Parcerias na execução de atividades do governo federal: o Programa Ano 2000¹

Maria Márcia Leporace

Revisão da literatura

A cooperação interinstitucional — ou a opção pelo regime de parcerias entre diferentes atores — como forma de viabilizar os programas governamentais, há muito constitui objeto de observação e análise entre administradores e estudiosos de áreas afins. Esse interesse é alimentado, de um lado, pelo caráter inovador de uma prática gerencial que, ao expressar um novo conceito, exige a adoção de novos meios para a administração do interesse público. Por outro lado, a literatura especializada revela os esforços continuados no sentido da sistematização do conhecimento sobre a gestão de parcerias, que ainda impõe aos administradores desafios constantes e de ordens diversas — considerando as múltiplas possibilidades de combinação entre instituições com finalidades e naturezas distintas, ensejando as mais variadas formas de organização das redes de parceiros, com os conflitos e os benefícios resultantes de cada uma delas.

A literatura também nos mostra a rapidez com que, nas últimas décadas, o foco das preocupações teóricas vai se deslocando das relações interorganizacionais, para a rede de relações como um modelo organizacional que emerge, com as suas particularidades conceituais, oferecendo formas alternativas para a realização de negócios e a promoção do desenvolvimento (Miles e Snow, 1986; Provan e Milward, 1995).

Nessa perspectiva, a própria idéia de inovação vai ganhando um novo contorno, ao refletir as exigências impostas pelas mudanças que se operam onde a “economia global, baseada no conhecimento, abalou velhas realidades (...) criando oportunidades maravilhosas e problemas espantosos” (Osborne e Gaebler, 1994).

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 4
Out-Dez 2000

Maria Márcia
Leporace é
socióloga,
mestre em
Planejamento
Educativo e
consultora.

Contato:
[mmleporace@
abordo.com.br](mailto:mmleporace@abordo.com.br)

É neste quadro que se situa a gestão de programas complexos, no âmbito do setor público: de um lado, cumpre valorizar e aproveitar as oportunidades para a realização de negócios e das mudanças necessárias; de outro lado, porém, isso pode representar um grande desafio em termos gerenciais, até porque as respostas aos problemas devem levar em conta a rapidez com que se alteram os cenários e se multiplicam as demandas.

Nesse sentido, a idéia da parceria ganha força como proposta alternativa para a condução dos interesses governamentais. Além da carência de recursos financeiros e materiais, a diversidade de competências requeridas por grande parte dos programas exige a ampliação do leque de contribuições de diferentes setores e de segmentos organizados da sociedade, na busca de soluções e resultados de interesse coletivo.

Estudo recente, realizado pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública revelou que 70% dos gerentes do Plano Plurianual PPA 2000-2003 caracterizaram seus respectivos programas “pela dependência de parcerias” e que estas, juntamente com as articulações entre órgãos governamentais foram apontadas como principais fatores de sucesso dos programas em curso.²

No intuito de oferecer subsídios aos gerentes do PPA — e a todos aqueles que se interessem pelo tema — a ENAP está realizando uma pesquisa que tem por objetivo descrever e analisar, com base na literatura recente sobre parcerias interinstitucionais, a experiência adquirida no gerenciamento do Programa Ano 2000 também, denominada (Programa A2000), que, pelo sucesso alcançado, tornou-se uma referência para este novo modelo gerencial. Esse programa, de iniciativa do governo federal, teve por finalidade última evitar os efeitos do fenômeno que se tornou conhecido como o “Bug do Milênio”, garantindo o correto registro temporal na passagem do ano de 1999 para o ano 2000,³ a partir do esforço conjunto das três instâncias governamentais, do setor privado, governos estrangeiros e de organismos internacionais.

Atendendo aos objetivos da pesquisa, esta resenha focaliza particularmente a contribuição oferecida pela teoria e pelos relatos de experiências sobre a gestão de programas governamentais implementados sob o regime de parcerias, priorizando os seguintes aspectos: os **desafios** impostos aos gestores ao longo do processo; as **restrições** à cooperação, muitas vezes subjacentes àqueles desafios; os **fatores de sucesso** de um programa em parceria e as **competências gerenciais** para a gestão de parcerias.

O trabalho foi dividido em dois tópicos: no primeiro, a conceituação e algumas das principais características da parceria, assim como das redes de parceiros, são discutidas à luz das mudanças que vêm se processando nas relações entre o Estado e seu aparelho burocrático e a sociedade. O segundo tópico é dedicado à implementação de programas em parceria, reunindo a visão — nem sempre convergente — dos especialistas sobre a gestão de tais programas, com ênfase nos pontos mencionados.

Parceria: conceito e características principais

O termo parceria, devido à amplitude do seu significado, tem sido utilizado nos meios administrativos para designar formas distintas de articulação institucional — ou entre diferentes atores — em torno de objetivos comuns.

Na concepção de Sampaio e Rodrigues (1999c:13), a parceria constitui:

“(…) uma interação entre dois ou mais agentes orientada para a consecução de um objetivo comum, cujos benefícios são apropriados, em naturezas e graus variados, por todos os que participam da ação. Parceria, portanto, define-se como uma ação instrumental cujos eventuais benefícios desencadeados, teoricamente, revertem para todos os envolvidos.”

Baêta *et al* (1999), em estudo recente, adotam o conceito de Booke, para quem a parceria é:

“(…) uma relação entre uma instituição pública ‘e outros organismos, onde todas as partes mantêm sua liberdade constitucional de ação, mas concordam em colaborar na realização de alguns objetivos comuns’, dado que a colaboração é vista como vantajosa em relação à ação individual” (Baêta *et al*, 1999: 123).

Nesses conceitos está implícita uma das propriedades fundamentais das parcerias, que é a de permitir “a ampliação dos recursos — humanos, materiais, financeiros, políticos e institucionais — de que cada um dos atores dispõe e é capaz de mobilizar” (Santos e Ferrugem, 1999: 1). E os autores acrescentam:

“No campo das políticas públicas o termo vem sendo utilizado na construção de ‘arquiteturas institucionais’ capazes de ampliar a capacidade de ação do Estado na concepção e implementação de projetos e processos, induzindo a co-responsabilidade social de distintos atores na consecução de um objetivo comum, no caso o interesse público” (Santos e Ferrugem, 1999:1).

Embora a parceria seja sempre o resultado da interação de diferentes atores — grupos e/ou pessoas em busca de objetivos comuns — a ênfase na sua adoção, assim como os princípios que informam a sua interpretação e avaliação, refletem as mudanças que se processam ao longo das duas últimas décadas, conformando novos modos de pensar a administração e as suas relações com o contexto sócio-cultural em que se insere.

A emergência desse novo modelo gerencial inscreve-se no quadro mais amplo das mudanças que atingiram as sociedades ocidentais, capitalistas, nas últimas décadas, com importantes conseqüências sobre as relações Estado/sociedade — contribuindo para o esgotamento do modelo de administração burocrática (tradicional) e impondo uma nova forma de conceber o papel do Estado e a condução do interesse público. Tais mudanças têm sido amplamente analisadas e debatidas na literatura especializada e, respeitadas as diferenças impostas pelos contextos de países diversos, podem ser resumidas nas palavras de Osborne e Gaebler (1994: 15-16):

“Durante muito tempo o modelo burocrático funcionou — não porque fosse eficiente, mas porque resolvia os problemas fundamentais que precisavam ser resolvidos.

(...)

Mas o modelo burocrático se desenvolveu em condições muito diferentes das de hoje; numa sociedade de ritmo mais lento, quando as mudanças ocorriam com menor rapidez. Desenvolveu-se numa era hierárquica, quando só os que ocupavam o topo da pirâmide social dispunham de informações suficientes para decidir adequadamente (...) Numa época de mercados de massa, quando a maioria das pessoas tinha desejos e necessidades semelhantes. Desenvolveu-se num contexto de comunidades formadas pela geografia — bairros e cidades com fortes laços de união.

Hoje, todo esse quadro mudou. Vivemos numa era de mudanças rápidas; num mercado global, que impõe enorme pressão competitiva às nossas instituições econômicas. Vivemos na sociedade da informação, em que o povo tem acesso às informações quase tão depressa quanto seus líderes. Vivemos numa economia baseada no conhecimento, onde trabalhadores de bom nível educacional resistem aos comandos e exigem autonomia. Vivemos numa era de nichos de mercado, com consumidores habituados a uma alta qualidade e ampla escolha.

Neste ambiente, as instituições burocráticas, públicas e privadas que se desenvolveram durante a era industrial, parecem-nos cada vez mais deficientes”.

Esses mesmos autores revelam que, nos Estados Unidos, a parceria entre instituições e/ou setores da economia, constituiu um dos traços característicos do **governo empreendedor** (que surge em contraposição ao **governo burocrático**), na busca de “formas mais eficientes de administrar” — retratando a reação dos governos locais ao que chamavam de novas realidades, em fins dos anos 70, início da década de 80 (Osborne e Gaebler, 1994: 17-19).

Ernesto Jeger (1996), em sua resenha bibliográfica sobre as parcerias entre os setores público e privado, que cobre o período de 1984 a meados dos anos 90, mostra a tendência para a abordagem do tema sob os aspectos da descentralização e da privatização dos serviços públicos. Neste caso incluem-se vários autores representativos da literatura nacional e internacional que, de um lado, concebiam “as novas formas de gestão governamental (...) como uma das várias modalidades de descentralização” — e esta entendida como:

“(...) a transferência de funções de dentro para fora das organizações burocráticas públicas, isto é, de dentro da estrutura do Estado para a sociedade, seja a sociedade organizada em empresas privadas ou em entidades sem fins lucrativos, tais como associações de classe ou comunitárias” (Jeger, 1996: 166-167).

Outros autores analisavam o fenômeno das parcerias público-privado do ponto de vista da privatização. Representativo desse grupo, Drucker em *Uma Era de Descontinuidade* “aponta uma nova tendência de privatização que vem avançando rapidamente nos países anglo-saxões, a saber: a contratação de empreiteiros particulares para a execução de serviços públicos, competitivamente remunerados pelo governo”. Savas, que Jeger identifica como “outro famoso advogado da privatização”, destacou “as seguintes formas que caracterizam uma parceria público-privado: o contrato, as licenças, as concessões, o sistema de vales, os sistemas de mercado e os serviços voluntários” (Jeger, 1996: 167).

Esse aspecto da regulamentação das relações entre os setores público e privado também mereceu destaque na resenha, que faz referência a estudos voltados para a concessão dos serviços públicos “no âmbito do direito administrativo e da ordem constitucional” — mostrando que os dispositivos orientadores da matéria já constavam da Constituição de 1937 (Jeger, 1996: 170-172).

De um modo geral, a inadequação da burocracia estatal para o atendimento das demandas de uma sociedade em transformação expressa principalmente duas dimensões do que se configurou como a “crise do Estado” contemporâneo: a financeira e a de desempenho, propriamente. Nesse sentido, as reformas administrativas empreendidas por alguns países desenvolvidos, como Estados Unidos, Grã-Bretanha e França, tornaram-se, em larga medida, paradigmáticas para a América Latina. Alguns princípios que nortearam tais experiências encontram-se resumidos nas máximas: “fazer mais com menos”, “fazer melhor” e “fazer o que deve ser feito” — as quais, ao visar a superação das dificuldades financeiras e de desempenho do aparelho administrativo, expressam uma redefinição dos espaços dos diferentes segmentos da sociedade na condução e no controle do interesse público, como nos mostra Marini Ferreira (1999: 65).

Esse autor, ao analisar a experiência brasileira, destaca alguns dos princípios e valores que informaram a reforma do Estado e, por conseqüência, do seu aparelho administrativo:

“(...) o desafio de reformar o Estado está circunscrito ao contexto de mudança social, política e econômica que caracteriza o momento atual. Essa enorme tarefa de transformação impõe ao Estado a necessidade de rever seus papéis, funções e mecanismos de funcionamento, mas isso não é suficiente. O momento de transformação impõe, da mesma forma, novas exigências à sociedade como um todo, incluindo aí seus diversos segmentos. O objetivo é comum e trata, fundamentalmente, de encontrar alternativas de superação das desigualdades, ampliando o espaço de inclusão na vida social, política e econômica na direção do desenvolvimento, a partir da internalização dos conceitos de cidadania e equidade. Isso, certamente, obrigará à adoção de abordagens não convencionais na construção da estratégia de enfrentamento da crise, o que passa, seguramente, pela construção e fortalecimento de mecanismos de parceria Estado-sociedade. Isoladamente, as forças direcionadas para a mudança perdem vitalidade e objetividade. Portanto, é necessário consolidar alianças que assegurem sinergia, a partir da ampliação da consciência de cidadania e da proposição de soluções criativas e inovadoras que garantam legitimidade e viabilidade às transformações exigidas pela sociedade” (Marini Ferreira, 1999: 64).

É nessa perspectiva de inovação e criatividade que se coloca o gerenciamento de programas governamentais sob o regime de parceria. Porém, no contexto da realidade brasileira, essa inovação tem o seu sentido ampliado, com o respaldo de princípios e valores essenciais à reafirmação dos conceitos de cidadania e democracia, conferindo às novas práticas adotadas a conotação de uma nova ética administrativa.

No Brasil, portanto, onde a administração pública passou por diferentes processos de reavaliação (Pereira, 1999; Rua, 1999), a adoção do regime de parcerias na condução das ações governamentais ganhou maior visibilidade com a última reforma administrativa, notadamente a partir de 1995, quando se institucionaliza a administração pública gerencial. Entre outros aspectos relevantes, esse modelo introduz o conceito de gestão participativa, “com o envolvimento e a responsabilização dos membros das agências, unidades e setores na própria tomada de decisões, na escolha dos dirigentes das organizações e na avaliação do desempenho e das atividades desenvolvidas. Porém, o conceito de gestão participativa vai além disso. Implica também as noções de co-responsabilidade e de parcerias, baseadas na adoção de um novo modelo contratual para os serviços públicos. Esse

modelo baseia-se nos conceitos de transparência, ‘accountability’, participação política, equidade e justiça” (Rua, 1999: 282).

Em uma sociedade marcada pelo autoritarismo, que naturalmente se refletiu no âmbito das relações entre Estado e sociedade, das estruturas burocráticas hierarquizadas (Ianni, 1965 e 1977; O’Donnell, 1979; Diniz, 1994), o conceito de parceria, sob essa ótica, reitera os valores democráticos de participação e transparência, tornando a “divisão de responsabilidades”, ou a “co-responsabilidade”, a expressão de uma ação consciente em prol de um projeto coletivo, que, direta ou indiretamente, refere-se a cada agente envolvido, como cidadão e como sujeito desses processos.

Essa idéia permeia diferentes estudos relativos à parceria nos programas sociais. Trata-se, por exemplo, do que Inosoja descreve, citando Rosanvallon, como a “ampliação da visibilidade da sociedade sobre ela mesma” e a “tensão que essa visão instala: a percepção de que o outro é indissociavelmente socius e próximo e de que cada um é institucionalmente solidário de todos os socii através do Estado e imediatamente solidário de algumas redes de próximos” (Inosoja, 1999: 120-121).

Da mesma forma, quando Santos e Ferrugem (1999: 1) afirmam que o princípio da parceria “assegura legitimidade e reconhecimento social aos projetos”, fica implícita a referência ao que estamos chamando de uma nova ética gerencial que, além de envolver diferentes segmentos sociais com os compromissos maiores da sociedade, confere ao cidadão, ao usuário, ao público-alvo dos programas governamentais, um espaço de participação cada vez maior.

Sobre o caráter inovador da parceria, um outro ponto interessante é levantado por Sampaio e Rodrigues (1999c: 13-14):

“(…) o termo parceria remete a uma ação orientada para uma compreensão mútua dos agentes envolvidos, para o consenso dos interlocutores. Ou seja, sem a existência de uma comunicação prévia entre os interlocutores e uma compreensão prévia acerca dos objetivos, nem sempre apropriados diretamente por eles, a ação estratégica não se realiza”.

Isso significa que o conceito de parceria vai além da “motivação pelo auto-interesse dos agentes”, pressupondo, além disso, “uma racionalidade voltada ao entendimento, ao consenso acerca da definição de um problema e acerca do encaminhamento da ação”. E as autoras concluem:

“Com efeito, a idéia de um entendimento mútuo, baseado em uma ação comunicativa (...) é que constitui um dos aspectos mais inovadores da noção de parceria”.

O conceito de parceria está naturalmente associado à noção de “rede”: “rede de parceiros”, “rede de atores”. Também sobre esse aspecto

cabem alguns esclarecimentos, tendo em vista a amplitude do significado da palavra rede. Discutindo o assunto, Inosoja (1999: 117-118) observa que “como já aconteceu com tantas outras idéias, rede virou uma palavra mágica, uma receita (...) quase tudo passou a ganhar o rótulo de rede, como um modo de apresentar propostas de forma atraente e de captar apoios.

(...)

“Em princípio, rede é parceria e essa parceria pode articular famílias, estados, organizações públicas e/ou organizações privadas, pessoas físicas, pessoas jurídicas ou ambas. Pode, portanto, envolver e promover relações interpessoais, interorganizacionais, intergovernamentais e intersetoriais”.

A autora, porém, estabelece uma diferença entre as formas associativas representadas pelos convênios e os consórcios, e as redes de parceiros, vistas “como forma alternativa de gestão de políticas”. Segundo Inosoja (1999: 117), “os convênios são submissos às normas e controles do setor público, que impõem regras exteriores à livre adesão dos parceiros”. Os consórcios, por sua vez, “poderiam ser, talvez, classificados como um tipo de rede que formaliza parcerias entre sujeitos da mesma natureza jurídica (...) e que têm levado à criação de novas estruturas organizacionais para o seu gerenciamento ou mesmo para a produção de bens e serviços de interesse comum, assim como são as cooperativas do setor privado”. Nesse caso cria-se um novo “braço organizacional” que pode atuar sem que se produza qualquer mudança nas formas de operar “de cada uma das instituições consorciadas”. As parcerias, ao contrário, por exigência desse novo ambiente administrativo que se configura, também se institucionalizam, “mas não geram uma nova pessoa jurídica com direitos e obrigações próprias”.

Nessa perspectiva situa-se uma das características que conferem especificidade à rede de parceiros, como prática gerencial inovadora: a **flexibilidade**. Este seria um diferencial relevante, tomando-se como parâmetro os modelos decisórios e operacionais da administração tradicional (Peci, 1999; Sampaio e Rodrigues, 1999; Agranoff, 1998; Miles e Snow, 1986).

Ao analisar a proliferação das redes organizacionais no “mundo de negócios”, Peci (1999: 10) enfatiza a flexibilidade como uma importante característica do modelo pós-fordista de organização, contrapondo-se à “extrema rigidez” da empresa hierárquica integrada verticalmente, já não mais adequada “em condições de incerteza e altas variações, típicas do ambiente contemporâneo de negócios”. Esta seria, portanto, uma imposição das mudanças em curso, levando as empresas a buscar formas mais flexíveis de organização (seja internamente, ou em parceria com outras empresas), para adaptar-se aos novos tempos. Sobre o assunto, afirma a autora:

“A emergência de redes organizacionais é fortemente relacionada com esse conceito (flexibilidade), geralmente utilizado para se referir a um conjunto de capacidades e atribuições que facilitam a adaptação à mudança. Na realidade, a flexibilidade tem a ver com qualidades defensivas e ofensivas. Segundo Bahrami, o conceito flexibilidade no contexto organizacional se refere à habilidade de precipitar mudanças intencionais, de responder continuamente às mudanças não-antecipadas e de adaptar-se às conseqüências inesperadas das mudanças previstas” (Peci, 1999: 18).

Referindo-se ao Programa Universidade Solidária, Sampaio e Rodrigues (1999b: 21) afirmam que existe uma correlação evidente entre a noção de parceria e a característica da flexibilidade do referido programa — garantida, de um lado, pela descentralização com relação ao “núcleo de organização” (ou seja, a própria coordenação do programa) que tem como função principal efetuar a primeira articulação; de outro lado, conta muito a valorização da autonomia das partes — para buscar os ajustes necessários ao cumprimento de seus papéis; para desenvolver a criatividade no enfrentamento dos problemas e desenvolver ações inovadoras no âmbito dos princípios do programa.

Outra característica importante é a **densidade** das redes organizacionais, ou de parceiros. Provan e Milward (1995: 10-11) expõem o ponto de vista de Scott a respeito da relação entre densidade e centralização, nos estudos sobre a estrutura das redes organizacionais:

“Densidade descreve o nível geral de coesão de uma rede; centralização descreve o quanto essa coesão está organizada em torno de pontos focais particulares. Centralização e densidade, portanto, são importantes medidas complementares”.

Resumindo essa idéia, Provan e Milward acrescentam, à guisa de conceituação:

“Em termos mais gerais, densidade é simplesmente a medida do quanto estão interconectadas todas as organizações de uma rede; ou articuladas umas a outras — refletindo a coesão da rede.

Centralização refere-se à estrutura de poder e controle da rede, ou se as articulações e atividades da rede estão organizadas em torno de alguma organização particular, ou de um pequeno grupo de organizações”.

Essas mesmas características (densidade e centralidade) são destacadas por Rowley — citado por Peci (1999: 16) no estudo mencionado anteriormente. Sobre o assunto, diz a autora:

“A densidade é uma característica de toda rede e é calculada como proporção do número de relações que existem numa rede, comparado com o número total de relações possíveis, se todos os membros da organização fossem relacionados com cada um dos outros. Quando as relações interorganizacionais tornam-se mais densas, o comportamento ao longo da rede torna-se mais similar e a possibilidade de haver expectativas compartilhadas cresce também. A densidade facilita a difusão voluntária de normas, valores e informações, levando também a uma coordenação e coletivização mais implícita.

Esse tipo de análise das redes utiliza três tipos de centralidade para definir a posição de uma organização na rede: de **grau**, de **proximidade** e de **intermediação**. Mas significativa para dar conta da habilidade de controlar o fluxo de informações ao longo das redes, a centralidade de **intermediação** define até que ponto um ator tem controle sobre o acesso de outros atores a várias regiões da rede” (grifos da autora).

Ainda em relação à densidade, é importante assinalar outras observações de Rowley (1997: 897):

“(…) quanto mais aumenta a densidade (o número de laços entre os autores cresce) a comunicação através da rede torna-se mais eficiente. Pelo fato de existirem muitos elos de ligação entre os atores, a estrutura da rede facilita a troca de informação entre todos os seus pontos. Nas redes com poucas articulações alguns setores podem ficar isolados, ou segregados, restringindo a comunicação entre grupos de atores. (...) a consequência de estruturas mais densas de redes é a difusão de normas (...) os atores criam padrões de troca e produzem expectativas comportamentais compartilhadas”.

Outras características das parcerias e das redes interinstitucionais têm sido ressaltadas no esforço para a criação de tipologias dessas estruturas de relações. Diferentes critérios são adotados para classificar as parcerias e/ou as redes de parceiros, de acordo com a abordagem, ou a necessidade particular de um estudo, o que contribui para ampliar o conhecimento sobre as finalidades e aspectos principais das parcerias instituídas.

Em ensaio recente sobre aliança e parceria, Tenório (2000: 41-42 e 46) distingue entre as articulações e parcerias que se caracterizam como **ações estratégicas**, típicas de ambiente empresarial, de mercado, e aquelas que são orientadas pelos valores da solidariedade e da cooperação.

Outros autores aqui citados, e que analisaram experiências recentes, desenvolvidas no Brasil, também oferecem exemplos de tipologias criadas para a identificação de parcerias e de redes de parceiros.

No seu estudo sobre os Programas do Comunidade Solidária, Sampaio e Rodrigues (1999 b: 39-40) classificaram as instituições parceiras de duas formas: da primeira, resultou uma relação nominal dos parceiros segundo o **tipo de articulação inter, intra e extra governamental** no programa; a segunda levou em conta a **modalidade de recursos** aportados por cada uma delas, a saber: Recursos Financeiros, Material/Serviços, Humanos e Técnicos. Neste último caso, portanto, foram criadas quatro categorias de instituições parceiras.

No que tange às **redes**, Inosoja (1999: 120-121) apresenta uma tipologia baseada em dois critérios distintos: a) **as relações entre os parceiros** e b) **o foco de atuação** (das redes) e estabelece relações entre as duas categorias de redes criadas.

Quanto à relação entre os parceiros, as redes podem ser subordinadas (nas quais os entes são partes de uma organização ou sistema); **tuteladas** (os entes têm autonomia, mas articulam-se sob a égide de uma organização) ou **autônomas** (os entes são autônomos e articulam-se voluntariamente).

No segundo caso — quanto ao **foco de atuação** — encontram-se as **redes de mercado e as redes de compromisso social**.

A literatura registra outros tipos de abordagem sobre a cooperação interinstitucional deixando mais claras as possibilidades de articulações com o setor público. Este ponto será tratado no próximo tópico, relativo à implementação de programas complexos sob o regime de parcerias.

A implementação de programas sob o regime de parcerias — gerenciando as redes de parceiros

O conhecimento sobre a implementação de programas complexos, sob o regime de parcerias, ainda está na sua fase inicial de sistematização — isto é, não existe uma produção teórica consolidada, a respeito da gestão de parcerias. Mesmo assim, é possível observar uma tendência ao consenso em torno de alguns pontos que se relacionam ao papel dos gestores, à motivação e ao estímulo à cooperação entre os distintos parceiros envolvidos, a fatores que interferem no sucesso e/ou no processo da implementação daqueles programas.

Em seu artigo sobre a implementação de programas públicos, O'Toole (1996: 251) inicia a sua análise afirmando ser este um grande desafio para os administradores. Ele mesmo formula e responde a pergunta: “A implementação é simplesmente um outro nome para administração pública?”. Sua resposta:

“(...) a tarefa de administrar uma agência pública tem muito em comum com aquela de gerenciar a implementação de um programa, mas um foco sobre a implementação enfatiza elementos importantes e sempre negligenciados: converter **política** em ação e tratar o **programa**, ao invés da agência, como a unidade de análise” (grifos do autor).

No seu entender, os gerentes de programas implementados em parceria enfrentam a responsabilidade de obter o desempenho “de um conjunto de atores que não podem ser compelidos (forçados) a fazer o esperado. Gerar as respostas apropriadas daqueles que devem reunir seus esforços para o sucesso do programa — este é o ponto central, a essência da implementação”.

Nesse caso, ainda sob o ponto de vista de O’Toole, a implementação é “basicamente um problema de cooperação” (op. cit.: 252).

Isto significa que um dos grandes desafios enfrentados pelos administradores de programas é o de induzir os prováveis parceiros à cooperação — e, posteriormente à sua adesão, manter um bom nível de articulação em torno dos objetivos do programa, o que equivale a dizer: manter o nível esperado de cooperação.

Para O’Toole, a indução à cooperação inclui **autoridade, interesse comum e troca**:

“A **autoridade**, neste caso, refere-se à aceitação voluntária dos desígnios de outros com poder reconhecido (como os expressos na legislação, diretrizes do programa, instruções gerenciais). O **interesse comum** significa que os atores participam de um esforço conjunto porque assim agindo tornam-se aptos a trabalhar por objetivos que consideram importantes. A **troca** pode ser a base para os esforços de implementação se os atores forem compensados com algo que eles valorizam, como um reforço orçamentário ou um apoio político para um outro programa, polêmico, que seja considerado de alta prioridade” (op.cit.: 252; grifos nossos).

Vale lembrar que a perspectiva de **troca** é apontada por diferentes autores como importante elemento na motivação dos atores para a parceria (entre os já citados, Agranoff, 1998; Santos e Ferrugem, 1999).

Ainda segundo O’Toole, o desafio imposto aos gerentes de implementação de programas pode ser visto como uma luta entre os meios encontrados para obter a indução e as dificuldades que restringem a cooperação. Alcançar o equilíbrio entre os meios utilizados é a chave para resolver o problema da implementação (O’Toole, 1998: 252).

O tema da cooperação também é abordado por Lanfranco Senn (1992), ao analisar a interação dos setores público e privado nos programas de desenvolvimento urbano. Senn identifica “três formas principais de

cooperação, classificadas conforme o grau efetivo de intenção de cooperar no campo do planejamento urbano e das políticas de desenvolvimento” assim descritas:

1) Falta de cooperação — objetivos independentes levam à gestão independente: ou só pelo setor público, ou pelo setor privado (privatização);

2) Cooperação forçada — a partir da decisão de uma das partes (setor público ou privado) no campo do desenvolvimento, a outra é induzida a colaborar;

3) Cooperação estratégica — a vontade de cooperar não é imposta por qualquer uma das partes, mas “deriva da conjunção de objetivos comuns ou pelo menos compatíveis”; ainda que a iniciativa parta de um dos *partners*, “a busca de um compromisso entre interesses diferentes é, em certa medida, espontânea e não imposta”.

Esta forma de cooperação pode ser de três tipos: 1) iniciativa parte do setor público; 2) iniciativa parte do setor privado; 3) ambos os setores têm consciência de que não podem gerenciar, sozinhos, um projeto — este é o tipo mais eficiente de cooperação estratégica, inclusive, do ponto de vista da sociedade (Senn, 1992: 62-66).

Comparando as abordagens de Senn e de O’Toole, é possível observar que a **cooperação estratégica** baseia-se, em certa medida, em **interesses ou objetivos comuns** — e eventualmente também nas possibilidades de ganhos ou trocas entre as partes envolvidas, podendo daí resultar acordos mais espontâneos, ou menos dirigidos, dependendo do grau de cooperação alcançado pelos *partners*.

Quanto aos fatores que contribuem para a coesão e a sustentação da rede de parceiros, Agranoff (1998: 1555-1556) refere-se a duas linhas de interpretação, na literatura especializada. A primeira aponta a existência de um *program-rationale* — que seria a motivação básica, o “amalgama motivacional” (*motivational glue*) que mantém a rede de atores unida; consiste na base da energia, ou na vontade de agir, algo que dirige a atenção para a importância do esforço conjunto. Um outro grupo de teóricos da área defende que a **confiança** mantém a parceria entre diferentes atores, envolvendo as expectativas que os indivíduos têm, uns com relação aos outros. Agranoff, inclusive, mencionou a opinião de Fountain, para quem a confiança, juntamente com a **troca**, constituem “um lubrificante no comportamento das redes”.⁴

Sem dúvida existe um consenso entre os estudiosos da área sobre a confiança — tida como fator fundamental na construção e na manutenção das redes de parceiros (O’Toole, 1996; Peci, 1999 e Santos e Ferrugem, 1999, entre outros). Peci (1999: 19), comentando as mudanças gerenciais ocorridas nas relações organizacionais que deixam de orientar-se pela propriedade, assumindo o sistema de parcerias, transcreve a opinião de Drucker (1995), segundo o qual:

“Para as organizações e suas altas direções isto significa que é melhor parar de falar a respeito de ‘lealdade’. Elas terão de **conquistar a confiança** das pessoas que para elas trabalham, sejam elas funcionárias ou não” (Drucker, apud Peci, 1999; grifos do autor).

Ainda no que se refere à constituição das parcerias e à cooperação entre parceiros é importante assinalar a contribuição dos estudos relativos aos programas sociais. Na sua análise sobre o Programa Alfabetização Solidária, Sampaio e Rodrigues (1999a: 8) discutem o significado dos termos **mobilização e missão** do ponto de vista da implementação da parceria entre as instituições que integram o programa. Em primeiro lugar, chamam a atenção para o fato de que nos textos institucionais analisados por elas, a idéia de parceria é de uma **ação mobilizadora** — ou seja, é a idéia de mobilização social, de uma ação conjunta e ampla, envolvendo diversos setores da sociedade. Segundo as autoras, em alguns desses textos, a noção de parceria chega quase a se revestir de um “tom ‘missionário’ contra o analfabetismo no país”. Nesse sentido, a parceria é vista como o **motor do programa**, razão pela qual, tal idéia deve ser permanentemente realimentada.

Essas autoras, porém, estabelecem uma diferença entre os dois termos, argumentando que:

1) ações baseadas em mobilização têm, em geral, uma duração limitada, por ser difícil manter mobilizadas várias pessoas por um longo período de tempo;

2) quando a parceria se estabelece com um sentido de missão tende a uma duração maior, pois “é próprio das ações de missão a persistência dos ideais, a busca incansável das metas; ao contrário da mobilização cujo caráter é temporário em torno de um objetivo imediato, a missão só se encerra quando o objetivo é alcançado. Se ações de mobilização exigem a manutenção do entusiasmo dos combatentes, a missão requer a conscientização deles acerca da importância da batalha que irão empreender”(Sampaio e Rodrigues, 1999a: 10-11).

Este enfoque do sentido da **missão** é semelhante àquele de Inosoja (1999: 126-127), ao descrever as **redes de compromisso social**, que se constituem a partir de uma **idéia-força** — que também supõe a conscientização dos parceiros sobre a importância do objetivo e conseqüentemente, o seu comprometimento com ele (em geral, um problema ou uma situação que representa um risco social). Essa autora, porém, utiliza o conceito de **mobilização**, exposto por Toro (1996: 26): “**mobilizar é convocar voluntários a um propósito, com interpretações e sentidos compartilhados**” e neste caso, a idéia de mobilização não se opõe à de missão, como defendem Sampaio e Rodrigues. No entender de Inosoja, a mobilização seria duradoura enquanto a idéia-força fosse

preservada ou seja, a mobilização seria, em grande parte, alimentada pela própria idéia-força, exigindo dos participantes o reconhecimento da importância da sua adesão, que assume o caráter de cumprimento de uma missão.

O primeiro ponto a ser ressaltado nos exemplos acima, é que a **mobilização** dos parceiros — ou a **indução**, como nos fala O’Toole (op.cit.) — relaciona-se, em larga medida, aos objetivos do programa a ser implementado, conforme se trate de efetivar um negócio, enfrentar o mercado competitivo, ou um problema social, uma situação de risco maior ou menor para alguns segmentos sociais, ou para a sociedade inclusiva. Nesse sentido, o móvel imediato dessa cooperação pode ser o lucro, o mercado consumidor, ou o desenvolvimento humano e social — e isto determina o tipo de motivação para a ação conjunta, exigindo, portanto, a mobilização de determinados valores e atitudes dos parceiros, mais do que de outros, dependendo de cada situação.

O segundo ponto a ser destacado é que, assumindo, com O’Toole, que a implementação da parceria é um problema de cooperação, esta deve ser mantida durante todo o tempo necessário para a conclusão do programa ou da evolução da ação em curso — o que significa que a motivação dos parceiros deve ser preservada, estimulada durante todo aquele tempo, garantindo a estabilidade da rede. E sobre esse aspecto é importante observar que mesmo em programas de cunho social essa preocupação existe, pois o caráter de “missão”, de compromisso social, não exclui a possibilidade de desistências e baixa participação dos atores.⁵ Daí a necessidade de técnicas e habilidades gerenciais para manter viva a parceria, ou seja, o interesse em torno dos objetivos do programa.

O’Toole (1996: 252) aponta algumas das possíveis restrições à adesão imediata a um programa, ou à cooperação entre instituições parceiras: 1) divergência de interesses; 2) conflitos entre os novos programas e aqueles já iniciados, em andamento; 3) a ação cooperativa pode ser difícil e cara e pode requerer longos períodos de aprendizagem; 4) objetivos pouco claros, confusos; 5) entre parceiros com formações distintas e oriundos de diferentes organizações, o jargão e as perspectivas podem diferir.

Sobre essa questão, Santos e Ferrugem (1999: 6) em seu trabalho aqui citado, afirmam:

“É freqüente a ocorrência de conflitos entre parceiros e em torno dos objetivos do projeto. Na esfera das instituições públicas os processos de transição de legislaturas nas administrações municipais e estaduais são, em geral, dramáticos e, muitas vezes colocam em risco os arranjos e pactos estabelecidos.

(...)

No campo das organizações sociais o conflito latente associa-se a divergências doutrinárias ou ideológicas, sobretudo com entidades do setor público.(...) Finalmente, na relação com ONGs a parceria quase sempre consiste em relação cliente-profissional. (...) Justamente por deterem um conhecimento específico desempenham papel decisivo na condução do processo. São, contudo, sujeitas a conflitos tal como os demais parceiros”.

Além desses, outras dificuldades são apontadas por Santos e Ferrugem, no trabalho citado, como por exemplo: visões corporativistas; articulações dependentes de representação política; governos locais dependentes da esfera federal; pouca proatividade para propostas inovadoras; paternalismo, clientelismo; desconfiança (Santos e Ferrugem, 1999: 7).⁶

Alguns autores alertam sobre os riscos a que as redes de parceiros estão sujeitas, provocados por fatores internos, ou mesmo por ocorrências externas que comprometem a estabilidade da rede, ou a cooperação entre os parceiros. Inosoja (1999: 136-137), ao avaliar o Programa Rede de Adolescentes, argumenta que, nas **redes de compromisso social** seria mais difícil manter a estabilidade — elemento essencial para o sucesso do programa — pois, entre outros motivos, a definição de papéis e responsabilidades não é tão precisa quanto no âmbito das redes de produção de bens e serviços para o mercado; além disso, “os efeitos da ação das redes sociais, na maioria das vezes, não são imediatos”. O resultado disto pode ser a **dispersão** — que acaba levando à desmobilização, ou mesmo à dissolução da rede. Um outro ponto que Inosoja levanta é o da **representação das instituições participantes**. Nesse caso, podem ocorrer dois problemas: primeiro, para a participação do indivíduo, faz diferença ele ter sido meramente designado pela instituição, ou ter, efetivamente, “abraçado a idéia-força”, estar, de fato, sensibilizado para os objetivos do programa. O segundo problema refere-se ao poder do representante, sua posição frente à própria instituição que representa — nesse caso, mesmo ele estando altamente mobilizado, ficará sujeito às decisões internas da instituição de origem, que pode apoiar as suas decisões no programa, ou não; assim como pode substituí-lo a qualquer momento, o que também compromete a estabilidade da rede.

O’Toole, (1996: 259) também manifesta a preocupação quanto à possibilidade de desmobilização e de **omissões** dos parceiros — que naturalmente colocariam em risco a continuidade da parceria.

Outros tipos de riscos enfrentam as redes organizacionais, segundo Peci (1999: 19-20):

“(...) quando um dos membros da rede se apropria de uma parte desproporcional do valor da relação. Este medo, junto com a

preocupação de que um dos atores possa não trabalhar segundo as expectativas ou possa aproveitar os ativos mais valorizados da organização, leva a uma certa hesitação para participar de uma rede.

(...)

No caso da rede estável, baseada na estrutura e lógica operativa da organização funcional, o risco mais comum é quando as empresas fornecedoras e distribuidoras utilizam todos os recursos em benefício da empresa central. Assim, elas podem perder os benefícios de uma participação mais ampla no mercado, testando o preço e a qualidade de seus produtos”.

Santos e Ferrugem (1999:6) apontam um problema que atinge particularmente as instituições públicas:

“(...) os processos de transição de legislaturas nas administrações municipais e estaduais são, em geral, dramáticos e, muitas vezes, colocam em risco os arranjos e pactos estabelecidos. Nestes momentos a transparência das informações é fundamental e as parcerias estabelecidas fora da esfera dos governos possibilitarão o elo de continuidade necessário. Apenas o conjunto dos demais parceiros de um projeto será capaz de superar um impasse desta natureza. Todavia, se tal impasse levar a uma ruptura, o importante é manter o restante do conjunto mobilizado e coeso em torno de objetivos pré-estabelecidos. Tais ocasiões podem favorecer a coesão dos demais atores”.

Essas dificuldades representadas pelos riscos e restrições à cooperação, respondem por grande parte do que O’Toole considera o desafio da implementação dos programas sob o regime de parceria. Por isso, ele entende que o gerenciamento da implementação consiste na “função de encorajar, facilitar — mesmo persuadir atores interessados em participar dos esforços de um programa” (op.cit.: 255). Ao mesmo tempo, o autor esclarece que a noção de gerenciamento, nesse caso, é diferente do significado que assume dentro das **estruturas hierárquicas**. E continua, citando Gage e Mandell:

“O gerente de implementação, neste mundo administrativo mais complexo, precisa induzir a cooperação sem estar apto a dirigi-la ou controlá-la. Uma dose substancial de liberdade e capacidade de ação deve ser deixada nas mãos das partes envolvidas — ou porque alguns não aceitam participar sob outras condições, ou porque as finalidades do programa não serão cumpridas sem que importantes decisões fiquem a cargo dos gerentes de campo” (O’Toole, 1996: 255).

Esse pensamento, em certa medida, é confirmado pelas considerações de Santos e Ferrugem (op.cit.:5) sobre o processo decisório no âmbito dos projetos desenvolvidos em parceria. Os autores estabelecem algumas condições para a atuação dos coordenadores dos referidos projetos, supondo uma estrutura com instâncias distintas de coordenação e controle. Assim, destacam-se os papéis das unidades de execução do projeto, das **unidades de coordenação estadual** e da **coordenação nacional do programa**. Os autores assinalam, em primeiro lugar, a importância da participação dos profissionais das Unidades de Execução do Projeto (UEPs) desde a fase da concepção e consideram fundamental que “a posição de liderança do coordenador seja reconhecida e aceita pelos representantes das distintas instituições/organizações envolvidas”. E continuam, justificando a sua opinião:

“A experiência mostra que sobre estas unidades locais recai a maior responsabilidade na administração de conflitos e fricções, latentes e potenciais neste tipo de trabalho, [cabendo ao] coordenador local o papel de árbitro nestes conflitos. Assim, para que bem atue neste papel, este deverá dispor de poder e suporte da instituição líder, reconhecimento dos pares, além de amplo trato com os grupos de população local.

(...)

Em algumas situações específicas, sobretudo quando há o risco de conflitos entre agências do setor público, as UCEs (Unidades de Coordenação Estadual) são chamadas a intervir, algumas vezes exigindo a intermediação da coordenação nacional do programa. Não há nenhum problema quando isto tiver de ocorrer e muitas vezes é aconselhável que tais intervenções se dêem antes do problema se configurar de fato”.

A tomada de decisão é considerada, por Agranoff (1998: 1556), um dos principais aspectos do gerenciamento de redes de parceiros, no seu estudo sobre as alianças entre empresas rurais. Sobre o assunto o autor observa que enquanto algumas decisões continuam restritas a organizações isoladas, por terem um caráter particular, outras decisões (em número crescente) devem ser tomadas de forma **interativa** — por parceiros com objetivos comuns — ou de forma **coletiva**, em uma ação conjunta entre os atores envolvidos. Exemplos de decisões interativas podem ser, entre outros: a forma de responder a uma diretriz normativa, o tipo de treinamento profissional necessário, negociações com sindicatos de trabalhadores, padronização de parâmetros para os itens que têm a produção descentralizada, mas são comercializados por meio de cooperativa. As decisões coletivas podem envolver, por exemplo, a busca de novos produtos a serem

comercializados de forma cooperativa, a obtenção de nova tecnologia que seja muito cara para um único pequeno produtor, acesso a novas linhas de crédito. Agranoff afirma, ainda, que “muitos daqueles que atuam em redes envolvendo entidades públicas e privadas concordam com a idéia de que a liderança e o gerenciamento de redes requerem o ‘princípio da direção suave’, como um substitutivo para o comando e o controle” (op.cit.: 1559).

Aparentemente, a tomada de decisão é variável em cada caso, havendo uma forte influência da amplitude ou complexidade das redes, dos objetivos e dos atores envolvidos. Além dos exemplos já apresentados, essa idéia pode ser ilustrada pelos comentários de Sampaio e Rodrigues (1999c: 14-15), com relação aos programas sociais que analisaram. Segundo as autoras, “cada programa conta com equipes especialmente constituídas para gerenciá-los” — as “equipes de coordenação”, assim descritas, após o exame de cada caso:

“O tamanho, a composição e as atribuições das equipes de coordenação variam em função das exigências operacionais dos programas. Elas também diferem entre si no que diz respeito à estrutura interna (organograma), ao grau de centralização/descentralização das atividades em torno da figura da coordenadora e/ou de seus assessores imediatos, ao grau de coesão interna entre seus membros, entre outros aspectos que contribuem para uma configuração própria de cada equipe e para o desenvolvimento de padrões internos de interação diferenciados com os demais setores do Estado e da sociedade civil envolvidos”.

A literatura, porém, nos mostra que o processo decisório, no âmbito das redes organizacionais, também é um dos pontos que divide a opinião dos estudiosos.

Para ilustrar, é interessante confrontar os pensamentos de O’Toole (compartilhado por outros autores), e de Provan e Milward, nos estudos aqui citados. Assim se manifesta o primeiro, sobre o poder e o controle no âmbito das redes organizacionais:

“Por definição, as redes não estão sob o comando de qualquer uma das unidades [que a compõem], assim sendo, nenhuma delas controla completamente o que acontece. Mas os gerentes de implementação podem, pelo menos, contribuir para a reorientação da estrutura na direção de um alinhamento mais favorável” (O’Toole, 1996: 260).

No sentido oposto apontam as conclusões da pesquisa realizada por Provan e Milward (1995: 25), com o objetivo de medir a eficácia das redes interinstitucionais que compunham os sistemas de saúde mental

de quatro cidades americanas. Uma das dimensões do estudo foi a **integração**, analisada por meio da **centralização do controle** no interior da rede. Os resultados do estudo revelaram que a eficácia da rede crescia quando esta era integrada — mas apenas se a integração fosse obtida por meio da centralização. No caso das redes que apresentavam, ao mesmo tempo, um núcleo de controle centralizado (um centro de saúde mental) e outros níveis de articulações descentralizadas entre os membros, a eficácia era mais baixa do que entre as redes em que predominava o controle centralizado.

Sobre o assunto, Provan e Milward argumentam:

“Um problema real para a integração [da rede] por meio de articulações descentralizadas entre os parceiros, é que a coordenação do sistema pode tornar-se excepcionalmente complexa, a menos que a rede seja muito pequena. (...) Grandes redes, com articulações descentralizadas terão dificuldade para organizar-se e operar efetivamente como um sistema completo, privando os clientes dos benefícios potenciais da integração de todas as agências e serviços oferecidos em uma grande comunidade. Como uma alternativa, o controle centralizado da integração dentro das grandes redes permite a coordenação da integração entre muitas agências, assim como o monitoramento mais direto dos serviços” (Provan e Milward, 1995: 13).

Além do processo decisório, outros aspectos têm sido registrados por estudiosos do assunto, como fatores que contribuem para o sucesso de programas implementados sob o regime de parceria.

Bumgardner (1999: 47-48) avaliou a parceria público-privado na administração de prédios e equipamentos públicos do governo americano. Após analisar seis projetos nesses moldes, identificou cinco elementos ou fatores-chave na implementação das parcerias. O primeiro ele chamou de **fator catalisador** — aquele que efetivamente determinou a busca da parceria como uma inovação administrativa, uma resposta à necessidade de mudar — resultante da conjugação de alguns fatos, como: a pressão da comunidade, a falta de recursos para enfrentar o problema e do próprio movimento de reformas no âmbito do governo. Os demais fatores, presentes em todos os projetos analisados, desempenharam papel relevante na construção e na evolução da parceria e foram assim expostos pelo autor:

1) **Uma base legal, estatutária** — o Congresso promulgou um conjunto de leis para viabilizar a adesão das agências ao sistema de parcerias e garantir a apropriação das receitas advindas da parceria constituída;

2) **Estrutura organizacional** — as agências criaram estruturas organizacionais e adquiriram *expertise* para interagir com os parceiros do setor privado;

3) **Planos de negócios detalhados** — as agências prepararam planos de negócios ressaltando as condições de mercado, responsabilidades públicas e privadas e financiamento de projetos, visando fundamentar as decisões no âmbito da parceria e a proteger os interesses do governo;

4) **Apoio dos stakeholders** — as agências receberam suporte da comunidade local e de outros *stakeholders* para conseguir a implementação da parceria.

Observa-se que a descrição de Bumgardner prioriza o comportamento das agências governamentais no processo de implementação das parcerias — ressaltando as suas iniciativas, ou as medidas que tomaram para garantir o sucesso das ações conjuntas.

Com relação aos *stakeholders*, este é um ponto sobre o qual também ainda existe muita discussão — a começar do próprio conceito, ou definição do termo. Entre outros autores, Mitchell *et al* (1997) deram a sua contribuição à teoria sobre os *stakeholders*, retomando a preocupação central de alguns especialistas: **quem e o que realmente conta**. Nesse sentido, criaram uma tipologia de caráter mais abrangente, de forma a incluir tanto os *stakeholders* reais, atuais, quanto os potenciais — nem sempre considerados pelos estudiosos do assunto.

Na perspectiva dos fatores que contribuem para o sucesso de uma parceria, Baêta *et al* (1999: 125-126), com base em estudo realizado por Brooke, também enumeram “as condições de funcionamento para implementação adequada de uma parceria”, abaixo transcritas:

“1) Estabelecer objetivos claros para uma parceria, que sejam decididos de comum acordo por todos os parceiros.

2) A existência de interface entre os parceiros.

3) Tarefas-chave e prêmios daqueles funcionários representantes do órgão público na parceria. Em geral, as tarefas diárias de tais pessoas as distanciam das ações necessárias à parceria. Aquelas tarefas consomem muito tempo e os funcionários tendem a ser responsabilizados em caso de queda de seu serviço. A saída para tal tipo de situação é estabelecer, para tais funcionários, tarefas-chave referentes à parceria. Em suma, estabelecer uma relação estratégica com o agente externo.

4) O comitê responsável pela parceria deve contar com representantes das organizações envolvidas que estejam motivados com os objetivos a serem alcançados. Deve haver espaço para que ocorra uma relação de abertura e mútua influência entre os representantes, e que estes, por sua vez, sejam influentes dentro das suas respectivas organizações.

5) Recursos — um motivo substancial para a formação de parcerias é a incapacidade de um dos parceiros de financiar o projeto por si só. Em geral, parceria implica a disponibilidade de recursos por parte dos participantes. O dinheiro é um dos mecanismos mais óbvios para motivar

parceiros, mas se esse recurso se torna a questão-chave do processo, a parceria tende a desaparecer.

6) Recursos materiais e humanos — (...) Do ponto de vista da organização pública, deve-se adotar uma gerência de caráter generalista, ao invés de especialista, ou seja, gerentes que atuarão como capacitadores e reguladores.

7) Existência de mecanismos pelos quais a tecnologia dos setores geradores de conhecimento seja transferida para aqueles atores que se relacionam mais com o mercado.

8) Disposição dos organismos envolvidos em dividir *status* e poder. O planejamento de uma ação conjunta deve resultar em valores compartilhados pelos grupos envolvidos, que possam superar as desconfianças e/ou resistências que tendem a existir sobre a divisão de informações e responsabilidades pelas atividades que possam não ser de interesse imediato de uma organização individual.

9) Distribuição de dados — os dados de um dos organismos envolvidos podem auxiliar em muito o processo decisório de uma outra organização parceira, ou fazê-la dividir um problema.

10) Fluxo de informação tecnológica, que deve ter um caráter permanente. O Estado deve dar suporte para estabelecer canais de comunicação que facilitem para o setor produtivo a utilização das informações.” (Baêta *et al*, 1999: 125-127).

Alguns desses fatores também são salientados por outros autores, ao discutir a implementação das parcerias. Agranoff (1998: 1554-1559), por exemplo, levantou algumas características das alianças rurais que examinou e que, na sua opinião, podem contribuir para o conhecimento sobre os novos caminhos da administração pública, destacando, entre outros pontos:

1) A necessidade de desenvolvimento conjunto de planos, de estratégias operacionais, de implementação e avaliação de habilidades/competências:

“Ao contrário da organização individual, (...) a atividade em rede envolve múltiplas culturas, procedimentos e divisões de trabalho. As rotinas que são familiares nas organizações individuais, quase nunca podem ser repetidas. Na verdade, em muitos casos, novos planos de trabalho terão que ser criados”;

2) Os níveis de dependência mútua que se estabelecem entre as unidades constituintes da aliança tornam-se um componente essencial para a sustentação da rede, ou da aliança entre parceiros, levando em conta a incapacidade de cada parte para atuar sozinha na busca dos mesmos objetivos;

3) A existência de uma estrutura específica para sustentar o programa em parceria — ou seja, as alianças apresentam as mesmas características estruturais comuns a outras redes organizacionais do governo e ONGs. Segundo o autor, essas características estruturais corresponderiam ao que Mandell chamou de **estrutura do programa** — um arranjo institucional distinto, voltado para a realização dos objetivos de um programa determinado. Porém, deve ficar claro que “estruturas de programa não são meros agregados de organizações individuais (...). As estruturas de programa, como aquelas das alianças rurais, apresentam as seguintes características:

- múltiplos centros de poder, com relações recíprocas;
- muitas fontes de recursos;
- divisões de trabalho dinâmicas e superpostas;
- responsabilidade difusa pelas ações;
- um alto potencial para o desequilíbrio e/ou a precária coordenação de funções entre os componentes;
- trocas massivas de informação entre os atores, e a necessidade de informação prestada por todos os atores”.

Um outro fator considerado importante para o sucesso de um programa em parceria é apontado por Inosoja (1999: 135-136): a estabilidade da rede de parceiros. Essa seria determinada pelo tempo de permanência dos parceiros — que deve ser aquele exigido para que os objetivos propostos sejam alcançados. Caso contrário, o esforço de cooperação conjunta pode ser comprometido.

A estabilidade, por sua vez, depende da comunicação, que, como demonstra a literatura, constitui um dos principais fatores de sustentação de uma parceria — razão pela qual é tida como uma das atribuições básicas dos gestores das atividades e programas desenvolvidos sob esse regime. No caso dos programas do Comunidade Solidária, examinados por Sampaio e Rodrigues (1999 a, b, c), é importante assinalar que:

“a necessidade de manter o fluxo de comunicação como meio de reforçar o entendimento mútuo entre os interlocutores acerca dos objetivos e dos procedimentos da ação faz com que os programas encaminhados pelo Comunidade Solidária se organizem de forma peculiar, **prevendo, em seus organogramas, mecanismos ininterruptos de comunicação** entre suas coordenações e os diferentes grupos ou categorias de parceiros” (Sampaio e Rodrigues, 1999c: 14; grifos nossos).

Por outro lado, essas autoras concluem, em sua análise, que “o caráter **assistemático da comunicação que se constata entre a coordenação do programa Universidade Solidária e o parceiro ‘municípios’** pode

ser apontado como um dos elementos que está intervindo, de **forma negativa**, para a consolidação e ampliação dessa categoria de parceiro no âmbito desse programa” (Sampaio e Rodrigues, 1999c: 14-15; grifos nossos).

Um outro ponto a observar, é que as **equipes de coordenação** desses programas, por suas atribuições e forma de atuação, aproximam-se das **estruturas operacionais** apontadas por Bumgardner (op.cit.) como um dos fatores de sucesso dos projetos em parceria por ele analisados. Isto fica claro, em primeiro lugar, porque as equipes de coordenação não têm “outras atribuições além daquelas relativas ao funcionamento de seus respectivos programas”, e depois, quando as autoras comentam a atitude dos seus integrantes, como reflexo da “própria concepção do Comunidade Solidária enquanto órgão de articulação entre o Estado e a sociedade civil”, como se segue:

“Nas entrevistas realizadas com as coordenadoras de equipes, por exemplo, nenhuma delas se apresenta como representante do Estado, embora duas delas, sejam, efetivamente, provenientes de órgãos governamentais de nível federal. A propósito, quando as coordenadoras referem-se às esferas intragovernamentais envolvidas nos Programas — o caso do Ministério de Educação e do Desporto é o exemplo mais evidente — percebe-se que elas procuram enfatizar que o Comunidade Solidária não é Estado, identificando as esferas governamentais como parceiras externas ao núcleo de coordenação do Programa no âmbito do Comunidade Solidária” (Sampaio e Rodrigues, 1999c: 16).

Cabe assinalar que a comunicação, no âmbito de uma rede interinstitucional, ou de “compromisso social”, tem dimensões distintas, podendo realizar-se das mais diferentes formas, como nos mostra a literatura. Os recursos para garantir a adesão, ou a coesão das redes variam da circulação permanente de informações relevantes por meio de planos, boletins, documentos diversos, até o simples telefonema, ou a realização de seminários, reuniões periódicas de avaliação e troca de informações sobre a atuação dos parceiros, chegando mesmo às técnicas empregadas no programa descrito por Inosoja, Rede de Adolescentes: promoção de eventos culturais de música e teatro (Inosoja, op.cit.: 129; Sampaio e Rodrigues, 1999 a, b, c).

Note-se, ainda, que, de forma individual (e não de estruturas especialmente criadas), o reeditor desempenha o papel de manter viva a “rede de compromisso social”, no modelo exposto por Inosoja (op.cit.: 127). No seu estudo, ela adota o conceito de Toro (1996), segundo o qual o reeditor seria “qualquer pessoa que tem um grupo de influência e que é capaz de transmitir, introduzir, negar idéias e de criar sentidos para e com esse grupo”. Inosoja complementa essa imagem, lembrando que o reeditor não é um

“mero ‘multiplicador’ ou reprodutor de uma idéia, é alguém capaz de modificar as formas de pensar, sentir e atuar de seu público”.

Em outras palavras, o reeditor tem que ser um mestre em comunicação, para cumprir, e bem, a sua missão de atrair e manter os atores mobilizados por todo o tempo, ou seja, na sustentação das redes de compromisso social.

Esta visão, de certa forma, aproxima-se do pensamento de O’Toole (1996: 260) para quem “administradores de programas devem procurar identificar — mesmo criar — alternativas que ninguém tenha visto antes. Tal engenhosidade pode requerer algo como as habilidades de um diplomata (...)”.

Nesse mesmo sentido também se coloca uma observação de Drucker (1998: 17) sobre as **competências gerenciais**:

“ (...) acho que provavelmente teremos de pular por cima da busca por critérios objetivos e entrar nos subjetivos, naquilo que chamo de ‘competências’. Você gosta realmente de pressão? Consegue se manter sereno quando as coisas estão agitadas e confusas? Você absorve melhor informações lendo, conversando ou examinando gráficos e números? (...) A empatia é uma competência prática. Venho recomendando este tipo de auto-conhecimento há anos, mas agora ele é essencial à sobrevivência”.

Ainda na perspectiva dos procedimentos considerados válidos e/ou importantes para o gerenciamento da implementação das redes de parceiros, O’Toole (op.cit: 258-261) faz uma série de recomendações aos gerentes de implementação, com vistas, principalmente, aos programas considerados mais sensíveis a mudanças rápidas:

1) **Encorajar padrões de flexibilidade e adaptabilidade** — evitando os princípios administrativos centralizadores, que sempre produzem esforços rígidos e improdutivos de implementação. Os gerentes de implementação deveriam tentar tornar seus esforços adaptáveis, embora atuando consistentemente com os objetivos do programa.

2) **Evitar a máxima de implementação**, segundo a qual novos programas devem ser desenvolvidos pela junção de novas unidades, admitindo-se que aquelas já estabelecidas estariam comprometidas com outras perspectivas. Nesse caso, O’Toole considera que “o sucesso da implementação em estruturas complexas depende do desenvolvimento da confiança mútua. Confiança torna a troca mais fácil e convence as partes de que a sua cooperação não resultará na sua exploração pelos outros”. Ademais, na medida em que as organizações usualmente não interagem em uma única área, ou uma única vez, novos programas sempre emergem entre unidades que já atuam juntas em diferentes frentes. A adesão a um novo programa fica mais fácil, quando a organização já conhece, confia e precisa de outras já envolvidas na iniciativa.

3) **Ajudar os participantes a encontrar soluções que contribuam para o sucesso do programa.** Mesmo quando todas as unidades envolvidas desejam cooperar, não é simples juntar todas as linhas de ação. Os atores podem não saber o quanto dependentes uns dos outros, quem deve agir primeiro, ou como podem ter certeza de que os outros irão apoiar os seus propósitos nas negociações. Os atores podem estar em dúvida quanto às opções disponíveis e inseguros quanto aos meios de identificar as mais aceitáveis. Nesses casos, os gerentes de implementação devem: dividir informações que esclareçam sobre os papéis, responsabilidades e obrigações dos atores; esclarecer, para a rede, em que áreas os atores devem operar; reduzir as dúvidas dos participantes, fazendo com que estes cheguem ao entendimento dos processos, sem medo de equívocos e erros; lembrar os atores de seus compromissos, bem como os dos demais, minimizando as omissões; identificar e sugerir possíveis pontos de consenso, acordo; propor caminhos para a divisão das ações, dos custos e benefícios.

Segundo O'Toole, todas essas táticas contribuem para reforçar a cooperação e evitar a tentação de desistir da causa comum.

4) **Procurar oportunidades para alterar o “território” da implementação** — saber encontrar novos caminhos quando a linha de ação parecer bloqueada, e, nesse sentido, o autor dá algumas sugestões:

- desmembrar as atividades maiores, mais complexas, em segmentos operacionais menores — levar parceiros que estejam em conflito a cumprir todas as exigências de uma atividade do programa pode ser difícil, mas se os gerentes de implementação puderem encontrar meios para segmentar ações, visando obter acordos nas etapas do programa consideradas de baixo risco, pode trazer bons dividendos para a implementação;

- dar atenção às preferências e percepções dos participantes;

- ligar as necessidades de cooperação do programa às possibilidades abertas por outros canais — usar possíveis vias (unidades de ação, grupos de trabalho) já conhecidas de parceiros que divergem de alguma linha do programa, para obter a cooperação esperada desse ator;

- criar novas opções, como se fosse “um diplomata”: obter empréstimos de fontes diferentes, apresentar novas e relevantes idéias, conseguir a proteção contra mudanças normativas arbitrárias — expandir o leque de possibilidades pode fazer a diferença entre o impasse e o acordo;

- modelar a estrutura da rede — é neste ponto que O'Toole afirma que “por definição, as redes não estão sob o comando de nenhuma unidade ...”. Entretanto, o autor entende que o gestor da implementação pode forjar um alinhamento da estrutura mais favorável aos objetivos programados, procurando oportunidades para alterar padrões, se for necessário. Isto pode ser feito substituindo parceiros que não estejam

motivados, comprometidos; apoiando os que mais se empenham para o sucesso do programa; aproveitando situações, como momentos de crise, para renegociações internas em termos mais favoráveis às necessidades do programa (O'Toole, 1996: 258-261).

Considerações finais

Esta resenha focalizou a implementação de programas sob o regime de parcerias, do ponto de vista dos desafios e dos riscos enfrentados ao longo do processo, dos fatores que contribuem para o sucesso desses programas e das competências gerenciais necessárias para a sua gestão.

Embora não exista um conhecimento consolidado nessa área, os relatos de experiência, assim como a pesquisa empírica têm contribuído para a ampliação do consenso sobre alguns pontos fundamentais relativos à estrutura e à dinâmica das redes interinstitucionais, ou da rede de parceiros.

Nessa perspectiva, parece não haver muita dúvida quanto ao fato de que a implementação de programas em parceria depende, fundamentalmente, da cooperação entre os participantes — portanto, o maior desafio enfrentado pelos gestores nesse processo é manter viva a cooperação, ou seja, manter os parceiros atuantes. A parceria supõe a complementaridade de recursos, o que significa a dependência mútua das partes envolvidas — e aí residem, ao mesmo tempo, a força e a fragilidade dessa estrutura. A ampliação dos recursos, de um lado, viabiliza (ou pode viabilizar) a realização do programa; de outro lado, porém, a desistência ou a falta de cooperação de um parceiro pode impedir a conquista dos objetivos programados. Esse é um risco permanente, se a interação dos diferentes atores não for positiva na sua própria avaliação. O retorno da ação conjunta deve compensar o tempo e os demais recursos investidos neste projeto particular, considerando que, via de regra, os compromissos anteriormente assumidos pelas instituições e/ou atores envolvidos, continuam a existir. Essa é uma das causas de resistência ou restrição à adesão ao programa.

Tornam-se necessários, portanto, habilidade e mecanismos que estimulem e renovem permanentemente o interesse dos participantes nos objetivos propostos. A literatura não nos dá uma “receita”, mas existe o consenso dos especialistas quanto à importância dos fatores subjetivos na mobilização e no processo interativo dos parceiros — sobretudo a confiança, que, para a maioria dos autores consultados, constitui um elemento-chave nesse processo.

A confiança e a mobilização em torno dos objetivos centrais do programa dependem, basicamente, da comunicação entre os diferentes atores e setores, ou núcleos das redes de parceiros. Os diferentes relatos de experiência examinados indicam que a comunicação inclui-se entre as maiores responsabilidades dos gerentes e/ou coordenadores de

implementação de programas. Em alguns casos, estes são descritos como verdadeiros comunicadores. Saber negociar um programa, uma proposta de realização conjunta significa dar-lhe credibilidade e, uma vez conquistada a confiança, é preciso manter o interesse em torno da ação proposta. Nesse caso, os autores são também unânimes na enumeração de algumas regras básicas, algumas das quais já consagradas pela prática administrativa: a garantia de recursos; a clareza dos objetivos, assim como na definição de papéis e responsabilidades dos atores envolvidos; a capacidade para dividir o poder, respeitando o espaço e sabendo ouvir o outro; compartilhando decisões; a circulação permanente de informações para todos os setores, garantindo a transparência do processo e o apoio à tomada de decisão.

Os temas polêmicos também estão presentes nos textos aqui examinados. Fica evidente que, se de um lado, a flexibilidade é uma das características marcantes das novas redes de parceiros, de outro não está claro quão flexíveis as redes podem ser, tendo em vista a sua eficácia. Da mesma forma, o processo decisório, relacionado à questão da maior ou menor centralidade/centralização das redes interinstitucionais também são temas que dividem a opinião dos especialistas da área.

A literatura, porém, aponta algumas tendências no delineamento do perfil dos gerentes ou responsáveis pela gestão de programas em parceria. Na esteira das transformações que se processam, influenciando o próprio significado de parceria — principalmente no que se refere aos princípios que o informam — o conceito de competência gerencial também vai se modificando. Pelo que se observa, a racionalidade vai abrindo espaço para outros atributos, de ordem mais subjetiva, como a sensibilidade para o outro, a percepção das diferenças que povoam esse novo ambiente: cada parceiro com os seus interesses e preocupações, sua formação e experiência profissional; a cultura de cada instituição ali representada; as expectativas dos usuários, da população-alvo; os *stakeholders* atuais ou potenciais; novos conceitos de coordenação e controle, supondo-se que parceiro não significa necessariamente subordinado; a criatividade para encontrar alternativas para situações novas (que se repetem, em um ambiente de mudanças constantes) — entre outras questões que se colocam nesse novo quadro.

Nessa perspectiva, a habilidade para negociar ganha também maior dimensão, considerando os desafios e as ameaças ao equilíbrio das articulações estabelecidas, em última instância, ao próprio programa. Daí a associação da imagem do gerente à do diplomata, ou do comunicador, como nos mostram os textos analisados. Muitas das observações e recomendações de autores aqui citados, dirigidas aos gerentes de programas complexos, em larga medida vêm confirmar a opinião de Drucker (1998), para quem os critérios subjetivos terão mais peso do que os objetivos, na avaliação dos gestores, no novo quadro que se delineia para a condução do interesse público.

- ¹ Este texto foi elaborado como referencial teórico para o estudo Parcerias na Execução de Atividades do Governo Federal — o Programa Ano 2000 (também denominado Programa A2000), coordenado pela Pesquisa ENAP. Corresponde à base conceitual para a descrição e análise da experiência adquirida no gerenciamento do Programa A2000, de responsabilidade do governo federal.
- ² Pesquisa ENAP (2000) — O perfil dos gerentes e expectativas de capacitação em gerência de programas.
- ³ Ver Relatório da Comissão Coordenadora do Programa Ano 2000.
- ⁴ Fountain, Jane E. (1994), *Trust as a Basis for Interorganizational Forums*, (citado por Agranoff, 1998).
- ⁵ Exemplos disso nos são dados por Inosoja em seu estudo aqui citado, sobre a Rede Adolescente: Interações pela Vida, desenvolvido em parceria entre a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAAP) e outras instituições.
- ⁶ Santos e Ferrugem (1999) construíram a matriz de problemas/fricções potenciais, para ilustrar a discussão deste tema no texto aqui citado.

Referências bibliográficas

- AGRANOFF, Robert. (1998), “Partnerships in Public Management: Rural Enterprise Alliances”. *International Journal of Public Administration*, v. 21, n. 11, p.1533-1575.
- BAÊTA, Adelaide M. C., CHAGNAZAROFF, Ivan B., GUIMARÃES, Tadeu B. (1999), “O Desafio da Estratégia de Parcerias para a Inovação Tecnológica: o caso da incubadora da Fundação Biominas”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 33, n. 1, p. 121-133, jan./fev.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. (1999), “Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil”, in PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia, *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: Universidade de Brasília; ENAP, p.17-62.
- BUMGARDNER, Donald L.(1999), “Using Public-Private Partnerships to Manage Federal Buildings and Facilities”. *The Public Manager*, p.45-48, summer.
- DINIZ, Eli. (1994), “Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-85”, in D’ARAÚJO, M. C.; SOARES, G. A. D. (org.), *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, p.198-231.
- DRUCKER, Peter F. (1998), *Administrando em Tempos de Grandes Mudanças*. São Paulo: Pioneira.
- IANNI, Octavio. (1965), *Estado e Capitalismo — Estrutura Social e Industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.
- _____. (1977), *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- INOSOJA, Rose Marie. (1999), “Redes de compromisso social”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 33, n. 5, p. 115-141, set./out.

- JEGER, Ernesto. (1996), “Parcerias público-privado”. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, v.120, n. 1, p.165-180, jan. /abr.
- MARINI FERREIRA, Caio M. (1999), “Crise e Reforma do Estado: Uma Questão de Cidadania e Valorização do Servidor”, in PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (org.), *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995*. Brasília. Universidade de Brasília; ENAP, p. 65-95.
- MILES, Raymond E.; SNOW, Charles C. (1986), “Organizations: New Concepts for New Forms”. *California Management Review*, v. 28 n. 3, p.62-92, spring.
- MITCHELL, Ronald K.; AGLE, Bradley R.; WOOD, Donna J. (1997), “Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What really counts”. *The Academy of Management Review*, v. 22. n. 4, p.853-885, oct.
- O'DONNELL, Guillermo. (1979), “Desenvolvimento Político ou Mudança Política?”, in PINHEIRO, Paulo Sérgio (coord.), *O Estado Autoritário e Movimentos Populares*. Rio de Janeiro: Paz e terra.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. (1994), *Reinventando o Governo*. Brasília : MH Comunicação; ENAP.
- O'TOOLE, Laurence J. (1996), “Implementing Public Programs”, in FERRY, James L., *Handbook of Public Administration*. Second Edition. San Francisco: Jossey; Bass Inc., Publishers.
- PECI, Alketa. (1999), “Emergência e proliferação de redes organizacionais: marcando mudanças no mundo de negócios”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro : FGV, v.33, n. 6, p.7-24, nov./dez.
- PROVAN, Keith G.; MILWARD, H. Brinton. (1995), “A Preliminary theory of Interorganizational Network Effectiveness : A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems”. *Administrative Science Quarterly*, n. 40, p. 1-33.
- ROWLEY, Timothy J. (1997), “Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences”. *The Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 887-910, oct.
- RUA, Maria das Graças. (1999), “Administração Pública Gerencial e Ambiente de Inovação: o que há de novo na Administração Pública Federal Brasileira”, in PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia, *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: Universidade de Brasília; ENAP, p.275-303.
- SAMPAIO, Helena; RODRIGUES, Léa C. (1999a), Construção e Dinâmica da Parceria nos Programas do Conselho do Comunidade Solidária: Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Universidade Solidária . Programa Alfabetização Solidária, mimeo. Brasília: Programa Parcerias entre Estado e Sociedade (Relatório de pesquisa).
- _____. (1999b), Construção e Dinâmica da Parceria nos Programas do Conselho do Comunidade Solidária: Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Universidade Solidária. Programa Universidade Solidária, mimeo. Brasília: Programa Parcerias entre Estado e Sociedade (Relatório de pesquisa).
- _____. (1999c), Construção e Dinâmica da Parceria nos Programas do Conselho do Comunidade Solidária : Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Universidade Solidária. Relatório Final, mimeo. Brasília : Programa Parcerias entre Estado e Sociedade.
- SANOS, Alexandre C. de Albuquerque; FERRUGEM, Iara V. (1999), *Subsídios relativos à introdução da dimensão social da sustentabilidade nos projetos do componente Gestão Integrada de Ativos Ambientais* — mimeo — Anexo D , “Indicadores para a Construção e Gestão em Parcerias”. Brasília : Programa Nacional de Meio Ambiente II — BIRD/MMA.
- SENN, Lanfranco. (1992), “A Cooperação Público-Privado no Financiamento do Desenvolvimento Urbano”, in FINGERMANN, H. (org.), *Parceria Público Privado*. São Paulo: Summus, v. 1, p.61-84.
- TENÓRIO, Fernando G. (2000), “Aliança e parceria: uma estratégia em Alves & Cia”. *Revista de Administração Pública*, v.34, n. 3, p.35-52, mai / jun.
- TORO, Bernardo. (1996), “Mobilização Social: Uma Teoria para a Universalização da Cidadania”, in MONTORO, Tânia S., *Comunicação e Mobilização Social*. Brasília: Universidade de Brasília, p. 26-40.

Parcerias na execução de atividades do governo federal: o Programa Ano 2000

Maria Márcia Leporace

Com o objetivo de apoiar as atividades do Plano Plurianual PPA 2000-2003 e de contribuir para a ampliação do conhecimento sobre a gestão de parcerias em programas governamentais, a ENAP Escola Nacional de Administração Pública está realizando um estudo sobre a experiência do Programa Ano 2000 (também denominado Programa A2000), considerado um exemplo de gestão bem-sucedida de cooperação interinstitucional.

Esta revisão da literatura sobre o tema das parcerias em programas complexos constitui a primeira parte do estudo em curso e oferece o suporte teórico para a análise das informações relativas à implementação do Programa A2000, enfatizando os seguintes aspectos: os desafios impostos aos gestores ao longo do processo; as restrições à cooperação; os fatores de sucesso do programa e as competências gerenciais para a gestão de parcerias.

La cooperación interinstitucional en la ejecución de las actividades del gobierno federal: el Programa Año 2000

Maria Márcia Leporace

Con el objetivo de apoyar las actividades del Plano Plurianual PPA 2000-2003 y de contribuir para la ampliación del conocimiento sobre la gestión de cooperación interinstitucional en programas del gobierno, la ENAP Escola Nacional de Administração Pública está realizando una investigación sobre la experiencia del Programa Año 2000 (también llamado Programa A2000), considerando al mismo como un ejemplo de administración exitosa de la cooperación interinstitucional.

Esta revisión de la literatura sobre el tema de la administración de la cooperación entre instituciones en programas complejos, constituye la primera parte del estudio en curso y ofrece el soporte teórico para el análisis de las informaciones relativas a la implementación del Programa A2000, enfatizando los siguientes aspectos: desafíos impuestos a los gestores a lo largo del proceso; restricciones a la cooperación; factores de éxito del programa y, finalmente, incumbencias administrativas para la gestión de cooperaciones interinstitucionales.

Partnerships in the implementation of federal government activities: the Year 2000 Program

Maria Márcia Leporace

In order to provide support to the activities of the Plano Plurianual PPA 2000-2003 and to contribute to the knowledge about the partnership management in public programs, the ENAP Escola Nacional de Administração Pública is promoting a research on the experience of the Year 2000 Program (Programa A2000), which is considered a good example of a successful management of interinstitutional cooperation.

This review of the literature on the subject of partnerships in complex programs is the first part of that research and provides a conceptual support to the analysis of the available information related to the implementation of the Year 2000 Program, emphasizing the following aspects: challenges placed to the managers throughout the whole process; restrictions to the cooperation; factors of success in the program; and the managerial competencies for the partnership model of management.

Maria Márcia Leporace é socióloga, mestre em Planejamento Educacional e consultora.

Contato:
mmleporace@abordo.com.br