



## CONSÓRCIO DE FUNDAÇÕES

Roger Jacob

### Executive Summary

The modern philanthropy at the northeast of Brazil has several quality programs but, as a general rule, they lack impact. Little social change can be foster by those programs, so there is a clear need for co-operational work to take place at the micro-regions of the northeast. Gather foundations into a joint project via a consortium can be the response to the request for effectiveness made by grantees and all other stakeholders. There are, however, several not so clear risks involved. Recognizing where the risks are and how to prevent them from damaging the set up and operation of the consortium is a challenge every foundation manager ought to know well before entering in such venture. This paper intends to explore how to recognize and evaluate the advantages and the risks at the set up and management of consortiums of foundations.

### Introdução



A racionalização por trás dos consórcios de fundações não é algo difícil de se perceber. Afinal quando fundações que atuam no mesmo espaço param para pensar e agir

conjuntamente, a possibilidade de construir ações articuladas e mais eficientes é bem maior. Ao integrar recursos humanos e materiais as fundações podem usufruir ganhos de escala que antes não seriam possíveis. Da mesma forma ganha-se na eficiência do gasto evitando ações superpostas ou competitivas.

A grande dificuldade de se construir consórcios de fundações não é o conceitual nem a percepção de benefício, mas sim a operacionalização da construção. Como num casamento, a escolha do parceiro é um fator crítico para o sucesso do consórcio, não somente no campo dos valores institucionais (*valores institucionais devem ser compreendidos com o conjunto de crenças de cada fundação, seu código de ética próprio, explícito ou implícito, construído a partir da percepção da realidade e de seu papel social.*), mas principalmente em cima das missões de cada fundação. Indo além, a cooperação interinstitucional tem de ser construída em cima de valores e expectativas que obrigatoriamente têm de ser claros para todos os envolvidos.

Pouca literatura está disponível sobre consórcios, uso como referência a apresentação do Dr. Volker Then da Fundação Bertelsman (*Cooperation, Alliances, Merger – Dr. Volker Then, Master in International Studies in Philanthropy, University of Bologna, 2003, Bertelsman Stiftung*) sobre o tema e minha própria vivência na construção de um consórcio local no norte do Piauí, do qual me retirei no início do segundo semestre de 2005. Algumas outras fontes para pontos específicos foram utilizadas e são mencionadas nos rodapés.

Começo o texto procurando definir fundação e consórcio para então avaliar as diferentes formas de cooperação interinstitucional e como avaliar competitivamente os projetos das fundações e do consórcio. Depois dessa primeira parte de apresentação de um conceitual passo para um roteiro de construção de consórcios e logo após escrevo algumas observações sobre a minha prática.

Mais do que um texto com pretensões científicas, pretendo compilar aqui um pequeno e simples conjunto de ferramentas, marco teórico e experiência prática que possam ser úteis para os que se enveredam nessa área.

### **Fundação – origens e conceito**

Diversas são as abordagens possíveis para a existência de uma situação aonde a sociedade civil financia e atua em espaços naturalmente públicos (*podemos definir espaços naturalmente públicos áreas onde o custo marginal não pode ser definido, por exemplo, o custo de mais um carro passar numa estrada, ou o custo marginal de mais uma pessoa protegida pelo sistema de defesa de um país. Podemos definir também como bens onde os direitos de propriedades não podem ser facilmente definidos, como, por exemplo, a defesa de um país ou o ar, as bacias hidrográficas. Note que existem bens onde a definição entre público e privado é menos clara, como educação, saúde, cultura, dentre outros*), Anheier (*Theories of the Nonprofit Sector – Helmut K. Anheier (Lecture Handout)*) delinea cinco teorias diferentes para buscar explicar a existência de instituições sem fins lucrativos:

- **Teoria da heterogeneidade**, proposta pelo economista Burton Weisbrod nos anos 70. Para Weisbrod o surgimento das organizações sem fins lucrativos se explica pela incapacidade do Estado em satisfazer a demanda por bens públicos desejados. Dessa forma, somente não existiriam organizações desse tipo onde houvesse um consenso da sociedade sobre quais bens deveriam ser ofertados pelo Estado, ou seja, onde houver algum grau de heterogeneidade na opinião da sociedade sobre quais bens o Estado deve ofertar, haverá o aparecimento de organizações da sociedade civil para suprir essa demanda.
- **Teoria do empreendedor** que busca retornos não financeiros, resultado da demanda heterogênea atendida por empreendedores que buscam maximizar seus retornos não financeiros. Parte do pressuposto que todas as ações sem fins lucrativos são baseadas em valores. Dessa forma procura explicar a existência das organizações pelo lado da oferta, ou seja, as pessoas valorizam e conseguem perceber um ganho não monetário num espaço de “mercado” não atendido pela oferta estatal.
- **Teoria do stakeholder**, creditada a Freeman, mas a definição mais comumente usada é a da Max Clarkson (1995) “Os stakeholders são pessoas ou grupos que têm, ou reivindicam ter, posse, direitos ou interesses em uma corporação e em suas atividades, no passado, no presente, ou no futuro. Tais direitos ou interesses reivindicados são o resultado das transações ou ações feitas em nome da corporação e podem ser legais ou morais, individuais ou coletivas. Os stakeholders com interesses, reivindicações, ou direitos similares podem ser classificados como pertencendo ao mesmo grupo: empregados, acionistas, clientes e assim por diante.”. Assim, implica que as organizações com fins lucrativos ou não, públicas ou privadas, podem ser vistas como uma rede de pessoas e grupos que escolhem cooperar para benefício mútuo.
- **Teoria da interdependência**, onde a presença das organizações da sociedade civil é vista como um complemento à ação estatal e que permite que cada um, Estado e Organizações, utilizem suas vantagens e competências para suprir a demanda por bens públicos. Assim, em locais onde o Estado tem uma presença diminuída as organizações atuam complementando a oferta dos bens públicos como requerido pela sociedade.
- **Teoria da origem social**, que afirma que a origem de um setor sem fins lucrativos é complexa e obedece a padrões históricos, sociais e políticos não podendo ser estudada sua origem somente a partir do Estado de Bem Estar Social ou de ambientes democráticos modernos e que esses mesmos eventos decorrem de correlações complexas entre as classes sociais e as instituições sociais. Assim as raízes históricas do desenvolvimento da sociedade indicariam as razões específicas de cada sociedade para o surgimento do setor sem fins lucrativos.

Não creio que somente uma teoria explique a origem da filantropia nem sua evolução para o que costuma se chamar de filantropia moderna. Percebo que sem dúvida alguma a força do mercado exerce uma influência de suma importância na busca das instituições por eficiência, mas não podemos ignorar nem menosprezar a vontade institucional decorrente do seu conjunto de valores nem as pessoas e seus valores morais e religiosos. Desse modo, resumir o desenvolvimento do terceiro setor a um só aspecto é perder a riqueza e a complexidade do setor. Claro que simplificações são aceitáveis para buscar entender um determinado aspecto, mas não para explicar o conjunto.

Independente de qual esteja mais adequada para explicar regionalmente a evolução de organizações sem fins lucrativos, o que vale é notar que as fundações têm o potencial de reagir às demandas da sociedade mais rapidamente do que o governo e que por isso podem ser importantes atores de desenvolvimento de políticas públicas inovadoras.

Para isso, no entanto, é preciso perceber que ao atuar no mesmo território estamos realizando algo que reflete um projeto desejado, e que de alguma forma esse projeto se superpõe a diversos outros que também existem no mesmo território. Conquanto seja complexo articular-se com as organizações do setor público, é mister que as fundações não públicas sejam capazes de planejar juntas as ações realizadas num mesmo território evitando assim a ineficiência oriunda da superposição.

Juridicamente fundação é uma “ pessoa jurídica composta pela organização de um patrimônio, destacado pelo seu instituidor para uma finalidade específica; não tem proprietário, nem titular, nem sócios; o patrimônio é gerido por curadores.”.(*Definição redigida por Afetos-Administração e Finanças de Entidades do Terceiro Setor*)

Uma fundação pode ter diversos tipos (*Foudations by type and founder, Laffitte 2005*)de atividades, sendo elas:

Apoio: a Fundação administra um fundo de recursos próprios e faz doações para suportar atividades desenvolvidas por terceiros e de acordo com seus objetivos.

Operacional: a Fundação desenvolve, basicamente com seus próprios recursos, programas e ações de diretas.

Mista: A Fundação além de operar seus próprios projetos apóia financeiramente outras instituições.

Filantrópica: a Fundação desenvolve ações tradicionais de bem estar social recebendo financiamento público ou captando recursos de doadores privados.

Além disso, de acordo com as características do seu corpo de curadores podemos defini-las como:

- Independente, quando é fundada com aporte de recursos privados e gerida por um grupo de pessoas;
- Semicomunitária, quando é fundada através da incorporação de um grupo de bens e receitas de diferentes origens e de uma mesma região geográfica;
- Empresarial, quando uma empresa ou grupo empresarial constitui e financia suas atividades e
- Governamental, quando é constituída com fundos públicos e gerida com forte presença governamental.

### **Mas o que são Consórcios?**

Consórcio é uma palavra que vem do Latim. A palavra refere-se a uma colaboração provisória para executar uma determinada tarefa ou para fornecer mais eficientemente um serviço ou um produto específico.



Um consórcio é uma associação de duas ou mais entidades com o objetivo de participar em uma atividade comum ou de somar seus recursos para alcançar um objetivo comum. Cada participante retém seu status legal separado e assim, o controle do consórcio sobre cada participante é limitado geralmente às atividades que envolvem o esforço comum.

Um consórcio é constituído por contrato, que delinea os direitos e as obrigações de cada membro.

### **Diferentes parceiros, diferentes tipos de cooperação.**

Conforme as fundações evoluem tecnicamente elas reduzem o poder discricionário que os operadores das atividades de campo detém e passam então a criar normas e planos de ação. Da mesma forma podemos analisar a cooperação entre fundações: se bem feita ela envolve perda de poder discricionário institucional em troca de mais eficiência das ações no território.

A cooperação se dá em diferentes níveis e envolvem graus diferentes de benefícios e riscos potenciais que devem ser mapeados para uma avaliação estratégica por cada fundação.

<b>Riscos e Custo</b>	<b>Forma</b>	<b>Autonomia</b>
Alto risco e alto custo	Fusão	Autonomia reduzida
	Fundação “Holding”	
	Fundação de prestação de serviço	
	Joint venture / Consórcios	
	Parceria (contrato)	
Baixo risco e baixo custo	Coordenação	Autonomia mantida

*Fonte: Then (2003)*

Cooperar institucionalmente cria a possibilidade de construir um diálogo crítico entre parceiros que resulta em aprendizado. Além disso, evita duplicação de esforços, estabelece processos de aprendizado mútuo e conjuga recursos aumentando a efetividade.

Porém, ao mesmo tempo em que cria essas oportunidades, estabelece desafios a serem superados, como a necessidade de coordenar estratégias, conflitos por problemas de coordenação e informação, necessidade de criar legitimidade da parceria dentro das fundações, lidar com a redução da autonomia e com os relacionamentos dos membros de cada fundação, além da necessidade de ser flexível sem perder de foco o plano de ação conjunto.

Se analisarmos, toda fundação transita em diversos graus de cooperação, seja com as fundações existentes nas comunidades aonde atua, seja com fundações apoiadoras (tanto técnica como financeiramente). Devemos notar, porém, que nem toda fundação será boa parceira em um consórcio. Poder analisar sem paixões a missão e os projetos de cada fundação permite que se avalie o grau de comprometimento possível entre as fundações. Desprezar isso é criar uma estrutura fadada ao fracasso e onde o conflito e a competição serão incontrolláveis. Uma maneira de avaliar estrategicamente os parceiros é através da Matriz de MacMillan.



### Matriz de MacMillan – Avaliação Competitiva

No setor empresarial as avaliações de viabilidade são normalmente mais rigorosas do que na formulação de propostas no terceiro setor (*No 3 o setor a avaliação da viabilidade de um projeto não é feita, normalmente, em cima de uma análise competitiva, mas envolve sim diversos outros fatores que vão desde estratégias de criação de capacidade crítica no território a médio prazo, como determinações de política interna*). Para buscar dar uma análise competitiva nas ações de terceiro setor foi elaborada a matriz de MacMillan (ou Mac Millian). Sua abordagem foge do tradicional do terceiro setor e é importante que seja considerada na avaliação da oportunidade estratégica de novos projetos e novas parcerias.

A matriz de MacMillian é uma matriz de estratégia projetada especificamente para formular estratégias organizacionais para fundações sem fins lucrativos. Ao usar esta aproximação, há três suposições chaves:

- A necessidade de recursos é essencialmente competitiva e todas as fundações que queiram sobreviver devem reconhecer esta dinâmica,
- Dado que os recursos são escassos, não há nenhum espaço para a duplicação direta dos serviços num único território, isto é, além de um desperdício, ineficiente,

## Posto de Puericultura Susanne Jacob

- Serviços de alta qualidade para uma população mais focada é mais desejável do que serviços de baixa qualidade para uma grande quantidade de pessoas.

Assim, fazer uma avaliação estratégica da proposta para a qual se deseja construir um consórcio é um bom começo para garantir o sucesso do grupo. Note que as outras fundações são tratadas como competidoras e as comunidades como clientes.

MATRIZ de MAC MILLAN		Alta atratividade do projeto: projeto fácil		Baixa atratividade do projeto: projeto difícil	
		Cobertura alternativa alta	Cobertura alternativa baixa	Cobertura alternativa  alta	Cobertura alternativa baixa
<b>Bom encaixe</b>	<b>Forte posição competitiva</b>	1. <i>competição agressiva</i>	2. <i>crescimento agressivo</i>	5. <i>fortalecer o melhor competidor</i>	6. <i>Alma da fundação</i>
	<b>Fraca posição competitiva</b>	3. <i>desinvestimento agressivo</i>	4. <i>construir capacidade ou sair</i>	7. <i>desinvestimento ordenado</i>	8. <i>Ajuda externa ou ação conjunta</i>
<b>Encaixe ruim</b>		9. Desinvestimento agressivo		10. Desinvestimento ordenado	

Fonte: Alliance Online

- Encaixe – é o quanto a ação/projeto/programa efetivamente se ajusta à fundação, sua coerência com a proposta e missão, a habilidade com que aproveita os talentos da fundação e sua habilidade de compartilhar os recursos e ações já existentes.
- Atratividade do Projeto – é o quanto o projeto é atrativo para a fundação no aspecto econômico, como investimento de recursos no presente e no futuro. Assim para determinar a atratividade de um projeto deve-se avaliar o apelo a possíveis financiadores; a estabilidade de recursos; a demanda de mercado de uma larga base de beneficiários; apelo a voluntários; resultados mensuráveis; foco na prevenção; poucas barreiras à saída; pouca resistência ao projeto pelos beneficiários e intenção de promover a auto-suficiência.
- Cobertura alternativa – até que ponto serviços similares são oferecidos no mesmo território.
- Posição competitiva – até que ponto a fundação tem capacidade de desempenhar o projeto em relação às outras fundações do território; uma combinação de capacidade organizacional, qualidade, flexibilidade, credibilidade e participação de “mercado”. Para análise devemos considerar os seguintes critérios: boa localização ou capacidade

logística; comunidade de “clientes” leais; sucessos anteriores em garantir recursos; histórico de ações de sucesso e boa imagem; maior fatia de mercado no público alvo; crescimento relativo em relação aos competidores; habilidade de arrecadar fundos; boa *advocacy*; qualidade técnica superior; relacionamento (contatos); capacidade monitorar o programa; capacidade comunicação aos stakeholders e custo mais competitivo no desempenho do projeto.

- Estratégias – numeradas de 1 a 10. A opção “Alma da Fundação” se refere a um projeto de baixa atratividade com baixa cobertura alternativa, mas que representa muito para fundação. Assim, esta acaba por manter o projeto financiando-o às custas de outros projetos mais atrativos e competitivos. Convém ressaltar que poucas fundações são capazes de manter financeiramente mais de um projeto desse tipo, assim é uma avaliação a ser feita com cautela.

### **Determinação do Objetivo Estratégico do Consórcio.**

Diversos modelos de consórcios podem ser desenhados, basicamente podemos abordar dois graus extremos de complexidade: o mais simples seria o consórcio subordinado às fundações, que atua de modo a coordenar seus esforços e melhorar a captação e aplicação de recursos. No outro extremo podemos pensar num consórcio que encampa as ações antes realizadas pelas fundações que o compõem. Esse último modelo seria o de maior complexidade de execução, exigindo uma perda de autonomia muito grande por parte das fundações.

Independente do grau de complexidade a necessidade de avaliar criticamente a complementaridade estratégica das fundações é a chave para o processo ser bem sucedido. Juntar fundações com objetivos não complementares nem coincidentes impossibilita a construção de objetivos comuns das ações.

Esclarecer para todos envolvidos os interesses de cada fundação no consórcio é algo que deve ser observado com rigor. Isso permitirá legitimar o consórcio nas fundações bem como evitar disputas por espaço e poder oriundas de pouca clareza na definição inicial.

### **Escolhendo os Parceiros**

Considero essa a parte mais difícil na construção de uma proposta de ação consorciada.

Sendo fundações que operam no mesmo território, é importante avaliar qual o grau de aproximação que existe entre elas. O trabalho consorciado exigirá muita integração entre as equipes das fundações, quanto mais elas já se conhecerem maior será a legitimidade da decisão de se consorciar.

## Posto de Puericultura Susanne Jacob



Missões institucionais complementares ou coincidentes são requisito para que faça sentido consorciar-se. Do mesmo modo os objetivos das ações que serão abrangidas pelo consórcio devem ser também complementares ou coincidentes.

Se nos referirmos à matriz de MacMillan (avaliação competitiva) veremos que no contexto do nordeste brasileiro as fundações locais têm, via de regra, pouca visibilidade e pouco poder de *advocacy* (*Advocacy, palavra inglesa utilizada na falta de uma palavra em português que descreva a sustentação ativa de uma idéia ou de uma causa*). Criar consórcios pode ser uma maneira de ganhar visibilidade na sociedade. A apropriação do ganho de visibilidade poderá ser feita de diversas maneiras, seja facilitando o trânsito junto aos formuladores de políticas públicas, seja conseguindo maior apoio técnico e financeiro para suas ações.

Ao negociar-se a conformação do consórcio é importante que os que lideram o processo de negociação envolvam os *stakeholders* das fundações que estarão ligadas ao projeto do consórcio. Tornar o processo participativo, além de ser um valor a ser cultivado com atenção, garantirá melhores canais de comunicação e mais competência interna na resolução dos conflitos oriundos da ação conjunta.

### **Acordo de Parceria**

Nessa fase os parceiros, para poderem formalizar o consórcio, se debruçarão na elaboração de um contrato. Nesse momento, diversas alterações do objetivo estratégico inicial terão sido feitas para adaptá-lo ao objetivo de cada instituição que se integra ao consórcio. Recomendo dedicar o devido tempo a esse processo de negociação. É natural que todos envolvidos

desejem logo iniciar as atividades práticas, porém o tempo que for economizado nessa negociação prévia será fartamente superado pelo que se perderá negociando problemas decorrentes dessa falta de atenção.

No acordo de parceria é comum encontrarmos os seguintes itens:

- Objetivos
- Atividades
- Orçamento
- Cronograma
- Pessoas chaves
- Poderes de decisão
- Exigências de prestação de contas

Um contrato bem redigido é um sinal de uma negociação bem feita e, portanto, mais do que um instrumento de cunho jurídico.

### **Gerenciamento do Consórcio**

A gestão de um consórcio é algo complexo e que requer atenção permanente de todos os parceiros. A começar pelo desenho das instâncias decisórias e de acompanhamento e como estas instâncias estarão preparadas para lidar com os conflitos inerentes às atividades, seja dentro do corpo gestor seja entre as diferentes equipes operacionais.

Desprezar os incentivos delineados pela maneira como se pretende gerir o consórcio é não antever que o conflito, além do sentido belicoso, é algo inerente à ação conjunta. Schelling(*The Strategy of Conflict, Thomas C. Schelling Harvard University 1960, 1980. Schelling foi laureado com prêmio Nobel de Economia de 2005*) diz que “Conflito é algo que pode ser abordado pelo lado patológico o que nos levaria a analisar os sintomas e possíveis tratamentos ou podemos considerar que conflito é uma situação inerente e que devemos nos preocupar com as estratégias adequadas para lidar com ele considerando as expectativas de cada agente”.

A estrutura de decisão criada determinará o processo decisório do consórcio. Não tenho como ressaltar o suficiente que não é o que se faz que é importante, mas sim como se faz que determina o valor do trabalho. Dessa forma, o trabalho de planejamento das ações tem em si mais valor do que as ações que decorrerão dele.

Portanto, se a estrutura de gestão do consórcio for adequadamente pensada para prever que todos os parceiros tenham a mesma informação, ao mesmo tempo e oportunidade de contribuir, o Consórcio conseguirá responder às demandas do trabalho com flexibilidade e terá o comprometimento dos integrantes.

## Política de Informação

Como o Consórcio se comunica com os stakeholders é um ponto a ser observado. É importante ser uníssono na mensagem que se deseja transmitir. Dificilmente o consórcio terá em seus objetivos todos os objetivos de todos os parceiros, por isso é importante ao se apresentar pelo consórcio que os interlocutores não continuem falando por suas fundações ao invés de falar a mensagem do consórcio.



Essa dualidade, aparentemente inocente, pode encobrir um desejo de tomada de controle ou de utilização do alcance do consórcio para promoção de uma instituição. Quando os parceiros agem pelo consórcio devem adotar a mensagem do consórcio.

## Comentários sobre a prática

Passei cerca de 18 meses dedicado a construção de um consórcio entre cinco instituições do qual me retirei no início do segundo semestre de 2005. Refletindo hoje sobre os motivos que me compeliram a sair vejo que não atentamos para os conceitos básicos delineados nesse trabalho. Relaciono abaixo alguns erros que considero os mais relevantes:

- As instituições foram escolhidas, sem análise da complementaridade de nossas missões.
- Não foi feita uma análise da capacidade das instituições levarem a cabo as ações projetadas, nem uma análise MacMillan da competitividade das ações.
- Não se criou uma estrutura decisória que fosse flexível e pudesse se adaptar as mudanças do projeto em sua fase de elaboração.
- As equipes das instituições estavam pouco integradas na construção do consórcio.
- Não se prestou atenção ao fluxo de informações nem na uniformização do discurso passando sempre uma mensagem confusa para a região.
- Não se elaborou um acordo de parceria que estabelecesse os inputs de cada instituição.
- Aceitou-se um engajamento menor de alguns membros, desestruturando mais ainda o núcleo de tomada de decisão.

Após toda essa série de erros e omissões, uma das instituições percebeu que poderia usar a estrutura do consórcio para aumentar sua exposição e abrangência na região. Dessa forma começou um intenso processo de tomada dos espaços e desrespeito aos direitos de participação das demais instituições.

Assim, o que era para ser algo bom foi arruinado por um processo de construção pouco cuidadoso.

### **Conclusão**

O Nordeste brasileiro tem severas questões sociais a resolver. As diferentes políticas públicas voltadas para essa área são superpostas e não abordam questões como superação de pobreza, independência, participação, cidadania dentre outros temas. As fundações com ações voltadas para a filantropia moderna, conquanto possam demonstrar um marco teórico e eficiência superior, carecem de impacto dada sua fragmentação e falta de articulação das ações dentro de um mesmo território.

Portanto, buscar uma ação consorciada é algo que faz muito sentido em termos de impacto social das ações e também se olharmos a forte restrição de oferta de recursos para o financiamento dessas ações.

Consortar-se, porém, envolve questões complexas, mas que um bom planejamento, mais do que a boa vontade, pode neutralizar os principais problemas potenciais e oferecer às instituições consorciadas e seu público parceiro um grau de efetividade impossível de ser alcançado por qualquer um dos integrantes sozinho.

Gravuras de John Leech, Cartunista inglês do século XIX.

Fonte :site <http://www.john-leech-archive.org.uk/> .



*A PERSONAL OPINION.*

*Elderly Spinster.* "SO, YOU'RE GOING TO BE MARRIED, DEAR, ARE YOU? WELL, FOR MY PART, I THINK NINE-HUNDRED-AND-NINETY-NINE MARRIAGES OUT OF A THOUSAND TURN OUT MISERABLY; BUT OF COURSE EVERY ONE IS THE BEST JUDGE OF THEIR OWN FEELINGS."