



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IHD
Departamento de Serviço Social – SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social

Parcerias e pobreza no Brasil:
as contradições dos arranjos realizados entre entidades
governamentais e empresas privadas para combater a pobreza no
Brasil dos últimos 20 anos

Nathalie Beghin

Brasília-DF, 2009.



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IHD
Departamento de Serviço Social – SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social

Nathalie Beghin

Parcerias e pobreza no Brasil:
as contradições dos arranjos realizados entre entidades
governamentais e empresas privadas para combater a pobreza no
Brasil dos últimos 20 anos

*Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Política Social do Departamento de Serviço Social da
Universidade de Brasília como requisito para obtenção do
título de Doutora em Política Social.*

*Área de concentração: Estado, Políticas Sociais e
Cidadania.*

*Orientadora: Prof^a Dr^a Denise Birche Bomtempo de
Carvalho*

Brasília-DF, agosto de 2009.

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IHD
Departamento de Serviço Social – SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social

Parcerias e pobreza no Brasil: as contradições dos arranjos realizados entre entidades governamentais e empresas privadas para combater a pobreza no Brasil dos últimos 20 anos

Nathalie Beghin

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Política Social, área de concentração em Estado, Política e Cidadania.

Aprovado por:

Denise Birche Bomtempo de Carvalho (UnB)
Doutora em Sociologia/Université Paris I
(Orientadora)

Marco Aurélio Nogueira (UNESP)
Doutor em Ciência Política/USP

Mário Lisbôa Theodoro (IPEA/UnB)
Doutor em Economia/Université Paris I

Lúcia Mercês de Avelar (IPOL/UnB)
Doutora em Ciência Política/PUC São Paulo

Rebecca Neaera Abers (IPOL/UnB)
Doutora em Planejamento Urbano/University of California Los Angeles

Christiane Girard Ferreira Nunes (SOL/UnB)
Doutora em Sociologia/UnB
(Suplente)

Brasília – DF, 14 de agosto de 2009.

Agradecimentos

Há muitas e muitos a agradecer por terem sido meus parceiros nesta empreitada. Esta tese é fruto de múltiplas ajudas sem as quais não teria sido possível escrevê-la e defendê-la. Evidentemente que os erros e os desacertos cometidos são de minha única e exclusiva responsabilidade.

A Denise Bomtempo, minha orientadora e amiga, que de forma sempre instigadora, me conduziu à crítica. Sua abertura intelectual será sempre exemplar.

Aos professores e às professoras do Programa de Pós-Graduação em Política Social que me abriram novas possibilidades e perspectivas de compreensão das políticas públicas.

À Domingas, que sempre atendeu os alunos com carinho e presteza no Departamento de Serviço Social.

Aos professores e às professoras Christiane Girard, Lúcia Avelar, Marco Aurélio Nogueira, Mário Theodoro e Rebecca Abers, que participaram da banca de qualificação da tese ou da banca examinadora, pelo apoio, pelas sugestões e pelas críticas, fundamentais para nortear e balizar minhas reflexões.

Aos meus queridos amigos e amigas Anna Peliano, Evilásio Salvador, Juliana Rochet, Marco Aurélio Pires que, além de ser diuturnamente solidários, ofereceram sugestões à estrutura da tese, fizeram relevantes comentários de forma e apresentaram argutas críticas a diversas partes do texto.

A Antônio Rodriguez Ibarra, Marco Antônio de Souza e Luana Simões, que foram fundamentais na organização dos dados da tabulação especial da pesquisa do IPEA.

A todas as pessoas que entrevistei para a realização da pesquisa qualitativa, pois sempre me receberam com muito carinho, apesar de suas intensas agendas de trabalho.

A Gertrudes Mendonça que, com sua habitual eficiência, degravou todas as entrevistas.

A Luiz Vasconcelos que contribuiu com sua competência à revisão do Abstract.

A Suely Touguinha que, por meio da revisão do texto, tornou-o mais palatável à leitura.

Ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que me cedeu os dados.

À Oxfam e sua direção no Brasil que, ao valorizar minha participação no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB, me estimularam e incentivaram a concluir o trabalho.

A Kátia Drager Maia, amiga e irmã, companheira de todos os momentos, cujo apoio e solidariedade incondicionais foram cruciais para levar essa viagem adiante.

Aos meus pais, que sempre me estimularam a fazer o doutorado e que me apoiaram decisivamente na elaboração da tese.

Ao Armando, meu companheiro de vida e amigo, que com sua adorável paciência e seu imenso carinho, aguentou estoicamente meus momentos de dúvidas e angústias.

A essas e a todas as pessoas que sempre me apoiaram com seu gesto amigo e solidário, dedico este trabalho.

Resumo

No Brasil, como no resto do mundo, tem crescido de forma significativa a realização, em caráter voluntário, de associações entre organizações governamentais e empresas privadas para combater a pobreza. São exemplos disso: a doação de alimentos de uma indústria para um programa público de combate à desnutrição infantil; a alocação de recursos de uma associação empresarial para a construção de cisternas no bojo de uma política governamental de convivência com o semiárido; o apoio financeiro de diversas empresas a programas oficiais de Educação de Jovens e Adultos (EJA); a participação de empresas em campanhas lideradas por entidades governamentais que visam eliminar o trabalho infantil e o trabalho escravo. Essas associações, chamadas de parcerias público-privadas do social (PPPs) – de acordo com a nomenclatura utilizada pelas Nações Unidas – inscrevem-se nos movimentos, globais e nacionais, de responsabilidade social das empresas (RSE) e de investimento social privado (ISP). As razões que explicam o crescimento desse fenômeno social são diversas e, por vezes, contraditórias. Para uns, as parcerias têm por objetivo complementar a diminuição dos recursos públicos resultante do recuo do Estado na área social. Para outros, trata-se da demanda de consumidores, cada vez mais conscientes, que pressionam as empresas para que incorporem nos seus negócios novas dimensões, além da organização econômica, que dizem respeito à vida social, cultural e à preservação ambiental. Há ainda os que entendem as PPPs como um recurso de *marketing* utilizado pelas empresas para minimizar as críticas pelo poder excessivo que hoje detem. E, por fim, outros grupos da sociedade avaliam que tais parcerias integram o movimento neoliberal que busca desmanchar as referências aos direitos sociais considerados como entraves à acumulação do capital. Essas diferentes e, mesmo, antagônicas visões, nos levaram a querer aprofundar a temática – além do fato de que no mundo acadêmico ainda são pouco numerosas as reflexões sobre o assunto. Assim, a questão central que procuramos responder nesta tese de doutorado refere-se ao papel que as empresas privadas podem vir a exercer na implementação de políticas de combate à pobreza, ou seja, até que ponto o setor empresarial pode partilhar com o Estado o atendimento de direitos sociais básicos. Para tanto, buscamos investigar as ambivalências e as ambiguidades que caracterizam o processo de institucionalização das PPPs no Brasil, especialmente a partir da década de 1990. Partimos da hipótese de que a atual conformação, no país, das parcerias entre entidades governamentais e empresas privadas para combater a pobreza, inserem-se num movimento global que busca despolitizar a questão das desigualdades sociais e contempla o enfrentamento da pobreza a partir de seu deslocamento da esfera dos direitos. Para realizar nossa reflexão, a par da discussão teórica, apoiamos-nos nos resultados de fontes primárias e secundárias de informações. No que se refere às fontes primárias, realizamos uma pesquisa qualitativa, por meio de entrevistas semi-estruturadas, com atores relevantes para a construção da agenda das parcerias no Brasil. As entrevistas buscaram reconstruir o processo e a movimentação dos atores, bem como suas motivações, interesses, ideias e instituições, de modo a auxiliar no estudo e na verificação de nossa hipótese inicial de trabalho.

Palavras-chave: parcerias público-privadas do social, responsabilidade social empresarial, globalização, neoliberalismo, pobreza, Estado Social.

Abstract

In Brazil, as in the rest of the world, volunteer associations between governmental organizations and private corporations to fight poverty have been growing at a fast pace. Examples of this fact are: the donation of food products by an industry to a public program against child malnutrition; funds being allocated by an entrepreneurial association to building cisterns under a governmental policy for improving living conditions in Brazil's semiarid region; financial support from various companies to official Youth and Adult Education (EJA) programmes; the participation of private companies in campaigns led by government organizations designed to eliminate child labor and slave labor. These associations, which are referred to as public-private partnerships (PPPs) – according to the nomenclature used by the United Nations – are part of global and national movements to promote corporate social responsibility (CSR) and private social investment (PSI). There are many, and at times contradictory, reasons that explain the growth observed in this social phenomenon. For some people, these partnerships are aimed at complementing a decrease in the availability of public funds resulting from a reduced presence of the State in the social area. For others, they resulted from a demand from increasingly aware consumers, who are pressing companies to take into account new dimensions, beyond economic organization, in their business activities, which are related to social and cultural life and environmental preservation. Others believe that these PPPs are a marketing resource which companies have been resorting to with the aim of minimizing any criticism against them based on the excessive power that they have today. Finally, other groups in society believe that these partnerships are an element of the neoliberal movement designed to play down references to social rights that are seen as hurdles to accumulating capital. These different and even antagonic views have led us to want to discuss these themes in greater depth, because, among other reasons, not many debates on this subject are being held in academic circles. Therefore, the key issue that we intend to address in this doctor's degree thesis refers to the role private corporations can play in policies against poverty, i.e. to what extent can the corporate sector share actions with the State in meeting basic social rights. For this purpose, we sought to investigate ambivalences and ambiguities that characterize the process of institutionalizing PPPs in Brazil, particularly since the 1990s. Our initial assumption was that the way partnerships are being established between governmental organizations and private corporations to fight poverty in Brazil suggests that they are part of a global movement aimed at depoliticizing the issue of social inequalities, making it possible for poverty to be addressed as an issue detached from the sphere of rights. In this reflection, apart from theoretical discussions, we relied on results of primary and secondary information sources. As primary sources, we carried out a qualitative survey based on semi-structured interviews with relevant actors for building the partnership agenda in Brazil. These interviews sought to rebuild the process, the actions of the actors involved and their motivations, interests, ideas and institutions, with the aim of producing inputs for our reflections and checking our initial assumption.

Key words: public-private partnerships, corporate social responsibility, globalization, neoliberalism, poverty, Social State.

Résumé

Au Brésil, comme dans le reste du monde, on voit augmenter significativement le nombre d'associations volontaires entre organisations gouvernementales et entreprises privées destinées à combattre la pauvreté. On peut citer comme exemples de ces collaborations: les dons d'aliments d'une industrie à un programme public contre la malnutrition infantile; l'attribution de fonds d'une association d'entreprises à la construction de citernes, dans le cadre d'une politique gouvernementale d'adaptation à la sécheresse dans une région semi-aride; le financement par diverses sociétés de programmes officiels de lutte contre l'analphabétisme parmi les jeunes et les adultes; ou encore la participation d'entreprises dans des campagnes contre le travail des enfants et le travail forcé. Ces associations appelées 'partenariats public-privés' du social (PPPs) – selon la nomenclature utilisée par les Nations Unies – font partie des mouvements, globaux et nationaux, de responsabilité sociale des entreprises (RSE) et d'investissement social privé (ISP). Les facteurs explicatifs de la croissance de ce phénomène sont variés et parfois même contradictoires. Pour certains, ces partenariats ont comme objectif de compenser la réduction des budgets publiques à la suite du recul de l'État dans le domaine social. Pour d'autres, il s'agit de demandes des consommateurs, de plus en plus conscients et qui font pression sur les entreprises pour qu'elles incluent dans leur stratégie de nouvelles variables non pas économiques, mais sociales, culturelles et de protection de l'environnement. Pour d'autres encore, les PPPs représentent une stratégie de marketing que les entreprises utilisent pour minimiser les critiques qui leur sont faites en raison du pouvoir excessif qu'elles détiennent. Finalement, pour encore d'autres, ces partenariats font partie du mouvement néo-libéral qui cherche à détruire les références aux droits sociaux, considérés comme des barrières à l'accumulation du capital. Ces interprétations diverses et même antagonistes nous ont amenée à vouloir approfondir ce thème, d'autant plus que dans le monde académique les réflexions sur ce sujet ne sont pas encore très nombreuses. C'est pourquoi la question centrale à laquelle nous nous efforçons de répondre dans cette thèse de doctorat a trait au rôle que les entreprises privées peuvent jouer au sein des politiques publiques contre la pauvreté. En d'autres termes, jusqu'où les compagnies peuvent-elles partager avec l'État la satisfaction des droits sociaux? Nous nous sommes donc proposé d'étudier les ambivalences et les ambiguïtés qui caractérisent le processus d'institutionnalisation des PPPs au Brésil, particulièrement à partir des années 1990. Nous sommes partis de l'hypothèse que de la manière dont ces partenariats se structurent de nos jours dans ce pays, ils s'inscrivent dans un mouvement global qui cherche à dépolitiser la question des inégalités sociales et qui permette une réponse à la pauvreté qui soit extérieure à la sphère politique des droits sociaux. Pour soutenir notre recherche, au delà d'une réflexion théorique, nous nous sommes appuyés sur des données primaires et secondaires. Les informations primaires ont été recueillies au moyen d'une enquête qualitative que nous avons réalisée parmi des acteurs fondamentaux dans l'institutionnalisation des partenariats public-privés au Brésil. Les interviews ont cherché à reconstruire le processus des PPPs dans le pays, le mouvement des différents acteurs ainsi que leurs motivations, leurs intérêts, leurs idées et leurs institutions, de manière à éclairer notre réflexion et à vérifier notre hypothèse initiale de travail.

Mots-clés: partenariats public-privés, responsabilité sociale des entreprises, globalisation, néo-libéralisme, pauvreté, État Social.

Lista de Quadros

Quadro 1.1 – Brasil: Tabulação especial da pesquisa Ação Social das Empresas, IPEA, 2004 - Plano de análise	25
Quadro 1.2 – Critérios de seleção dos informantes-chave.....	28
Quadro 1.3 – Guia de entrevista e plano de análise	29
Quadro 1.4 – Síntese das principais características dos modelos-tipo da responsabilidade e da solidariedade ampliada.....	49
Quadro 2.1 – Mecanismos multilaterais de regulação por adesão voluntária das empresas transnacionais	68
Quadro 2.2 – Exemplos de iniciativas de múltiplas partes interessadas (IMPIs)	72
Quadro 2.3 – Tipos de atuação do movimento da responsabilização das empresas	87
Quadro 2.4 – A contribuição do setor privado para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)	101
Quadro 3.1 – Regimes das parcerias público-privadas no Brasil.....	111

Lista de Tabelas

Tabela 1.1 – O poder das maiores transnacionais (TNCs) na economia global, em 2000	37
Tabela 4.1 - Brasil: Evolução do Gasto Social Federal (GSF), 1995 a 2005.....	175
Tabela 5.1 – Para quais finalidades se dirigiram as atividades sociais ou doações realizadas pelas empresas em 2004?	188
Tabela 5.2 – Quais os grupos da comunidade que se beneficiaram das atividades sociais ou doações realizadas para a comunidade em 2004?.....	189
Tabela 5.3 – Realizar ações sociais faz parte da estratégia da empresa?.....	194
Tabela 5.4 – A empresa divulgou a ação social que realizou em 2004?	195
Tabela 5.5 – Com que frequência a empresa realiza atividades sociais?	195
Tabela 5.6 – A empresa utilizou deduções permitidas pela legislação do imposto de renda para realizar as atividades sociais?	197
Tabela 5.7 – A empresa tem planos de ampliar os recursos e o atendimento social que vem desenvolvendo?	197
Tabela 5.8 – Onde foi realizada a ação social em 2004?.....	198
Tabela 5.9 – De que forma a empresa realizou atividades sociais ou fez doações em 2004?	199
Tabela 5.10 – Que tipo de recursos foram utilizados pela empresa nas atividades sociais em 2004?.....	199
Tabela 5.11 – Com quais outras organizações a empresa fez parcerias em 2004?	200
Tabela 5.12 – Quem na empresa foi responsável pelas atividades sociais ou doações em 2004?.....	201
Tabela 5.13 – Os dirigentes ou proprietários da empresa participam de conselhos ou da direção de entidades comunitárias que executam projetos sociais?	202
Tabela 5.14 – Os dirigentes da empresa participaram de conselhos ou comissões de políticas sociais com representantes do governo em 2004?.....	202
Tabela 5.15 – Existem avaliações documentadas sobre a ação social que a empresa realizou em 2004?	203

Tabela 5.16 – Os empregados da empresa participaram nas atividades sociais apoiadas ou realizadas pela empresa em 2004?.....	205
Tabela 5.17 – Quais motivos levaram a empresa a realizar atividades sociais em 2004?.....	207
Tabela 5.18 – Quais foram os principais resultados que a empresa alcançou com a realização de atividades sociais?.....	207
Tabela 5.19 – Quais as principais dificuldades?	210
Tabela 5.20 – Percepção dos empresários sobre sua atuação na área social	212

Lista de Abreviaturas e Siglas

- AAPAS** – Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária
- ABIFARMA** – Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica
- ABONG** – Associação Brasileira de ONGs
- ABRINQ** – Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
- AIDS ou SIDA** – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
- ALCA** – Associação de Livre Comércio das Américas
- AMCHAM** – Câmara Americana de Comércio – São Paulo
- ANDI** – Agência de Notícias dos Direitos da Infância
- ANPAF** – Associação Nacional dos Procuradores de Autarquias e Fundações
- ABIFARMA** – Associação Brasileira das Indústrias Farmacêuticas
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BNH** – Banco Nacional de Habitação
- BOVESPA** – Bolsa de Valores de São Paulo
- CAGED** – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
- CBN** – Central Brasileira de Notícias
- CEATS/FIA** – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor/Fundação Instituto Administração da USP
- CEBDS** – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
- CEDEC** – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
- CENAids** – Conselho Empresarial Nacional de Prevenção ao HIV/Aids
- CEPAL** – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
- CMP** – Central dos Movimentos Populares
- CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social
- CNI** – Confederação Nacional da Indústria
- CNTE** – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
- CNUCED** – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
- CNUMAD** – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- COEP** – Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida
- CONAM** – Confederação Nacional das Associações de Moradores
- CONSEA** – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONSED** – Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU – Desvinculação de Receitas da União
DST – Doenças Sexualmente Transmissíveis
EJA – Educação de Jovens e Adultos
ETHOS – Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social
ETNs ou TNCs – Empresas Transnacionais
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FEM – Fórum Econômico Mundial
FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIDES – Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social
FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FIERGS – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNUAP – Fundo de Populações das Nações Unidas
FSM – Fórum Social Mundial
FUNRURAL – Fundo de Assistência Rural
GAIN – Global Alliance for Improved Nutrition
GAVI – Global Alliance for Vaccines and Immunization
GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
HAI – Health Alliance International
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBFAN – International Baby Food Action Network
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
ICC – International Chamber of Commerce
ICE – Instituto Cidadania Empresarial
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IFPMA – International Federation of Pharmaceutical Manufacturers Association

IMPI – Iniciativa de Múltiplas Partes Interessadas
INPS – Instituto Nacional de Previdência Rural
IOE – International Organization of Employers
IOS – Instituto Observatório Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRS – Índice de Responsabilidade Social
ISE – Índice de Sustentabilidade Empresarial
ISP – Investimento Social Privado
LBA – Legião Brasileira de Assistência
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MIT – Instituto de Tecnologias de Massachusetts
MS – Ministério da Saúde
MSF – Médicos Sem Fronteiras
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NAFTA – North American Free Trade Agreement (Tratado Norte-americano de Livre Comércio)
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONGs – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PASE – Pesquisa Ação Social das Empresas do IPEA
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB – Produto Interno Bruto
PNBE – Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPPs – Parceiras Público-Privadas
PPPGs – Parcerias Público-Privadas Globais
RAIS – Relação Anual das Informações Sociais

RE – Responsabilização das Empresas

RedeIPEA – Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas

RITS – Rede de Informações do Terceiro Setor

RSE – Responsabilidade Social Empresarial

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SBPS – Sistema Brasileiro de Proteção Social

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAT – Serviço Nacional do Transporte

SESC – Serviço Social do Comércio

SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

SESI – Serviço Social da Indústria

SEST – Serviço Social do Transporte

TICs – Tecnologias de Informação e Comunicação

UNAIDS – United Nations Program on HIV/AIDS

UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

UnB – Universidade de Brasília

UNDESA – Departamento das Nações Unidas para os Assuntos Econômicos e Sociais

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNFIP – Fundo das Nações Unidas para Parcerias Internacionais (United Nations Fund for International Partnership)

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

UNITRABALHO – Rede Inter-Universitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho

UNRISD – United Nations Research Institute for Social Development

USP – Universidade de São Paulo

Sumário

Introdução.....	1
1. Construção teórico-histórica, metodológica e conceitual do objeto de pesquisa	14
1.1 Marco analítico-metodológico: o processo de formação de uma agenda política e a abordagem histórico-estrutural.....	16
1.2 Procedimentos metodológicos: organização e análise dos dados.....	22
1.2.1 Fontes secundárias de informações.....	22
1.2.2 Fontes primárias de informações: entrevistas com informantes-chave.....	26
1.3 Contexto histórico-conceitual no qual se inserem as parcerias.....	32
1.3.1 Um mundo fluído no qual a cidadania se dissolve.....	32
1.3.2 As contradições da modernidade líquida e as possibilidades resultantes.....	42
1.4 Dois modelos-tipo de intervenção no social: o da responsabilidade e o da solidariedade ampliada.....	47
1.4.1 O tipo ideal.....	47
1.4.2 O modelo-tipo da responsabilidade.....	50
1.4.2.1 A pobreza como fenômeno natural.....	50
1.4.2.2 Os princípios da responsabilidade e da filantropia para uma gestão liberal da pobreza.....	51
1.4.2.3 O princípio de responsabilidade em tempos de modernidade líquida: o Estado gerencial e a sociedade civil liberista.....	54
1.4.3 O modelo-tipo da solidariedade ampliada.....	59
1.4.3.1 A pobreza como injustiça, como resultado da má distribuição (injustiça econômica e social) e da negação de reconhecimento (injustiça cultural).....	59
1.4.3.2 O princípio da solidariedade ampliada e o enfrentamento da injustiça: o Estado democrático radicalizado e a sociedade civil político-estatal.....	62
2. Formação da agenda internacional das parcerias público-privadas do social (PPPGs)	65
2.1 A emergência da Responsabilidade Social Empresarial (RSE).....	66
2.1.1 Procurando definir a RSE.....	66
2.1.2 Os atores sociais que promovem a RSE.....	75
2.2 A emergência do movimento da Responsabilização das Empresas (RE).....	83
2.2.1 Os atores sociais que promovem a responsabilização das empresas.....	83
2.2.2 A agenda do movimento da responsabilização das empresas.....	85
2.2.3 As formas de atuação.....	87
2.3 As Parcerias Público-Privadas Globais (PPPGs).....	91
2.3.1 Procurando definir as PPPGs.....	91
2.3.2 As parcerias público-privadas globais (PPPGs) e as Nações Unidas.....	96
2.3.3 As formas de atuação.....	98

2.3.4 O movimento de responsabilização das empresas e suas críticas às PPPGs	104
3. Atores, ideias, interesses, motivações e instituições na construção das parcerias público-privadas do social (PPPs) no Brasil	107
3.1 Modelos-tipo de parcerias	108
3.2 A parceria como princípio da ação governamental.....	113
3.2.1 O Plano Nacional de Combate à Fome e o CONSEA	113
3.2.2 A Comunidade Solidária	116
3.2.3 O Programa Fome Zero.....	119
3.3 As parcerias na perspectiva do setor empresarial	120
3.3.1 O impacto de neoliberalismo na ação coletiva empresarial	120
3.3.2 As parcerias público-privadas: uma ideia em disputa	123
3.3.2.1 As disputas em torno de visões	124
3.3.2.2 As disputas em torno de conceitos: os movimentos da Responsabilidade Social Empresarial (RSE) e do Investimento Social Privado (ISP)	125
3.4 Outros atores sociais e as parcerias público-privadas	133
3.4.1 As organizações da sociedade civil	133
3.4.2 Os trabalhadores	138
3.4.3 Os consumidores.....	140
3.4.4 A mídia.....	142
3.4.5 Os organismos multilaterais	144
4. Ambivalências e ambiguidades que caracterizam o processo de construção do Estado Social brasileiro.....	146
4.1 O modelo de gestão da pobreza: filantropia, clientelismo e informalidade	147
4.1.1 A filantropia e o clientelismo como modos de regulação social	147
4.1.2 A informalidade como outra dimensão estruturante da sociedade brasileira.....	153
4.2 A Constituição de 1988 e a difícil tarefa de consolidar o Estado Social	159
4.2.1 As forças emancipadoras da sociedade.....	159
4.2.2 O pacto conservador: a face lampedusiana do Brasil	162
4.3 A generalização da incerteza, da insegurança e da instabilidade	167
4.4 O bloco dos “de baixo” e o movimento de resistência.....	174
4.4.1 A expansão da cidadania	174
4.4.2 O protagonismo dos movimentos sociais e das ONGs	178
4.4.2.1 Movimentos sociais	178
4.4.2.2 Organizações não governamentais (ONGs).....	179
4.4.3 O risco de “eclipse da ‘vontade geral’”	183
5. Interpretando os números: um retrato da atuação das grandes empresas que realizam parcerias com entidades governamentais para combater a pobreza no Brasil	186
5.1 Problemas sociais que as empresas buscam enfrentar: áreas de atuação e clientela atendida	187
5.2 Estratégias de ação das empresas.....	194
5.2.1 O atendimento é institucional, frequente e tende a crescer.....	194
5.2.2 Uma política de boa vizinhança.....	197
5.2.3 Um atendimento pouco especializado	200
5.2.4 A participação dos empregados é para “inglês ver”	205

5.3	Motivações e resultados percebidos.....	206
5.3.1	A melhoria da imagem.....	206
5.3.2	A filantropia tem seu peso.....	207
5.3.3	O retorno econômico não é a prioridade imediata.....	208
5.4	Ideias e valores: as percepções dos empresários sobre sua atuação	209
5.5	Ambivalências e ambiguidades da atuação das empresas que celebram parcerias com entidades governamentais para combater a pobreza.....	212
6.	Parcerias e pobreza no Brasil: depoimento dos atores	216
6.1	O principal problema social que se busca enfrentar	216
6.2	Os contextos econômicos, sociais, institucionais e políticos que promovem as parcerias público-privadas do social.....	218
6.2.1	Fatores que influenciam a realização de parcerias	218
6.2.1.1	A pressão da sociedade	218
6.2.1.2	O enfraquecimento do papel do Estado	220
6.2.1.3	A procura por alternativas de intervenção	221
6.2.1.4	A influência de organizações internacionais, públicas e privadas.....	223
6.2.1.5	A globalização.....	224
6.2.1.6	O aumento da pobreza e a ameaça à coesão social	225
6.2.2	Crescimento e perspectivas das parcerias	226
6.2.3	Principais atores.....	228
6.3	As ideias e os valores que circulam entre os atores envolvidos com a agenda das PPPs	235
6.3.1	Sobre pobreza	235
6.3.2	Sobre controle democrático.....	236
6.3.3	Sobre participação democrática e parceria.....	239
6.4	As motivações dos principais atores envolvidos com a agenda das PPPs	240
6.4.1	As motivações dos dirigentes empresariais.....	241
6.4.1.1	Influenciar a agenda das políticas públicas.....	241
6.4.1.2	Melhorar a imagem da empresa.....	243
6.4.1.3	Influenciar o imaginário coletivo	243
6.4.1.4	Atender a demandas do mercado.....	245
6.4.1.5	Atender a motivações humanitárias.....	246
6.4.1.6	Melhorar a inserção da empresa na vizinhança.....	247
6.4.2	As motivações dos gestores públicos.....	247
6.4.2.1	Ampliar o alcance das políticas públicas	247
6.4.2.2	Melhorar a imagem do governo	249
6.5	A síntese	250
	Considerações finais.....	255
	Referências bibliográficas.....	264
	Sites consultados.....	291

Introdução

A nossa ciência está ligada à nossa sociedade e também às suas cidades poluídas. Não pode ignorar o tempo, o facto de que nem tudo é dado. Aquilo que, contrariamente a uma visão determinista do universo, dá lugar ao valor, à escolha. Procuramos hoje encontrar essa via estreita entre duas concepções alienantes do universo, a determinista, que recusa ao homem a possibilidade de imaginar ou de criar, e a outra, céptica, que diz que o universo é aleatório, estranho à razão. É entre estes dois escolhos que se encontra a direção a seguir. Nós só encetamos esta aventura, cujos começos são prometedores, face a um universo mais complexo, mais flutuante do que o imaginamos, um universo evolutivo que reclama uma linguagem nova, tanto nas ciências físicas como nas ciências humanas. Só com esta nova linguagem é que poderemos descrever este mundo espantoso em que vivemos.

Ilya Prigogine (1996)

Na dissertação de mestrado, defendida em 2003 perante o Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, abordamos a temática da filantropia empresarial (BEGHIN, 2003, 2005). Os estudos disponíveis¹ à época evidenciavam que se tratava de fenômeno em franca expansão. Nesse sentido, o objetivo daquele trabalho foi verificar em que medida a atuação não obrigatória das empresas privadas na área social, como a praticada no Brasil, contribuía para a inclusão social. Partimos da ideia de que dificilmente os empresários, voluntariamente, se organizariam para promover a universalização da cidadania social², condição básica da inclusão, uma vez que isso significaria aumentar os entraves à acumulação. Nesses termos, pressupomos que a filantropia empresarial em pouco colabora para que os pobres gerem e giram suas próprias oportunidades. O caminho teórico que percorremos, associado à análise que fizemos das organizações e das práticas empresariais, bem como de dados empíricos sobre a forma como as empresas atuam na área social, por meio de doações ou de projetos sociais nos levaram à

¹ A esse respeito, ver Fernandes (1994, 1997), Ferrarezi (1995), Góes de Paula e Rohden (1996, 1998), Roitter (1996, 1999), Rico (1998), OXFAM et al. (1999), FIERGS (1999), CEATS-USP (1999), Cappellin (2000), SENAC-SP (2000), GIFE (2001), Peliano e Beghin (2000, 2001a, 2001b, 2001c, 2002, 2003), Peliano e Silva (2001).

² Neste trabalho, entendemos a “cidadania social” como o conjunto de direitos sociais e trabalhistas assegurados pelo Estado Social. Recorre-se aqui à expressão “Estado Social”, à imagem de Castel (1998), para designar, de forma genérica, a ação do Estado capitalista na regulação das políticas sociais. Conforme ressalta Pereira (2004: 136), a vantagem dessa denominação no lugar das tradicionais expressões *Welfare State*, Estado Providência ou Estado de Bem-Estar é que, semanticamente, não induz a associação automática entre a ampliação das funções sociais do Estado capitalista e a efetiva produção de bem-estar.

conclusão de que, no Brasil, a atuação voluntária das empresas na área social, no geral, em pouco contribui para o alargamento da cidadania social. Embora, em muitos casos, melhore concretamente as condições de vida de algumas parcelas da população, não transforma os excluídos em cidadãos: apenas os assiste, tornando-os dependentes da ajuda privada que, por seu turno, depende das flutuações e dos interesses dos empresários (PAOLI, 2002). Entendemos que as consequências dessa operação de privatização do público, sem a correspondente publicização do privado – que é a função do Estado Social (OLIVEIRA, 1999) – dramatizam a questão social³, aumentando a pobreza e as desigualdades, pois falta o essencial a este movimento de “moralização” praticado pelas elites. Falta exatamente aquilo que os direitos sociais legalmente garantidos pelo contrato social asseguram, mesmo quando esvaziados: um espaço público real, comum a todos, no qual a crítica e o dissenso organizado dos excluídos podem se instalar na demanda por direitos.

Durante o processo de reflexão em torno da dissertação, uma questão começou a nos instigar: ainda que a maior parte dos empresários apresentasse, e ainda apresenta, um discurso aparentemente crítico em relação à atuação do Estado na área social, curiosamente vínhamos obtendo, ao mesmo tempo, cada vez mais evidências da realização de parcerias, isto é, de arranjos, em caráter voluntário, entre empresas privadas e entidades governamentais para combater a pobreza. Tais evidências provinham não somente do resultado de algumas poucas pesquisas disponíveis sobre o assunto⁴, mas também de conversas informais com representantes do mundo empresarial que revelavam parecer a associação com governos muito mais frequente do que de se podia imaginar. Não bastando, percebia-se ainda o envolvimento crescente de organizações das Nações Unidas na realização de parcerias com empresas transnacionais (TNCs)⁵ para combater, por exemplo, o analfabetismo, o trabalho infantil, a desnutrição e as grandes endemias (i. é, HIV/Aids, malária, tuberculose) nos países mais pobres do planeta⁶.

³ Recorre-se aqui ao conceito de “questão social” utilizado por Castel (1998, 2000), segundo o qual a questão social não é somente a pobreza ou a miséria. Assim, por exemplo, numa sociedade como a da época da Revolução Industrial, onde a maior parte da população devia contentar-se com reservas mínimas para sobreviver, a pobreza não criava problema verdadeiramente. Ela foi aceitável até o momento em que passou a ser percebida como ameaça à coesão social, um desafio que questiona a capacidade de uma sociedade existir como um todo, um conjunto ligado por relações de interdependência. Nesse momento, quando passa a afetar a todos, ricos e pobres, a pobreza e a miséria se transformam numa questão.

⁴ A esse respeito, ver os resultados dos estudos qualitativos realizados por Sousa (2000), Peliano e Silva (2001) e Di Piero (2001).

⁵ Entendemos o conceito de “empresa transnacional” como o define a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2004): trata-se de empresa que controla ativos de outras organizações em países outros que o seu de origem.

⁶ Trata-se, por exemplo, da *Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN)* e da *Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI)*, do *Global Compact*, da parceria entre UNICEF e Mc Donald e do Fundo Global.

Além disso, é também notável o fato de que o tema do combate à pobreza a partir de arranjos voluntários entre empresas privadas e poder público vem ganhando densidade especialmente a partir do início dos anos 1990 – quando o setor privado vem sendo cada vez mais “convocado” pelo poder público a participar da provisão de bens e serviços sociais. Em âmbito federal, por exemplo, esse chamamento teve início, ainda que timidamente, no Governo Itamar Franco (1993 e 1994), no contexto do esforço nacional de combate à fome; prosseguiu com mais intensidade na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, particularmente liderado pelo Conselho da Comunidade Solidária (1995 a 2002); e, agora, no Governo Luiz Inácio Lula da Silva (desde 2003), ganha especial vigor no bojo da mobilização nacional em torno do “Fome Zero”.

Entretanto, apesar desses contínuos chamamentos, que ocorreram nos últimos anos independentemente da corrente política no poder, dispõe-se de escassas informações sistematizadas a respeito. O tema das parcerias entre instituições governamentais e empresas privadas para combater a pobreza é ainda precariamente explorado no país: a produção teórica, além de incipiente, é pouco crítica. No geral, o interesse em torno da matéria emerge em meio à discussão da reforma do Estado e no contexto do aumento da competitividade mundial marcada pelos processos de globalização da economia e da volta do liberalismo. Nesse cenário, as parcerias com empresas privadas na área social visariam complementar os insuficientes recursos estatais oriundos da crise fiscal, diminuir o papel do Estado na provisão de bens e serviços sociais, e alcançar maior eficiência na prestação dos serviços que lhe estão afetos (DI PIETRO, 2002; FINGERMAN; LOUREIRO, 1992).

Nogueira (2004), contudo, entende que a existência de “interações cooperativas” entre governos e grupos sociais pode, efetivamente, facilitar a obtenção de respostas para demandas comunitárias, ampliar a comunicação entre governantes e governados, fornecer melhores parâmetros para a tomada de decisões, fortalecer a gestão pública e promover a expansão da cidadania. Destarte, a qualidade e as implicações práticas da parceria dependem, segundo o autor, do modo como se vincula à política e ao político, do quanto expressa o elemento de cidadania, enfatizando as dimensões da universalidade e da igualdade de direitos.

Autores como Rosanvallon (1992) e Boaventura de Sousa Santos (1999a, 1999b) acreditam existir outras formas de realizar a solidariedade que não exclusivamente por meio do Estado Social. Rosanvallon (1992) se refere a um “Estado Ativo Providência”, com maior participação de organizações da sociedade. Boaventura de Sousa Santos (1999a, 1999b), por

Essas parcerias globais, chamadas pela literatura internacional de *Global Public-Private Partnerships (GPPPs)* ou, em português, Parcerias Público-Privadas Globais (PPPGs), serão detalhadas mais adiante.

seu turno, cunha a expressão “Estado como novíssimo movimento social”: trata-se de nova forma de organização política, mais vasta que o Estado, da qual o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais. O que tal debate revela é que está em curso o que Boaventura de Sousa Santos (1999c) batiza de “desestatização da regulação social”: vive-se um momento crítico no qual a cidadania social está ameaçada. Parte importante dessa ameaça tem origem na concentração cada vez maior de poder das corporações empresariais, que têm buscado “administrar” ou “regular”⁷ os conflitos sociais fora da esfera dos direitos.

A par da conclusão do nosso estudo, segundo a qual a atuação voluntária das empresas privadas na área social em pouco contribui para a promoção da cidadania social no Brasil, sua revisão bibliográfica mostrou, ainda, existirem diversas concepções de arranjos público-privados que convivem e se exercitam simultaneamente no país. Estas criam uma contradição latente: ao mesmo tempo em que permitem ao Estado deixar de se responsabilizar pela garantia de direitos universais, mediante a delegação de funções primordiais a organizações da sociedade, possibilitam, igualmente, a constituição de espaços públicos não estatais de gestão mais democrática das políticas sociais. Isto reforça a ampliação da participação e do controle democráticos⁸ da sociedade sobre o aparato político-administrativo e burocrático do Estado e do próprio mercado (DI PIERRO, 2001; NOGUEIRA, 2004). Essa contradição, associada ao fato de que o papel das corporações na formulação de políticas sociais não deve ser subestimado, tornam um estudo desta natureza bastante instigante.

⁷ O conceito de “regulação” aqui utilizado se inspira na Teoria da Regulação, que busca responder a seguinte indagação: diante das sucessivas crises que abalam o modo de produção capitalista, como a sociedade se reproduz e como evita sua aniquilação? A ideia principal da teoria da regulação é que uma sociedade se estrutura e se reproduz a partir de um conjunto de procedimentos, de comportamentos e de relações sociais que, grosso modo, dão sentido à reprodução do sistema, asseguram a coesão social. Nesse sentido, a regulação da pobreza corresponde a um conjunto de relações sociais que a impede de se transformar em questão política, ou seja, em elemento de perturbação da ordem estabelecida (THEODORO, 1998).

⁸ Nesse trabalho, entendemos a “participação e o controle democráticos” como a institucionalização e o exercício regular de procedimentos que permitem que os governados interessados tenham acesso e façam parte das deliberações referentes a políticas públicas. Quando a participação e o controle visam à universalização dos direitos e se prestam ao desafio da emancipação, isto é, da ruptura com a subalternidade e da recusa à manipulação, eles adquirem caráter democrático e equivalem à extensão da democracia. À medida que os processos de participação e de controle da gestão dos interesses coletivos envolvem maciçamente as classes e camadas subalternas, eles engendram um exercício de aprendizado e de prática política que podem levar a grandes transformações sociais. Nesses termos, a participação e o controle correspondem igualmente a uma vivência que imprime significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, gerando, assim, novos valores e uma cultura política nova (SANTOS, 2002; NOGUEIRA, 2004; NETTO, 2004; GOHN, 2005).

Assim, começamos a nos indagar: como surgiu a noção de parcerias entre organizações governamentais e empresas privadas para combater a pobreza? Qual a influência do contexto internacional sobre a celebração desses arranjos público-privados no Brasil? Quais ideias, valores, motivações, interesses, instituições e instrumentos alimentam tais parcerias e possibilitam sua progressiva institucionalização? Será que já existe, no país, uma ambiência cultural favorável à produção de um consenso em torno da eficácia e da legitimidade das estratégias de parceria entre instituições governamentais e empresas privadas para o combate à pobreza – ou ainda não? Quais contradições e tensões a temática suscita? Essas são as perguntas que balizam a proposta desta tese. A questão central que buscamos responder refere-se ao papel que as empresas privadas podem vir a exercer na implementação das políticas de combate à pobreza, ou seja, até que ponto o setor empresarial pode partilhar com o Estado o atendimento de direitos sociais básicos dos cidadãos.

O espírito que anima a realização desta tese é reconhecer que as parcerias realizadas entre organizações governamentais e empresas privadas expressam um fenômeno complexo. Portanto, buscamos evitar uma visão unidimensional, mantendo-nos atentos aos diversos e contraditórios aspectos que possam emergir da análise. Como ressalta Nogueira (2004: 10):

Nosso mundo tem um pouco de tudo – horror e progresso, criação e destruição, prazer e dor, luzes e trevas –, e todo espírito crítico que honre a si próprio não pode deixar de interrogá-lo, de modo a explorar sua contraditória ambiguidade e pensar o novo que está emergindo das contrações da modernidade. Para interpelar inteligentemente o presente, a crítica precisa compreender de que maneira o hoje prepara o amanhã, que frutos possíveis se delineiam e que caminhos se nos oferecem para que os alcancemos.

Assim, o objetivo geral desta tese de doutorado consiste, pois, em investigar as contradições do processo de institucionalização das parcerias público-privadas do social (PPPs), isto é, das parcerias que organizações governamentais e empresas privadas celebram entre si, em caráter voluntário, para o combate à pobreza no Brasil, especialmente a partir da década de 1990. Busca-se verificar em que medida, no bojo das contradições, esses tipos de arranjos contribuem (ou não) para o fortalecimento da cidadania social no país. Os objetivos específicos, por seu turno, visam:

- (i) contextualizar as parcerias público-privadas para o combate à pobreza, isto é, mapear os diversos fatores e jogo de atores que concorrem para explicar sua emergência e sua institucionalização, tanto no cenário internacional como no Brasil;
- (ii) propor e analisar modelos-tipo de intervenção no social que expressem as tensões e contradições nas quais as parcerias se desenvolvem. Esses modelos-tipo foram elaborados a partir da influência de ideias, valores, interesses, motivações,

instituições e instrumentos, tanto do contexto internacional como de seu reatamento no âmbito nacional;

- (iii) verificar empiricamente a institucionalização das parcerias público-privadas como prática de combate à pobreza no Brasil.

Propomos, dessa feita, uma reflexão para o Brasil dos tempos atuais, ainda que isso signifique situar o país no âmbito de processos de transformação que ora vêm abalando o capitalismo⁹ global desde meados da década de 1980. Voltamos nossa atenção especialmente para o universo das empresas de maior porte, sobretudo as transnacionais, porque estas têm mais chances de participar dos debates globais e locais e, portanto, de incorporar novas práticas aos seus negócios. Por integrar as elites, apresentam condições de influir no rumo das políticas públicas e, mais especificamente, nas políticas sociais.

Para organizar nossa reflexão, partimos do pressuposto de que os arranjos celebrados entre governos e empresas privadas para combater a pobreza se conformam na encruzilhada da seguinte contradição: de um lado, o enfraquecimento do Estado e a crescente injustiça social criam condições para que a sociedade se manifeste e comece a reagir buscando formas de “controlar” o mercado e de expandir a cidadania social, hoje restrita a poucos. De outro, o setor privado, especialmente o de grande porte – principal vencedor da globalização¹⁰ –,

⁹ Neste trabalho, entendemos o “capitalismo” como um modo de produção no qual os meios de produção e de distribuição, bem como o trabalho, transformam-se em mercadorias apropriadas privadamente. Os meios de produção e de distribuição alçam-se à condição de capital, à medida que se concentram nas mãos da minoria, restando para a maioria a capacidade individual de trabalho. O capitalismo visa à maximização de lucros, ou seja, ao aumento do excedente apropriado pelo capital com base no controle privado sobre os meios de produção e de circulação. O capitalismo tem necessidade imperativa de se expandir – tanto em termos de produção de bens e serviços como geograficamente – para poder sustentar seu objetivo principal, isto é, a acumulação incessante de capital. A necessidade de acumulação faz com que seja crucial para os capitalistas que terceiros paguem suas contas, como, por exemplo: o Estado, por meio de subsídios, da construção de infraestrutura ou de medidas de desregulamentação; as mulheres, por intermédio do trabalho familiar; os trabalhadores, pela expropriação do trabalho; os países em desenvolvimento, pela imposição de regras que bloqueiam seu crescimento; e, a sociedade como um todo, dado que o capitalismo destrói o meio ambiente e contribui para o aquecimento global (POLANY, 1980; CASTELLS, 1999; WALLERSTEIN, 2002b; DEMO, 2002b).

¹⁰ Neste trabalho, entendemos a “globalização” como um processo de internacionalização das economias capitalistas que se sustenta na revalidação social e política do ideário liberal. As principais características da globalização são as seguintes: (i) trata-se de uma nova etapa da organização do modo de produção capitalista, agora em escala mundial, tendo como base as estruturas oligopolistas internacionais, intensivas em alta tecnologia ou de produção em grande escala; (ii) corresponde à autonomização do circuito financeiro em relação ao circuito produtivo, com crescimento inédito do volume de ativos financeiros, consolidando-se, dessa forma, um espaço financeiro mundial independente; (iii) expressa-se na desterritorialização dos investimentos e das finanças, o que confere enorme poder aos seus proprietários, em detrimento dos Estados nacionais; esse pequeno grupo de proprietários circula por um mundo sem fronteiras nem obstáculos, dando as ordens, resultando, assim, na separação entre o poder e a política. As principais consequências da globalização são: (i) nova repartição das riquezas que privilegia cada vez mais o capital financeiro em detrimento dos setores produtivos da economia; (ii) progressiva perda da capacidade de regulação dos Estados nacionais: a multiplicação das empresas transnacionais, a extensão, em nível mundial, das redes de informação, de comunicação e do transporte de mercadorias e de dinheiro têm permitido aos agentes econômicos constranger o poder dos Estados nacionais, restringindo sua capacidade de operar seus principais instrumentos discricionários; (iii) “desacoplamento” do capital em relação ao trabalho, resultando no enfraquecimento da cidadania social e dos movimentos sociais,

fortalece o processo de enfraquecimento do Estado e propõe uma forma de “gerir” a pobreza articulada em torno da responsabilidade individual e fora da esfera dos direitos.

Diante dessa contradição, temos como hipótese que, da forma como as parcerias se configuram hoje no Brasil, inserem-se num movimento que busca despolitizar¹¹ a questão das desigualdades e que possibilita enfrentar a pobreza, deslocando-a da esfera dos direitos sociais. A astúcia dessa estratégia de inspiração neoliberal¹² é que não advoga, explicitamente, como fazem os “liberais puros”, uma “assistência sem Estado”. A necessidade do Estado é reafirmada, mas somente para os pobres. Entretanto, como resultado das próprias contradições da modernidade, assiste-se hoje à emergência de novas práticas e organizações da sociedade que buscam resgatar e radicalizar a universalidade dos direitos. Entende-se que uma democracia renovada pode criar condições para que o ideal de igualdade se infiltre em todos os lugares do poder, possibilitando construir, nos espaços local, nacional, regional e global,

especialmente os movimentos de trabalhadores; (iv) destruição do meio ambiente e aquecimento da temperatura global, o que ameaça a possibilidade de existência futura de toda a espécie humana; (v) risco de intensificação de processos de discriminação decorrentes da excessiva ênfase nas identidades e no pluralismo cultural: a globalização e o ideário neoliberal têm contribuído para que as lutas por reconhecimento nem sempre promovam uma interação respeitosa entre grupos sociais diferentes no bojo de uma sociedade cada vez mais multicultural; ao contrário, tendem a encorajar o separatismo e a formação de enclaves grupais, o chauvinismo e a intolerância, o racismo, a homofobia, o patriarcalismo e o autoritarismo (CHENAIS, 1994 *apud* THEODORO, 1998; BAUMAN, 1999, 2001; IANNI, 1998, 1999a, 1999b; DUPAS, 1999; WALLERSTEIN, 2002a, 2002b; FRASER, 2001, 2003).

¹¹ Neste trabalho, entendemos como Bauman (2000) que a arte da política, se for democrática, é a arte de desmontar os limites à liberdade dos cidadãos. Mas, é também a arte de autolimitação: a de liberar os indivíduos para capacitá-los a traçar, individual e coletivamente, seus próprios limites individuais e coletivos. Atualmente, como veremos mais adiante, frente às condições dadas pela fase líquida da modernidade, o espaço da política – a Agora – está em grande parte perdido e a principal consequência disso é o sofrimento humano. A despolitização da questão social significa que a mesma não está sendo tratada num espaço público ativo; que não mantém interlocução constante com o conjunto diverso da sociedade e do Estado; que não se constitui em espaço inovador de circulação de ideias e de experiências de participação democrática; que não efetiva os princípios universais da justiça. Em outras palavras, significa promover uma ambiência de desnecessidade do público e de desmantelamento dos direitos sociais (PAOLI, 2002; OLIVEIRA, 1999).

¹² Neste trabalho, entendemos o “neoliberalismo” do modo como o define Ianni (1998: 28): a liberalização crescente e generalizada das atividades econômicas, englobando produção, distribuição, troca e consumo. Ancora-se no reconhecimento da primazia das liberdades relativas às atividades econômicas como pré-requisito e fundamento da organização e do funcionamento das mais diversas formas de sociabilidade, compreendendo não somente as empresas privadas, mas, também, as mais diferentes instituições sociais. “Neo”liberalismo porque se impõe e generaliza em escala mundial, alcançando, inclusive, os países que experimentaram regimes socialistas ou de planejamento centralizado. Sob o neoliberalismo reforma-se o Estado por meio de atividades de liberalização, de desregulamentação e de privatização. O poder estatal é liberado de qualquer empreendimento que possa interessar ao capital privado nacional e transnacional. Trata-se de criar um Estado que apenas estabelece e fiscaliza as regras do jogo econômico sem, contudo, jogar. Esse movimento é baseado no suposto de que a gestão pública é ineficaz. O que está em causa é a busca de maior e crescente produtividade, competitividade e lucratividade, tendo em conta mercados nacionais, regionais e globais. Conforme destaca Rosanvallon (1992: 61), o neoliberalismo deve ser principalmente entendido como crítica da crítica da economia de mercado. O que o torna poderoso é seu reconhecimento de que é *relativo*: os seus principais porta-vozes não negam os defeitos do mercado, mas, o que tentam demonstrar é que essas deficiências são bem menores do que as provenientes do mercado regulado pelo Estado Social. Assim, o neoliberalismo não se apresenta como doutrinarismo ou norma, mas como relativo, isto é, o mercado não é perfeito, mas é o melhor modo de regulação social existente.

uma cadeia de solidariedades culturais, sociais e econômicas, um processo que pode mudar profundamente o modo como se produz, trabalha e vive. Esses atores e práticas acabam, ainda que marginalmente, exercendo certo controle sobre o mercado e o Estado. Ou seja, nossa hipótese é que a qualidade e as implicações práticas da parceria dependem do modo como ela se vincula à política e ao político, do quanto expressa o elemento de cidadania, enfatizando as dimensões da universalidade e da igualdade de direitos. Tendo em vista que é crescente o número de empresas, especialmente as de grande porte, que reivindicam o estatuto de “empresa cidadã”¹³, o que se almeja discutir é que essa demanda requer o atendimento de determinadas condições que não podem ficar somente nos campos da retórica ou do simples cumprimento da lei.

É importante especificar melhor o que se entende, pelo menos normativamente, por parcerias público-privadas (PPPs) nesta tese de doutorado. Estas são aqui definidas como diversos tipos de arranjos não mercantis, pelo menos não formalmente, que podem ser realizados entre empresas privadas e o poder público para o combate à pobreza. Para efeitos dessa reflexão, a parceria tem referência, ainda que não exclusiva, à ideia do convênio, e não do contrato. No contrato, as partes possuem interesses distintos que se casam quando existe uma situação que pode favorecer a ambas. Diferentemente, no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes (CICONELLO, 2004). Ou seja, a parceria materializa-se num acordo ou pacto (formalizado ou não) entre organizações de naturezas diferentes (organizações governamentais, de um lado, e, de outro, organizações privadas lucrativas) e autônomas que, por determinado período de tempo, têm objetivo comum na realização de uma ação em prol de um terceiro, o beneficiário da ação. São exemplos de PPPs: a doação de alimentos de uma indústria para um programa público de combate à desnutrição infantil; a alocação de recursos de uma associação empresarial para a construção de cisternas no bojo de uma política governamental de convivência com o semiárido; o apoio financeiro de diversas empresas a programas oficiais de Educação de Jovens e Adultos (EJA); a participação de empresas em campanhas lideradas por entidades governamentais que visam eliminar o trabalho infantil e o trabalho escravo.

Assim, para efeitos desta tese, não são consideradas parcerias público-privadas na área social as atividades que se referem a: (i) privatização¹⁴, entendida como o conjunto dos

¹³ A esse respeito, veja-se o artigo de Antônio Carlos Martinelli – que foi dirigente do Instituto C&A de Desenvolvimento Social e fundador do GIFE – intitulado “Empresa-Cidadã: uma visão inovadora para uma ação transformadora” (2000).

¹⁴ Trata-se da transferência total dos ativos públicos para o setor privado, que recebe diretamente do usuário os preços, as tarifas ou outra forma de remuneração.

instrumentos de que o Estado se serve para reduzir o tamanho de seu aparelhamento administrativo; (ii) compra de serviços por parte dos governos ou terceirização¹⁵ de atividades estatais realizadas por meio de contratos; (iii) delegação de serviços públicos ao setor privado por meio de autorização¹⁶, concessão¹⁷ ou permissão¹⁸; e (iv) celebração de contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, conforme Lei nº 11.079, de 30.12.2004, chamada de Lei das Parcerias Público-Privadas.

Com o intuito de alcançar nossos objetivos e de verificar nossa hipótese, estruturamos a tese em seis capítulos, além da presente introdução. O primeiro capítulo busca esclarecer os pressupostos teórico-históricos, metodológicos e conceituais que amparam a pesquisa. Assim, para poder apreender a natureza do fenômeno das parcerias entre entidades governamentais e empresas privadas no combate à pobreza e entender de que forma o tema foi integrando a agenda nacional, recorreremos à abordagem proposta por Kingdon (1984) e adaptada por Carvalho et al. (2006). Tal abordagem possibilita reconstituir os processos que levam à formação da agenda a partir da definição do contexto no qual surge o problema a ser enfrentado; da identificação dos principais atores responsáveis por sua implementação, destacando-se os conflitos – visíveis e invisíveis; e da especificação das relações de força que se estabelecem entre esses atores a partir das ideias, dos interesses, dos valores e das motivações que os caracterizam, bem como das instituições, formais e informais, nas quais se inserem. Ademais, de acordo com Thompson (1995), entendemos que as parcerias se constituem em fenômeno social contextualizado, isto é, são celebradas em condições socio-históricas específicas que, aliás, procuramos destacar ao longo de toda a tese.

Tal conjunto de referências nos permitiu, do ponto de vista metodológico, organizar e analisar as informações, quantitativas e qualitativas, que produzimos e utilizamos para ilustrar

¹⁵ A terceirização não envolve delegação a particulares. O serviço é executado por terceiros e a remuneração é feita sob a forma de faturamento decorrente dos serviços prestados, sem que aqueles recebam as tarifas devidas pelo beneficiário, as quais são cobradas pelo Estado. São exemplos de terceirização: coleta de lixo, varredura de ruas, serviços de limpeza e de vigilância.

¹⁶ Trata-se de delegação ao setor privado por ato unilateral do poder público de forma discricionária e precária. Difere da permissão porque o grau de precariedade é maior. Nos serviços autorizados – não são serviços públicos –, os agentes executores não são agentes públicos, nem praticam atos administrativos. Prestam apenas um serviço de interesse comunitário, controlado pelo poder público – geralmente serviços municipais.

¹⁷ Corresponde à delegação, a empresa privada ou indivíduo, da prestação de serviço público, mediante autorização legislativa e contrato administrativo bilateral no qual são estabelecidas as vantagens do concessionário e os encargos recíprocos, ou seja, as principais condições de prestação do serviço levando-se em consideração, a um só tempo, o interesse coletivo e o interesse do concessionário. Esse tipo de arranjo tem lugar por meio de concorrência aberta, por meio da qual são fixados os padrões pretendidos pela concessão (quantidade, qualidade), tarifas a ser cobradas, forma de fiscalização do serviço prestado etc. São exemplos de serviços concedidos: transporte, saneamento básico, fornecimento de energia elétrica, serviços funerários e telecomunicações.

¹⁸ Trata-se de delegação ao setor privado realizada por ato unilateral e utilizada em atividades transitórias ou que não são permanentes, mas que exigem frequentes modificações.

empiricamente a conformação do fenômeno das parcerias. Para identificar as ambiguidades¹⁹ e as ambivalências²⁰ que caracterizam as parcerias, ou seja, com o intuito de problematizar nossa hipótese e contextualizar socio-historicamente o fenômeno das PPPs, recorreremos ao conceito de “modernidade líquida” desenvolvido por Bauman (2001). Entendemos que tal conceito possibilita apreender com muita acuidade a natureza das mudanças que atravessam as sociedades capitalistas ocidentais desde meados dos anos 1980. Do nosso ponto de vista, a teoria de Bauman sobre a globalização (1999, 2001), considerada como a dissociação entre o poder e a política, é extremamente adequada para explicar as profundas alterações que estão ocorrendo nos arranjos sociais contemporâneos e que estão abalando as instituições da fase sólida da modernidade, quer dizer, as instituições que possibilitaram a socialização da política e o aprofundamento da cidadania social. O resultado desse processo de “liquefação”, produzido pela desterritorialização da política, tem sido a generalização da precariedade e da incerteza. Diante do aprofundamento da questão social e da ameaça que representa à coesão social, os atores em disputa no cenário global têm procurado oferecer respostas para evitar a completa aniquilação da sociedade.

A seguir, procuramos discutir, no bojo das tensões e contradições próprias da modernidade, quais as alternativas postas para o enfrentamento da questão social. Para tanto, propomos dois modelos-tipo de intervenção que se encontram em disputa: o primeiro, que batizamos de “modelo-tipo da responsabilidade”, é atualmente hegemônico e estrutura-se em torno de uma sociabilidade que visa livrar o mercado de amarras que signifiquem entrave ao seu livre funcionamento, especialmente os direitos sociais. Apoiamo-nos ali essencialmente nas reflexões de Procacci (1993), Ewald (1996) e Nogueira (2003). O segundo modelo-tipo de intervenção, que chamamos de “solidariedade ampliada”, inspira-se nas propostas emancipatórias de velhos e novos sujeitos políticos que lutam por redistribuição e por reconhecimento por meio da radicalização da democracia. Para desenvolver este modelo-tipo recorreremos especialmente ao pensamento da filósofa norte-americana Nancy Fraser (1997, 1998, 2003, 2005b) e às reflexões de Nogueira (2003). De modo a manter coerência metodológica e analítica, propusemo-nos, no mesmo capítulo, a articular os dois modelos-tipo escolhidos em torno das principais categorias criadas por Kingdon (1984) e adaptadas por Carvalho et al. (2006). Ou seja, identificamos para cada um dos modelos-tipo (o da

¹⁹ A realidade se diz “ambígua” quando possui estrutura difusa, não linear, incerta, apresentando-se como autêntica unidade de contrários (Demo, 2002a). As PPPs constituem-se em fenômeno ambíguo, na medida em que apresentam diversas interpretações, não tendo, pois, estrutura nítida.

²⁰ A realidade se diz “ambivalente” quando sua dinâmica pode emitir sentidos contrários (Demo, 2002a). As PPPs são ambivalentes, pois podem admitir motivações opostas.

responsabilidade e o da solidariedade ampliada): qual o problema central que buscam enfrentar; quais as ideias e os valores, as motivações e os interesses que fundamentam tais abordagens; e quais as principais instituições representativas dessas formas de conceber a coesão social. É importante registrar que, para nosso estudo, a seleção dessas duas formas típicas de intervenção resulta do caráter ambíguo e ambivalente próprio da modernidade líquida: a globalização não é nem utopia nem fatalidade, é um problema de dupla face que carrega em si tanto riscos como oportunidades.

Tendo como referência os marcos metodológicos, teórico-históricos e conceitual desenvolvidos no primeiro capítulo, abordamos, no segundo capítulo, a formação da agenda internacional das parcerias celebradas entre instituições multilaterais e transnacionais para combater a pobreza no mundo – as chamadas parcerias público-privadas globais (PPPGs). Inicialmente, descrevemos o movimento da responsabilidade social empresarial a partir do qual se originam as PPPGs. No mesmo capítulo, também procuramos especificar o contexto no qual as parcerias público-privadas globais prosperam e quem são os principais atores dessa agenda – tanto os que a impulsionam como os que resistem à sua implementação. Analisamos, ainda, o que são essas parcerias, como se constituem e quais são seus instrumentos de ação. Por tratar-se de tema sobre o qual existem poucas reflexões sistematizadas, a elaboração do capítulo requereu trabalho de garimpagem que envolveu atividades de: (i) análise de *sites* e portais da Organização das Nações Unidas (ONU), de organizações empresariais internacionais e de organizações não governamentais (ONGs), assim como de redes de organizações que trabalham de alguma forma com o assunto; (ii) leitura de relatórios, documentos, resoluções e normas de diversas organizações do sistema ONU; (iii) leitura de estudos, declarações e propostas de pesquisadores, bem como de ativistas de organizações da sociedade civil²¹.

Até então, procedemos a uma espécie de macrocontextualização das mudanças que afetam as sociedades capitalistas contemporâneas, assim como da formação da agenda das parcerias público-privadas em âmbito global. A partir daí, no terceiro capítulo, concentramos nossa atenção no Brasil, ao reconstituirmos: o percurso dos diferentes arranjos celebrados em caráter voluntário entre entidades governamentais e empresas privadas para atuar no social; a maneira como o tema foi progressivamente fazendo parte da agenda nacional; e o papel dos atores relevantes, suas pautas, formas de atuação e conflitos. Da mesma forma como fizemos para o capítulo anterior, diante da escassez de estudos e de reflexões sistematizadas, a

²¹ Entre outros, Broad e Cavanagh (1997), Buse e Waxman (2001), Utting (2000a, 2000b, 2002a, 2002b), Richter (2003a, 2003b, 2004), Mannar (2003), Baxter (2003), Lipschutz (2003) e Bendell (2004).

elaboração do capítulo também requereu um trabalho de pesquisa exploratória; de análise de *sites* e de documentos de entidades empresariais, governamentais e de organizações da sociedade civil, bem como leitura de jornais e revistas.

O exame da formação da agenda das parcerias no país nos revelou tratar-se de um campo em disputa, eivado de conflitos e de tensões. Ainda que o conceito de modernidade líquida de Bauman (2001) seja nossa principal referência teórica, buscamos resgatar, no quarto capítulo, a historicidade e a especificidade da intervenção sobre a pobreza no Brasil, para subsidiar a compreensão das formas atuais de seu enfrentamento. Nesse sentido, apoiamo-nos, especialmente, nas reflexões de Theodoro (1998, 2002, 2005, 2008), Nogueira (1998, 2003, 2004), Coutinho (2000) e Mestriner (2001), para mostrar como a sociedade brasileira tem mantido a coesão social a partir de mecanismos de integração que combinam a filantropia, o clientelismo e a informalidade. A permanência deste tripê, ao longo do tempo em todo o tecido social é resultado de um “pacto conservador”. Um pacto cujas raízes últimas remontam ao Brasil agrário e oligárquico, mas cujas “regras básicas” se mantiveram vivas e intocadas durante toda a modernização industrial –, mesmo depois da progressiva consolidação da democracia iniciada em meados dos anos 1980. O resultado estrutural desse pacto conservador tem sido uma “pauperização relativa”, que sempre conviveu com o processo simultâneo e gigantesco de acumulação e concentração. Mais recentemente, os efeitos da globalização, aqui como alhures, têm piorado a situação, ao espalhar e generalizar a incerteza, o medo e a insegurança. Entretanto, a emergência de novos atores coletivos, que defendem a socialização da política e da economia, tem possibilitado não somente o surgimento de entraves à implementação da agenda neoliberal dos anos 1990, como também criado condições para ampliar intervenções do tipo “solidariedade ampliada”.

Para complementar nossas reflexões, recorreremos, no quinto capítulo, aos resultados de uma pesquisa quantitativa, de abrangência nacional, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para o ano de 2004, sobre as atividades que as empresas privadas realizam, em caráter voluntário, na área social²². Na realidade, a partir de uma tabulação especial dessa pesquisa, oferecemos um retrato inédito da atuação das grandes empresas privadas que declaram associar-se a entidades governamentais para atuar no social, mostrando em que áreas atuam, quem atendem, como operam e quais suas motivações para tal, entre outras questões. Ainda no quinto capítulo, procedemos a uma tentativa de

²² A esse respeito, consultar: Peliano e Beghin (2000, 2001a, 2001b, 2001c, 2002, 2003), Peliano e Silva (2001).

estabelecer uma conexão entre os modelos-tipo de intervenção propostos no primeiro capítulo e as informações empíricas ali tratadas.

No capítulo seguinte, o último, buscamos mostrar as tensões, ambivalências e ambiguidades que caracterizam os arranjos entre entidades governamentais e empresariais no combate à pobreza a partir da análise de depoimentos que coletamos junto a 22 informantes-chave²³, envolvidos, direta e indiretamente, com a agenda das parcerias no Brasil. Tendo por referência os conceitos e a metodologia desenvolvidos por Kingdon (1984) e Carvalho et al. (2006) e considerando o contexto no qual as parcerias público-privadas emergem, tanto no mundo quanto em âmbito nacional, apresentaremos os resultados de uma investigação qualitativa que buscou verificar, empiricamente, como a agenda das parcerias se conforma no Brasil a partir de uma análise das ideias, valores, interesses, motivações, instituições e instrumentos dos principais atores em disputa nesse campo.

Nas considerações finais retomamos os principais pontos abordados na tese e buscamos verificar em que medida a hipótese inicial de trabalho se confirma. Realizamos, ainda, uma rápida reflexão sobre o método adotado e apresentamos algumas questões que poderiam ser aprofundadas em estudos posteriores.

²³ Entre outros: governo, empresas, organizações internacionais, meios de comunicação, parlamento, academia, organizações que defendem direitos e interesses dos trabalhadores e organizações que defendem direitos humanos.

1. Construção teórico-histórica, metodológica e conceitual do objeto de pesquisa

Diante do que é o mundo atual, como disponibilidade e como possibilidade, acreditamos que as condições materiais já estão dadas para que se imponha a desejada grande mutação, mas seu destino vai depender de como disponibilidades e possibilidades serão aproveitadas pela política.
Milton Santos (2000)

Neste capítulo nos dedicamos a descrever os pressupostos teórico-históricos, metodológicos e conceituais que balizaram nossa reflexão. Nesse sentido, com o intuito de identificar as contradições que caracterizam o fenômeno das parcerias celebradas em caráter voluntário entre organizações governamentais e empresas privadas no combate à pobreza, no Brasil dos dias atuais, e entender de que forma essa agenda foi sendo estruturada no Brasil, adotamos o *framework* de Kingdon (1984), adaptado por Carvalho et al. (2006). Tal abordagem possibilita reconstituir os caminhos que conduziram à formação da agenda das PPPs no Brasil a partir da especificação do contexto no qual se desenvolvem; da identificação dos atores responsáveis por sua implementação; da visibilização das relações de força que se estabelecem entre esses atores em função das ideias, dos interesses, dos valores e das motivações que os caracterizam, bem como das instituições às quais pertencem. Outrossim, entendemos que as parcerias se constituem em fenômeno social contextualizado, no sentido dado por Thompson (1995): são celebradas em condições socio-históricas específicas.

Com essa abordagem teórico-metodológica construímos os instrumentos que nos permitiram estruturar, organizar e interpretar os dados – quantitativos e qualitativos –, que obtivemos para nossa pesquisa, por meio de levantamentos secundários e primários de informações.

Para contextualizar socio-historicamente o fenômeno das PPPs, adotamos o conceito de “modernidade líquida” desenvolvido por Bauman (2001), pois entendemos que o projeto moderno como tal não se esgotou, mas foi reorganizado. Em vez de diluir-se, incrementou sua natureza reflexiva, passou a medir forças consigo mesmo e mergulhou em um processo de

“liquefação” das instituições sólidas da fase anterior – como, por exemplo, as estruturas tradicionais de poder, o Estado Social e a cidadania social –, subvertendo o que estava instituído e questionando a si próprio o tempo todo. Não se trata evidentemente da mesma modernidade de sempre, até porque isso negaria os próprios termos do projeto moderno, que foi concebido e evoluiu em constante diálogo consigo mesmo, como permanente busca de autocrítica e superação. Conforme sinaliza Nogueira (2007: 47), “Há negações e reformulações profundas, mas o projeto moderno se mantém”. Em tempos líquidos-modernos, fiel a sua modernidade, a humanidade avança: ganha em autonomia, mobilidade, democracia, informação e conhecimento, embora perca em termos de organicidade, institucionalidade, justiça e igualdade. Passa a ter simultaneamente doses maiores de autonomia e de anomia. Nesse contexto, abre-se uma fase de desordem e fragmentação, mas também de experimentalismo e de confrontação: o social torna-se um laboratório a céu aberto. O resultado do processo de “liquefação”, característico da modernidade líquida, tem sido a generalização da precariedade, da incerteza e do medo. Diante da radicalização da questão social e da ameaça que representa à produção e à reprodução da vida coletiva, os atores em disputa, nos âmbitos local, nacional, regional e global, têm buscado construir alternativas capazes de enfrentar a anomia.

Assim, considerando as tensões e as contradições próprias da modernidade, propusemos dois modelos-tipo de respostas que se encontram em disputa: o primeiro, ao qual demos o nome de “modelo-tipo da responsabilidade”, é atualmente hegemônico e articula-se em torno de uma forma de intervenção que busca desmanchar qualquer tipo de direito possível de representar um entrave à acumulação. O segundo modelo-tipo de intervenção, que batizamos de “solidariedade ampliada”, inspira-se no “ruído emancipador” (Nogueira, 2007: 47) proveniente de sujeitos políticos, velhos e novos, que lutam por redistribuição e por reconhecimento por meio da radicalização da democracia. Com o intuito de manter coerência metodológica e analítica, propusemo-nos a estruturar os dois modelos-tipo em torno das categorias criadas por Kingdon (1984) e adaptadas por Carvalho et al. (2006). Ou seja, explicitamos para cada um deles: qual problema buscam enfrentar; quais ideias, valores, motivações e interesses fundamentam tais abordagens; quais as principais instituições representativas dessas formas de conceber a coesão social. Note-se que esse diálogo entre as categorias analícometodológicas e as categorias conceituais e teóricas perpassa toda a tese. Por fim, parece-nos importante assinalar que a escolha dessas duas formas típicas de intervenção nasceu do caráter ambíguo e ambivalente próprio da modernidade: o seu contínuo questionamento.

1.1 Marco analítico-metodológico: o processo de formação de uma agenda política e a abordagem historicoestrutural

De modo a apreender a natureza do fenômeno das parcerias entre governos e empresas privadas no combate à pobreza e também entender de que forma o tema foi ingressando na agenda nacional, recorre-se à abordagem proposta por Kingdon (1984), adaptada por Carvalho et al. (2006) a partir do *framework* contido em Clotey (2005)²⁴. Ainda que os autores tenham desenvolvido um método para a análise de políticas públicas estruturadas, o que não é o nosso caso, seu conjunto de instrumentos e de ferramentas, ajustados ao nosso estudo, contribui para investigar a formação de uma agenda pública, a produção e o confronto de alternativas por parte dos diferentes grupos de atores e os processos de filtragem e de apropriação por parte dos agentes, segundo o legado ou as tradições e as culturas organizacionais.

A referência ao modelo de Kingdon auxilia na compreensão dos principais processos de gestação de determinado tema, possibilitando (re)construir a forma como a agenda se estabelece, identificar os principais atores ou participantes e especificar as alternativas existentes. A agenda consiste em uma lista de temas que ganham notoriedade, e o processo de especificação de alternativas é aquele em que, ante um conjunto de possibilidades, algumas ganham preferência em detrimento de outras.

Nesse processo de conceituação há a identificação de três momentos: problemas, ações e política. Os atores sociais reconhecem o problema, produzem propostas de atuação e se engajam em atividades políticas, sejam essas a própria militância social, partidária ou parlamentar, a realização de campanhas e a formação de grupos de pressão. Como o processo é dinâmico, a posição dos atores, também chamados de participantes, não é fixa, e a variação de suas posições influencia a conformação da agenda.

O primeiro momento é o de identificação do **problema**. A forma de declará-lo será determinante para a formulação das propostas apresentadas pelos distintos atores. Uma vez o problema identificado e reconhecido como tal, surgem diversas alternativas para enfrentá-lo; é o momento no qual emergem ideias formuladas por diferentes atores sob formas de propostas ou **ações**. Assim, por exemplo, se o problema da pobreza for percebido basicamente como uma questão de insuficiência educacional, as soluções oferecidas tenderão a concentrar-se

²⁴ Clarence Clotey. Estrutura e metodologia para analisar iniciativas de formulação de políticas integradas relativas à prevenção de doenças crônicas. Centro colaborador da OMS sobre políticas integradas relativas à prevenção de doenças crônicas. (Canadá, 2005, *apud* Carvalho 2006: 27, 138).

nessa área. Se, de outro ângulo, a miséria for entendida como resultado do acesso desigual à riqueza, seu enfrentamento buscará promover maior igualdade por meio de ações que fortaleçam políticas de universalização dos direitos sociais. Dependendo da correlação de forças vigente, umas ideias ganham mais espaço do que outras. Esse é o terceiro momento, o da **política** que será determinante para arbitrar o tipo de intervenção a ser implementada.

Esses três momentos, bem como os atores que deles participam, apresentam dinâmicas independentes que podem funcionar como estímulos ou restrições à formação de uma agenda. Um exemplo de tais dinâmicas poderia ser o seguinte: de um lado, um governo recém-eleito, defensor da parceria entre empresas e organizações governamentais, pode outorgar-lhe novo impulso. Por outro lado, a falta de um projeto comum do mundo empresarial, associada à crítica crescente da sociedade a esse tipo de prática, pode fazer com que a parceria fique muito mais no campo da retórica, deixando de conformar uma intervenção mais efetiva e institucionalizada. Note-se que essa concepção de momentos de conformação de uma agenda é adotada para fins de sistematização metodológica; embora existam características específicas e próprias de cada momento, não é possível separá-los de forma estanque tendo em vista ser o processo bastante dinâmico.

É importante ressaltar que, assim como fizeram Carvalho et al. (2006), levamos em consideração uma análise realizada por Peter Hall (2006) sobre o papel dos interesses, das instituições e das ideias (os chamados 3 I) nas análises de política econômica dos países industrializados. O autor faz um interessante e original esforço de integrar esses três conjuntos de teorias, ressaltando sua complementaridade na compreensão das relações entre mercado e Estado. Depois de descrever cada uma das teorias e suas variações, isto é, cada um dos “I”, Hall (2006: 189) faz um exercício de articulação dessas três dimensões na análise do impacto da globalização nas economias políticas domésticas:

An integrated analysis might begin by observing that changes in the international economy shift the material interests of key groups located across the traded and nontraded sectors in such a way as to erode historic compromises and dissolve long-standing political coalitions. However, it could also recognize that the interests of such groups are not identical across nations because they are affected by nationally distinctive firm strategies and institutional infrastructures. Thus, the same pressures might lead similar groups toward different responses across nations. Moreover, the ability of any group to formulate a coherent strategy, form a coalition, and influence policy might depend on the capacities that existing organizational frameworks provide for collective action. The ensuing political struggle could even be analyzed with some sensitivity to the way in which the formation of new economic ideologies makes new political coalitions possible²⁵.

²⁵ “Uma análise integrada poderia ter início pela observação de que mudanças na economia internacional podem alterar os interesses materiais de grupos-chave localizados nos setores comerciais e não comerciais de tal forma que destroem compromissos históricos e dissolvem coalizões políticas até então estáveis. Entretanto, a análise também poderia reconhecer que tais interesses não são idênticos entre as nações porque são influenciados por

Hall destaca ainda que um número crescente de pesquisadores do campo da economia política vem procurando ultrapassar a tradicional dicotomia entre mercado e Estado, tentando identificar um terceiro conjunto de relações cuja influência é central para a organização e a coordenação das relações econômicas. Até o momento, destaca Hall, ainda não há consenso sobre o que seria esse terceiro pilar, pois as possibilidades apontadas são diversas, tais como: questões constitucionais, mecanismos setoriais de governança, capacidade de coordenação, questões de ordem regional, amplas redes de associações ou teias de relações sociais. Entretanto, ressalta o autor (HALL, 2006: 193),

there is a wide agreement that a set of institutional relationships, either more or less formal, operating along side market relations and hierarchical relationships, is indispensable to the effective operation of the economy and the implementation of economic policy in most settings²⁶.

A incorporação na análise do processo de formação de uma agenda política a partir dos 3 “Is” de Hall (2006) contribui para esclarecer a influência exercida pelas normas sociais sobre os comportamentos e o formato da intervenção pública. Esse tipo de abordagem esforça-se para apreender a ação pública como resultado das tensões e contradições dos diferentes atores – públicos e privados – envolvidos com o tema – direta e indiretamente, de forma oculta ou de forma visível. Entretanto, mesmo incorporando as reflexões de Hall (2006) à proposta de Kingdon (1984), entendemos que o marco analítico metodológico que resulta dessa combinação ainda é limitado, pois oferece uma leitura relativamente a-histórica do processo de formação de uma agenda pública. Procurando sanar essa lacuna, recorreremos a elementos da teoria crítica proposta por Thompson (1995: 193-207), particularmente no que se refere à contextualização dos fenômenos sociais.

Com efeito, para compreender as contradições dos arranjos que entidades governamentais celebram com empresas privadas para combater a pobreza, faz-se necessário realizar uma análise socio-histórica desse fenômeno (THOMPSON, 1995). A análise é essencial, porque as parcerias não subsistem no vácuo: são fenômenos sociais

estratégias empresariais e instituições que variam de país a país. Portanto, pressões semelhantes podem fazer com que grupos semelhantes apresentem respostas distintas entre as nações. Ademais, a habilidade de um grupo em formular uma estratégia coerente, em formar uma coalizão e em influenciar uma política depende da capacidade dos marcos organizacionais existentes para facilitar a ação coletiva. Os resultados da luta política podem ser analisados inclusive a partir de uma percepção de como a formação de novas ideologias podem tornar novas coalizões políticas possíveis” (HALL, 2006: 189, tradução nossa).

²⁶ “Existe um amplo entendimento de que um conjunto de relações institucionais, sejam elas mais ou menos formais, e que operam no âmbito dos mercados e dos relacionamentos hierárquicos, são indispensáveis para a efetiva operacionalização da economia e para a implementação da economia política na maior parte dos cenários” (HALL, 2006: 193, tradução nossa).

contextualizados, produzidos dentro de condições socio-históricas específicas. Sob essa ótica, as parcerias celebradas em caráter voluntário entre entidades governamentais e empresas privadas para combater à pobreza obedecem a determinadas características, por ser: (i) expressões de sujeitos, produzidas por atores situados dentro de um contexto socio-histórico específico e dotadas de recursos e capacidades de vários tipos; (ii) vivenciadas e interpretadas por indivíduos que estão também situados em contextos socio-históricos específicos e dotados de vários tipos de recursos – o modo como as parcerias são compreendidas por indivíduos pode depender dos recursos e das capacidades que estão aptos a empregar no processo de sua interpretação; e, (iii) objeto de processos de valorização, isto é, processos por meio dos quais lhe são atribuídos determinados tipos de “valor”; os processos de valorização podem ser simbólicos, econômicos e cruzados e raramente são consensuais ou livres de conflito.

Por seu turno, os contextos sociais nos quais o fenômeno social das parcerias público-privadas se desenvolve também obedecem a determinadas características, a saber: (i) têm lugar em situações espaçotemporais específicas; (ii) realizam-se dentro de campos de interação; (iii) acontecem dentro de instituições sociais; (iv) desenvolvem-se dentro de determinada estrutura social.

Quanto ao fato das PPPs ocorrerem dentro de campos de interação, Thompson recupera o conceito desenvolvido por Bourdieu (1996, *apud* THOMPSON, 1995). Trata-se, sincronicamente, de um espaço de posições e, diacronicamente, de um conjunto de trajetórias. Indivíduos particulares estão situados em certas posições dentro de um espaço social e seguem, no curso de suas vidas, determinadas trajetórias. Essas posições e trajetórias são estabelecidas, em certa medida, pelo volume e pela distribuição de vários tipos de recursos ou “capital” (econômico, cultural e simbólico). Dentro de qualquer campo de interação, os indivíduos baseiam-se nesses diferentes tipos de recursos para alcançar seus objetivos particulares. Na busca de seus interesses dentro de um campo de interação, os indivíduos se apoiam em regras e convenções, que podem ser formais ou informais. As referidas instituições sociais, por sua vez, podem ser entendidas como conjuntos específicos e relativamente estáveis de regras e recursos, juntamente com as relações sociais que são estabelecidas por elas, dentro delas próprias. As instituições sociais estão dentro de campos de interação, mas não são coextensivas a eles. Existem muitas ações e interações que têm lugar dentro de campos, mas fora de instituições específicas (por exemplo, um encontro casual entre conhecidos na rua). Mas o fato de muitas ações e interações se darem fora de instituições não implica que essas ações e essas interações não sejam afetadas por poder, recursos, regras e

esquemas existentes. Isso porque toda ação e toda interação envolvem condições sociais que são características dos campos dentro dos quais elas ocorrem.

A estrutura social à qual nos referimos corresponde a assimetrias e diferenças relativamente estáveis características de campos de interação e instituições sociais. Afirmar que um campo de interação, ou uma instituição social, é “estruturado” equivale a dizer que se caracteriza por assimetrias e diferenças relativamente estáveis – isto é, sistemáticas e com probabilidade de perdurar – em termos de distribuição de, e de acesso a, recursos de vários tipos: poder, oportunidades e chances na vida.

Destaque-se que as características dos contextos sociais não se constituem apenas em elementos de um ambiente dentro do qual a ação acontece, mas são constitutivos da ação e da interação, no sentido de que os indivíduos baseiam-se, implementam e empregam os vários aspectos dos contextos sociais no curso de sua ação e sua interação uns com os outros. As características contextuais não são simplesmente restritivas e limitadoras: são também produtivas e capacitadoras. Assim, as características dos contextos sociais são constitutivas da produção de fenômenos sociais, mas são, também, constitutivas dos modos pelos quais os fenômenos sociais são recebidos e entendidos.

À luz desses novos aportes à proposta original de Kingdon (1984), é possível construir, como o fazem Carvalho et al. (2006), seis categorias de fatores interligados: problema, contexto, ideias, interesses e motivações, instituições e referências. O interesse heurístico de distinguir esses diferentes componentes repousa, essencialmente, na possibilidade de investigar os processos pelos quais são legitimadas as representações, as crenças e os comportamentos presentes no conteúdo das PPPs. Com essas categorias busca-se apreender como as diversas instituições, formais e informais, operam na implementação das parcerias entre governos e empresas privadas no combate à pobreza. Busca-se, igualmente, identificar quais são as referências desses atores de modo a mapear seu universo relacional. Por meio dessas categorias entende-se ser possível ampliar a compreensão e o significado das parcerias, valorizando os conflitos e as concertações que se estabelecem ao longo do processo.

Assim, definimos as categorias da seguinte forma:

Problema: conforme mencionamos anteriormente, o reconhecimento do problema e a forma de descrevê-lo são essenciais para a compreensão dos interesses e das motivações dos diversos atores, bem como das respostas que serão oferecidas para seu enfrentamento.

Contexto: refere-se ao ambiente no qual se gestam e desenvolvem as parcerias e do qual emergem situações, informações ou pressões. As influências podem ser internacionais ou nacionais, de cunho político, econômico ou social, e muitas delas fogem ao controle dos

atores envolvidos com as parcerias. No nosso caso, o contexto no qual as PPPs são implementadas constitui-se em pano de fundo da tese. Daí, o esforço que tentamos realizar ao longo da nossa pesquisa de diálogo permanente entre o contexto e as categorias analiticometodológicas propostas.

Ideias: são preferências de valores dos atores envolvidos. Elas se formam por meio de diversas fontes de informações oriundas de: pesquisas – científicas ou de opinião; eventos; meios de comunicação – de massa ou especializados; internet; família; amigos, conhecidos ou figuras públicas, entre outras.

Interesses e motivações: permitem captar os consensos e os conflitos em torno do tema sob análise bem como a influência dos grupos de pressão e das redes de interação.

Instituições e referências: configuram dinâmicas que constituem interessante ferramenta para a análise. Com efeito, interpretar os processos com esse enfoque supõe ver como o tecido de regras, de práticas e de relações estabelecidas pesa sobre o comportamento dos atores, públicos e privados, envolvidos nas parcerias.

Tendo como marco analiticometodológico o *framework* de Kingdon (1984), adaptado por Carvalho et al. (2006), um dos principais desafios do nosso trabalho, que se propôs a mesclar reflexão teórica com dados quantitativos e interpretação de depoimentos, foi o de tornar compatível a subjetividade inerente aos números e aos entrevistados com a objetividade necessária à ciência. Buscaremos estabelecer, conforme sugere Ricoeur (1988): uma relação complementar entre “explicar e compreender”. Segundo o autor e conforme destaca Carvalho (1992: 141-142), as ciências humanas somente podem se desenvolver quando reconhecem a relação dialética entre momentos de explicação e momentos de compreensão. É por meio da interpretação que esse processo de complementaridade pode ser realizado. Por “explicação”, Ricoeur entende a identificação da cadeia causal do fenômeno estudado, bem como as variáveis explicativas que lhe são externas. Por meio da “compreensão”, entretanto, busca-se apreender as relações internas e subjetivas do fenômeno observado para desvendar sua natureza. A “interpretação” constitui-se no momento de reflexão posterior à transcrição, corresponde à análise dos dados; é o trabalho de pensamento que consiste em decifrar o sentido oculto no sentido aparente, em desdobrar os níveis de significação implicados na significação literal. Nesse sentido, ficamos sempre atentos a contextualizar o texto, o autor e o leitor, procurando responder às perguntas: quem fala? Para quem fala? Por que fala? Em que condições fala?

1.2 Procedimentos metodológicos: organização e análise dos dados

A presente reflexão alimentou-se de fontes secundárias e primárias de informações, conforme descrito a seguir.

1.2.1 Fontes secundárias de informações

As fontes secundárias que dão suporte ao nosso trabalho se dividem em dois grupos: uma revisão da literatura e de outras fontes de informações (i. é, *sites* e portais, meios de comunicação de massa e especializados), para construir as categorias teóricas que fundamentam a reflexão; os resultados de tabulação especial de um estudo quantitativo promovido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)²⁷. Essa tabulação especial, cujos dados são apresentados em caráter inédito nesta tese, possibilitou traçar, para o ano de 2004, um retrato das grandes empresas localizadas no Brasil que declaram efetuar parcerias com entidades governamentais para realizar suas ações sociais²⁸.

A pesquisa original do IPEA, a partir da qual se extraiu a tabulação especial, foi estruturada em torno de indagações, tais como: quantas são as empresas que realizam ações sociais voltadas para a comunidade? Quais são as ações realizadas e a quem beneficiam? Quais as principais características da atuação empresarial, destacando-se a frequência do atendimento, os responsáveis pela realização das ações, as modalidades de atuação e a

²⁷ Entre os anos de 1998 e 2006, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou uma série de pesquisas de âmbito nacional, cujo objetivo principal foi traçar um retrato do envolvimento do setor empresarial na promoção de atividades ou projetos sociais voltados para comunidades vivendo em situação de pobreza. Como pesquisadora do Instituto à época, participei dos processos de concepção, levantamento das informações e análise dos dados dessa série de pesquisas. A realização desse conjunto de estudos contou com o apoio financeiro do RedeIPEA e do Escritório da CEPAL no Brasil. Os resultados desse levantamento podem ser encontrados em Peliano e Beghin (2000, 2001, 2001a, 2001b, 2001c, 2003), Peliano e Silva (2001) e Peliano (2006).

²⁸ Para o IPEA a “ação social das empresas” refere-se a: “Qualquer atividade que as empresas realizam, em caráter voluntário, para o atendimento das comunidades, nas áreas de assistência social, alimentação, saúde e educação, entre outras. Essas atividades incluem desde pequenas doações eventuais a pessoas ou instituições até grandes projetos mais estruturados. Foram excluídas do conceito de ação social as atividades executadas por obrigação legal como, por exemplo, (...) as contribuições compulsórias ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR)” (PELIANO; BEGHIN, 2003: 9). A utilização do termo “ação social das empresas” deve levar em conta a falta de precisão do termo, o que possibilita que essa única expressão acabe encobrindo, sem distingui-los, fenômenos diferentes, como, por exemplo, doações eventuais de recursos impulsionadas por motivações filantrópicas, de um lado, e, de outro, o apoio a grandes projetos estruturados que visam, sobretudo, melhorar a imagem da empresa. Tentar enfrentar as ambiguidades e as ambivalências que subjazem a essa expressão é justamente um dos desafios da presente reflexão. Ou seja, trata-se de procurar descortinar, com o auxílio dos próprios resultados dos estudos do IPEA e com a construção de uma argumentação analítica que (re)interprete essas informações, os diferentes fenômenos que estão por trás da atuação do setor empresarial na área social. Enfim, quando nos referimos à pesquisa, utilizaremos frequentemente o termo “ação social das empresas”, na medida em que foi em torno dele que o IPEA organizou o levantamento dos dados.

participação dos empregados? Que recursos são utilizados nas ações sociais? Qual a dimensão do gasto social? Qual o percentual das empresas que fazem uso dos incentivos fiscais para desenvolver seus projetos sociais? Há avaliação e divulgação das atividades sociais desenvolvidas? Os empresários tendem a privilegiar as localidades mais próximas da empresa no seu atendimento social? Quais as motivações dos empresários para atuar no campo social? Quais os resultados obtidos e as dificuldades encontradas? Na edição de 2004 foram introduzidas algumas questões novas, a saber: qual a proporção de empresas que atua por meio de parcerias e com quem essas parcerias são realizadas? Quais as percepções dos empresários sobre seu papel no atendimento social?

O levantamento mais recente do IPEA, que se refere ao ano de 2004, foi realizado com uma amostra composta de 9.978 empresas privadas, selecionadas a partir do universo de empresas com um ou mais empregados para os quais se dispunha de endereço no cadastro mantido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e constituído pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e pelo Cadastro de Empregados e Desempregados (CAGED). Esse é o mais completo cadastro de âmbito nacional que identifica, localiza e fornece o número de empregados e a atividade econômica das empresas. A expansão da amostra para todo o país, por meio de procedimentos estatísticos, resultou num universo estimado em 871 mil empresas formais com um ou mais empregados. Note-se que a pesquisa realizada pelo IPEA tem o mérito de constituir-se, até o momento, no único banco de dados de abrangência nacional disponível no país, com informações sobre o envolvimento do setor empresarial na área social que possibilita a generalização dos resultados para todo o setor privado lucrativo com um ou mais empregados, no Brasil, no começo da década de 2000.

Para contribuir com a realização do objetivo da presente tese de doutorado, foi solicitada ao IPEA uma tabulação especial da pesquisa referente ao universo das empresas com mais de 500 empregados que declararam realizar parceria com organizações governamentais²⁹. Note-se que esse recorte corresponde a uma aproximação mais restritiva do

²⁹ A tabulação especial resultou das seguintes etapas, a partir das informações da amostra da pesquisa para o ano de 2004: (1) cruzamento das variáveis “empresas que declararam realizar, em caráter voluntário, ações sociais para a comunidade” (pergunta 3 do questionário) e porte da empresa (pergunta 2 do mesmo questionário); (2) obteve-se, assim, o subgrupo de empresas com mais de 500 empregados que fazem doações ou desenvolvem projetos sociais; (3) cruzamento das empresas que compõem esse subgrupo com a variável “empresas que declaram celebrar parcerias com órgãos governamentais para realizar suas ações sociais” (perguntas 8 e 9 do questionário da pesquisa do IPEA); (4) desse último cruzamento, extraiu-se o grupo de empresas que nos interessa para efeitos dessa tese e para o qual foram aplicadas todas as demais variáveis do questionário, de modo a compor o perfil dessas empresas (i. é, em que áreas atuam, quem atendem e de que forma, quais suas motivações, que dificuldades encontram para expandir seu atendimento). De posse dessas tabulações da amostra, a partir de procedimentos estatísticos, esse conjunto de empresas foi expandido para o universo das empresas no Brasil que atendem aos requisitos especificados.

que é usualmente definido como grande empresa. Com efeito, segundo a classificação do SEBRAE³⁰, são consideradas grandes empresas da indústria as que contam com 500 ou mais empregados e, nos serviços e no comércio, as que empregam 100 ou mais trabalhadores.

De acordo com os resultados da tabulação especial da pesquisa do IPEA, em 2004, existiam no país 4.469 empresas com mais de 500 empregados, o que correspondia a 0,5% do universo das 871 mil empresas privadas formais com um ou mais empregados, para o mesmo ano. Segundo o IPEA, entre o universo das grandes empresas, 4.193, o que equivalia a 93,8% delas, praticavam, em caráter voluntário, ações sociais para a comunidade; dessas, 3.324, ou seja, 79,3%, declaravam ter celebrado parcerias com organizações governamentais para realizar atividades sociais em 2004. Em outras palavras, a absoluta maioria do setor empresarial de grande porte do país que atua na área social se associa, de alguma forma, a entidades públicas dos três níveis de governo para poder atender comunidades carentes. É importante deixar claro que essa tabulação especial não permite aprofundar diretamente o que significa essa “parceria”, nem saber com quem e como são realizadas as parcerias e em que consistem, pois esses não eram os objetivos do levantamento do IPEA. Ela possibilita traçar um perfil das empresas que declaram se associar a entidades governamentais para realizar alguma atividade na área social.

Assim, para aproveitar os dados existentes e procurar entender melhor esse universo empresarial específico, buscou-se analisar, por meio da tabulação especial, o comportamento dessas 3.324 empresas que declararam realizar, em 2004, atividades sociais em parceria com entidades governamentais. Para tal, os resultados da pesquisa foram interpretados a partir de um referencial analítico que se aproxima do marco conceitual adaptado de Kingdon (1984), em torno das categorias: problema, estratégias de ação, motivações e ideias, conforme apresentado no *Quadro 1.1*.

³⁰ A esse respeito, ver: <http://www.sebrae-sc.com.br/leis/default.asp?vcdtexto=4154e%5E%5E>.

Quadro 1.1 – Brasil: Tabulação especial da pesquisa Ação Social das Empresas, IPEA, 2004 - Plano de análise

Informantes = universo das empresas no Brasil com mais de 500 empregados que declararam realizar ações sociais em parceria com órgãos governamentais. Trata-se de uma tabulação especial da PASE/IPEA (2006)	
Categorias de análise	Perguntas do questionário fechado da pesquisa do IPEA
<p>Problema Trata-se de identificar quais os problemas sociais que as empresas que fazem parcerias com organizações governamentais buscam enfrentar.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Para quais finalidades se dirigiram as atividades sociais ou doações realizadas pela empresa em 2004? 2. Quais os grupos da comunidade que se beneficiaram das atividades sociais ou doações realizadas para a comunidade em 2004?
<p>Estratégias de ação Trata-se de analisar as formas como as empresas operacionalizam seu atendimento.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 3. Realizar ações sociais faz parte da estratégia da empresa? 4. A empresa divulgou a ação social que realizou em 2004? 5. Com que frequência a empresa realiza atividades sociais? 6. A empresa utilizou deduções permitidas pela legislação do imposto de renda para realizar as atividades sociais? 7. Quais deduções foram utilizadas? 8. Por que motivos a empresa não se beneficiou de incentivos fiscais para financiar a ação social realizada em 2004? 9. A empresa tem planos de ampliar os recursos e o atendimento social que vem desenvolvendo? 10. Onde foi realizada a ação social em 2004? 11. De que forma a empresa realizou atividades sociais ou fez doações em 2004? 12. Que tipo de recursos foram utilizados pela empresa nas atividades sociais em 2004? 13. Com quais outras organizações a empresa fez parcerias em 2004? 14. Quem na empresa foi responsável pelas atividades sociais ou doações em 2004? 15. Os empregados da empresa participaram nas atividades sociais apoiadas ou realizadas pela empresa em 2004? 16. Os dirigentes ou proprietários da empresa participam de conselhos ou da direção de entidades comunitárias que executam projetos sociais? 17. Os dirigentes da empresa participaram de conselhos ou comissões de políticas sociais com representantes do governo em 2004? (Como, por exemplo, Conselho de Saúde, Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente, Tutelar, da Merenda Escolar, do Trabalho). 18. Existem avaliações documentadas sobre a ação social que a empresa realizou em 2004? 19. Como ocorreu a participação dos empregados na ação social apoiada ou realizada pela empresa em 2004?
<p>Motivações Trata-se de identificar quais as motivações e os resultados percebidos pelos empresários em decorrência de sua atuação.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 20. Quais motivos levaram a empresa a realizar atividades sociais em 2004? 21. Quais foram os principais resultados que a empresa alcançou

	com a realização de atividades sociais?
<p>Ideias São as percepções que os empresários têm sobre o seu papel na provisão voluntária de bens e serviços sociais. Busca-se, ainda, apurar quais as principais dificuldades detectadas para realizar as ações sociais, o que contribui para melhor entender tais percepções.</p>	<p>22. Quais as principais dificuldades? 23. Percepção dos empresários sobre sua atuação na área social.</p>

Fonte: Elaboração própria.

1.2.2 Fontes primárias de informações: entrevistas com informantes-chave³¹

A pesquisa qualitativa foi realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas com atores partícipes da construção da agenda das parcerias no Brasil. As entrevistas buscaram reconstruir o processo e a movimentação dos atores, bem como suas motivações e seus interesses, de modo a auxiliar nossa reflexão e verificar nossa hipótese inicial de trabalho.

Para o entendimento das etapas de conformação de uma agenda pública, deve-se compreender as características dos atores envolvidos, quais instituições representam, que papéis desempenham, que autoridades representam, como se relacionam com os outros e, sobretudo, quais suas motivações e que ideias e interesses defendem. Sabe-se que, na maior parte das vezes, não existem consensos: as percepções e as interpretações são distintas, bem como as formulações de alternativas ao enfrentamento dos problemas. Há um ciclo de negociações, concertações e mesmo imposição de decisões, seguidas, finalmente, de diferentes formas, estratégias e oportunidades para se fazer avançar um tema na agenda pública.

Entende-se ser a pesquisa qualitativa, como método científico³², apropriada para auxiliar na contextualização socio-histórica e na apreensão da natureza das parcerias público-

³¹ A concepção de informante-chave adotada na presente tese baseia-se nas ideias formuladas por Minayo (1999: 102), segundo as quais o conjunto de entrevistados deve buscar refletir a totalidade nas suas múltiplas dimensões. Dessa feita, a seleção de informantes-chave deve: (i) privilegiar os sujeitos sociais que detêm os atributos que a pesquisa pretende conhecer; (ii) selecionar um número suficiente para permitir certa reincidência das informações, porém não se desprezam informantes ímpares cujo potencial explicativo tem de ser levado em conta; (iii) diversificar os entrevistados selecionados para possibilitar a apreensão de semelhanças e diferenças; e, (iv) esforçar-se para que a escolha do *locus* e do entrevistado contenham o conjunto de experiências e expressões que se pretende objetivar na pesquisa. Conforme destaca Goldenberg (1999: 85): “Em princípio, o pesquisador entrevista as pessoas que parecem saber mais sobre o tema estudado do que quaisquer outras. Acredita-se que essas pessoas estão no topo de uma hierarquia de credibilidade, isto é, o que dizem é mais verdadeiro do que aquilo que outras, que não conhecem tão bem o assunto, diriam. Na verdade, o pesquisador não deve se limitar a ouvir apenas estas pessoas. Deve também ouvir quem nunca é ouvido, invertendo assim essa hierarquia de credibilidade”.

³² Os principais argumentos desse item baseiam-se em Santos (1999d), Minayo (1999) e Demo (2000a).

privadas no social, pois possibilita retratar a complexidade desse fenômeno – repleto de interconexões, de incertezas e de acasos que dificilmente são capturados pelos métodos quantitativos tradicionais. Para compreender o que move empresários e governos a construir arranjos para combater a pobreza, é preciso analisar a linguagem, na medida em que ela permite esclarecer o sentido complexo dos contextos simbólicos.

O caráter interdisciplinar a ser conferido à abordagem qualitativa, assim como a preocupação com os significados e as intencionalidades dos atores sociais, permite um conhecimento particular e geral do que está sendo investigado. Com efeito, os resultados da análise da linguagem dos principais agentes envolvidos com a agenda das parcerias³³ refletem a matriz de tradições, preocupações, apreciações, motivações, interesses e ações de um conjunto bem maior desses atores.

As perguntas centrais deste levantamento qualitativo são as seguintes:

- Qual o principal problema social que os arranjos voluntários entre entidades governamentais e empresas privadas visam enfrentar?
- Quais os contextos econômicos, sociais, institucionais e políticos que promovem o tema do combate à pobreza por meio das parcerias entre entidades governamentais e empresas privadas?
- Quais as principais ideias e os principais valores que circulam entre os atores envolvidos com a agenda das parcerias?
- Quais as motivações e os interesses dos principais atores envolvidos com essa agenda?

Para responder a essas indagações, foi entrevistado um conjunto de 22 informantes-chave que contribuem à formação da agenda das parcerias no Brasil porque a praticam, a promovem, a estudam, a monitoram ou a criticam. Esses informantes-chave foram selecionados de acordo com os critérios apresentados no *Quadro 1.2*.

³³ São eles dirigentes governamentais, empresários, parlamentares, acadêmicos, profissionais de entidades não governamentais, de organismos internacionais e de meios de comunicação, entre outros.

Quadro 1.2 – Critérios de seleção dos informantes-chave

Áreas de atuação	Critérios de seleção	Informantes-chave
Políticas Públicas Nacionais <u>PPN</u> 18%	Representantes de organizações do governo federal que celebram parcerias com empresas privadas nas áreas de saúde, educação, fome e pobreza	Informante-chave PPN 1 Informante-chave PPN 2 Informante-chave PPN 3 Informante-chave PPN 4
Políticas Públicas Internacionais <u>PPI</u> 4,5%	Representante de organização das Nações Unidas que promove e discute a responsabilidade social empresarial e a ação social das empresas	Informante-chave PPI 1
Responsabilidade Social Empresarial <u>RSE</u> 18%	Representantes de organizações que promovem a responsabilidade social empresarial ou o investimento social privado	Informante-chave RSE 1 Informante-chave RSE 2 Informante-chave RSE 3 Informante-chave RSE 4
Trabalho <u>T</u> 14%	Representantes de organizações que defendem os direitos e interesses dos trabalhadores	Informante-chave T 1 Informante-chave T 2 Informante-chave T 3
Defesa de direitos <u>DD</u> 18%	Representantes de organizações não governamentais que defendem direitos	Informante-chave DD 1 Informante-chave DD 2 Informante-chave DD 3 Informante-chave DD 4
Legislativo <u>L</u> 4,5%	Parlamentar que atuou na elaboração de Projetos de Lei sobre responsabilidade social empresarial	Informante-chave L 1
Estudos e Pesquisas <u>EP</u> 9%	Estudiosos dos temas da responsabilidade social empresarial e do investimento social privado	Informante-chave EP 1 Informante-chave EP 2
Mídia <u>M</u> 14%	Profissionais da mídia impressa (jornais e revistas) que discutem os temas da gestão empresarial, da responsabilidade social empresarial e do investimento social privado	Informante-chave M 1 Informante-chave M 2 Informante-chave M 3

Para poder entrevistar esses informantes-chave, preparamos um guia de entrevistas a partir das categorias, resultantes do *framework* de Kigdon (1984) adaptado por Carvalho et al. (2006), que compõem o nosso referencial teórico: problema, contexto, ideias, interesses e motivações, instituições e referências. No *Quadro 1.3*, a seguir, apresentamos o guia de entrevistas e o plano de análise delas:

Quadro 1.3 – Guia de entrevista e plano de análise

Categorias de análise	Descrição	Perguntas
Problema	O reconhecimento do problema e a forma de descrevê-lo são essenciais para a compreensão das motivações, bem como das respostas que serão oferecidas para seu enfrentamento.	1. Em sua opinião, qual(ais) o(s) principal(ais) problema(s) que leva(m) as organizações governamentais e as empresas privadas a celebrar parcerias na área social?
Contexto	O contexto se refere ao ambiente no qual se gesta e desenvolve a iniciativa e do qual emergem situações, informações ou pressões. As influências podem ser internacionais, regionais ou nacionais, de cunho político, social ou econômico. A descrição do contexto é também reveladora da forma como o informante percebe o fenômeno sob análise.	2. Em sua opinião, quais fatores (econômicos, sociais e políticos), nacionais e internacionais, influenciaram e influenciam a realização de parcerias entre empresas privadas e órgãos governamentais no combate à pobreza? 3. Esses arranjos vêm crescendo em tempos recentes? 3(a) Por quê? 3(b) Tem algo de novo no ar? 4. Em sua opinião, qual a perspectiva para as parcerias entre empresas privadas e organismos governamentais no combate à pobreza? 4(a) Vai crescer e se consolidar? Ou não? 4(b) Por quê? 5. Quem são os principais atores/agentes das parcerias? 5(a) Quem promove? Por quê? 5(b) Quem dificulta? Por quê?
Ideias	As ideias são preferências de valores dos atores envolvidos. Elas se formam por meio de diversas fontes de informações oriundas de pesquisas – científicas ou de opinião – de eventos, de meios de comunicação – de massa ou especializados – da internet, de amigos, conhecidos ou figuras públicas, entre outras.	6. O que entende por pobreza? 7. De que forma as parcerias entre empresas privadas e instituições governamentais contribuem (ou não) para combater a pobreza? 8. Esses arranjos devem ser submetidos ao controle democrático? 8(a) Por quê? 9(b) Como? 9. Em sua opinião, qual a diferença entre parceria e participação? 9(a) Fazer parceria é uma forma de participação? Ou não? 9(b) Por quê? 10. Cite dois exemplos emblemáticos (positivos ou negativos) de parcerias empresa/governo no combate à pobreza.

Interesses e motivações	Trata-se de captar os interesses e os conflitos em jogo, a influência dos grupos de pressão, das redes de interação entre os principais atores do processo, a capacidade de argumentação, negociação de interesses e os conflitos que convergem para a escolha de determinada forma de intervenção em detrimento de outras.	<p>11. Em sua opinião, quais as motivações de cada um dos atores envolvidos para estimular a realização de parcerias entre empresas privadas e governo no combate à pobreza?</p> <p>12. Quais são os principais resultados das parcerias? 12(a) Positivos/méritos. 12(b) Negativos/deficiências.</p> <p>13. Em sua opinião, o que deve ser feito para aprimorar os arranjos entre empresas privadas e governo no combate à pobreza?</p> <p>14. Quem são os principais beneficiários dessas parcerias?</p>
Instituições e referências	Busca-se apreender como as instituições – governamentais, não governamentais, empresariais, mídia, congresso – operam na implementação das parcerias entre governos e empresas privadas no combate à pobreza. Busca-se, igualmente, identificar quais são as referências desses atores, de modo a mapear seu universo relacional. Eventualmente, tais referências podem auxiliar no aperfeiçoamento da pesquisa.	<p>15. Qual nível de prioridade que esse tema tem no governo, nas empresas privadas, na mídia, nas ONGs, no Congresso Nacional?</p> <p>16. Cite três atores (acadêmicos, instituições, meios de comunicação, parlamentares, empresários, governantes etc.) que considere relevantes para essa temática e explique por que os escolheu.</p>

Para organizar e sistematizar os depoimentos dos informantes-chave, a metodologia qualitativa apresenta algumas questões-chave no decorrer da construção do objeto de estudo e das mediações teórico-metodológicas selecionadas. Assim, faço minhas as questões formuladas por Carvalho et al. (2006) em seu marco referencial, a saber: por meio das entrevistas e do conjunto do corpo discursivo de diferentes atores sociais envolvidos no fenômeno das parcerias entre governos e empresas privadas podemos responder às questões de fundo que circunscrevem o objeto da pesquisa? Como interpretar o significado das experiências e das práticas dos sujeitos pelo viés das entrevistas? Como as subjetividades, inerentes aos sujeitos, podem ser consideradas conhecimentos científicos?

Tendo em mente essas indagações, a interpretação dos dados qualitativos, coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, foi desenvolvida por etapas, a partir de método adaptado por Carvalho et al. (2006). Trata-se de um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter o significado dos conteúdos enunciados pelos entrevistados, em suas entrelinhas, seus ditos e não ditos, ou seja, os significados manifestos e latentes, a partir de material qualitativo. Em função dos objetivos da pesquisa e da seleção da técnica de

análise de conteúdo temático (busca de temas e significados mais recorrentes nas falas dos entrevistados), realizamos os seguintes procedimentos de análise dos dados primários:

- (i) transcrição completa das entrevistas gravadas, objetivando a pré-análise do conteúdo;
- (ii) constituição do corpus e preservação do corpo discursivo – objetiva resguardar o contexto e a unidade das entrevistas. Essa etapa consiste no agrupamento das entrevistas com base no roteiro, visando à estruturação das narrativas, segundo os objetivos e eixos qualitativos da pesquisa e as dimensões do guia da entrevista. Nessa etapa foram relacionadas as categorias de análise, cada uma correspondendo a uma questão do guia de entrevista. Trata-se da fase de organização do material (MINAYO, 1996), visando responder a algumas normas de validade, tais como:
 - exaustividade – se o corpus representa todos os aspectos do guia de entrevista;
 - representatividade – se o corpus contém a representatividade do conjunto de falas dos atores;
 - pertinência – se os dados analisados devem ser adequados ao objetivo da pesquisa;
- (iii) interpretação dos dados a partir do quadro analítico proposto por Kingdon e adaptado de Carvalho et al. (2006).

Em julho de 2007 realizamos o pré-teste da pesquisa qualitativa com três informantes-chave das áreas de políticas públicas (PPN1), trabalho (T2) e pesquisa (EP1). O instrumento de coleta de informações revelou-se adequado, não sendo necessária sua reformulação. O restante do levantamento estendeu-se ao longo dos meses seguintes e foi concluído em agosto de 2008. As entrevistas foram realizadas nas cidades de Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. No total foram cerca de 22 horas de entrevistas; em média, a entrevista durava de 40 a 50 minutos. As entrevistas foram gravadas com exceção de uma na qual o informante-chave não aceitou que o gravador fosse acionado, alegando não haver necessidade de tal procedimento; a conversa foi registrada por meio de notas manuscritas. Todos os informantes-chave assinaram o Termo de Consentimento. A degravação das entrevistas resultou em mais de 220 páginas de material escrito com fonte Times New Roman 12 e espaçamento simples, o que revela a enorme quantidade de informações coletadas.

Diante disso, tivemos que fazer uma seleção e optamos por dar maior atenção às questões relacionadas ao problema, ao contexto, às ideias e às motivações. Note-se que grande parte das referências assinaladas pelos entrevistados faz parte do universo da tese (na bibliografia, na seleção de informantes-chave, na menção a organizações e na apresentação de exemplos de parcerias). Por fim, um terço dos entrevistados foi apontado como referência

pelos outros entrevistados (diretamente a pessoa ou a organização para a qual trabalha), e para vários deles foram mais de três menções. Esse resultado é alvissareiro na medida em que revela que selecionamos interlocutores relevantes para o tema, especialmente aqueles que promovem a agenda das parcerias no Brasil. Com efeito, a absoluta maioria das referências citadas pelos informantes-chave estava relacionada a um sentimento muito favorável à responsabilidade social empresarial, ao investimento social privado³⁴ e às parcerias que entidades governamentais e empresas privadas celebram para combater a pobreza. Os demais entrevistados, ainda que não tenham sido citados como referência, também pertencem a setores que são centrais para o processo de formação da agenda das parcerias no Brasil, mas que atuam com maior distanciamento do “buxixo” ou de maneira mais crítica, ou, então, ainda resistem a incorporar essa temática na sua própria agenda política, apesar de se constituírem em atores diretamente afetados por esse fenômeno social.

Conforme vimos, o sentido das parcerias é fortemente influenciado pelo contexto no qual se desenvolvem. Partimos da hipótese de que esse contexto é atravessado por ambivalências e ambiguidades que, a depender da correlação de forças vigente, resultará em diferentes formatos de arranjos público-privados para combater a pobreza. Entendemos que a análise proposta por Bauman (1999, 2000, 2001, 2003, 2005) em torno do conceito de “modernidade líquida” representa poderosa ferramenta de interpretação das contradições que caracterizam as sociedades ocidentais dos tempos atuais. É isso que analisaremos no item a seguir.

1.3 Contexto histórico-conceitual no qual se inserem as parcerias

1.3.1 Um mundo fluído no qual a cidadania se dissolve

Bauman (2001) descreve a modernidade a partir da metáfora dos “sólidos” e dos “fluídos” que caracteriza essa fase da história humana, onde modernidade significa o fim da crença nas tradições e numa ordem revelada e imposta por Deus, bem como a assunção de que os humanos encontram-se no mundo por conta própria. Desse modo, o que o homem faz pode ser desfeito: a modernidade é a época da história que pensa em si mesma historicamente, ou reflexivamente, como diriam Giddens (1991) e Beck (1997). De acordo com Bauman (2001), atualmente nos encontramos numa fase líquida da modernidade, na qual os “sólidos” da etapa

³⁴ As noções de responsabilidade social empresarial (RSE) e investimento social privado (ISP) serão analisadas mais adiante.

anterior, isto é, as instituições e as práticas que possibilitavam a realização da cidadania social, estão “derretendo”. Esse processo de “liquefação” resultante da dissociação entre o poder e a política, está causando uma mudança radical no arranjo do convívio humano e nas condições sociais sob as quais as políticas da vida são atualmente levadas.

Com efeito, para o sociólogo polonês, umas das instituições centrais da modernidade é o sistema sociopolítico do Estado, articulado com a ordem cultural da nação: o Estado-nação. Essa instituição mobilizou recursos administrativos, econômicos, políticos, sociais e culturais que permitiram a expansão de uma das principais forças transformadoras que modela o mundo moderno: o capitalismo. O caráter móvel e inquieto da modernidade é explicado em grande medida como resultado do aspecto competitivo do capitalismo e do ciclo investimento-lucro-investimento que, combinado com a tendência geral de declínio do lucro, provoca contínua expansão do sistema. Nesse contexto, as empresas privadas são os agentes dominantes nas economias capitalistas. Em suas relações comerciais com os consumidores, entre si e com os Estados, as empresas dependem da produção para ter lucro. Daí a disseminação de sua influência trazer em sua passagem uma extensão global de mercados de bens e capitais; sua influência também expande a expropriação do trabalho e, conseqüentemente, as desigualdades.

Junto com essa expansão do mercado e, também, como resultado dos extraordinários avanços das tecnologias da informação e da comunicação, nos dias atuais, o poder se tornou extraterritorial, não mais limitado a determinados espaços. Para Bauman (2001), a anulação tecnológica das distâncias, em vez de homogeneizar a condição humana, tende a polarizá-la. Por um lado, ela emancipa certos seres humanos das restrições territoriais e, por outro, acorrenta a maior parte da população à localidade, miserável. Esses poucos privilegiados circulam por um mundo sem fronteiras e obstáculos, dando as ordens. Essa separação entre o poder e a política é chamada por Bauman (2000) de globalização.

A desintegração social que resulta dos poderes dissolventes da globalização é tanto uma condição quanto um resultado da nova técnica de poder: para que o poder tenha liberdade de fluir, o mundo deve estar livre de cercas, barreiras, fronteiras e barricadas. Qualquer rede densa de laços sociais e, em particular, uma que esteja territorialmente enraizada, é um obstáculo a ser eliminado. Depois da queda do Muro de Berlin, no final da década de 1990, dissolveu-se o último obstáculo a qualquer circulação “líquida”. O capital tornou-se extraterritorial, conferindo enorme poder aos seus proprietários. Esse é o processo da globalização. O significado mais profundo transmitido pela ideia da globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de

um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo. A globalização é a nova desordem mundial (BAUMAN, 1999: 67).

O capital não tem limites, tornou-se leve, desembaraçado e solto numa medida sem precedentes e seu nível de mobilidade espacial é, na maioria dos casos, suficiente para chantagear as agências políticas dependentes do território e fazê-las se submeter a suas demandas. Assim, na fluidez da modernidade, os Estados nacionais são cada vez menos capazes de pôr barreiras à livre circulação de capital, bens e serviços, a se tornar meros executores das forças econômicas (BAUMAN, 2000, 2001; DUPAS, 1999). Nos tempos líquidos da modernidade, onde o Estado passa a ser supérfluo – ou, então, somente útil quando a serviço do capital –, ganha força a mensagem de que “não há alternativa”, permitindo que o neoliberalismo se espalhe pelos mais diversos cantos do mundo e da vida social (BAUMAN, 2000: 105). Abalados por uma modernidade sólida – que prometeu e não resolveu importantes questões da humanidade – os laços que uniam os homens, em torno da solidariedade e da ideia de universalização, estão se dissolvendo (BAUMAN, 2001).

As forças “liqueficientes” da globalização e do neoliberalismo também transformaram as empresas privadas, especialmente as de grande porte. No período que se sucedeu à Segunda Guerra Mundial, os países desenvolvidos adotaram um modelo de produção em massa, chamado por muitos de fordista³⁵, que se caracteriza por uma organização da produção que separa a etapa de concepção da etapa de produção no processo de trabalho e por uma integração maciça dos trabalhadores na sociedade de consumo por meio de uma espécie de indexação dos aumentos de salários aos ganhos de produtividade. Essa partilha dos ganhos de produtividade é obtida por duas vias fundamentais: pela elevação dos salários diretos e pela criação e expansão de salários indiretos, ou seja, os benefícios sociais que permitem aos trabalhadores enfrentar os diversos riscos sociais decorrentes especialmente das consequências do não trabalho (i. é, desemprego, velhice, doenças, deficiências, gravidez e parto, infância, pobreza). Assim se conforma a cidadania social e, em última instância, o Estado Social (SANTOS, 1999c).

³⁵ A palavra “fordismo” foi cunhada nos anos de 1930 pelo marxista italiano Antonio Gramsci e pelo socialista belga Henri de Man para se referir a uma interpretação dos textos de Henry Ford, o fabricante de automóveis, como formuladores das premissas para uma importante transformação do capitalismo. Mais tarde, a palavra foi redescoberta por marxistas e, depois, pela escola francesa de regulação como nome para o modelo de desenvolvimento econômico efetivamente estabelecido nos países desenvolvidos depois da Segunda Guerra Mundial (Outhwaite e Bottomore, 1996).

Essa foi uma época próspera do capitalismo, chegando inclusive a ser batizada de “Trinta Gloriosos” pelo economista francês Jean Fourastié³⁶, tendo em vista que se estendeu por um período de cerca de trinta anos, de meados dos anos de 1940 a meados da década de 1970. Nesse período, o mundo viu sua renda real triplicar e seu comércio quadruplicar (REICH, 2007). Verificou-se grande estabilidade econômica e política, mediada pelo pacto democrático que possibilitou a redistribuição da renda. O sistema de produção de bens e serviços era, em geral, previsível e estável; era, também, concentrado em grandes conglomerados de empresas integradas verticalmente. O Estado Social e a cidadania que lhe corresponde possibilitaram o “afrouxamento” do *status* de pura mercadoria das relações de trabalho. É o que Esping-Andersen batizou de desmercantilização: “A desmercantilização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991: 102). Nesse sentido, a desmercantilização fortalece o trabalhador e enfraquece a autoridade absoluta do empregador. Isso porque reduz-se a dependência das pessoas do mercado de trabalho, fazendo com que os trabalhadores estejam, de certa forma, protegidos das livres forças da oferta e da demanda na determinação das suas condições de trabalho e de remuneração. A ideia de desmercantilização pressupõe, pois, uma ampla difusão do assalariamento como forma dominante da relação capital-trabalho. Assim, o capitalismo procede a uma verdadeira operação de alquimia: os poderes da propriedade privada são conservados, ao mesmo tempo em que a desmercantilização permite fazer face aos acasos da existência. A cobertura é assegurada por meio de um sistema de garantias jurídicas, isto é, sancionadas pelo Estado de direito.

A partir do pós-Segunda Guerra Mundial, devido à Guerra Fria, os Estados Unidos desenvolveram um conjunto de tecnologias nas áreas de microeletrônica, computadores e telecomunicações que iriam transformar profundamente o modo de produção fordista. Nos anos de 1970, essas tecnologias foram sendo incorporadas à produção de bens e serviços, baixando os custos de produção e possibilitando, assim, a emergência de novas empresas nos setores de transporte, comunicação, indústria e finanças. Diante do acirramento da concorrência, o sistema de produção em massa ficou rígido e dispendioso. A empresa teve de mudar seu modelo organizacional para adaptar-se às condições de imprevisibilidade introduzidas pela rápida transformação econômica e tecnológica: a palavra de ordem passou a

³⁶ A esse respeito, ver Castel (1998: 500). Note-se que para Reich (2007) esse período não pode ser considerado tão “glorioso” assim, pois as mulheres, os negros e as minorias étnicas continuavam delegados à cidadãos de segunda classe. E mais: os comunistas foram perseguidos implacavelmente. Reich batizou essas três décadas de “Anos Não Muito Dourados” (*Not Quite Golden Ages*).

ser flexibilização da produção, que foi descentralizada para unidades espalhadas em todo o mundo, conferindo-lhes certa autonomia, estimulando, inclusive, a concorrência entre si. Paralelamente à transnacionalização das empresas e sua conseqüente desterritorialização, cresce o movimento de desregulamentação e de privatização, em grande parte impulsionado pela crise de rentabilidade que eclodira nessa época. Assim, nasce o que Reich (2007) batizou de “supercapitalismo”, que associa à trilogia “tecnologia, globalização e desregulamentação” a cumplicidade de consumidores e investidores, que também saíram ganhando com a diminuição dos preços e o aumento dos valores das ações. A redução dos custos se faz graças à tecnologia, mas, sobretudo, devido ao enfraquecimento da capacidade de regulação dos Estados e a enorme precarização do mercado de trabalho. Para Reich, a conta está sendo paga pelo trabalhador e pela democracia.

A empresa do supercapitalismo é a transnacional (TNC), que emerge nessa era pós-fordista como detentora do poder desterritorializado e desregulamentado da modernidade líquida. Sua capacidade de influência é enorme. As transnacionais se expandiram extraordinariamente a partir dos idos de 1970: em 1969 existiam em torno de 7 mil delas e, em 2006, seu número pulou para mais de 70 mil, com cerca de 800 mil subsidiárias espalhadas em todo o mundo (UNCTAD, 2007; JAKOBSEN, 2006). Para se ter ideia do poder das transnacionais, segundo a UNCTAD, em 2000, 29 das 100 maiores economias do mundo eram transnacionais; as demais, 71, eram países. Conforme pode ser observado na *Tabela 1.1*, a Exxon Mobil, maior empresa global naquela ocasião, segundo a metodologia da UNCTAD, correspondia a 45ª economia do mundo. Sua riqueza – calculada em valor agregado de modo a poder compará-la com a riqueza de países – era semelhante à do Chile ou do Paquistão. A General Motors, segunda no *ranking* das transnacionais e 47ª economia, possuía uma riqueza equivalente à do Uruguai, da República Dominicana e da Guatemala somadas. Destaque-se, ainda, que o poder das transnacionais não para de crescer: em 1990, as TNCs representavam 3,5% do PIB mundial; dez anos depois, esse percentual elevou-se para 4,3%, o que significa um aumento de 23% em apenas dez anos (UNCTAD, 2002b).

Tabela 1.1 – O poder das maiores transnacionais (TNCs) na economia global, em 2000*Em bilhões de dólares*

Ranking	País ou TNC	Valor agregado	Ranking	País ou TNC	Valor agregado
1	Estados Unidos	9810	51	República Tcheca	51
2	Japão	4765	52	Emirados Árabes	48
3	Alemanha	1866	53	Bangladesh	47
4	Reino Unido	1427	54	Hungria	46
5	França	1294	55	Ford Motors	44
6	China	1080	56	Damler Chrysler	42
7	Itália	1074	57	Nigéria	41
8	Canadá	701	58	General Electric	39
9	Brasil	595	59	Toyota Motor	38
10	México	575	60	Kuwait	38
11	Espanha	561	61	Romênia	37
12	Coréia do Sul	457	62	Shell	36
13	Índia	457	63	Marrocos	33
14	Austrália	388	64	Ucrânia	32
15	Holanda	370	65	Siemens	32
16	Taiwan	309	66	Vietnã	31
17	Argentina	285	67	Líbia	31
18	Rússia	251	68	BP	30
19	Suíça	239	69	Wal Mart	30
20	Suécia	229	70	IBM	27
21	Bélgica	229	71	Wolkswagen	24
22	Turquia	200	72	Cuba	24
23	Áustria	189	73	Hitachi	24
24	Arábia Saudita	173	74	Total/Elf	23
25	Dinamarca	163	75	Verizon Communications	23
26	Hong Kong	163	76	Matsushita Electric	22
27	Noruega	162	77	Mitsui	20
28	Polônia	158	78	E. ON Power and Gas	20
29	Indonésia	153	79	Oman	20
30	África do Sul	126	80	Sony	20
31	Tailândia	122	81	Mitsubishi	20
32	Finlândia	121	82	Uruguai	20
33	Venezuela	120	83	República Dominicana	20
34	Grécia	113	84	Tunísia	19
35	Israel	110	85	Phillip Morris	19
36	Portugal	105	86	Eslováquia	19
37	Iran	105	87	Croácia	19
38	Egito	99	88	Guatemala	19
39	Irlanda	95	89	Luxemburgo	19
40	Singapura	92	90	SBC Communications	19
41	Malásia	90	91	Itochi	18
42	Colômbia	81	92	Cazaquistão	18
43	Filipinas	75	93	Eslovênia	18
44	Chile	71	94	Honda	18
45	Exxon Mobil	63	95	Exl	18
46	Paquistão	62	96	Nissan	18
47	General Motors	56	97	Toshiba	17
48	Peru	53	98	Síria	17
49	Algeria	53	99	GlaxoSmithKline	17
50	Nova Zelândia	51	100	BT	17

Fonte: UNCTAD (2002b).

Concomitantemente às forças liqueficientes da globalização e do neoliberalismo, o enfraquecimento da intervenção do poder público no campo social, iniciado em meados dos anos de 1970, foi reforçado por um fator endógeno, da produção de um paradoxo interno que Rosanvallon (1992: 41) nomeia de “crise da solidariedade mecânica”: o Estado Social, como agente central da redistribuição e, conseqüentemente, responsável pela gestão da solidariedade, acaba substituindo os laços sociais de ajuda mútua, que outrora asseguravam as proteções sociais. Essa gigantesca máquina de indenizações sociais acaba sendo percebida pela sociedade como um dado, como uma estrutura autônoma e independente que, de forma “mecânica”, faz funcionar o sistema, recolhendo os recursos de um lado via os mecanismos de arrecadação (tributos, contribuições etc.) e oferecendo, do outro, bens e serviços públicos. Assim, cortado das relações sociais reais que a estruturam, a organização da solidariedade que esse Estado promove acaba ficando abstrata: o Estado Social procede “mecanicamente” a um verdadeiro embaralhamento das relações sociais. Esse contexto aguça um individualismo, que Castel (1998: 507) chama de “duvidoso”, fazendo com que as reivindicações das pessoas e dos grupos sociais para diminuir ou limitar suas contribuições financeiras à conformação do Estado Social sejam totalmente dissociadas dos seus valores fundantes, especialmente o da solidariedade³⁷. Daí corre-se o risco de que a vida social seja vivida como um *struggle for life* (CASTEL, 1998: 509).

Santos (1999c) acrescenta que o processo de atrofia do Estado Social também resulta de sua incapacidade em oferecer respostas satisfatórias a demandas da sociedade que foram ganhando corpo a partir do último quartel do século XX. Tais demandas se originam em opressões que extravasam as relações de produção e nem sequer são específicas delas, como a poluição e a destruição do meio ambiente, o machismo, o racismo, o fundamentalismo e a violação de direitos humanos. Além disso, a estrutura rígida das rotinas em geral impessoais do Estado Social não deixou muito espaço para o exercício da autonomia e da criatividade. Com isso, boa parte dos cidadãos distanciou-se dessa forma de exercer o poder público, contribuindo para acirrar a crise de solidariedade.

Com a globalização do capital e das finanças e o enfraquecimento do Estado Social, a centralidade do trabalho como via de acesso à cidadania social é brutalmente recolocada em questão. A sociedade fluída tem pouca necessidade de mão de obra industrial em massa e, por

³⁷ Rosanvallon (1995) dá o exemplo dos avanços obtidos no campo da medicina e da genética que possibilitam personalizar os riscos e, assim, diferenciar o atendimento, pois, agora, pode-se saber, de antemão, que uns vão custar mais caro do que outros para o sistema de proteção social. A associação desses avanços tecnológicos com a crise da solidariedade mecânica possibilita a abertura de um debate na sociedade de por que um grupo de pessoas, saudáveis e que se cuida, vai ter que pagar por outros grupos, portadores de doenças graves herdadas ou que não se cuidam (obesos, fumantes, portadores do vírus HIV/Aids, usuários de drogas, entre outros).

isso, rompeu sua dependência em relação ao trabalho, como diz Bauman (2001: 171), “se desengajou unilateralmente”. Pode-se dizer que tal processo de “desengajamento” iniciou-se em meados dos anos de 1970, com a crise do regime fordista. A partir desse momento, a reprodução e o crescimento do capital, dos lucros e dos dividendos, bem como a satisfação dos acionistas, passaram a tornar-se cada vez mais independentes de qualquer comprometimento local com o trabalho. É claro que a independência não é completa e o capital não é tão volátil como gostaria de ser. Fatores territoriais, incluindo Estados, ainda podem colocar alguns limites à liberdade de movimento do capital.

Com a fluidez do poder e sua separação da política, o espaço público está cada vez mais vazio de questões públicas. Os indivíduos estão gradualmente sendo despidos de sua armadura protetora da cidadania e as fronteiras entre o público e o privado se embaralham. Nesse cenário, as pontes entre a vida pública e a privada estão progressivamente sendo destruídas: não há maneira óbvia e fácil de traduzir preocupações pessoais em questões públicas e, inversamente, de discernir e apontar o que é público nos problemas privados (BAUMAN, 2000). Diante disso, aguça-se o processo de individualização que leva os indivíduos a despegar-se de projetos coletivos e a buscar construir biografias próprias (BECK, 2003). A individualização é altamente funcional às instituições da modernidade líquida, pois o empresário pode hoje descarregar sobre o indivíduo a coerção da auto-exploração e a auto-opressão, sem que este ofereça qualquer resistência.

Em torno desse processo de individualização se desenvolvem e expandem a sociedade de consumo e sua doença em tempos de modernidade líquida, o consumismo³⁸. Na sociedade de hiperconsumo e de suas “relações de trocas pagas”³⁹, o jogo do consumidor não é tanto o de acumular bens materiais, mas é, sobretudo, o prazer de uma sensação nova, ainda não experimentada, que representa a compra de alguma coisa. Reforçado pelos valores em contínua expansão do neoliberalismo e pelo progressivo desinteresse de muitos em relação à cidadania social, ele aparece como o grande fundamentalismo do nosso tempo, porque alcança e envolve toda gente. Os consumidores são acumuladores de sensações e acabam tiranizados por elas conforme destaca Milton Santos (2000: 48):

Atualmente, as empresas hegemônicas produzem o consumidor antes mesmo de produzir os produtos. Um dado essencial do entendimento do consumo é que a produção do consumidor, hoje, precede à produção dos bens e dos serviços. Então, na cadeia causal, a chamada autonomia da produção cede lugar ao despotismo do consumo.

³⁸ A esse respeito, ver Barcellos (2008).

³⁹ Barcellos, op. cit.

Quando o Estado reconhece a prioridade e a superioridade das leis do mercado sobre as outras, o cidadão transforma-se em consumidor – e o consumidor demanda mais e mais proteção, enquanto aceita cada vez menos a necessidade de participar no governo do Estado. O resultado global são as atuais condições fluidas de anomia generalizada e rejeição das normas em todas suas versões (BAUMAN, 1999, 2000).

Nesse contexto, a cidadania se redefine como escolha privada do consumidor, em vez da participação civil, causando a erosão do conceito e da prática da vida pública. A referência à cidadania não desaparece, mas reduz-se praticamente à participação nas eleições e a alguma ajuda privada que se possa dar a quem passe necessidades. A diferença entre a identidade individual e a identidade coletiva tende a confundir-se completamente. A sentença de morte do Estado Social nunca foi oficialmente pronunciada e muito menos chegou às manchetes dos jornais, mas o seu destino foi selado quando surgiu a sociedade de consumo, o eterno desejo em busca de uma satisfação nunca alcançada. O aspecto mais notável da política contemporânea é sua pouca relevância, seu conformismo. Assim, a aversão à autolimitação, o conformismo generalizado e a resultante insignificância da política têm seu preço: o sofrimento humano.

Essa anomia social oriunda da economia de mercado caracteriza o que Castel (1998, 2000a) chama de “questão social” dos tempos de hoje: trata-se do questionamento da função integradora do trabalho na sociedade. Uma desmontagem do sistema de proteções e garantias que foram vinculadas ao emprego e uma desestabilização, primeiramente, da ordem do trabalho, que repercute como espécie de choque em diferentes setores da vida social, para além do mundo do trabalho propriamente dito. Trata-se do processo de precarização da sociedade salarial, da sua remercantilização. Essas transformações em curso estão impelindo um número crescente de pessoas a uma espécie de “individualismo negativo”, por carência, pois perde-se rapidamente o suporte ou a esperança (para os que não são assalariados) de uma condição salarial, o que, por seu turno, contribui também para perder a possibilidade de controlar o futuro.

Nesses tempos de modernidade líquida, a dissolução do Estado Social ganha dramaticidade, pois a própria ideia de progresso perdeu coesão diante da perda da centralidade do trabalho. É por este motivo que para Castel (1998), a questão social é “nova”. Mendigos, pedintes, vagabundos e marginais, a chamada “classe perigosa”, povoaram historicamente os espaços sociais, constituindo universos estigmatizados que atravessaram séculos. Eles eram pobres e desgarrados da sociedade, por ser considerados ociosos e, portanto, “inaptos ao trabalho” e sem qualquer pertencimento comunitário. As formas de integração foram diversas desde a repressão, passando pela filantropia até o Estado Social.

Mas hoje, até os aptos ao trabalho, os educados e adaptados à sociedade moderna, não encontram lugar no mercado de trabalho. A profunda ruptura de pertencimento e de vínculo societal que essa nova questão social apresenta resulta numa precariedade generalizada que torna o futuro, como sugere Bourdieu (1997: 427), “suspenso por um fio”.

Para Bauman (2001), a precariedade articula a experiência combinada do tripé: instabilidade (de posição, de ativos, de emprego, de afeto), incertezas (em relação à sua continuidade, a sua sobrevivência) e insegurança (do corpo, da vizinhança, da comunidade). Nesse mundo de luta generalizada, o desempenho obediente das tarefas estabelecidas pelas empresas deve alicerçar-se nessa esmagadora sensação de incerteza paralisante, no medo, no estresse e na ansiedade nascidos da incerteza. E, como último recurso, há a permanente ameaça de demissão de todos os níveis da hierarquia – o que significa a perda do meio de subsistência, dos títulos sociais, do lugar na sociedade e da dignidade humana que os acompanha. Essa violência estrutural do desemprego, do emprego precário e da ameaça de demissão é o que resulta da separação entre poder e política (BAUMAN, 2000). E assim, como escreve Bauman (2001), a sociedade de consumo associada às políticas de “precarização” conduzida pelos operadores dos mercados de trabalho acabam encontrando eco e sendo reforçadas pelas contingências da vida. Ambos movimentos convergem para o mesmo resultado: o enfraquecimento e a progressiva decomposição dos laços construídos em torno da cidadania social.

E mais: a expansão da sociedade de consumo associada à expansão da precarização gera uma frustração que, por seu turno, solapa ainda mais qualquer esperança de manutenção de laços sociais. Para Milton Santos, jamais houve na história um período em que o medo fosse tão generalizado e alcançasse todos os espaços da vida social: medo do desemprego, medo da fome, medo da pobreza, medo da violência, medo do outro. Segundo o autor (2000: 58),

Tal medo se espalha e se aprofunda a partir de uma violência difusa, mas estrutural, típica do nosso tempo, cujo entendimento é indispensável para compreender, de maneira mais adequada, questões como a dívida social e a violência funcional, hoje tão presentes no cotidiano de todos.

A situação de precarização que passa a afetar bilhões de pessoas no planeta, seja porque já estavam nela ou porque foram jogados nela, assusta; deixa de ser um fato isolado e ocasional e passa a ser um dado generalizado e permanente. Os mecanismos por trás da fabricação da precariedade oriunda do tripé “instabilidade, incerteza e insegurança” são amplamente globalizados, estando, portanto, fora do alcance das instituições políticas existentes, notadamente fora do alcance das autoridades estatais eleitas. A insegurança sobre

como ganhar a vida, somada à ausência de uma institucionalidade confiável, capaz de tornar essa situação menos insegura, constitui-se num processo de retroalimentação contínuo da precariedade. Cada indivíduo sofre a ansiedade por conta própria como problema privado, como resultado de falhas pessoais. Nesse contexto, como observa Beck (1997), as pessoas são convocadas a buscar soluções biográficas para contradições sistêmicas. Esse círculo vicioso contribui para enfraquecer as resistências à opressão, fragilizando os movimentos sociais e, particularmente, os movimentos sindicais, diante da perda de centralidade do trabalho. Vê-se, pois, que os detentores do poder não têm o que temer e, dessa forma, não sentem necessidade de manter as custosas instituições que conformam o Estado Social e que, até recentemente, mantinham a coesão social. Em meio a incerteza e a insegurança, a disciplina (ou antes, a submissão à condição de que “não há alternativa”) anda e se reproduz por conta própria (BAUMAN, 2003: 142 e 143).

O colapso das demandas coletivas por redistribuição e sua substituição por laços superficiais, efêmeros ou que acabam acirrando as desigualdades, associados à extraordinária expansão da precariedade e da incerteza, estão intimamente relacionados. Não há nada de acidental nessa associação. Libertar as demandas sociais de seu conteúdo redistributivo permite que a crescente ansiedade individual e o medo gerados pela precariedade da vida na modernidade líquida sejam canalizados para fora da área política – único território onde poderiam se cristalizar numa ação redentora e radical – tornando cada vez mais difícil reunir as problemáticas sociais numa efetiva ação coletiva e, assim, tornando o Estado Social cada vez mais desnecessário.

1.3.2 As contradições da modernidade líquida e as possibilidades resultantes

As ambivalências, as tensões e as contradições que caracterizam os tempos de modernidade líquida abrem possibilidades que devemos explorar, porque somos modernos. Como escreve Bauman (2000: 37), ser moderno significa ser incapaz de parar e de ficar parado. Ser moderno significa estar sempre à frente de si mesmo, num estado de constante transgressão; ser moderno também significa ter uma identidade que só pode existir com um projeto não realizado. A “modernidade líquida” traz, ainda, o entendimento de uma permanente revisão, pois, como “modernidade”, se caracteriza pela superação de seus próprios fundamentos e, como “líquida” expressa um momento de crise de seus elementos constitutivos anteriores, mas, também, de possibilidades. Na fase líquida da modernidade, os processos “derretem” os “sólidos”, transformam-nos em fluidos para, depois, transformá-los em outros sólidos. Trata-se de uma autotransformação complexa e ambivalente, cujos

resultados ninguém pode prever e antecipar, um processo pelo qual a modernidade será forçada à abertura, à adoção de outra visão de mundo, à autocrítica e, talvez, até mesmo, à autorrenovação, inclusive no âmbito institucional. É nesse contexto que se estruturam as parcerias entre organizações governamentais e empresas privadas para combater a pobreza.

Assim, se por um lado, como vimos até agora, existe uma alta probabilidade de involução diante do esfacelamento e da transformação das instituições da fase sólida da modernidade, como o Estado, o Estado Social, a cidadania social, os partidos políticos e os sindicatos, de outro, verificamos brechas e fissuras nesse movimento que podem alterar seu curso. Identificamos quatro contramovimentos que, a depender de sua intensidade, podem mudar os rumos dessa fase líquida da modernidade.

O primeiro deles refere-se às dramáticas consequências resultantes da implementação da agenda global de desregulamentação, privatização e liberalização. Não somente não foram alcançados os patamares de crescimento econômico prometidos, como acabou gerando, como vimos, uma tal precarização dos laços sociais, tanto em âmbito nacional quanto global, que a coesão social está profundamente abalada. E mais: os países que estão apresentando os melhores resultados do ponto de vista econômico são justamente os que menos seguiram a “Cartilha Neoliberal”, como a China e a Índia. Os desastrosos resultados da globalização e do neoliberalismo podem ser verificados na multiplicação de crises que eclodem na primeira década do século XXI: crise ambiental e climática, crise energética, crise dos preços dos alimentos e crise financeira. Ainda que o neoliberalismo continue conservando posição de poder, seus argumentos estão progressivamente se esgotando. Uma expressão clara desse limite pode ser verificada na recente declaração do Presidente francês Nicolas Sarkozy, conhecido defensor das elites globais, em relação à crise financeira desencadeada nos Estados Unidos em 2008: “A ideologia da ditadura dos mercados e a impotência pública morreram com a crise financeira e, frente a isso, se desenha uma nova relação entre a democracia e a economia”⁴⁰. Vê-se que os efeitos perversos resultantes do neoliberalismo e próprios da modernidade líquida acabam gerando um “efeito bumerangue”: mais cedo ou mais tarde, aqueles que espalharam insegurança, incerteza e instabilidade não conseguem escapar das consequências de seus atos. Aí começam a cair os valores de suas ações, a marca da empresa é ameaçada, o medo atinge as vidas e os sonhos dos ricos e, então, começa a mudar o modo de pensar. Essa mudança de pensamento ganha densidade, porque a individualização tem

⁴⁰ Citação extraída do Globo On Line, de 23 de outubro de 2008: “Sarkozy cria fundo estratégico de investimentos e pede que europeus o imitem”.

outra faceta, que Beck (2003) chama de experimental-social ou altruísta. Conforme destaca Nogueira (2007: 50), “Essa ‘segunda’ individualização articula-se com democratização”.

Assim, chegamos a segunda contradição que diz respeito às tensões que atravessam a individualização. Com efeito, para além da individualização neoliberal, existe outra, que é realizada e praticada no sentido de as pessoas desenvolverem uma sensibilidade para os contextos sociais, de perceberem a individualização como necessidade, tarefa e aventura para redescobrirem o social e com ele se harmonizarem com o resto do mundo. As pessoas que experimentam esse sentimento escutam os outros e percebem suas necessidades, tanto que só conseguem organizar a própria vida enredando-se com os outros (BECK, 2003). Essa individualização, altruísta ou social-experimental, associada à exclusão social de grupos inteiros da população global, levanta a questão da responsabilidade, e a opinião pública mundial passa a problematizar cada vez mais o caráter unidimensional do pensamento e da política neoliberais, em diversos espaços da vida social: nos domicílios, nas organizações da sociedade civil, nas escolas e nas universidades, nos sindicatos e nas ruas, entre outros. Assim, ainda que as instituições políticas tradicionais da modernidade sólida tenham sido esvaziadas, espraia-se um processo que Beck (2003) chama de subpolitização. Emerge uma pluralização de lugares políticos para além dos partidos tradicionais: a política se diversifica na sociedade em múltiplos espaços de participação e controle democráticos. Isso não significa, necessariamente, que já se tenha implementado uma política adequada, mas em muitas partes do planeta se pergunta: como viabilizar uma outra globalização, socialmente justa e ambientalmente sustentável?

A terceira contradição tem a ver com as externalidades da globalização. Pois é, os mesmos avanços nas tecnologias da informação e da comunicação que impulsionaram a globalização do capitalismo neoliberal, também alimentaram a criação e a expansão de um movimento de resistência, um contramovimento, ainda muito frágil, de uma outra globalização. Um conjunto de movimentos sociais, organizações e práticas se encontram, por toda parte, lutando contra injustiças, desigualdades e discriminações. Conforme ressalta Santos (2002a), a globalização neoliberal constitui-se num importante fator explicativo dos processos econômicos, sociais, culturais e políticos das sociedades nacionais contemporâneas. Contudo, apesar de hegemônica, essa globalização não é única. De acordo com o autor (SANTOS, 2002a: 13):

De par com ela e em grande medida por reação a ela está emergindo uma outra globalização, constituída pelas redes e alianças transfronteiriças entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais que nos diferentes cantos do globo se mobilizam para lutar contra a exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas públicas, a destruição do meio ambiente e da biodiversidade, o

desemprego, as violações dos direitos humanos, as pandemias, os ódios interétnicos produzidos direta ou indiretamente pela globalização neoliberal.

Há, assim, prossegue o autor, uma globalização alternativa, contra-hegemônica. Essa globalização é apenas emergente: ela nasce do próprio enfraquecimento do Estado, provocado pela globalização neoliberal. Como escreve Dupas (2003: 92), “Embora desordenada e fragmentada, surge uma nova *voz das ruas*”. Ainda que despontem como um movimento de resistência à nova ordem global, não se sabe ao certo qual será seu futuro. Entretanto, devido à fragilidade das instituições que fazem as leis e daquelas que fazem cumprir a lei, abre-se um flanco para as transnacionais que, em muitos casos, não têm como se proteger das ações dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, especialmente daqueles que têm domínio e acesso aos meios de comunicação de massa.

As organizações da sociedade civil podem atingir os calcanhares de Aquiles dos conglomerados transnacionais, pois estes não possuem mecanismos de proteção contra os ataques dessas organizações. Essa dialética no espaço transnacional significa que as empresas são obrigadas a empregar as mais diversas estratégias, conforme ressalta Beck (2003). Podem tentar uma estratégia de confronto, mas isso as expõe a riscos consideráveis. Afinal, elas atuam em um vácuo de legitimação capaz de desembocar rapidamente no colapso dos seus mercados. Elas podem, ao contrário, tentar encetar alguma forma de diálogo com esses grupos da sociedade e, com isso, criar novas regulamentações. Mas, à medida que fazem isso, são obrigadas a observar determinados padrões ambientais, econômicos e sociais e a se sujeitar, cada vez mais, a uma lógica e a uma dinâmica próprias, nas quais os aparentemente todo poderosos agentes do mercado passam permanentemente pelo crivo de novos movimentos sociais legitimados que, por sua vez, têm a possibilidade de usar o espaço livre de jurisdição para lhes obrigar a importantes concessões.

Essa “outra globalização” tem encontrado eco em brechas que se abriram no sistema político global formado pelas Nações Unidas. Ainda que também fortemente golpeadas pela onda desregulamentadora e privatizante, as instituições do Sistema ONU acabaram realizando, nas décadas de 1990 e 2000, uma série de cúpulas e de conferências em diversas áreas, tais como meio ambiente, desenvolvimento social, alimentação e segurança alimentar, população, gênero, raça/etnia, juventude, criança, migração, saúde, educação e financiamento para o desenvolvimento⁴¹. Esses eventos não somente envolveram, direta ou indiretamente,

⁴¹ As principais Conferências, Cúpulas ou Assembleias da ONU nos anos de 1990 e 2000 estão listadas no quadro a seguir que elaboramos a partir de diversas fontes:

diversos atores da sociedade civil como produziram um conjunto de espaços públicos de debates, de normas e de convenções que vêm contribuindo para minimizar os efeitos da desregulamentação e da liberalização.

Por fim, mencionam-se as próprias ambivalências e ambiguidades da sociedade de consumo que constitui-se em sistema de dominação que permeia a sociedade em tempos de modernidade líquida e também representa um espaço de conflito social. Esse é o caso dos organismos de defesa do consumidor que nasceram, justamente, dos excessos da desregulamentação e da privatização. Ao mesmo tempo em que é construído e manipulado como objeto pelo sistema produtivo, o consumidor se transforma, pela interiorização dos seus direitos (i. é, processos de subpolitização), em ator ativo que estende os direitos de cidadania ao sistema produtivo. As organizações de consumidores passaram a participar da definição de temas que anteriormente pertenciam quase que exclusivamente ao âmbito do Estado ou da empresa. Sua força vem de sua centralidade como ator da modernidade líquida. Como um dos

Tema	Local	Ano de realização
Criança	Nova York/USA	1990
Países Menos Desenvolvidos	Paris/França e Bruxelas/Bélgica	1990, 2001
Desenvolvimento Sustentável	Rio de Janeiro/Brasil, Joanesburgo/África do Sul	1992, 1997 e 2002
Comércio e Desenvolvimento	Cartagena/Colômbia, Midrand/África do Sul, Bangkok/Tailândia, São Paulo/Brasil, Accra/Ghana	1992, 1996, 2000, 2004 e 2008
Direitos Humanos	Viena/Áustria	1993
População	Cairo/Egito, Nova York/USA	1994, 1999
Desenvolvimento Social	Copenhague/ Dinamarca	1995
Gênero	Beijng/China	1995
Assentamentos Humanos (Habitat)	Istambul/Turquia	1996
Alimentação e Segurança Alimentar	Roma/Itália	1996, 2002 e 2008
Educação	Dakar/Senegal	2000
Declaração do Milênio	Nova York/USA	2000
Hiv/Aids	Nova York/USA	2001 e 2008
Racismo	Durban/África do Sul	2001
Financiamento para o Desenvolvimento	Monterrey/México	2002
Terceira Idade	Madri/Espanha	2002
Informação e Comunicação	Geneva/Suíça, Tunis/Tunísia	2003 e 2005
Saúde	A Organização Mundial de Saúde (OMS) organiza assembleias anuais com os países bem como Conferências Globais na Prevenção à Saúde (1991, 1997, 2000 e 2005)	
Trabalho	A Organização Internacional do Trabalho (OIT) organiza assembleias anuais com os países e representantes dos trabalhadores e dos empregadores	

Fontes: <http://www.un.org/esa/devagenda/index.html>, <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/en>, <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3375&lang=1>, http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/lang--en/index.htm

principais agentes do “supercapitalismo”, o consumidor é frequentemente lesado pelas empresas privadas e, por isso, se organiza para proteger seus direitos. A constituição do consumidor como sujeito social é um longo processo histórico no qual a experiência americana, berço do supercapitalismo, figura como matriz; mas à medida que se globaliza, adquire características locais.

Com vimos ao longo desse item sobre o contexto histórico-conceitual no qual se inserem as parcerias, as transformações sociais provocadas pela globalização e pelo neoliberalismo causam uma desarticulação social de enormes proporções, esgarçando o tecido social até então vigente: é o nosso “moinho satânico”⁴² dos tempos de modernidade líquida. Nesse sentido, o “princípio de proteção social” de Polanyi (1980) é uma ferramenta atual para ajudar a entender os dias de hoje. As contradições e as tensões que atravessam nossas sociedades ocidentais criam as condições para se formular a hipótese de que o conceito de uma sociedade desregulada e privatizada é utópico e de que seu progresso será obstruído pela autoproteção realista da sociedade. Entretanto, as possibilidades ambíguas e ambivalentes que se abrem na modernidade líquida nos fazem vislumbrar diferentes formas de intervenção para enfrentar a questão social. É o que veremos no próximo item.

1.4 Dois modelos-tipo de intervenção no social: o da responsabilidade e o da solidariedade ampliada

1.4.1 O tipo ideal

Diante das características da modernidade líquida nos perguntamos, considerando nosso objeto de investigação, de que forma os poderes públicos, em seus diferentes âmbitos de atuação (locais, nacionais, regionais e internacionais), associam-se a empresas privadas para enfrentar a pobreza, a exclusão e a crescente sensação de desesperança que se espalham pelo mundo, ameaçando a coesão social. Mas, para poder responder a essa indagação precisamos, antes, verificar, de maneira mais geral, como as sociedades contemporâneas vêm buscando se organizar para não ser aniquiladas pela ameaça de fratura social que acompanha o fenômeno da globalização. Quais são os laços de pertencimento social que vêm sendo construídos para garantir uma vida em sociedade pacífica?

⁴² No seu livro *A Grande Transformação*, Polanyi discute as dramáticas consequências sociais resultantes da Revolução Industrial e, para tanto, faz a seguinte pergunta: “Que ‘moinho satânico’ foi esse que triturou os homens transformando-os em massa?” (POLANYI, 1980: 51).

É sabido que o processo de institucionalização da ajuda aos pobres acompanha o modo de produção capitalista. Na modernidade, os mecanismos de combate à pobreza resultam da permanente tensão entre as dimensões da igualdade e da liberdade. Como lembra Jaccoud (2001), à afirmação da soberania do indivíduo, base do projeto político das sociedades modernas e fundamento do governo representativo, corresponde a afirmação da igualdade como valor e como fonte de liame social. A contradição entre os processos de autonomia e de igualdade dos indivíduos – reafirmados na esfera política, mas negados na esfera econômica – baliza as percepções sobre a pobreza e a miséria e as formas de enfrentá-las. Entre a economia – que produz riqueza, mas também pobreza – e a política – que emancipa o indivíduo e o transforma tanto em fonte de legitimidade do poder político quanto em sujeito de direitos inalienáveis e universais – aparece a necessidade de intervir no campo social, de definir mecanismos que possibilitem enfrentar a miséria e as desigualdades que o capitalismo produz e estabelecer os laços sociais que mantêm sua coesão. Ainda que certamente existam diversos modelos de intervenção sobre o social, propomo-nos aqui a analisar dois deles: de um lado, a resposta neoliberal à questão social, cujo modelo-tipo é o da responsabilidade e, de outro, uma resposta (neo)socialista cujo modelo-tipo é o da solidariedade ampliada.

Recorremos ao conceito weberiano de tipo ideal, de modo a tentar identificar os traços “típicos” encontrados em diferentes formas de intervenção sobre o social existentes em tempos de modernidade líquida. Trata-se de um instrumento de ordenação da realidade que serve como “guia” para a compreensão do nosso objeto de estudo, isto é, das contradições verificadas no processo de institucionalização das parcerias que organizações governamentais celebram com empresas privadas para combater a pobreza. O tipo ideal está longe de qualquer imposição normativa dos fenômenos que se propõe a estudar; ele corresponde a uma *démarche* que abstrai de fenômenos concretos o que existe de particular, constituindo, assim, um conceito individualizante ou, nas palavras do próprio Weber, um “conceito histórico concreto”. Para Weber (1999: 137),

Obtém-se um tipo ideal, acentuando unilateralmente um ou vários pontos de vista, encadeando uma multidão de fenômenos isolados, difusos e discretos que se encontram ora em grande número ora em pequeno número até o mínimo possível, que se ordenam segundo os anteriores pontos de vista escolhidos unilateralmente para formarem um quadro de pensamento homogêneo.

Um tipo ideal é construído pela abstração e pela combinação de um indefinido número de elementos que, embora encontrados na realidade, são raramente ou nunca descobertos nessa forma específica. Um tipo ideal não é nem uma “descrição” de um aspecto definido da realidade, nem, segundo Weber, é uma hipótese; mas ele pode ajudar tanto na descrição como

na explicação e na compreensão. Um tipo ideal não é “ideal” em sentido normativo: ele não traz a conotação de que sua realização seja desejável. Um tipo ideal é um “puro tipo” no sentido lógico e não exemplar. A criação de tipos ideais não é um fim em si mesmo e o único propósito de construí-los é para ajudar na interpretação das contradições que perpassam a celebração de parcerias entre organizações governamentais e empresas privadas no combate à pobreza no Brasil. É verdade que, diante da complexidade e da heterogeneidade dos fenômenos sociais, os esquemas classificatórios não abrangem todo o espectro de relações a que se referem e correm o risco de simplificações excessivas. Entretanto, apesar de limitar a análise, os tipos-ideais têm papel importante quando auxiliam o pesquisador a se aproximar da realidade.

De modo a buscar manter coerência metodológica e analítica, propomo-nos, neste capítulo, a estruturar os dois modelos-tipo escolhidos em torno das principais categorias criadas por Kingdon (1984) e adaptadas por Carvalho et al. (2006). Ou seja, tratamos de identificar para cada um dos modelos-tipo – o da responsabilidade e o da solidariedade ampliada – qual o problema central que buscam enfrentar, quais as motivações e os interesses que fundamentam tais abordagens e quais as principais instituições representativas dessa forma de conceber a coesão social. Note-se que a categoria “contexto” não será aqui tratada, pois foi detalhadamente abordada no item anterior quando discutimos o que representa a fase líquida da modernidade para as sociedades contemporâneas. A seguir, apresentamos um quadro-síntese das principais características dos dois modelos-tipo que desenvolveremos ao longo deste item:

Quadro 1.4 – Síntese das principais características dos modelos-tipo da responsabilidade e da solidariedade ampliada

Categorias (Kingdon, 1984 adaptado por Carvalho et al., 2006)	Modelo-tipo da responsabilidade (Ewald, 1996; Procacci, 1993; Nogueira, 2003)	Modelo-tipo da solidariedade ampliada (Fraser, 1997, 1998, 2001, 2002, 2003, 2005a, 2005b, 2007; Nogueira, 2003)
Problema	O problema central é o da pobreza visto como fenômeno natural, o preço a ser pago pela eficiência econômica.	O problema central é o da injustiça resultante de um duplo déficit: déficit de distribuição (injustiça econômica e social) e déficit de reconhecimento (injustiça cultural).
Motivações e interesses	Construir uma sociabilidade fora da esfera dos direitos, estruturada em torno do dever moral, da previdência individual e da filantropia.	Construir uma sociabilidade que possibilite, simultaneamente, (i) o enfrentamento coletivo dos riscos individuais, promovendo uma distribuição igualitária dos recursos e dos direitos; (ii) a

	Sociabilidade liberal.	conquista da igualdade de <i>status</i> social entre os diferentes grupos da sociedade. Sociabilidade (neo)socialista.
Instituições	Estado gerencial. Sociedade civil liberista. Cidadania cívica.	Estado social radicalizado, democrático e participativo assentado no princípio da participação paritária. Múltiplas soberanias. Sociedade civil político-estatal. Cidadania civil.

Fonte: Elaboração própria.

1.4.2 O modelo-tipo da responsabilidade

O nosso propósito nesta sessão é o de mostrar como as teses que Ewald (1996) e Procacci (1993) defenderam, em relação às respostas que os liberais do século XIX ofereceram para o enfrentamento da pobreza resultante do processo de industrialização do capitalismo, são bastante adequadas para interpretar as respostas que os neoliberais do final do século XX apresentam para construir um modelo de intervenção no social que seja capaz de manter a coesão social. Trata-se de substituir o contrato da cidadania social, oriundo do modelo fordista de produção, fornecendo as bases morais de uma solidariedade privada que possibilite a “administração” da pobreza, isto é, o que se procura não é sua erradicação, mas sua integração (LAUTIER, 1998). Como veremos, a proposta é a de legitimar novas formas privadas de ajuda aos pobres como meio para esvaziar a esfera dos direitos e, conseqüentemente, despolitizar a discussão sobre as origens da pobreza, da desigualdade e da exclusão.

1.4.2.1 A pobreza como fenômeno natural

Tanto para os liberais como para os neoliberais, a pobreza e a desigualdade são consideradas fenômenos naturais que fazem parte da ordem da criação; são o preço que deve ser pago como resultado da eficiência econômica. E mais: são necessárias ao progresso social, pois promovem recompensas e castigos para méritos e deméritos de cada um; são a fonte principal dos liames sociais. Nesse sentido, as desigualdades representam uma espécie de “bem político” que se deve saber gerenciar adequadamente. A questão não é, pois, eliminá-las, mas estabelecer qual a proporção de miseráveis que determinada sociedade pode suportar sem o risco de fragmentar-se de maneira irremediável. A análise liberal da miséria tenta

esvaziá-la da sua dimensão política, retirando-a, conseqüentemente, do campo do direito e situando-a no da moral.

Para Ewald (1996), o que distingue os liberais dos demais é a forma como definem o limite entre o que pode ser considerado direito – e, portanto, resultar em obrigações coletivas – e o que deve permanecer como dever moral, pertencente ao livre arbítrio dos indivíduos. O liberalismo jurídico caracteriza-se pela negação da sanção jurídica a um dever positivo em prol de outrem: nessa vertente, a ideia de um direito a assistência é entendida como uma contradição *in terminis*. Para definir a fronteira entre direito e moral no que se refere ao combate à pobreza, o autor lista uma série de argumentos desenvolvidos pela corrente liberal. O primeiro deles diz respeito aos efeitos perversos da caridade que não liberta os pobres, mas, ao contrário, tende a torná-los dependentes dela. Se a ajuda for universalizada e distribuída sem qualquer condicionalidade, isto é, transformada em direito, o resultado será o aumento da pobreza. Um segundo argumento ancora-se na própria natureza da moral que, por definição, exclui a obrigatoriedade legal; do contrário, ela se anularia. Não se pode transformar em regra geral da sociedade a benemerência e a devoção, sob pena de esvaziá-las de sua dimensão moral. A ideia central contida nesse argumento é a de que uma extensão muito grande da esfera jurídica ameaça a existência da moral. Uma terceira justificativa para negar a assistência social como direito recorre à própria lógica jurídica ancorada no direito contratual: o direito supõe intercâmbio entre iguais. O pobre que exige sem contrapartida está, portanto, aquém do direito: à sua demanda não corresponde qualquer contrapartida legal. Portanto, consagrar no direito positivo os deveres de ajuda ao próximo é desencadear um processo que ameaça a própria existência do direito. Um quarto argumento refere-se à função de sociabilidade que exercem a benemerência e a caridade: trata-se de um poderoso mediador social que possibilita a integração dos pobres à sociedade, garantindo, assim, sua coesão social. A normatização jurídica desses mecanismos resultaria em desordem, pois esses liames seriam destruídos. Por fim, os liberais alegam, segundo Ewald (1996), que os limites das demandas sociais são desconhecidos e, portanto, muito vulneráveis aos caprichos do legislador. Nesse sentido, transformar essas demandas em direitos ameaça a própria existência do direito, pois o subordina à política.

1.4.2.2 Os princípios da responsabilidade e da filantropia para uma gestão liberal da pobreza

Segundo Ewald (1996), a chave da sociabilidade liberal é o princípio da responsabilidade. Trata-se de uma maneira de definir a liberdade como a proibição de jogar

em outrem a culpa pela sua condição: cada um deve ser responsável por sua vida. Nessa perspectiva, o princípio da responsabilidade possibilita desenvolver uma autorregulação social baseada na contínua procura pelo progresso e pelo aperfeiçoamento, tanto individual como coletivo. Com isso, tem-se uma visão harmônica da sociedade na qual se estabelecem acordos entre as diferentes esferas de atividades e entre os diferentes modos de qualificar as condutas sociais: nesse universo, a moral se articula com o direito que, por seu turno, se articula com a economia, num todo convergente, num círculo virtuoso. Ao descarregar nos outros a culpa pela vida miserável, rompe-se a essência da ordem social, a de possibilitar a contínua melhora individual e coletiva. Graças a esse mecanismo, a intervenção liberal define seu modo de regulação social, a saber, sempre dar um jeito de que os homens encontrem em si próprios a solução para corrigir sua conduta.

O princípio de responsabilidade permite, ainda, entender a pobreza como questão de conduta do pobre. Para fazer face a eventuais incertezas que a vida em sociedade traz, é preciso adotar uma postura de previdência. Para os liberais, a previdência é uma virtude necessária para garantir a liberdade: graças a ela, o ser humano deixa de viver no dia a dia, no imediatismo e se projeta no futuro. É por meio dela que é possível libertar-se dos caprichos do destino, de ganhar autonomia e soberania. Segundo Ewald (1996), é a presença ou a ausência de previdência que define o grau das desigualdades. Riqueza e pobreza têm mesma origem: a liberdade. O pobre poderia ser rico graças à virtude que fez a riqueza do rico. Nesse sentido, prevenir-se, proteger-se é tarefa individual.

O princípio de responsabilidade não somente responsabiliza o pobre pela sua situação como desresponsabiliza o rico pelas causas da miséria. Com efeito, a liberdade de produzir, trabalhar e consumir pode resultar em problemas para determinados pessoas ou grupos de pessoas: essa é uma consequência inelutável da liberdade. Portanto, não é possível culpar um indivíduo por um mal que não quis causar. O erro somente deve ser punido pelo sistema jurídico quando se pode provar que houve intenção de causar danos, de prejudicar o outro.

Um dos desdobramentos do princípio de responsabilidade é a filantropia: é, em grande parte, graças a esse binômio que se torna possível gerenciar a miséria e evitar a desordem. A filantropia oferece ao pobre a possibilidade de encontrar soluções aos seus problemas, pois o provê de recursos para que entre no ciclo da previdência permitindo, se assim o desejar, que escape da sua condição de miserável. No entendimento dos liberais, para funcionar como princípio de socialização, a filantropia não pode ser obrigatória e isso por duas razões, escreve Ewald (1996: 42). A primeira delas porque violaria o princípio de justiça: a assistência como direito desobriga o pobre de prover-se jogando essa atribuição nas costas daqueles que são

previdentes. Em outras palavras, os responsáveis pagariam pelos erros dos irresponsáveis. Em segundo lugar, a filantropia legalizada destruiria seu princípio de socialização, pois eliminaria a relação de reconhecimento e afeto mútuos que se estabelece entre o benfeitor e seu beneficiário, fonte de liame social. É essa relação, de aliança de classe e de integração das desigualdades, que possibilita a harmonia social (PROCACCI, 1993).

Para que o princípio da responsabilidade possa ser exercido na sua plenitude, é preciso que o princípio da liberdade seja respeitado e, para isso, torna-se necessário que o poder público assegure as condições de livre e bom funcionamento do mercado. Tais condições requerem medidas de segurança e de estabilidade para as empresas privadas. Estas medidas, que devem ser sancionadas em lei, visam garantir a propriedade privada, a segurança pública e a seguridade civil dos trabalhadores. Interações, combinações e articulações permanentes desses mecanismos possibilitam o reforço mútuo dos interesses – públicos e privados, dos capitalistas e dos trabalhadores. Trata-se de torná-los solidários e indissociáveis (Ewald, 1996). Tanto para Procacci (1993) como para Ewald (1996), a assistência social na perspectiva liberal se destina aos “verdadeiros pobres”, isto é, aqueles que não estão aptos a trabalhar, como crianças, idosos, doentes e pessoas com deficiência. A assistência social liberal também se caracteriza por um processo pedagógico de conversão do pobre: trata-se de educá-lo, de introduzi-lo às leis da economia, de resgatar sua dignidade e de mostrar-lhe que seu destino lhe pertence. Esse é o papel da filantropia: sem negar a importância do interesse individual para o sistema econômico, ela elabora, pragmaticamente, uma referência ao interesse coletivo, fora da esfera política, que é o de reduzir a miséria e o perigo social que ela representa. Entre a noção econômica de interesse individual e a jurídica do direito, a filantropia desenvolve práticas que promovem a síntese entre interesse individual e interesse geral. A filantropia não interfere nos interesses econômicos e não se opõe ao Estado; ao contrário, protege o Estado de uma dívida em relação aos seus pobres. A filantropia deve contornar os riscos decorrentes do mercado autorregulável e os de uma visão jurídica das relações sociais. Onde a intervenção jurídica criaria novos direitos, a filantropia, ao contrário, mantém sob tutela os pobres, de modo a confirmar suas necessidades, ao invés de afirmar o direito de sair dessa situação.

O princípio da responsabilidade e seus correlários, a previdência, a filantropia e a liberdade, criam as bases para a estruturação de um sistema liberal de intervenção estatal, no qual o combate à pobreza ocupa lugar central. A pobreza é o lugar privilegiado no qual a sociedade descobre sua verdade e toma consciência de seus deveres. Conforme destaca Ewald (1996: 48):

Dire, comme on l'a fait, que le libéralisme rêverait de la fin du politique est donc tout à fait contestable. Le diagramme libéral, ordonné au tour du principe de responsabilité, propose, comme tout diagramme, un schéma d'autoregulation. Il n'élimine pas pour autant la nécessité d'une action gouvernementale; il l'a fondée, au contraire. (...) Cela confère aux politiques de sécurité civile, aux politiques de secours, aux politiques de la pauvreté une place centrale dans la problématique politique libérale. Autant dire que le social constitue une préoccupation essentielle de la philosophie politique libérale. Celle qui concerne la gestion du lien ou du contrat social. En fait, la politique libérale est une politique sociale⁴³.

Ewald mostra que a economia política liberal é muito mais complexa do que a lógica econômica do *laissez faire*. Trata-se de uma forma de articular e integrar a moral e o direito, as práticas das desigualdades com as da igualdade, tornando-os indissociáveis e mutuamente dependentes: estabelece-se um limite da atuação do Estado e um modo de desenhar sua intervenção. Para manter esse limite, para conter os movimentos igualitários que demandam mais Estado, faz-se constantemente apelo à generosidade individual e aos bons sentimentos. Assim, o princípio de responsabilidade assenta-se na previdência, constitutiva de uma propriedade lucrativa, e na obrigação moral da caridade no que se refere à transferência voluntária do rico para o pobre. A atitude dos liberais não é a de negar a pobreza, nem de desinteressar-se por ela, nem de fugir de seu enfrentamento: ela cristaliza uma experiência da pobreza, uma sensibilidade que não a coloca na periferia do corpo social, mas, ao contrário, posiciona-a no seu centro.

1.4.2.3 O princípio de responsabilidade em tempos de modernidade líquida: o Estado gerencial e a sociedade civil liberista

À luz das reflexões de Procacci e Ewald, buscamos responder a seguinte indagação: como instaurar uma forte relação de pertencimento social, isto é, um mecanismo de regulação da pobreza, para essas populações que o capitalismo da modernidade líquida empurra para as margens? Em tempos de desregulamentação, terceirização internacionalizada, privatização, flexibilização dos padrões de empregos e das rotinas de trabalho e de um desmantelamento gradual, mas implacável, dos instrumentos de proteção e de autodefesa dos trabalhadores, cresce a assistência privada articulada entorno de um Estado gerencial e de uma sociedade civil liberista, seguindo o conceito desenvolvido por Nogueira (2003).

⁴³“Dizer, como alguns o fizeram, que o liberalismo sonharia com o fim da política é, portanto, totalmente questionável. O diagrama liberal, ordenado em torno do princípio de responsabilidade, oferece, como todo diagrama, um esquema de autorregulação. Isso não quer dizer que com isso elimine a necessidade de uma ação governamental; ao contrário, a fundamenta (...) Isso confere às políticas de seguridade civil, às políticas de ajuda, às políticas de combate à pobreza um lugar central na problemática política liberal. E mais: o social constitui uma preocupação essencial da filosofia política liberal; a que diz respeito a gestão do liame social ou do contrato social. De fato, a política liberal é uma política social”. (EWALD, 1996: 48, tradução nossa)

Com efeito, conforme destaca Abers (2003), um exemplo bastante ilustrador dessa concepção de Estado é encontrado no “Estado-empresário” de David Osborne e Ted Gaebler⁴⁴. O “Estado-empresário” traduz-se em duas recomendações: privatizar todas as funções que o Estado não tem de desempenhar com exclusividade e submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade e competitividade. No Estado gerencial todos ganham, dizem seus defensores (BRESSER PEREIRA; CUNILL GRAU, 1998). Ao organizar os serviços sociais de forma competitiva, com financiamento, em parte, do Estado e, em parte, diretamente do setor privado em forma de contribuições, de pagamentos por serviços prestados, de parcerias ou, ainda, de voluntariado. Dessa forma, o Estado poderia manter seu caráter social, mas assegurando, ao mesmo tempo, eficiência, na medida em que induziria as entidades públicas nãoestatais a competir entre si para prestar serviços à comunidade com financiamento parcial do Estado. Ainda segundo os autores, com esse modelo, o espaço público se ampliaria uma vez que a produção de bens públicos não seria monopólio do Estado nem do mercado, atendendo tanto aos próprios limites de ambos como às crescentes exigências da sociedade organizada. Com isso ganhariam todos, tendo em vista que se pluraliza a oferta de serviços sociais – a competição promovida pelo Estado estimularia maior qualidade e eficiência das prestações de serviços – e flexibiliza-se e desburocratiza-se a gestão social.

Ao Estado gerencial corresponde uma sociedade civil que Nogueira (2003: 192) batiza de “liberista”, pois nela o mercado comanda: o atendimento social faz-se em termos competitivos e privados sem maiores interferências do poder público. Nela, interesses, grupos, indivíduos e comunidades se organizam autonomamente para transferir sustentabilidade e recursos às políticas públicas. Não se trata, portanto, de uma organização interdependente do Estado, voltada para a emancipação, para a construção de consensos e de hegemonia⁴⁵ ou a interferência coletiva nos espaços em que se definem as escolhas e as decisões fundamentais, mas de uma organização subalternizada, domesticada, concebida de modo “técnico”. Nessa visão, a sociedade civil é cooperativa, parceira: não é um campo de lutas ou oposições, mas um espaço de colaboração e de ação voluntária.

Essa relação Estado/sociedade, “reduzora de custos” no que diz respeito ao combate à pobreza, ancora-se na ideia de que existe um “terceiro personagem” na conformação social:

⁴⁴ A esse respeito, ver Osborne e Gaebler (1994). Em 1992, os autores publicaram o *best seller* “Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público”, que serviu de base à reforma da administração pública do Governo Clinton, apresentada pelo vice-presidente Al Gore no “Gore Report” de 1993.

⁴⁵ Entendemos neste trabalho o conceito de hegemonia no seu sentido gramsciano, isto é, para caracterizar a capacidade que um grupo tem de dirigir eticamente e estabelecer um novo campo de liderança (Nogueira, 2003: 185).

além do Estado (primeiro setor) e do mercado (segundo setor), há um “terceiro setor”, organizado, independente e que mobiliza particularmente a dimensão voluntária das pessoas. Essa noção nasce nos Estados Unidos na década de 1970 e, aos poucos, expande-se pelo resto do mundo ocidental, como parte do processo de “derretimento dos sólidos”, próprio da modernidade líquida. Para Fernandes (1994: 21), o terceiro setor se refere a um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos; ou seja, não gera lucros e responde a necessidades coletivas. Eventuais benefícios resultantes das atividades produzidas por essas organizações podem ser apropriados como tais pelos seus promotores e não podem, em consequência, gerar um patrimônio particular. Ainda segundo Fernandes, estão incluídos no terceiro setor movimentos sociais, associações civis, formas tradicionais de ajuda mútua, organizações não governamentais (ONGs), filantropia empresarial e voluntariado, entre outras organizações e práticas. O terceiro setor reúne, pois, sob mesma nomenclatura, atividades tão distintas que, no passado, costumavam ser vistas como contraditórias ou mesmo antagônicas.

Ainda que existam inúmeras e diferentes definições sobre o terceiro setor (COELHO, 2000), o traço comum dessas interpretações faz com que essa categoria encaixe bem na cultura própria da modernidade líquida, segundo a qual se valoriza a ética da autorrealização e das conquistas individuais. Indivíduos livres e desejosos de decidir sua própria vida podem, evidentemente, fechar-se em si, virar as costas para a comunidade política ou ficar indiferente a ela. Mas não se pode ignorar nem menosprezar a potência construtiva e questionadora, bem como a contundência ética e moral, do individualismo. Na medida mesmo em que almeja uma “boa vida”, o indivíduo autocentrado necessita de uma “boa sociedade” e de um “bom governo”. Assim, como vimos anteriormente, o processo de individualização em tempos de modernidade líquida não significa a destruição da coesão social, mas sua redefinição no sentido da cooperação e da solidariedade privada. Na sociedade civil liberista, pode existir oposição, mas não contestação.

O surgimento de uma noção de terceira esfera, não lucrativa e não governamental, associado aos efeitos nefastos da globalização, contribuíram para visibilizar uma multiplicidade de problemas até então ofuscados pelo conceito homogeneizador de cidadania. No período sólido da modernidade, como vimos, duas palavras haviam dominado a imaginação política: a nação e o povo, reunidos no Estado-nação. A progressiva desintegração dessa referência, articulada em torno da identidade nacional, que a tudo e a todos assimilava, fez os indivíduos buscarem segurança e razão de ser no afirmar de múltiplas identidades: religiosa, sexual, de gênero, de raça, de etnia, entre outras. Assim, o terceiro setor abriu

espaço para uma multiplicidade de atores sociais que, ao lutar por reconhecimento, apresentavam uma nova versão dos fatos. O ideal de justiça não significa somente a busca pela igualdade, mas o respeito à diferença, à identidade e a superação de um monoculturalismo ocidental, dominante e opressor, responsável pela atual situação de degradação ambiental e cultural. Entretanto, quando essas lutas por reconhecimento, mais do que legítimas, são dissociadas das lutas por poder, quando dão passagem a uma ideia de sociedade civil vazia de tensões, disputas ou contradições, uma sociedade civil que “luta”, mas que não está atravessada por lutas, elas fortalecem os processos de despolitização, desresponsabilização e desterritorialização próprios da fase líquida da modernidade (BAUMAN, 2003; NOGUEIRA, 2004).

Como vimos pela definição dada ao terceiro setor por Fernandes (1994), a responsabilidade social das empresas e o investimento social privado são componentes desse espaço não governamental e não empresarial, reforçando a ideia de que participação e sociedade civil não são mais vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, mas sim como a tradução concreta, em tempos de modernidade líquida, da benemerência dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações. Segundo destaca Nogueira (2004), independentemente do valor e da dimensão positiva intrínseca da responsabilidade social empresarial e do investimento social privado, não há como negar que se está diante de um projeto de hegemonia e legitimação. Assim, para Nogueira (2004: 57):

A “caridade” já não frequentará mais o léxico da filantropia, mas esse léxico não se abriu para os termos da cidadania entendida em sentido forte. A filantropia do terceiro setor e da “empresa-cidadã” surgirá modernizada, vestida com o manto de solidariedade. Produzirá resultados sociais que não podem ser desprezados, mas não ajudará a que se funde um novo e melhor Estado. Além do mais, ao emergir como parte de um projeto de hegemonia – que incentiva a solidariedade e ao mesmo tempo celebra o indivíduo empreendedor e elogia a comunidade (a sociedade civil) capaz de resolver seus próprios problemas –, a filantropia moderna acrescentará uma dose a mais de despolitização do imaginário coletivo.

Qualquer que seja a definição do terceiro setor, a verdade é que sua força se consolidada à medida que se agrava a crise do Estado Social. Ou seja, o terceiro setor não resulta de lutas sociais e políticas que procuram substituir o Estado Social por formas de solidariedade e participação mais avançadas. Pelo contrário, ressurgem no início de uma fase de retração de políticas públicas progressistas, onde essas políticas são postas em causa, sua sustentabilidade questionada e sua restrição considerada inevitável. Isso significa, como ressalta Boaventura de Sousa Santos (1999b), que a emergência de um terceiro setor interdependente do Estado e do mercado, capaz de cumprir melhor que o Estado a dimensão

social, não é um processo político autônomo: ele atua como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos decorrentes do ataque neoliberal às conquistas políticas dos setores progressistas obtidas no período anterior, em tempos sólidos da modernidade⁴⁶.

A ideia de terceiro setor é, no neoliberalismo, o equivalente à filantropia do liberalismo: ajuda a criar liames sociais que desresponsabilizam tanto o Estado como o mercado em relação às causas da pobreza. Sob o manto de terceiro setor, a palavra “cidadania” ganha novo significado: aparece como alternativa de segurança e ordem, que não é só fornecida pelo poder público, mas que pode ser alcançada graças à disposição altruísta e voluntária de um indivíduo, uma organização ou uma empresa. Assim, a cidadania correspondente ao modelo-tipo da responsabilidade é a cidadania cívica; de acordo com Reis (2000), é aquela que se associa à ideia dos deveres e das responsabilidades dos cidadãos, à sua propensão ao comportamento altruísta e à observância das virtudes cívicas, propensão esta que resultaria de sua identificação com a coletividade ou do fato de sua própria identidade pessoal se ver marcada pela inserção na coletividade. Na dimensão cívica da cidadania, o cidadão, membro da coletividade, afirma-se por si mesmo ou autonomamente na esfera privada, de maneira que não somente prescinde do Estado como pode, até mesmo, opor-se a ele.

O que está em discussão não é a pujança de uma sociedade civil, mas o que representa o construto de terceiro setor que, ao dividir a sociedade em três esferas autônomas e interdependentes e ao pôr sob o mesmo manto organizações revolucionárias e organizações de colecionadores de selo, nega a produção de relações de exploração e de subordinação, despolitizando os conflitos sociais. A ideia de terceiro setor visa substituir a deliberação participativa ampliada sobre os bens públicos pela noção da gestão eficaz de recursos sociais, cuja distribuição é decidida aleatória e privadamente. Nesse sentido, são práticas que desmancham a referência pública e política para reduzir as injustiças sociais.

Na economia política neoliberal, o princípio da responsabilidade assenta-se na previdência, constitutiva de uma propriedade lucrativa, e na obrigação moral de solidariedade no que se refere à transferência voluntária do rico para o pobre e ao reconhecimento das diferentes identidades que atravessam a sociedade. No modelo-tipo da responsabilidade, o social nasce da exigência de diluir o potencial antagonismo que ele contém: lê a miséria em termos de antissociabilidade com o objetivo de governá-la. O social é, pois, atravessado por uma exigência de governo que se traduz em termos essencialmente não jurídicos. Esse

⁴⁶ A esse respeito, ver, também, autores como Paoli (2002), Montañó (2002), Pereira (2004) e Duriguetto (2005).

“social” desvia a atenção dos conflitos entre direitos e poder, para orientá-lo em torno das possibilidades de organização e socialização. Propõe práticas de participação dissociadas de implicações de poder. O social ganha os contornos de uma estratégia de despolitização das desigualdades. Não é apolítico, é o político que por meio do social torna-se governável, livre do peso de um consenso em torno dos princípios fundantes de um pacto social.

1.4.3 O modelo-tipo da solidariedade ampliada

A construção da argumentação referente a esse modelo-tipo de intervenção no social ancora-se na teoria de justiça defendida por Nancy Fraser (1997, 1998, 2001, 2002, 2003, 2005a, 2005b, 2007) e da noção de sociedade civil político-estatal proposta por Nogueira (2003). No que se refere à teoria de justiça, Fraser constrói sua proposta a partir de uma análise crítico-teórica que permite articular padrões normativos com possibilidades políticas emancipatórias. Além disso, a concepção de justiça proposta por Fraser insere-se no caráter ambivalente da globalização, uma vez que tanto carrega riscos como abre possibilidades.

1.4.3.1 A pobreza como injustiça, como resultado da má distribuição (injustiça econômica e social) e da negação de reconhecimento (injustiça cultural)

Embora Fraser (1997, 2003, 2005b) não trate diretamente da questão da pobreza, mas sim da injustiça, seu entendimento sobre a fratura social, sobre os elementos que ameaçam a coesão de uma sociedade estão relacionados à presença de um duplo déficit: de distribuição (oriundo da desigualdade de renda, da exploração, da privação, da marginalização e da exclusão do mercado de trabalho) e de reconhecimento (que resulta de hierarquias institucionalizadas a partir de valores culturais que se expressam por meio de processos de subordinação de *status*, como, por exemplo, o patriarcalismo, a homofobia, o racismo, o etnocentrismo e o colonialismo). Assim, para a autora, os pobres ou os “injustiçados” são aqueles que são destituídos de poder econômico, de *status* social e de poder político.

Para enfrentar esse duplo déficit, a autora propõe um modelo de justiça social que abranja as duas dimensões simultaneamente: a da redistribuição e a do reconhecimento. Nenhuma sozinha é suficiente. Fraser (1997, 2003, 2005b) defende uma visão dialética das duas dimensões, onde os aspectos emancipatórios das duas problemáticas (má distribuição e negação do reconhecimento) devem integrar-se em um único marco referencial. Do ponto de vista teórico, a meta é construir uma concepção bidimensional de justiça que possa acomodar tanto as demandas por igualdade social como as demandas por reconhecimento das diferenças. Do ponto de vista prático, o objetivo é conceber uma orientação política

programática que possa integrar os melhores aspectos das políticas de redistribuição com os melhores aspectos das políticas de reconhecimento⁴⁷.

Quando a redistribuição e o reconhecimento são tratados conjuntamente, a justiça emerge como categoria com duas dimensões (bidimensional) que responde as demandas de ambos os tipos. Para articular essas duas perspectivas num pé de igualdade, Fraser (1997, 2003, 2005b) propõe o princípio da “participação paritária”. Segundo esse princípio, a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros (adultos) de uma sociedade interagir entre si como pares. Para que a participação paritária possa acontecer, pelo menos duas condições devem ser satisfeitas. A primeira, chamada de “objetiva”, refere-se ao campo econômico: a distribuição de recursos materiais deve ser feita de tal forma que assegure independência e voz aos participantes. Essa condição permite combater formas e níveis de dependência e de desigualdade que impedem a paridade na participação; permite, pois, combater arranjos sociais que institucionalizam a privação, a exploração e as disparidades de riqueza e de renda e que impossibilitam importantes grupos da população de ter acesso a meios e oportunidades para interagir com outros grupos como semelhantes (pares).

A segunda condição, chamada pela autora de “intersubjetiva”, requer que a institucionalização de padrões de valores culturais expresse um respeito mútuo entre os participantes, bem como a igualdade de oportunidade para alcançar estima social. Essa condição elimina valores institucionalizados que, sistematicamente, discriminam determinados grupos da sociedade e desqualificam características que lhes são associadas; elimina, portanto, valores institucionalizados que negam a determinados grupos sociais o

⁴⁷ Fraser detecta um amplo processo de politização da cultura, especialmente nas lutas relacionadas a identidade e a diferença, chamadas de “lutas por reconhecimento”. Tais lutas têm explodido em tempos recentes articulando-se em torno de temas, como, religião, multiculturalismo, gênero, raça/etnia, sexualidade, direitos humanos e autonomias regionais. Essas batalhas são heterogêneas e envolvem uma ampla gama de questões que vão desde movimentos sociais emancipatórios legítimos até processos absolutamente condenáveis. Entretanto, o que essas lutas têm em comum é o forte ressurgimento das políticas de *status*. Fraser avalia que da forma como estão sendo empreendidas nos dias de hoje as lutas por reconhecimento têm contribuído pouco para enriquecer as lutas por uma redistribuição equitativa. Ao contrário: em um contexto de fortalecimento do neoliberalismo e de globalização, estas lutas estão servindo para substituir as demandas por igualdade. Neste caso, ao invés de ampliar o horizonte interpretativo e de transformação, que seja capaz de abarcar tanto a redistribuição quanto o reconhecimento, está se trocando uma abordagem truncada, economicista, por uma outra abordagem truncada, culturalista. O resultado dessa substituição seria desastroso: os importantes avanços recentemente obtidos no eixo do reconhecimento coincidiriam com grandes retrocessos no eixo da redistribuição. Para Fraser, a supervalorização do reconhecimento pode resultar em aumento da desigualdade: a excessiva ênfase na cultura está contribuindo para reificar identidades coletivas pondo em risco as lutas pela universalização dos direitos humanos. Bauman (2005: 43) partilha dessa visão quando destaca que: “A guerra por justiça social foi, portanto, reduzida a um excesso de batalhas por reconhecimento”. Além disso, prossegue Fraser, como muitas lutas por justiça social estão ignorando contestações referentes a relações de opressão produzidas fora das relações de classe, põe-se em risco o escopo da justiça ao excluir importantes atores sociais. Daí que a autora defende uma visão dialética das duas dimensões, de redistribuição e de reconhecimento, onde os aspectos emancipatórios das duas problemáticas (má distribuição e negação do reconhecimento) devem integrar-se em um único marco referencial.

status de parceiros plenos na interação social (contribui para eliminar hierarquias de *status* culturalmente definidas). As duas condições são independentes, mas o sucesso somente será alcançado se as duas forem implementadas ao mesmo tempo.

Mas isso ainda não é suficiente. Fraser (1997, 2003, 2005b) alerta para o fato de que atualmente, diante da globalização e da explosão das diferenças para além das fronteiras, o Estado-nação não é mais o único *locus* para enfrentar as injustiças. As arenas de enfrentamento das injustiças são múltiplas, desde o âmbito subnacional, passando pelo nacional e indo para espaços supranacionais e globais. No geral, eles são tratados em marcos equivocados, especialmente o marco nacional. Assim, por exemplo, alguns movimentos defendem enclaves étnicos no momento exato em que a mistura de populações possibilita a construção de projetos utópicos. E alguns defensores da redistribuição buscam soluções nos marcos nacionais quando as causas da má distribuição ocorrem em espaços transnacionais. Nesses casos, o resultado não é o da promoção da participação paritária, mas, sim, o da exacerbação das disparidades impondo marcos nacionais em processos que são claramente transnacionais.

Para enfrentar esse problema é preciso pôr em marcha uma concepção de justiça social descentrada do marco ou do foco nacional (i. é, instituições regionais e globais, tais como comunidades regionais e judiciários globais) e que considere múltiplos espaços de interação social. Ou seja, o exercício pleno da participação paritária deve ocorrer nos diversos espaços da vida social (desde o local até o global): na escola, no mercado de trabalho, nas relações sexuais, na vida familiar, na esfera pública, nas organizações da sociedade civil e nos meios de comunicação. Entretanto, em cada uma dessas arenas a participação ocorre de maneira diferente. Assim, o sentido da paridade e o tipo de participantes são dados pelo contexto específico da participação (por exemplo, os participantes e o formato da paridade necessários à deliberação no espaço familiar são bem diferentes do que deveria acontecer no mercado de trabalho). É por isso que uma teoria de justiça social deve considerar múltiplos espaços ou marcos de soberania. Para cada questão deve-se buscar responder as perguntas: quem são os sujeitos relevantes desse problema? Qual o alcance do problema? Quem são os atores sociais que devem participar em igualdade de condições no processo democrático de tomada de decisões?

1.4.3.2 O princípio da solidariedade ampliada e o enfrentamento da injustiça: o Estado democrático radicalizado e a sociedade civil político-estatal

Ao articular as dimensões da redistribuição com a de reconhecimento, Fraser (1997, 2003, 2005b) entende que é preciso tratar a economia e a cultura como duas esferas interrelacionadas. Com efeito, a economia não é uma zona livre de cultura (*culture-free zone*), mas um espaço de instrumentalização e de resignificação da cultura. Portanto, o que se apresenta como “a economia” está sempre permeado de interpretações culturais e de normas que servem aos interesses do capital (vejam-se, por exemplo, as diferenças entre empregos femininos e empregos masculinos). Da mesma forma, a esfera cultural é profundamente permeada pelo nivelamento por baixo que faz a economia (*bottom line*) (como, por exemplo, a cultura de massa, o mercado da arte, as propagandas das transnacionais). Dessa feita, aspectos econômicos afetam não somente a posição econômica dos atores, mas também seu *status* e sua identidade no espaço social. Igualmente, aspectos culturais influenciam não somente o *status*, mas, também, a posição econômica. Em ambos os casos, contudo, está-se lidando com esferas distintas. Com essa concepção dual da justiça, que articula a redistribuição com o reconhecimento, é possível identificar a justiça (ou injustiça) presente em qualquer prática social, incluindo-se aí as parcerias que organizações governamentais celebram com empresas privadas para combater a pobreza, a partir da seguinte pergunta: será que a prática em questão contribui para assegurar as condições econômicas e culturais da participação paritária ou, ao contrário, a inviabiliza?

No entender de Fraser, a perspectiva dual, no campo da teoria social, complementa a participação paritária, no campo da teoria moral. Essas duas noções contribuem para começar a responder ao que a autora considera a questão central dos dias de hoje: como desenvolver uma perspectiva programática coerente que integre as dimensões da redistribuição e do reconhecimento? Como desenvolver um referencial que integre o que se mantém fundamental na visão socialista com o que é defensável e convincente numa chamada visão pós-socialista ou (neo)socialista do multiculturalismo?

Para Fraser, o enfrentamento das injustiças oriundas da má distribuição e da negação do reconhecimento requer a implementação de “reformas não reformistas” (FRASER, 1997). São políticas com dupla face: de um lado, tratam das identidades de grupo atendendo suas demandas nos campos da redistribuição e do reconhecimento; do outro lado, abrem o caminho, criam condições políticas para que, a médio e longo prazos, mudanças mais estruturais possam ser implementadas. Com o tempo, efeitos cumulativos podem resultar em

profunda transformação das estruturas que produzem injustiça (regime de autotransformação progressiva)⁴⁸.

Concluimos a argumentação referente ao modelo-tipo de intervenção que batizamos de solidariedade ampliada, destacando que, nesse caso, o social se constitui em objetivo privilegiado da intervenção pública. O conjunto das políticas públicas visa integrar não somente os grupos socialmente mais vulneráveis (os inválidos para o trabalho), mas também os trabalhadores que são expulsos do jogo do mercado além daqueles grupos da população que são excluídos porque são diferentes do grupo hegemônico. A chave para assegurar o alcance da justiça social articula-se em torno do princípio da participação paritária que funciona como idioma de contestação e de deliberação pública sobre questões de justiça; representa a principal linguagem da razão pública, a linguagem preferida para a condução de argumentações políticas democráticas sobre assuntos de distribuição e de reconhecimento. É também central o entendimento de que o *locus* de resolução das questões sociais não é mais somente o Estado nacional, mas, inclui também muitos outros espaços igualmente soberanos, a depender da qualidade do problema a ser enfrentado.

A sociedade civil que corresponde a esse modelo de intervenção se aproxima da que Nogueira (2003) nomeou de político-estatal. Nessa acepção de inspiração gramsciana, a sociedade civil condensa o campo dos esforços societais dedicados a organizar politicamente os interesses de classe, mas também as demandas por igualdade oriundas dos grupos sociais que ocupam *status* subalternos na conformação social dominante. Assim, a sociedade civil possibilita a administração dos conflitos, a politização de ações e consciências, a superação das tendências corporativas ou concorrenciais. Esses conflitos, interesses e demandas são processados, cimentados entre si e projetados em termos de ação hegemônica. Essa “catarse” é feita pela política entendida como fator de mediação, um campo onde se combinam atos, regras e instituições voltadas para a conquista do poder, da direção e da liderança, bem como para a organização dos interesses e da própria vida em comum. O Estado que corresponde a essa sociedade civil é um Estado “máximo” e de múltiplas soberanias: é um Estado

⁴⁸ A autora apresenta o exemplo de uma política de transferência de renda incondicional que garante uma renda mínima igual para todos os cidadãos de um país sem qualquer necessidade de contrapartida. A princípio pode tratar-se de uma estratégia afirmativa, pois não altera a estrutura capitalista da propriedade privada dos meios de produção. Entretanto, se for implementada no marco de uma social-democracia, com uma renda mínima alta, no longo prazo, acabaria alterando profundamente as relações entre capital e trabalho ao desmercantilizar as relações de trabalho. O que era estratégia afirmativa pode vir a ser estratégia de transformação. Seguindo a mesma linha de raciocínio no campo do reconhecimento, um programa de transferência de renda incondicional não seria transformador do ponto de vista da desigualdade entre mulheres e homens. Entretanto, se for associado a políticas públicas universais de creches e pré-escolas de alta qualidade, contando com profissionais bem remunerados, isso pode alterar o balanço de poder nas famílias heterossexuais, reequilibrando as relações de gênero.

radicalizado, democrático e regido pelo princípio da participação paritária; é um Estado que se põe como dínamo da vida coletiva e parâmetro geral dos diversos interesses sociais, balizando-os de acordo com seu âmbito de atuação, que pode ser subnacional, nacional, regional e mesmo global. Dessa forma recupera-se o caráter de “eticidade superior” do Estado: uma força educativa e unificadora contra a fragmentação e a atomização social próprias dos tempos líquidos da modernidade. Por fim, a cidadania típica do modelo da solidariedade ampliada é a cidadania civil, isto é, conforme destaca Reis (2000: 217-219), aquela que corresponde à inserção igualitária na comunidade e não com as prestações e as contraprestações do mercado. Na dimensão civil da cidadania, o cidadão deixa de ser o titular dos direitos que são exercitados na atuação privada e que, se necessário, são afirmados contra o Estado: ele se torna antes aquele que reconhece suas responsabilidades perante a coletividade e que se dispõe a entregar ao poder público os recursos e a autoridade para que possa agir no interesse da coletividade. Uma sociedade civil político-estatal associada a um Estado máximo radicalmente democratizado em múltiplos espaços soberanos e que resulta em uma cidadania civil produz um tipo de sociabilidade que chamamos de pós-socialista ou (neo)socialista, uma vez que estrutura-se no princípio socialista de igualdade, mas vai além, pois inclui novas demandas, como as demandas por reconhecimento, e novos espaços de soberania.

A nossa hipótese é, pois, que as parcerias existentes na atualidade entre organizações do poder público e empresas privadas para combater a pobreza transitam entre esses modelos-tipo de intervenção. A questão não é pura e simplesmente rejeitar esses arranjos: “Não há por que temer ou recusar parcerias”, como diz Nogueira (2004: 147). Trata-se de analisar de que forma se realizam, se estruturam e a qual tipo de modelo de coesão social se aproximam. Vejamos, no próximo capítulo, como se forjam as parcerias no cenário global: em que contexto emergem, quem são os atores que a promovem e por que razões, quais os formatos desses arranjos e seus objetivos e quais são os movimentos e as organizações da sociedade que buscam monitorá-las e denunciá-las quando visam atender os interesses das elites globais desterritorializadas.

2. Formação da agenda internacional das parcerias público-privadas do social (PPPGs)

*Pela primeira vez em muitas décadas, a direita tem um projeto histórico próprio: libertar a acumulação de todas as cadeias impostas a ela pela democracia.
Adam Przeworski e Immanuel Wallerstein (1988)*

Os arranjos que as empresas privadas, especialmente as transnacionais, celebram com organizações multilaterais para combater a pobreza e a miséria, chamados de parcerias público-privadas globais (PPPGs), inserem-se em um movimento maior, que leva o nome de movimento da responsabilidade social empresarial (RSE). Típico movimento da globalização, a RSE busca construir alternativas às instituições da fase sólida da modernidade, como veremos neste capítulo, ao tentar definir o movimento e ao analisar os atores que o promovem e os instrumentos utilizados para sua atuação.

Apesar de sua rápida expansão, o movimento da responsabilidade social empresarial enfrenta resistências oriundas, especialmente, de organizações da sociedade civil. Muitas delas se articulam em torno de uma espécie de contramovimento, o da responsabilização das empresas (RE) que, embora dividido e fragmentado, surge como obstáculo à expansão desenfreada da globalização. Neste capítulo, também nos debruçaremos sobre a análise dos atores que integram essa resistência, assim como sua agenda e suas estratégias de intervenção.

Diante da pressão da sociedade e do crescente medo que a pobreza no mundo desperta nas elites desterritorializadas, as transnacionais, associadas aos governos enfraquecidos e suas instituições multilaterais destituídas de qualquer poder efetivo, passam a alocar recursos em uma das dimensões específicas da responsabilidade social empresarial: a atuação na área social por meio das parcerias com o poder público, as parcerias público-privadas globais (PPPGs). Analisaremos aqui o que são essas parcerias, como se constituem, quais são seus instrumentos e, finalmente, como são percebidas e entendidas pelas organizações da sociedade que buscam por limites aos efeitos perversos da globalização. Faz-se mister

destacar, como veremos mais detalhadamente no Capítulo 6, que para grande parte dos nossos informantes-chave a agenda internacional das parcerias exerce uma influência significativa no país. Entretanto, avalia-se que o Brasil é hoje considerado referência nesse campo. Conforme destaca um entrevistado da área do trabalho: “A responsabilidade social empresarial não nasce no Brasil, mas tem no Brasil uma referência mundial muito grande” (T1).

2.1 A emergência da Responsabilidade Social Empresarial (RSE)

2.1.1 Procurando definir a RSE

Não se encontra na literatura uma definição clara e consensuada sobre a noção de responsabilidade social empresarial (RSE)⁴⁹ (BEGHIN, 2003, 2005; HOPKINS, 2007). Entretanto, conforme afirma Oliveira (2008: 69-70), existe uma série de requisitos comuns ao conjunto de enunciados que circulam. Assim, por exemplo, destaca o autor, empresas que desejam ser socialmente responsáveis precisam: (i) seguir a legislação em todas as áreas; (ii) apresentar desempenho responsável na área ambiental, consideração às comunidades que são impactadas pelas atividades empresariais, respeito aos empregados e seus familiares bem como transparência nas suas ações; (iii) realizar ou apoiar projetos sociais de maneira planejada e coordenada (essa linha de ação também é chamada de investimento social privado (ISP) ou, ainda, de filantropia empresarial); (iv) manter o diálogo com os *stakeholders*, ou partes interessadas, que são quaisquer organizações ou indivíduos legitimamente interessados nas ações das empresas, tais como empregados, acionistas, clientes, governos, comunidades direta e indiretamente afetadas pelos negócios, fornecedores e meio ambiente.

A partir dessas referências, Hopkins (2007: 9) arrisca uma definição de cunho mais geral:

CRS is concerned with treating the stakeholders of the firm ethically or in a socially responsible manner. Stakeholders exist both within a firm and outside. The aim of

⁴⁹ Apesar de inúmeros esforços acadêmicos para definir, quantificar e caracterizar o comportamento do setor empresarial no atendimento de comunidades pobres e na promoção do chamado desenvolvimento sustentável, ainda não existe consenso sobre um possível conceito. São vários os termos e as nomenclaturas que circulam, como por exemplo, filantropia empresarial, filantropia transformadora, responsabilidade social empresarial, responsabilidade social corporativa, responsabilidade socioambiental, investimento social privado, cidadania empresarial, terceiro setor empresarial, *welfares* privados das empresas ou, ainda, ação social das empresas. Apesar dessa multiplicidade de termos, pode-se, *grosso modo*, agrupar essas ideias em torno de duas noções que se querem distintas, a saber, o Investimento Social Privado (ISP) e a Responsabilidade Social Empresarial (RSE). No Brasil, por exemplo, a cada um desses movimentos está associada uma organização, não governamental, que lidera sua atuação no país: esse é o caso do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) para o investimento social privado e do Instituto Ethos para a responsabilidade social empresarial. Avançaremos nessa discussão no Capítulo 3.

social responsibility is to create higher and higher standards of living, while preserving the profitability of the corporation, for its stakeholders both within and outside the corporation⁵⁰.

O envolvimento das empresas no atendimento de questões sociais não tem nada de novo: é só lembrar, por exemplo, as medidas tomadas em favor dos empregados pelo galês Robert Owen, no início do século XIX, nas suas fábricas (melhoria das condições de trabalho e de moradia, promoção da educação e do cooperativismo, entre outras). Entretanto, é somente a partir da segunda metade do século passado que a ideia de “responsabilidade social empresarial” passa a ganhar corpo devido, sobretudo, a crescente visibilidade de abusos e violações a direitos humanos praticados por grandes corporações. Logo após a Segunda Guerra Mundial, no processo de Nuremberg, representantes da I.G. Farben foram declarados culpados de crime de guerra por ter utilizado mão de obra forçada na Alemanha nazista. O papel da empresa americana United Fruit Company (UFC) na deposição do governo democrático da Guatemala, em 1954, foi severamente criticado, assim como a participação da International Telephone and Telegraph (ITeT), dos Estados Unidos, no golpe que instalou uma ditadura militar no Chile, em 1973.

Nas décadas de 1970 e 1980, muitas empresas foram condenadas pela opinião pública por realizar negócios com o regime de *apartheid* da África do Sul e por envolver-se na Guerra do Vietnã (1964-1973). Um número expressivo de corporações foi denunciado por práticas de corrupção e por desrespeito sistemático dos direitos trabalhistas em países em desenvolvimento. Além disso, determinados setores, como o de petróleo, têm sido criticados por recorrentes violações aos direitos humanos. Um caso emblemático nesse sentido é o da Shell⁵¹, na Nigéria, que teve responsabilidade na execução, pela ditadura daquele país, de ativistas ambientalistas que denunciavam as graves consequências ambientais, culturais e econômicas resultantes de uma produção irresponsável de petróleo na comunidade Ogoni, em 1995 (BEXELL, 2005).

Soma-se a isso, a atuação mais crítica dos acadêmicos próximos ao setor empresarial, assim como das organizações não governamentais. Em 1953, é publicado, nos Estados Unidos, o livro “Social Responsibilities of the Businessman”, de Howard Bowen,

⁵⁰ “RSE quer dizer que a empresa dispensa aos seus *stakeholders* um tratamento ético, ou seja, mantém com eles uma relação socialmente responsável. Os *stakeholders* podem ser internos ou externos à empresa. O objetivo da responsabilidade social empresarial é o de contribuir para melhorar cada vez mais as condições de vida dos *stakeholders* da empresa mantendo, ao mesmo tempo, sua capacidade de gerar lucros” (HOPKINS, 2007: 9, tradução nossa).

⁵¹ Para mais detalhes, ver a campanha “Boycott Shell/Free Nigéria”, promovida pela organização Essential Action, no site <http://www.essentialaction.org/shell/issues.html>, bem como informações da Friend of The Earth International no site: <http://www.foei.org/en/media/corporates/view>.

considerado pioneiro por introduzir e sistematizar a ideia de “responsabilidade social” do setor privado (TORRES, 2002). A partir dessa reflexão, o tema começa a se difundir nos meios acadêmico e empresarial norte-americanos. Poucos anos depois, a ação de organizações da sociedade civil, especialmente americanas e europeias, em prol da ampliação e da efetivação da cidadania influenciou, de forma direta e indireta, a prática e o discurso de muitos empresários daqueles países. As lutas dos movimentos pela paz, contra o racismo e o sexismo nos Estados Unidos e o movimento de Maio de 1968, na França, contribuíram para as empresas passarem a se preocupar-se com sua imagem.

A partir dos anos de 1970, como forma de contrarrestar os abusos das grandes corporações, os organismos multilaterais (i. é, Nações Unidas, OCDE, União Europeia) passam a desenvolver mecanismos de adesão voluntária que buscam estabelecer balanços mais equilibrados entre direitos de propriedade e obrigações referentes a questões trabalhistas, sociais e ambientais. Entretanto, depois de mais de três décadas de tentativas, verifica-se hoje que esses esforços têm sido pouco efetivos na consolidação de um marco regulatório internacional, pois não possuem qualquer poder mandatário (BROAD; CAVANAGH, 1997; UNCTAD, 1999, 2002a; INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL, 2003, 2004; UTTING, 2002c, 2005). No *Quadro 2.1* abaixo, apresentam-se alguns dos principais exemplos desses mecanismos de regulação⁵²:

Quadro 2.1 – Mecanismos multilaterais de regulação por adesão voluntária das empresas transnacionais

Mecanismo	Organização responsável	Comentário
Código de Conduta para as Transnacionais ⁵³	Nações Unidas	O elemento chave para desencadear a elaboração do Código foi a participação de uma transnacional americana (ITeT) no golpe militar do Chile, em 1973. O processo começou em 1975 e durante anos tentou-se negociar limites aos abusos das transnacionais. Elas ofereceram resistência a qualquer concessão nesse sentido e, finalmente, contaram com o apoio da administração do presidente americano Ronald Reagan, bem como dos governos europeu e japonês e, portanto, o esforço de aprovar um instrumento dessa natureza foi enterrado no começo da década de 1990.
Diretrizes da Organização para Cooperação e	Organização para a Cooperação e	As diretrizes foram lançadas em 1976 e revistas em 2000. Incluem cláusulas sobre transparência, combate à

⁵² Neste capítulo adotamos a definição de “mecanismos de regulação” dada por Lipschutz (2005): trata-se de um conjunto de instrumentos tanto legais (*hard rules* ou regulação pública) como de costumes e práticas implementadas na e pela sociedade (*soft rules* ou regulação civil ou, ainda, correção).

⁵³ Para mais informações, ver um relato sobre a elaboração do Código no *site* da Clean Cloth Campaign: <http://www.cleanclothes.org/codes/overview.htm>

Desenvolvimento Econômico para Empresas Multinacionais ⁵⁴	Desenvolvimento Econômico (OCDE)	corrupção, relações trabalhistas, meio ambiente, ciência e tecnologia, interesses dos consumidores, competitividade e tributos. Cada país possui um Ponto de Contato Nacional (PCN) nomeado pelo governo que tem como função: (i) encorajar a observância das Diretrizes no contexto nacional, (ii) divulgá-las à comunidade empresarial, as organizações sindicais, outras organizações não governamentais e o público interessado, e (iii) contribuir para a solução de denúncias de abusos.
Declaração Tripartite de Princípios sobre as Empresas Multinacionais e a Política Social ⁵⁵	Organização Internacional do Trabalho (OIT)	Lançada em 1977, foi resultado de uma negociação entre trabalhadores, empregadores e governos. A Declaração oferece um conjunto de princípios e orientações para as empresas, em temas como emprego, formação, condições de trabalho e relações trabalhistas. Trata-se do único instrumento tripartite internacional que aborda o tema da conduta idônea das empresas diante de políticas trabalhistas e sociais nos países onde operam ou têm influência. Os princípios contidos nesse instrumento são de adesão voluntária e buscam impulsionar o diálogo social. Além disso, procuram estimular as boas práticas e orientar as companhias multinacionais, aos governos e as organizações de empregadores e trabalhadores na adoção de políticas sociais. A declaração foi atualizada pela última vez em 2006.
Código Internacional de Comercialização de Alimentos Sucedâneos ao Aleitamento Materno ⁵⁶	Organização Mundial da Saúde (OMS)	Durante os anos de 1970 e 1980, organizações da sociedade civil atacaram a Nestlé, e outras empresas do ramo, por induzir as mães em situação de pobreza a alimentar seus bebês com fórmulas infantis industrializadas. Essas práticas contribuíam para aumentar a desnutrição e a mortalidade infantil. Com efeito, devido à baixa cobertura de saneamento nos países em desenvolvimento, a diluição de produtos lácteos industrializados na água contaminada adoecia as crianças, levando-as muitas vezes à morte. Além disso, sem recursos financeiros para comprar os produtos em quantidades suficientes, as mães diluíam o leite, resultando numa alimentação inadequada das crianças, que acabavam desnutridas. Outrossim, o leite materno é fundamental para a prevenção de uma série de doenças e para o adequado desenvolvimento da criança nos seus primeiros seis meses de vida. Privá-las desse alimento natural compromete sua saúde e seu crescimento. Desencadeou-se uma campanha internacional articulada em torno de boicotes que, finalmente, culminou, em 1981, com a implementação do Código por parte da OMS. Em 1984, a Nestlé concordou em aplicar o Código e o boicote foi oficialmente encerrado. A luta das organizações da sociedade civil continua, para transformar o Código em normas legais nos países e, também, no contínuo monitoramento das transnacionais que atuam no setor.

⁵⁴ Ver no site da OCDE: http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34889_1_1_1_1_1_1,00.html.

⁵⁵ Ver no site da OIT: <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/download/english.pdf>.

⁵⁶ Ver no site da OMS: http://www.who.int/nutrition/publications/code_english.pdf.

Código de Conduta sobre Distribuição e Uso de Pesticidas ⁵⁷	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)	O Código foi aprovado pela FAO em 1985 e revisado em 2002; visa definir padrões voluntários de conduta para todas as entidades públicas e privadas, implicadas na distribuição e no uso de pesticidas.
Normas sobre as Responsabilidades em Direitos Humanos das Corporações Transnacionais e Outras Empresas Privadas ⁵⁸	Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas	No final dos anos de 1990, a Sub-Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas instalou um Grupo de Trabalho para elaborar uma primeira versão dessas Normas. Em 2003, o GT apresentou uma proposta que foi aprovada pela Subcomissão. Desde então pouco se avançou, tendo em vista, entre outras dificuldades, que poderosas organizações empresariais, como o International Chamber of Commerce (ICC) e o International Organization of Employers (IOE), vêm boicotando a aprovação das normas no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Em 2005, o Secretário-Geral da ONU nomeou um Relator Especial sobre Negócios e Direitos Humanos, John G. Ruggie, com o objetivo de avançar nas consultas e apresentar suas sugestões.
Código de Conduta para as empresas europeias que atuam em países em desenvolvimento ⁵⁹	União Europeia (UE)	O Código foi lançado em 1999, a partir de resolução do Parlamento Europeu. Em março de 2007, o legislativo da UE aprovou uma nova resolução, que tem por objetivo “tornar a Europa um pólo de excelência em termos de responsabilidade social das empresas” ⁶⁰ . Tal instrumento destaca que a RSE representa elemento essencial do modelo social europeu e da estratégia regional para o desenvolvimento sustentável.
Agenda 21 ⁶¹	Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas	A Agenda 21 foi um dos principais resultados da conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, também conhecida como Rio-92. O documento estabeleceu a importância de cada país se comprometer a refletir, global e localmente, sobre a forma pela qual governos, empresas, organizações não governamentais e todos os setores da sociedade poderiam cooperar no estudo de soluções para os problemas socioambientais. A Agenda 21 é um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente.

Fonte: Elaboração própria.

⁵⁷ Ver no *site* da FAO: <http://www.fao.org/docrep/005/Y4544E/y4544e00.htm>.

⁵⁸ Ver no *site* da Comissão de Direitos Humanos da ONU: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Sub.2.2003.12.Rev.2.En](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Sub.2.2003.12.Rev.2.En).

⁵⁹ Ver no *site* do Parlamento europeu: http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=CALDOCeTPV=DEFefILE=990115eTXtLST=1ePOS=1eLASTCHAP=5eSDOCTA=1eType_Doc=FIRSTeLANGUE=PT.

⁶⁰ Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de março de 2007, sobre a responsabilidade social das empresas: uma nova parceria (P6_TA(2007)0062).

⁶¹ Ver no *site* das Nações Unidas: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>.

Para tentar escapar desses mecanismos de regulação propostos por organismos multilaterais, mesmo sendo do tipo *soft*, isto é, de adesão voluntária, as transnacionais e suas associações não somente ignoraram tais mecanismos, como, em muitos casos, como vimos de forma resumida no *Quadro 2.1*, boicotaram sua elaboração. O setor empresarial, buscando apresentar alternativas mais condizentes com seus interesses, deu início, a partir dos anos de 1980, à implementação de instrumentos próprios, a exemplo de códigos de conduta ou balanços sociais, como forma de mostrar seu compromisso nos campos social e ambiental, sem ter de se submeter a qualquer norma ou padrão internacional. Esses códigos, balanços ou semelhantes são chamados de unilaterais porque correspondem a iniciativas discricionárias da empresa ou do setor no qual está inserida de acordo com modelos que eles mesmos propõem. Entretanto, nos últimos anos tem crescido a crítica em relação a tais instrumentos: entende-se que são construídos sem qualquer interação com outros atores sociais, sem qualquer mecanismo de prestação de contas, voltados muito mais para as atividades de *marketing* do que para a melhoria das condições sociais e ambientais.

Tendo em vista que não existe uma referência globalmente aceita e que os códigos ou os balanços sociais são voluntários, as empresas desenvolvem os instrumentos mais adequados aos seus interesses. Com isso, verifica-se anualmente a publicação de uma miríade de códigos, sem qualquer padronização de critérios ou indicadores, que pouco ou nada dizem sobre a atuação das empresas. Além do mais, essa profusão de informações torna praticamente impossível seu monitoramento por sindicatos, organizações da sociedade civil ou governos. Assim, aos poucos os códigos ou semelhantes foram perdendo credibilidade e, portanto, vêm se tornando inócuos até para o próprio empresariado, pois não contribuem sequer para atingir os objetivos relacionados a administração de marcas e reputação empresarial (UNRISD, 2005; UTTING, 2002c, 2005).

Diante da perda de credibilidade tanto dos mecanismos de regulação do tipo *soft* dos organismos multilaterais – pois não são mandatórios –, como dos mecanismos de autorregulação de iniciativa das próprias empresas, surge uma terceira e nova geração de instrumentos chamada de Iniciativa de Múltiplas Partes Interessadas (IMPIs)⁶². As IMPIs inscrevem-se na lógica chamada por seus defensores de “corregulação”, pois recorre-se a processos regulatórios de adesão voluntária, que envolvem duas ou mais partes interessadas (*stakeholders*) para o estabelecimento de normas, procedimentos ou padrões que regeriam a

⁶² Em inglês, elas são chamadas de *Multi-Stakeholder Initiatives (MSI)*, ainda que, cada vez, mais, vem sendo utilizado o termo de Engajamento das Múltiplas Partes Interessadas ou, em inglês, *Multi-Stakeholders Engagement*.

atuação das empresas. As iniciativas de múltiplas partes interessadas podem ser definidas como arranjos construídos a partir do diálogo entre representantes de setores empresariais, de organizações não governamentais, de organizações de trabalhadores e de poderes públicos, nacionais e multilaterais, nos quais se estabelecem (i) padrões sociais e ambientais a ser adotados pelas empresas, (ii) processos de monitoramento, de auditorias e de prestação de contas, (iii) certificações, (iv) estímulo ao diálogo entre as partes envolvidas e, (iv) divulgação de aprendizagens (*social learnings*) (UTTING, 2002c: 61). No *Quadro 2.2*, a seguir, apresentam-se alguns exemplos dessas iniciativas a partir de uma adaptação da tipologia proposta por Utting (2005):

Quadro 2.2 – Exemplos de iniciativas de múltiplas partes interessadas (IMPIs)

Tipos de iniciativas de múltiplas partes interessadas (IMPI)	Exemplos
Certificações ou selos	<p>AccountAbility 1000 (AA 1000)⁶³ – lançada em 1999, é uma norma para prestação de contas nos campos da ética e do social. A norma é de autoria de uma organização britânica, o Institute of Social and Ethical Accountability, que tem por objetivo auxiliar organizações a tornar-se transparentes e a estabelecer relações com seus <i>stakeholders</i>. Por intermédio de processos de capacitação e diálogo, as empresas são estimuladas a definir objetivos e metas, bem como sistemas de monitoramento e de publicização destas.</p> <p>Fair Labour Association (FLA)⁶⁴ – foi estabelecida em 1999, nos Estados Unidos, como sucessor de uma iniciativa promovida pelo governo Clinton no setor vestuário (White House Apparel Industry Partnership). Envolve organizações empresariais, não governamentais e acadêmicas. A associação certifica transnacionais após sua adesão a um código de conduta próprio referente a condições de trabalho.</p> <p>Forest Stewardship Council (FSC)⁶⁵ – organização internacional criada em 1993 como objetivo de certificar madeiras oriundas de manejo sustentável das florestas. As normas são construídas com base em processos de consulta que envolvem diversas partes interessadas (representantes do setor privado, de consumidores, de povos da floresta, de organizações ambientalistas e de defesa de direitos, de sindicatos). Desde sua criação, a FSC certificou cerca de 90 milhões de hectares de florestas em mais de 70 países.</p> <p>ISO 26000 de Responsabilidade Social⁶⁶ – está em processo de preparação pela organização International Organization for Standardization (ISO) e tem publicação prevista para 2010. Está sendo elaborada por meio de processo de consulta a representantes de organizações governamentais, não governamentais, sindicais, empresariais, acadêmicas, de normalização e de consumidores. Trata-se de diretrizes para sistemas de gestão de organizações que adotem princípios e mecanismos de responsabilidade social.</p> <p>Social Accountability 8000 (SA 8000)⁶⁷ – foi lançada em 1997 pelo Council on</p>

⁶³ A esse respeito, consultar o *site*: <http://www.accountability.org.uk>.

⁶⁴ A esse respeito, consultar o *site* da FLA: <http://www.fairlabor.org>.

⁶⁵ A esse respeito, consultar o *site* do FSC: <http://www.fsc.org>.

⁶⁶ A esse respeito, consultar o *site* da ISO: <http://iso.org>.

⁶⁷ A esse respeito, consultar o *site* do SAI: <http://www.sa-intl.org>.

	<p>Economic Priorities and Accreditation Agency, atualmente conhecido como o Social Accountability International (SAI). Trata-se de norma internacional que define requisitos referentes a práticas sociais no mundo laboral de fabricantes e seus fornecedores. Entre as áreas cobertas pela SA 8000 estão: trabalho infantil, trabalho forçado, saúde e segurança, liberdade de associação e direito a acordos coletivos, discriminação, práticas disciplinares, horas de trabalho, compensação e sistemas de gestão.</p> <p>Selo Rugmark⁶⁸ – lançado em 1994, por um conjunto de organizações empresariais, não governamentais, sindicais e multilaterais, como o UNICEF, busca combater o trabalho infantil na confecção de tapetes feitos a mão. Para receber o selo, as empresas se comprometem a: (i) produzir tapetes sem recorrer ao trabalho infantil; (ii) registrar todos os teares perante a Fundação Rugmark; (iii) autorizar o acesso a qualquer momento dos inspetores independentes; e, (iv) contribuir como associado. Desde 1995 a organização certificou mais de 5 milhões de tapetes feitos a mão, especialmente em países como Índia, Paquistão e Nepal.</p>
Indicadores de prestação de contas e difusão de boas práticas	<p>Global Reporting Initiative (GRI)⁶⁹ – organização não governamental internacional, criada em 2002, com sede em Amsterdã, na Holanda, cuja missão é desenvolver e disseminar globalmente diretrizes para a elaboração de relatórios de sustentabilidade. Tais diretrizes e relatórios são utilizados voluntariamente pelas empresas. A GRI concentra suas atividades no desenvolvimento de um relatório-padrão de indicadores que aborde os aspectos relacionados à sustentabilidade econômica, social e ambiental das organizações. Os instrumentos são construídos por meio de consultas a parceiros, processos de aprendizagem contínua e pesquisas.</p>
	<p>Global Compact⁷⁰ – instituído pelas Nações Unidas em 2001, busca promover novas formas de boa governança baseadas no diálogo e na cooperação das múltiplas partes interessadas (<i>multistakeholders</i>), reunindo agências das Nações Unidas, empresas privadas e ONGs para estimular o setor empresarial a melhorar suas práticas nos campos da proteção ao meio ambiente, aos direitos humanos, as normas de trabalho e ao combate à corrupção. Para fazer parte do Global Compact, as empresas devem aderir a um conjunto de 10 princípios⁷¹ relacionados com direitos humanos, padrões laborais, meio ambiente e combate à corrupção. Além disso, devem assumir o compromisso de reorganizar-se internamente para atender aos princípios dos quais são signatárias, a realizar campanhas de divulgação e difusão dos compromissos, a apresentar anualmente um exemplo de Boa Prática e a entregar, todo ano, a Comunicação de Progresso (relatório de como vem atendendo aos 10 princípios). Atualmente, o Pacto conta com cerca de 3 mil organizações participantes em 90 países. Em dezembro de 2005, a Assembléia Geral das Nações Unidas reconheceu o Global Compact como uma iniciativa voluntária e com isso passa a contar com o apoio dos 191 membros da ONU. É também objetivo do Global Compact atuar na promoção dos seguintes temas: paz mundial, parcerias para o desenvolvimento, mercados financeiros responsáveis, prevenção e combate à AIDS e consumo sustentável. Os mecanismos utilizados são diversos, tais como: produção de informações, disponibilização de ferramentas e guias, capacitação e promoção de redes.</p>

⁶⁸ A esse respeito, consultar o *site* da Rugmark Foundation: <http://www.rugmark.org>.

⁶⁹ A esse respeito, consultar o *site* do GRI: <http://www.globalreporting.org>.

⁷⁰ A esse respeito, consultar o *site* do Global Compact: <http://www.unglobalcompact.org>.

⁷¹ Os 10 Princípios do Pacto Global são os seguintes: As empresas estão convidadas a: **I. Direitos do Homem:** (1) promover e respeitar a proteção do direito internacional relativo aos direitos do Homem na sua esfera de influência; (2) exercer permanente vigilância para não se tornarem cúmplices da violação de direitos do Homem; **II. Direitos ao trabalho:** (3) respeitar a liberdade de associação e reconhecer o direito de negociação coletiva; (4) eliminar todas as formas de trabalho forçado; (5) abolir o trabalho infantil; (6) eliminar a discriminação no trabalho; **III. Meio Ambiente:** (7) aplicar o princípio da precaução; (8) promover uma maior responsabilidade em relação ao meio ambiente; (9) estimular a produção e a difusão de tecnologias que respeitem o meio ambiente; **IV. Luta conta a corrupção:** (10) combater a corrupção sob todas suas formas, inclusive a extorsão e a propina.

Códigos	<p>Clean Clothes Campaign (CCC)⁷² – é tanto uma rede de organizações não governamentais e sindicais como uma campanha internacional que busca melhorar as condições de trabalho nas cadeias produtivas de transnacionais europeias voltadas para o setor de vestuário e esportivo. Além disso, exerce vigilância das empresas em relação à conformidade com o Código CCC de Práticas Trabalhistas, que foi lançado em 1998.</p> <p>Ethical Trading Initiative (ETI)⁷³ – foi lançada em 1998 por um grupo de empresas britânicas, organizações não governamentais e sindicais. As empresas partícipes concordam em adotar as recomendações trabalhistas contidas no Código Base ETI, incluindo procedimentos de monitoramento externo, bem como a incentivar seus fornecedores a fazer o mesmo.</p>
Acordos Marcos Internacionais entre sindicatos e transnacionais (International Framework Agreements – IFAs)	Os Acordos Marcos Internacionais são negociados entre organizações sindicais – geralmente por meio de um Secretariado Internacional – e transnacionais. Esses acordos especificam padrões trabalhistas mínimos, assim como o respeito a direitos laborais básicos, tais como liberdade de associação e de negociação. Segundo informações divulgadas pelo Instituto Observatório Social (IOS), entre 1988 e 2007, foram firmados 52 acordos marcos internacionais entre TNCs e federações sindicais internacionais. Esses acordos beneficiaram 4,2 milhões de trabalhadores com origem em 15 países ⁷⁴ .

Fonte: Elaboração própria a partir da tipologia proposta por Utting (2005)

O discurso da RSE articula-se em torno de princípios da regulação privada e de abordagens voluntárias. Alega-se que diante do crescimento da liberdade de ação das empresas aumenta seu nível de responsabilidade em relação aos diferentes atores, direta ou indiretamente, afetados por elas. Defende-se, portanto, que para além das questões econômicas e financeiras, de qualidade do produto e de satisfação do cliente, as empresas devem igualmente preocupar-se com problemas sociais e ambientais⁷⁵. Em um mundo cada vez mais globalizado, complexo e dinâmico, as transnacionais são sujeitas a múltiplas pressões e riscos. Ao invés de simplesmente reagir, as empresas devem desempenhar papel proativo, mantendo diálogo com outros setores da sociedade. Além de prevenir-se contra possíveis perigos, possibilita que as empresas influenciem os processos na defesa de seus interesses. O discurso ancora-se, ainda, na ideia de “ganha-ganha”, na medida em que toda a sociedade se beneficia dos resultados obtidos com a atuação de empresas socialmente responsáveis. Nesse sentido, alguns defensores da RSE recorrem à noção de “cidadania empresarial” como forma de expressar esse novo pacto que se estabelece entre empresas e indivíduos, em oposição ao contrato típico do Estado Social no qual a relação entre os

⁷² A esse respeito, consultar o *site* da CCC: <http://www.cleanclothes.org>.

⁷³ A esse respeito, consultar o *site* da ETI: <http://www.ethicaltrade.org>.

⁷⁴ A esse respeito, consultar o *site* do IOS: <http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&q=observat%C3%B3rio+social+acordos+marcos+internacional+2007&meta>.

⁷⁵ Trata-se do chamado “*triple-bottom line*”: as três dimensões da RSE – ambiental, econômica e social.

indivíduos e o poder público delimitava os contornos da cidadania, estabelecendo para ambos obrigações e deveres (UTTING, 2002c, 2005; UNRISD, 2000, 2005; BENDELL, 2004).

Atualmente, o movimento global da responsabilidade social empresarial é liderado por um amplo conjunto de atores, especialmente o setor empresarial transnacional e os organismos multilaterais (i. é, Nações Unidas, Comunidade Europeia, Banco Mundial e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Conforme destaca Utting (2005: 22), um importante pesquisador das Nações Unidas sobre o tema:

Politically, the CRS movement is rather strong. Indeed, the reason CSR has been catapulted onto the world stage and become a standard feature of mainstream discourse, lies in the fact that it is being promoted by a fairly broad coalition of social forces⁷⁶.

2.1.2 Os atores sociais que promovem a RSE

O tema da responsabilidade social faz parte da agenda das principais associações empresariais dos países desenvolvidos e globais, seja como estratégia transversal das organizações de defesa de interesses corporativos, como, por exemplo, do Fórum Econômico Mundial (FEM) ou das poderosas International Chamber of Commerce (ICC) e International Organization for Employers (IOE), seja por intermédio de entidades criadas para esse fim, tais como o World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)⁷⁷ e o Business for Social Responsibility (BSR)⁷⁸, entre tantas outras. A relevância do tema para o setor empresarial global pode ser claramente percebida nas palavras de Klaus Schwab (2008), Presidente do Fórum Econômico Mundial:

Global corporate citizenship means that companies must not only be engaged with stakeholders but be stakeholders themselves alongside governments and civil society. Since companies depend on global development, which in turn relies on stability and increased prosperity, it is in their direct interest to help improve the state of the world⁷⁹.

⁷⁶ “O movimento da responsabilidade social empresarial é bastante forte do ponto de vista político. Na realidade, a principal razão pela qual a RSE foi catapultada em âmbito global e converteu-se em importante referência no discurso dominante diz respeito ao fato de que é promovida por uma ampla coalizão de forças sociais” (UTTING, 2005: 22, tradução nossa).

⁷⁷ O WBCSD resulta de uma coalizão de mais de 200 empresas, criada em 1995, para responder, do ponto de vista empresarial, aos desafios levantados na Rio-92. Para maiores informações, consultar o *site* da WBCS: <http://www.wbcsd.org>.

⁷⁸ O BSR é uma rede global de mais de 250 empresas, que foi lançada em 1992 e que se propõe a promover estratégias empresariais voltadas para o que consideram estratégias de negócios sustentáveis. Para mais informações, consultar o *site* da BSR: <http://www.bsr.org>.

⁷⁹ “A cidadania global empresarial significa que as empresas devem não somente dialogar com *stakeholders*, mas, também, assumir o papel de *stakeholders* perante os governos e a sociedade civil. Como as empresas dependem do desenvolvimento global que, por seu turno, requer estabilidade e prosperidade, é de interesse direto do setor empresarial contribuir para melhorar o estado do mundo” (SCHWAB, 2008, tradução nossa).

De maneira geral, os argumentos utilizados pelos empresários e suas associações para defender a RSE podem ser resumidos conforme apresentado a seguir⁸⁰:

- (i) A RSE contribui para uma governança global mais democrática na medida e que envolve um espectro maior de atores ou *stakeholders* nos processos de decisão e de monitoramento das empresas (i. é, organizações não governamentais, organizações de trabalhadores, organizações de consumidores, organizações ambientalistas);
- (ii) A RSE contribui para aumentar os lucros das empresas uma vez que: (a) ao envolver os trabalhadores aumenta a motivação dos funcionários, diminuindo a rotatividade e elevando a produtividade do trabalho; (b) ao envolver organizações não governamentais, diminui o risco reputacional da empresa e valoriza sua imagem e sua marca. Com efeito, estima-se que atualmente cerca de 40% do valor de mercado das TNCs se deve ao valor intangível de sua marca (KELL; RUGGIE, 1999); (iii) ao promover a diversidade, isto é, compondo equipes de trabalhadores e dirigentes que incorporem mulheres, distintas etnias e raças, pessoas com deficiência, entre outros, surgem ideias criativas que por vezes diminuem os custos das empresas;
- (iii) a RSE contribui para harmonizar padrões e procedimentos de implementação de práticas sustentáveis do ponto de vista social e ambiental, tanto da empresa e de suas filiais quanto de suas cadeias de fornecedores. Devido à ampla e extensa capilaridade dessas organizações em todo o planeta, elas servem de veículo para a promoção do desenvolvimento;
- (iv) A RSE contribui para disseminar a promoção e a proteção dos direitos humanos. Segundo os resultados de uma pesquisa coordenada pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre Negócios e Direitos Humanos, John G. Ruggie, realizada no universo das 500 maiores empresas do mundo, a absoluta maioria dos respondentes declarou adotar princípios ou práticas relacionados com direitos humanos, tendo como marcos referenciais acordos internacionais, especialmente, as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, o Global Compact e as Diretrizes para Empresas Multinacionais da OCDE. Ainda que existam vários problemas na interpretação e na implementação dos direitos humanos no mundo empresarial, o coordenador da pesquisa conclui:

⁸⁰ A esse respeito, ver Kell e Ruggie (1999), Utting (2002c, 2005), UNRISD (2000, 2005), Bendell (2004), Instituto Observatório Social (2003, 2004), Ruggie (2007) e Hopkins (2007).

“Nevertheless, this survey indicates that the human rights discourse has begun to enter the corporate arena”⁸¹ (RUGGIE, 2006: 2).

Além de influenciar governos, por meio do *lobby*, do financiamento de campanhas políticas e da rápida circulação de recursos financeiros, as TNCs influenciam a cultura, por intermédio do controle dos meios de comunicação de massa. Tal poder lhes permite produzir, diariamente, mensagens escritas, visuais e de áudio que sirvam a seus interesses econômicos e políticos. Segundo Chomsky e Hernan (*apud* BENDELL 2004: 10), as transnacionais da mídia filtram as notícias de cinco maneiras: primeiro, as reportagens são pautadas pelas agendas dos seus proprietários; segundo, é preciso agradar os atuais e potenciais anunciantes, uma das principais fontes de recursos; em terceiro lugar, os jornalistas frequentemente redigem suas matérias a partir de releases elaborados por organizações que possuem interesse comercial na influência da agenda; em quarto lugar, eliminam-se os profissionais que tendem a contestar essas regras do jogo e, em quinto, contratam-se jornalistas que não questionem o modelo econômico vigente.

A influência das transnacionais e das associações que defendem seus interesses também se estende nos meios acadêmicos e científicos. Um exemplo dessa proximidade se reflete no fato de que o atual Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para Negócios e Direitos Humanos, John G. Ruggie, é renomado professor da Universidade de Havard e fervoroso defensor da responsabilidade social empresarial. As escolas de administração vêm incorporando a temática da responsabilidade social nos seus currículos acadêmicos. Cresce o entendimento de que as responsabilidades das empresas não são somente com seus acionistas (*shareholders*), mas todo o conjunto de suas partes interessadas (*stakeholders*). Desenvolveram-se ainda abordagens de aprendizagem organizacional, por intermédio das quais aponta-se a importância do diálogo, das parcerias e do aprendizado social como mecanismos centrais por meios dos quais as empresas podem adquirir valores, conhecimento e competências necessárias para sua adaptação e sua sobrevivência num mundo cada vez mais dinâmico e eivado de riscos. Emergem novos temas de gestão articulados em torno do aquecimento global, tais como “empregos verdes” e “negócios verdes”. Em 2007, o hipercongresso anual da Academy of Management teve por tema “Doing Good by Doing Well” (Fazendo o Bem Fazendo Bem Feito)⁸².

⁸¹ “Contudo, a pesquisa revela que o discurso dos direitos humanos começou a entrar na arena do setor empresarial” (RUGGIE, 2006: 2, tradução nossa).

⁸² A esse respeito, ver a coluna de Thomaz Wood Jr. “Boas companhias”, Carta Capital, 14 de novembro de 2007.

O discurso da responsabilidade social empresarial e de suas vantagens encontra eco num conjunto amplo de organizações da sociedade civil global que apresenta certo ceticismo em relação à capacidade dos Estados de por limites à atuação do mercado. Os dirigentes dessas entidades entendem que nos países desenvolvidos, a onda neoliberal enfraqueceu o poder público nas esferas nacional, regional e internacional. E, nos países em desenvolvimento, a capacidade de intervenção dos governos é extremamente limitada quando não minada pela corrupção. Nessas condições, avalia-se que é melhor tentar mudar práticas empresariais predadoras por meio de estratégias que articulem ações de confronto com ações de colaboração. Com isso, fortalece-se a noção de regulação civil ou regulação social ou, ainda, correção. Victoria Baxter (2003: 14 e 17) expressa bem essa corrente de pensamento:

The ethic of responsibility is geared both to the consumer who is urged to buy socially conscious goods and to corporations who are lobbied to raise labor standards and protect workers' rights (...) In a globalized world where nation-states are declining in power, civil society can be seen as the mechanism to confront and regulate the world economy⁸³.

Os defensores da regulação civil entendem que a globalização estimulou a criação de uma “sociedade civil global”, espaço no qual consumidores e ONGs procuram controlar a atuação das TNCs por meio de diversos mecanismos (i. é, iniciativas de múltiplas partes interessadas, campanhas, boicotes, ocupações de empresas). Em última instância, os “consumidores conscientes” são os reguladores, pois detem o poder de premiar ou punir empresas por sua atuação. Isso resulta, sobretudo, da crescente importância da marca para o aumento do poder das transnacionais. A ideia é que a sanção oriunda do descumprimento da regra viria do próprio mercado: os consumidores, insatisfeitos com a forma como a empresa se comporta, puni-la-iam, deixando de comprar seus produtos ou serviços. A imagem da empresa ficaria comprometida, seu valor no mercado cairia, assim como seus lucros e sua rentabilidade. O movimento em prol da regulação civil tem contribuído para a expansão de um conjunto de organizações não governamentais voltadas para a realização de uma série de atividades relacionadas com a RSE: prestação de serviços, execução de projetos sociais, realização de estudos e pesquisas, outorga de certificados e realização de atividades de monitoramento. Essa “nova indústria da RSE”, conforme a batiza Bendell (2004), mobiliza

⁸³ “A ética da responsabilidade é transmitida, de um lado, para o consumidor, que é instado a praticar o consumo consciente e, de outro, para as empresas que são objeto de lobby para melhorar as condições de trabalho e proteger os direitos dos trabalhadores (...) Em uma sociedade globalizada onde os Estados-nação estão perdendo poder, a sociedade civil pode vir a ser um mecanismo de confronto e de regulação da economia global” (BAXTER, 2003: 14 e 17, tradução nossa).

um crescente conjunto de prestadores de serviços, de empresas de auditoria e certificação, de editoras, de consultores, de especialistas, de publicitários, de institutos de pesquisa etc.

A progressiva consolidação das práticas de responsabilidade social também decorre do enfraquecimento, da fragmentação, bem como das contradições que se verificam no interior das organizações da sociedade civil e entre estas últimas e os partidos políticos. A seguir, apresentam-se alguns exemplos desses processos, que acabam dificultando uma efetiva regulação do mercado por parte da sociedade em torno de um projeto político que articule o conjunto das demandas sociais⁸⁴:

- (i) enfraquecimento dos sindicatos de trabalhadores devido às consequências da globalização econômica e financeira. O atual perfil da classe trabalhadora, resultante do “derretimento dos sólidos” próprios da modernidade líquida, não permite fazer frente à força avassaladora das transnacionais: tem-se, de um lado, uma minoria de profissionais altamente qualificados com acesso aos direitos trabalhistas e às boas condições de trabalho e, de outro, a maioria composta por trabalhadores que transitam entre a formalidade e a informalidade, com baixa qualificação profissional, salários reduzidos e poucos direitos. A esses dois grupos, soma-se um conjunto significativo de excluídos que vive à margem do sistema. Diante dessa fragilização, muitas organizações de trabalhadores vêm assinando Acordos Marcos Internacionais, adotando, pois, uma postura de diálogo com as transnacionais em detrimento do tradicional confronto;
- (ii) tensões entre sindicatos e ONGs, uma vez que, em alguns casos, os representantes dos trabalhadores consideram que as organizações não governamentais não possuem legitimidade e representatividade para estabelecer arranjos com empresas em nome das populações em situação de pobreza ou dos trabalhadores. Além disso, nem sempre os sindicatos concordam com as estratégias de atuação de ONGs, como por exemplo os boicotes, pois entendem que ameaçam os empregos dos trabalhadores. Por vezes, ONGs criticam as organizações de trabalhadores, acusando-as de corporativas, fossilizadas, corruptas, racistas e machistas, além de apresentarem poucas preocupações em relação a questões ligadas ao meio ambiente, aos trabalhadores informais ou ainda às questões referentes a gênero, raça/etnia, orientação sexual e pessoas com deficiência;

⁸⁴ A esse respeito, ver Murphy e Bendell (1999), UNRISD (2000, 2003, 2005), Bendell (2004), Utting (2002a, 2000c, 2005), Instituto Observatório Social (2003, 2004), Jakobsen (2006) e Zubizarreta (2009).

- (iii) tensões entre organizações da sociedade civil e movimentos sociais que defendem direitos e organizações não governamentais que executam projetos sociais com recursos públicos ou privados, o chamando terceiro setor. Para as primeiras, a atuação das segundas fortalece o jogo das transnacionais, contribuindo para esvaziar a agenda da universalização dos direitos humanos e do necessário e indispensável papel do Estado na sua implementação. Já o segundo grupo entende que, diante da magnitude da pobreza e da miséria, algo deve ser feito de imediato para aliviar o sofrimento dessas pessoas;
- (iv) tensões entre ONGs que defendem direitos humanos e organizações de consumidores, uma vez que as primeiras entendem que uma atuação estruturada somente em torno do interesse imediato dos consumidores reforça a individualização, o consumismo e o modo de produção capitalista, opressor e excludente. Avanços têm sido obtidos na aproximação desses dois grupos em torno da noção de consumo “consciente” ou “sustentável”;
- (v) tensões entre ONGs e movimentos sociais do Norte e do Sul. Muitas organizações dos países em desenvolvimento sentem que decisões que afetam seus países estão sendo tomadas por quem mal conhece suas realidades e demandas. Bendell (2004: 44) dá o exemplo de iniciativas em torno do combate ao trabalho degradante na indústria de vestuário e esporte (*sweatshop*) promovidas por organizações, tais como, Worldwide Response Apparel Production (WRAP)⁸⁵, Fair Labor Association (FLA)⁸⁶ e Social Accountability International (SAI)⁸⁷, nos Estados Unidos, e Ethical Trading Initiative (ETI)⁸⁸, no Reino Unido. Essas iniciativas praticamente não incluem representações de países em desenvolvimento;
- (vi) limites das ONGs para exercer o adequado monitoramento das iniciativas: elas não dispõem de recursos suficientes (financeiros, humanos, organizacionais, logísticos) diante da magnitude e da complexidade da atuação das transnacionais;
- (vii) tensões entre os partidos políticos e as organizações da sociedade civil, uma vez que os primeiros não souberam processar adequadamente as demandas sociais oriundas de uma sociedade cada vez mais complexa e dinâmica. Conforme enfatiza Nogueira (2004: 163):

⁸⁵ Para mais informações, consultar o *site* da WRAP: <http://www.wrap.org.uk>.

⁸⁶ Para mais informações, consultar o *site* da FLA: <http://www.fairlabor.org>.

⁸⁷ Para mais informações, consultar o *site* da SAI: <http://www.sa-intl.org>.

⁸⁸ Para mais informações, consultar o *site* da ETI: <http://www.ethicaltrade.org>.

A própria participação política não se expandiu consistentemente e continua a claudicar, oscilando entre formato eleitoral e minimalista definido pelo liberalismo e a impetuosidade “anárquica” e anti-institucional da “nova esquerda”. O reformismo liberal prevalecente ao longo da década de 1990 mostrou-se particularmente eficaz no enquadramento da democracia, seja porque fez com que aumentasse o poder econômico dos grandes grupos e conglomerados (via privatizações, abertura dos mercados, desregulamentações e subsídios), seja porque implicou um elevado custo social, fatores que repercutiram negativamente na disposição participativa e associativa das classes subalternas, colaborando também, de modo decisivo para o enfraquecimento simultâneo de todo o sistema de representação política.

Outro elemento importante para o avanço do movimento da responsabilidade social empresarial diz respeito ao apoio que recebe dos governos dos países ricos e das Nações Unidas que, no geral, têm preferido apostar em iniciativas voluntárias a impor regras e normas legais. Assim, por exemplo, o lançamento do Global Compact, em 1999, foi feito em Davos, durante a reunião do Fórum Econômico Mundial. No seu discurso, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, convocou um pacto no qual as Nações Unidas validariam a ideia de um regime internacional de comércio e de investimentos livre de restrições, desde que as empresas adotassem medidas voluntárias de melhoria de sua atuação nas áreas trabalhistas, de direitos humanos e de meio ambiente. Mais recentemente, na reunião da Cúpula do G8 realizada em Heiligendamm, na Alemanha, em junho de 2007, os governos dos países mais poderosos do mundo recomendaram o fortalecimento da responsabilidade social empresarial a partir de mecanismos voluntários, como as Diretrizes da OCDE e o Global Compact das Nações Unidas⁸⁹.

O enfraquecimento dos Estados e de suas organizações internacionais, resultante do que Bauman (2001) batizou de os tempos líquidos-moderno, tem levado os governantes a procurar por recursos privados, tanto financeiros como de legitimação. Entretanto, diante da magnitude da exclusão que esse mesmo processo de liquefação produz, o setor empresarial tem sido pressionado a dar algum tipo de resposta e, para tal, busca fazê-lo fora da esfera da regulação pública. Conforme destacam Kell e Ruggie (1999: 11):

(...) There are some signs that elements in the global corporate community are themselves increasingly concerned by the unsustainability of the current imbalance in global governance structures, recognizing that global markets no less than national ones need to be embedded in broader frameworks of social values and practices if they are to survive and thrive⁹⁰.

⁸⁹ A esse respeito, ver G8 Summit Declaration: “Growth and responsibility in the world economy”. Heiligendamm, Germany, 7 June 2007.

⁹⁰ “(...) Existem sinais de que alguns empresários pertencentes à comunidade global estão cada vez mais conscientes da insustentabilidade do desequilíbrio atual da estrutura global de governança; eles reconhecem que a sobrevivência e a prosperidade dos mercados, nacionais e globais, necessitam de um amplo enquadramento de valores e práticas sociais” (KELL e RUGGIE, 1999: 11, tradução nossa).

É em grande parte por isso que a poderosa associação empresarial Câmara de Comércio Internacional (International Chamber of Commerce – ICC) e o Fórum Econômico Mundial defendem o fortalecimento das Nações Unidas como organização capaz de criar um ambiente favorável para o desenvolvimento do setor privado, especialmente no marco do comércio internacional, partindo do entendimento de que “uma ONU forte é boa para os negócios” (MEZZALAMA; OUEDRAOGO, 1999: 5). Seguindo essa mesma lógica, o setor empresarial global passou a ser defensor do Global Compact, das Nações Unidas, como forma de consolidar um “novo pacto social de âmbito global”, fora da esfera dos direitos e da regulação pública e norteado pela regulação privada com a mediação complacente do poder público multilateral. Assim, por exemplo, no final dos anos de 1990, o ICC lançou uma declaração sobre o papel da ONU na promoção da RSE⁹¹ que foi atualizada em julho de 2007⁹². Nessa ocasião, o Secretário Geral do ICC, Guy Sebban, destacou que:

As a global, multistakeholder initiative under the leadership of the UN Secretary-General, the Global Compact has contributed to advancing voluntary corporate responsibility among a broad range of actors, articulating universal principles for voluntary corporate responsibility initiatives, and acting as a convening and learning forum to share and promote good practice (...) In this context, ICC believes that the role of the United Nations should be to promote CR (corporate responsibility) broadly, including through the continued creation of new initiatives – whether local, regional or global – and to support their development⁹³.

O movimento da responsabilidade social empresarial, apesar de sua rápida expansão, enfrenta severas críticas oriundas de diversos setores, tanto do mundo empresarial e acadêmico de estirpe liberal, como de organizações não governamentais internacionais e das próprias Nações Unidas⁹⁴. A principal objeção dos adversários liberais, liderados pelo economista americano Milton Friedman (1970)⁹⁵, refere-se à razão de ser de uma empresa privada, que, segundo alegam, não pode tornar-se uma instituição com fins definidos por uma moralidade além da que figura no mundo dos negócios. Em uma empresa capitalista,

⁹¹ A esse respeito, ver a declaração, de 5 de julho de 1999, no *site*:

<http://www.iccwbo.org/id406/index.html>.

⁹² A esse respeito, ver International Chamber of Commerce (2007) e o *site* da ICC:

<http://www.iccwbo.org/policy/society/iccbeiac/index.html>.

⁹³ “O Global Compact, como iniciativa global de múltiplas partes interessadas liderada pelo Secretário-Geral da ONU, tem contribuído para fortalecer a responsabilidade social empresarial de caráter voluntário perante número expressivo de atores, tem articulado princípios universais para nortear iniciativas de responsabilidade social empresarial voluntária e tem servido como fórum de encontro e de aprendizado para partilhar e promover boas práticas (...) Nesse contexto, a Câmara de Comércio Internacional acredita que o papel das Nações Unidas é o de promover amplamente a RSE, inclusive por meio da criação contínua de novas iniciativas – sejam elas locais, regionais ou globais – e apoiar seu desenvolvimento” (SEBBAN, 2007, tradução nossa).

⁹⁴ A Organização das Nações Unidas possui programa de pesquisa sobre as Parcerias Público-Privadas Globais (PPPGs) no bojo da linha de investigação “*Markets, Business and Regulation*”. Para mais informações, consultar o *site*: <http://www.unrisd.org>.

⁹⁵ A esse respeito, ver o famoso artigo de Milton Friedman, publicado em 13 de setembro de 1970, no The New York Times, intitulado: *The Social Responsibility of Business is to Increase Profits*.

produtividade e eficiência são meios para a obtenção do lucro, finalidade principal; acrescentar injunções éticas a essa finalidade pode, em diferentes situações, comprometê-la ou mesmo inviabilizá-la. Segundo os liberais, este é o caso, por exemplo, dos negócios de médio porte e das pequenas empresas dos países em desenvolvimento: a consolidação da RSE terá por resultado a exigência de padrões internacionais (i. é, certificações, normas) para a comercialização de bens e serviços, que inviabilizariam essas empresas, tornando-as menos competitivas, pois no geral elas não têm condições de atender a tais exigências. Com isso, alegam os liberais, limita-se ainda mais a sua concorrência, piorando, conseqüentemente, o desempenho da economia global como um todo. Além da atitude cética em relação à capacidade do mercado fomentar comportamentos altruístas e de partilha, um dos argumentos fortes utilizados por esses críticos é que não cabe ao setor privado participar de processos de decisão do que seja de interesse público. Essa seria tarefa para a política (DUPAS, 2002, 2003; ASHLEY, 2002; GARCIA, 2002, 2004; OLIVEIRA, 2008).

A resistência ao discurso e à prática da RSE também é encontrada em organizações da sociedade civil. Ainda que divididas e sem condições suficientes para constituir-se em força capaz de se contrapor à lógica privatizante e de promover um projeto alternativo em escala planetária, emerge como obstáculo possível à expansão desenfreada da globalização, de suas instituições e práticas.

2.2 A emergência do movimento da Responsabilização das Empresas (RE)⁹⁶

2.2.1 Os atores sociais que promovem a responsabilização das empresas

Diante da perda de poder dos Estados nacionais e dos organismos multilaterais na regulação das transnacionais, um número relevante de organizações da sociedade civil dos

⁹⁶ Neste trabalho, entendemos “responsabilização das empresas” como um conjunto de mecanismos, institucionais e não institucionais, que visa ao controle das empresas. A responsabilização diz respeito às seguintes dimensões: (i) a prestação de contas por parte das empresas das suas ações, informando e explicando seus atos; (ii) a escuta das partes interessadas e o respeito ao meio ambiente; e (iii) a imposição de sanções e punições para aquelas empresas que deixaram de cumprir com suas obrigações (legais ou mesmo que não impostas por lei, mas publicamente acordadas). Assim, a “responsabilização das empresas” tem ao menos quatro dimensões: informação, justificação, incorporação das demandas sociais e punição. O pressuposto é que as empresas sejam cobradas, influenciadas e pressionadas de tal maneira que possam, reflexivamente, ponderar sobre os valores, os conflitos e os efeitos imediatos que provocam na sociedade. A interação democrática entre uns e outros (movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil organizada, meios de comunicação, empresas privadas, Estado, academia etc.) gera condições para que se estabeleçam controvérsias coletivas que tenham relevância pública e que se voltem para o interesse comum (BROAD; CAVANAGH, 1997; BENDELL, 2004; UTTING, 2002b, 2002c, 2005).

países desenvolvidos e em desenvolvimento voltou sua atenção diretamente para as transnacionais, conforme destaca Bendell (2004: 14):

I worked for such groups, and like my colleagues in the mid-1990s, was not inclined to continue what appeared to be the increasingly futile lobbying of governments. We considered that intergovernmental commitments on social and environmental issues could take years to negotiate, and even then often they were not enforced in any meaningful sense. Therefore many of us directed our attentions to the corporations themselves⁹⁷.

Os anos de 1990 testemunharam o crescimento da atuação de ativistas e de grupos civis voltados para o setor privado. A internet transformou-se na principal arma da mobilização de massas. Broad e Cavanagh (1997) batizaram essa mobilização de “movimento de responsabilização das empresas (RE)” (*Corporate Accountability Movement*). A mensagem é a de que a atuação voluntária das empresas não é suficiente: faz-se necessário lutar por novas formas de governança democrática para que as pessoas possam escolher seu próprio futuro num meio ambiente sustentável e numa sociedade segura (BENDELL, 2004). O movimento vem crescendo desde então e tornando-se mais visível, como atestam os exemplos a seguir apresentados⁹⁸:

- (i) a realização dos fora paralelos das organizações da sociedade civil às cúpulas da ONU, do G8, do Fórum Econômico Mundial, da Organização Mundial do Comércio (OMC) e de reuniões de blocos econômicos regionais, como é o caso na América Latina e Caribe (i. é, MERCOSUL, UNASUL) com as Cúpulas dos Povos. Nesse particular, “Seattle” foi um momento importante: durante a III Reunião Ministerial da OMC, em dezembro de 1999, que aconteceu na cidade de Seattle, nos Estados Unidos, de repente a sociedade civil global entrou na consciência do público. O denominador comum foi a utilização do comércio internacional como meio para a problematização da insustentabilidade da globalização. Com cerca de 50 mil manifestantes, Seattle demonstrou ao vivo como o comércio e as TNCs se transformaram nos vilões das organizações da sociedade civil;
- (ii) a paralisação, em 1998, pelas organizações da sociedade civil, do processo de negociação do Acordo Multilateral de Investimento (AMI) no bojo da OCDE;

⁹⁷ “Eu trabalhei para tais grupos (de *advocacy* ou incidência) e, como outros colegas, em meados dos anos de 1990, não estávamos mais dispostos a desenvolver atividades de lobby ante governos que se revelavam cada vez mais fúteis. Avaliamos que os compromissos sociais e ambientais das agências inter-governamentais poderiam levar anos de negociações e, mesmo depois de acordados, não seriam efetivamente implementados. Portanto, muitos de nós voltamos nossas atenções diretamente para as empresas” (BENDELL, 2004: 14, tradução nossa).

⁹⁸ A esse respeito, ver Kell e Ruggie (1999), Vieira (2001) e Santos (2005).

- (iii) a paralisação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em 2005, em grande parte resultante da mobilização da sociedade civil em torno da “Campanha contra a ALCA”;
- (iv) as nove edições do Fórum Social Mundial (FSM). Apesar da convivência de diagnósticos, pontos de vista, opiniões e propostas diversas e, por vezes, antagônicas, sobre qual é o “outro mundo” que se almeja construir, o excessivo poder das transnacionais é um ponto comum a todos os participantes do FSM.

2.2.2 A agenda do movimento da responsabilização das empresas

A agenda de responsabilização das empresas é bastante diversa e nem sempre consensuada, mas, no geral, é comum o entendimento de que é necessário reformular os enfoques voluntários e jurídicos da RSE. Busca-se restabelecer a autoridade dos Estados e das instituições intergovernamentais sobre as empresas: consolidar as estruturas de governabilidade mundial, envolvendo organizações sindicais e não governamentais na implementação de uma correção; fortalecer a democracia; reconhecer novas formas de propriedade “participativa”. Ainda que se trate de um movimento com distintos e variados matizes, *grosso modo*, as principais críticas à responsabilidade social empresarial são as seguintes⁹⁹:

- (i) a privatização da esfera pública, na medida em que as empresas passam a executar ou financiar ações que são dever do poder público. Além disso, o setor empresarial defende a regulação privada que considera mais eficiente do que a pública, jogando nas organizações da sociedade civil a responsabilidade pelo monitoramento e pelo controle da atuação empresarial. Esse papel não pode ser cumprido a contento, e as empresas sabem disso, pois, de um lado, essas organizações não dispõem de recursos (financeiros, organizacionais, de conhecimento, legais etc.) suficientes para tal e, de outro, o setor empresarial não apresenta qualquer mecanismo efetivo de transparência e responsabilização de sua atuação. Assim, a regulação privada corresponde à “expulsão” da política da vida global. Esse processo é facilitado, tendo em vista que a política vem sendo percebida como antro de corrupção, de defesa de interesses privados e de enriquecimento pessoal;

⁹⁹ A esse respeito, consultar Mezzalama e Ouedraogo (1999), Utting (2002c, 2005), UNRISD (2000, 2005), Paoli (2002), Lipschutz (2003), Bendell (2004), Dupas (2003, 2005), Instituto Observatório Social (2003, 2004), CESE (2007), Beghin (2009) e Zubizarreta (2009).

- (ii) a desresponsabilização das empresas em relação às questões sociais e ambientais, cuja expressão formal são os códigos voluntários, alheios a qualquer sistema normativo clássico;
- (iii) a banalização do conceito de cidadania social: as empresas procuram passar a imagem de que atendem a demandas de consumidores cada vez mais conscientes, exigentes e intolerantes quanto a práticas predadoras. Na realidade, o que promovem com esse tipo de discurso é o deslocamento do foco de atenção do cidadão para o consumidor, fortalecendo a “desnecessidade” do Estado, uma vez que muitos dos critérios de justiça social passariam a ser arbitrados não mais por intermédio dos direitos, mas no âmbito do mercado e da regulação privada, nos termos da solidariedade privada e da responsabilidade moral;
- (iv) o enfraquecimento das classes trabalhadoras: por meio de práticas de responsabilidade social busca-se fazer com que o trabalhador, chamado de “colaborador”, “se afeiçoe” à empresa, diluindo-se assim os conflitos capital/trabalho. Ademais, a maior parte dos mecanismos propostos refere-se muito mais a melhoria das condições de trabalho do que a expansão dos direitos trabalhistas tanto dos trabalhadores da própria empresa como daqueles pertencentes à cadeia produtiva. Assim, boa parte desses mecanismos acaba contribuindo para deslegitimar as organizações sindicais;
- (v) o enfraquecimento das organizações da sociedade civil que defendem a universalização da democracia e dos direitos humanos, na medida em que não se busca efetivamente envolver e fortalecer os grupos populacionais – e seus representantes – diretamente afetados pelas ações das empresas (povos indígenas, populações tradicionais, agricultores familiares, atingidos por barragens ou outras grandes obras, sem terra, sem teto). Além disso, estimula-se a entrada em cena de novos atores (as chamadas organizações do terceiro setor), dissociados dos reais problemas locais, que entram em concorrência com esses grupos populacionais disputando recursos e minando seu papel político;
- (vi) o desvio dos debates sobre os verdadeiros problemas resultantes, em grande medida, da irresponsabilidade empresarial e do descumprimento das leis por parte das empresas, tais como informalidade, desemprego, precariedade das relações de trabalho, trabalho escravo e infantil, achatamento dos salários, evasão fiscal, racismo, sexismo e outras violações dos direitos humanos, excessivo poder das transnacionais e degradação do meio ambiente. E mais: as práticas de responsabilidade social encobrem táticas de empresas que contribuem para aumentar a pobreza, como, por

exemplo, “race to the bottom” (expressão que pode ser traduzida como “nivelamento por baixo¹⁰⁰”) ou “cut-and-run” (empresas que se instalam em países com baixos salários e que não têm sistemas desenvolvidos de direitos trabalhistas);

- (vii) a despolitização do combate à desigualdade e à pobreza na medida em que apresentam os problemas sociais como problemas tecnológicos ou resultantes de má gestão e que, portanto, requerem soluções simples e mecanismos de gerenciamento mais eficientes (i. é, para resolver o problema da anemia ferropriva a solução é fácil: criar um novo produto alimentar fortificado com ferro e distribuí-lo por meio de uma boa logística; para enfrentar o desmatamento da Amazônia a solução também não é complicada: remunerar aqueles que protegem a natureza, e assim por diante). Nesse sentido, elimina-se a crítica e o contraditório e mantém-se o *status quo*.

Nos últimos anos, especialmente desde o início da presente década, foram desencadeadas iniciativas e campanhas associadas com a responsabilização das empresas. No item a seguir, apresentamos algumas delas.

2.2.3 As formas de atuação

Broad e Cavanagh (1997) propõem uma tipologia para tentar retratar as diversas formas de responsabilizar as empresas. Eles fazem a partir de cinco categorias analíticas apresentadas no *Quadro 2.3* a seguir. Complementamos o quadro com exemplos de maneira a ilustrar cada um dos tipos propostos.

Quadro 2.3 – Tipos de atuação do movimento da responsabilização das empresas

Tipo de atuação	Descrição	Exemplos
1. Por objetivos estratégicos	<p>(i) Mudar as formas como se produz e consome.</p> <p>(ii) Regular a atuação das transnacionais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Campanhas contra os produtos transgênicos. • Campanha na defesa do Comércio Justo. • Rede Alerta contra o Deserto Verde que tem por objetivo frear a expansão das monoculturas do eucalipto e do pinus (Brasil). • Ações a favor de uma autoridade suprarregional ou supranacional de regulação das transnacionais (Nações Unidas, Comunidade Europeia, MERCOSUL). • Códigos ou processos de certificação independentes do setor empresarial (SA 8000, Código da FLA, FSC).

¹⁰⁰ As TNCs “nivelam por baixo” quando criam filiais em países que desrespeitam o meio ambiente, que pouco se importam com os impactos negativos das empresas nas comunidades locais, que possuem governos corruptos, que não dispõem de leis trabalhistas, que oferecem mão de obra barata e trabalhando em péssimas condições e que não contam com meios de comunicação de massa independentes etc.

	(iii) Influenciar o comportamento das empresas.	<ul style="list-style-type: none"> Indicadores e diretrizes de responsabilidade social empresarial, prêmios.
2. Voltada para a pressão de atores (empresariais, governamentais, multilaterais)	<p>(i) Alterar diretamente o comportamento das empresas, por intermédio de estratégias de denúncia, de pressão, de diálogo ou de uma combinação delas.</p> <p>(ii) Alterar indiretamente o comportamento das empresas por intermédio de sistema legal nacional, regional ou internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Boicote contra a atuação da Shell na Nigéria. Environmental Defense Fund (EDF) convencendo McDonalds a utilizar material reciclável nas suas embalagens¹⁰¹. Parceria entre investidores e organizações ambientais na criação dos Princípios CERES (Coalition for Environmentally Responsible Economies)¹⁰². Pressão da Coalition for Justice in the Maquiladoras¹⁰³ para que as empresas americanas, canadenses e mexicanas situadas na fronteira do México, no bojo do NAFTA (<i>North American Free Trade Agreement</i>), respeitem os direitos dos trabalhadores mexicanos bem como o meio ambiente da região. Ações de pressão dos governos para aprovação nos países das Convenções da OIT. Ações que visam a que todos os países membros da OCDE implementem a Convenção sobre a Luta contra a Corrupção.
3. A partir de diversos métodos ou instrumentos	<p>(i) Códigos, selos e certificações propostos por organizações multilaterais ou não governamentais elaborados a partir de consultas às partes interessadas.</p> <p>(ii) Acordos Marcos Internacionais entre sindicatos e transnacionais.</p> <p>(iii) Ações diretas</p> <p>(iv) Campanhas</p>	<ul style="list-style-type: none"> Código Internacional de Comercialização de Alimentos Sucedâneos ao Aleitamento Materno da Organização Mundial da Saúde (OMS). Código de Conduta da Fair Labour Association (FLA). Certificação de madeira pelo Forest Stewardship Council (FSC). <p>São acordos negociados entre organizações sindicais – geralmente por meio de um Secretariado Internacional – e transnacionais. Esses acordos especificam padrões trabalhistas mínimos e o respeito a direitos laborais básicos, tais como liberdade de associação e de negociação.</p> <ul style="list-style-type: none"> Ocupação de empresas ou de órgãos públicos. Manifestações, passeatas, comícios. Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais da organização Médicos Sem Fronteira (MSF) para pessoas vivendo com HIV/Aids¹⁰⁴. Campanha Make Trade Fair da Oxfam¹⁰⁵. Campanha Continental contra a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas)¹⁰⁶.

¹⁰¹ Para mais informações, consultar o *site* da EDF: <http://www.environmentaldefense.org>.

¹⁰² Para mais informações, consultar o *site* da CERES: <http://www.ceres.org>.

¹⁰³ Para mais informações, consultar o *site* da CFM: <http://www.coalitionforjustice.net>.

¹⁰⁴ Para mais informações, consultar o *site* de MSF: <http://www.msf.org>.

¹⁰⁵ Para mais informações, consultar o *site* da campanha: <http://www.maketradefair.com/en/index>.

¹⁰⁶ Para mais informações sobre a campanha, consultar o *site* da Aliança Social Continental (ASC): <http://www.asc-hsa.org>.

	<p>(v) Processos judiciais</p> <p>(vi) Diálogo entre organizações não governamentais e transnacionais.</p> <p>(vii) Instrumentos que influenciam o consumidor.</p> <p>(viii) Fundos de investimentos com responsabilidade social (Fundos SRI – Socially Responsible Investing).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organizações não governamentais que processaram a Shell pelas suas atividades na Nigéria. • Organizações não governamentais que processam empresas pela violação de direitos de povos indígenas. • Trabalhadoras que processaram a Wal-Mart por discriminação de gênero. <p>Esse tipo de mecanismo é mais comum entre as organizações ambientalistas, como, por exemplo, os já citados Princípios CERES ou a relação entre o Environmental Defense Fund e a McDonalds.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Boicotes. • Selos. • Lojas que comercializam produtos de comércio justo. • Organizações de comércio alternativo que defendem o comércio justo em oposição ao livre comércio (Alternative Trade Organizations – ATO). • Produção de informações: estudos, pesquisas, indicadores, relatórios, documentários etc. <ul style="list-style-type: none"> • Fundo Ethical do Banco Real¹⁰⁷ (Brasil) que conta com o apoio do Instituto Ethos e do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). • Índice de Sustentabilidade Empresarial da Bolsa de Valores de São Paulo, Brasil (Bovespa)¹⁰⁸.
<p>4. Em função dos atores que desencadeiam a ação</p>	<p>(i) Grupos ambientalistas</p> <p>(ii) Sindicatos</p> <p>(iii) Grupos religiosos</p>	<p>As formas de atuação variam do confronto ao desenvolvimento de trabalhos conjuntos com empresas ou organizações empresariais.</p> <p>Atuam pressionando governos para a regulamentação das convenções da OIT e para que instaurem marcos legais que ampliem os direitos trabalhistas e melhorem as condições de trabalho. Participam de processos de discussão de mecanismos internacionais de regulação promovidos tanto por organismos multilaterais (ONU, OCDE, UE) como por iniciativas privadas (FLA, SA 8000). Têm realizado acordos diretamente com as transnacionais (Acordos Marcos Internacionais).</p> <p>São investidores de diferentes religiões que promovem a responsabilidade social empresarial em suas organizações. Uma das maiores e mais antigas organizações nesse âmbito é o Interfaith Center for Corporate Responsibility¹⁰⁹ (ICCR), criada em 1973.</p>

¹⁰⁷ Para mais informações, consultar o *site* do Fundo: www.fundoethical.com.br.

¹⁰⁸ Segundo a Bovespa, o índice tem por objetivo refletir o retorno de uma carteira composta por ações de empresas com reconhecido comprometimento com a responsabilidade social e a sustentabilidade empresarial e também atuar como promotor das boas práticas no meio empresarial brasileiro. Para mais informações, consultar o *site* da Bovespa:

<http://www.bovespa.com.br/Mercado/RendaVariavel/Indices/FormConsultaApresentacaoP.asp?Indice=ISE>.

¹⁰⁹ A esse respeito, consultar o *site* do ICCR: <http://www.iccr.org>.

	(iv) Investidores	No Brasil, a Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social (FIDES) ¹¹⁰ , ligada a Associação Cristã de Dirigentes Empresariais (ACDE), incentiva ações de responsabilidade social desde 1986.
	(v) Organizações não governamentais	Trata-se dos chamados Investimentos Socialmente Responsáveis, os Fundos SRI (<i>Social Responsible Investments</i>). Dados do Social Investment Forum revelam que, nos Estados Unidos, os ativos SRI cresceram mais de 324% em doze anos, passando de US\$ 639 bilhões, em 1995, para US\$ 2,71 trilhões em 2007. No mesmo período, o conjunto dos ativos administrados por gerentes profissionais cresceu menos de 260%, passando de US\$ 7 trilhões para US\$ 25,1 trilhões ¹¹¹ .
		Desenvolvem ações que vão do confronto ao estabelecimento de parcerias com o setor empresarial. Esse universo de organizações é extremamente heterogêneo do ponto de vista de sua natureza, objetivos e métodos de atuação.
5. Em função do escopo geográfico	Atuação que busca alterar o comportamento das empresas nos espaços local, nacional, regional e internacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Local: Fórum Amazônia Sustentável (Brasil)¹¹². • Nacional: Boicote contra a Shell na Nigéria. • Regional: Coalition for Justice in the Maquiladoras que abrange a área do NAFTA. • Internacional: movimento em defesa da criação pelas Nações Unidas de uma instância reguladora da atuação das transnacionais.

Fonte: Broad e Cavanagh (1997), complementado com informações próprias.

Concordamos com Bendell (2004) quando alerta para o fato de que o movimento da responsabilização social não é um “movimento social”. Para constituir-se como tal, as organizações que deles participam deveriam, além de ter base social, compartilhar experiências, crenças e valores, bem como um projeto sociopolítico e cultural comum. Esse não é o caso de organizações que, de um lado, reivindicam a extinção das corporações ou seu controle pelo Estado e, de outro, daquelas que apenas almejam mudar o comportamento das TNCs num processo de “humanização do capitalismo”. Se o movimento não é “social”, não deixa, entretanto, de ser um movimento cujo objeto de atuação são as empresas privadas, especialmente as transnacionais, e que busca, de distintas maneiras, contrapor-se aos efeitos perversos da globalização.

Lipschutz (2005) é mais severo nas suas críticas. No seu entendimento, esses mecanismos de correção representam, na realidade, a privatização de mecanismos de

¹¹⁰ A esse respeito, consultar o *site* do FIDES: <http://www.fides.org.br>.

¹¹¹ A esse respeito, ver o Relatório do Social Investment Forum (2006).

¹¹² A esse respeito, consultar o *site* do Fórum: <http://www.amazoniaparasepre.com.br>.

regulação: trata-se de um tipo de contrato entre produtores e consumidores no qual em troca da lealdade do comprador, promete-se um bom comportamento por parte do produtor. Ainda que Lipschutz tenha razão, na medida em que a defesa exclusiva de instrumentos de regulação privada contribui para enfraquecer, cada vez mais, a regulação pública, é preciso destacar que são muitas as propostas de fortalecimento do poder público no controle da atuação das empresas privadas. Analisando diversas sugestões de medidas de responsabilização das empresas que circulam entre as organizações da sociedade civil, Bendell (2004) identificou várias que requerem a regulação pública das transnacionais, tais como: (i) transparência por meio de publicação obrigatória de balanços socioambientais ou semelhantes, de realização periódica de auditorias e de divulgação das atividades de *lobbying*; (ii) consultas às comunidades afetadas pela atuação das empresas, incluindo governos – isso significaria a assinatura compulsória de acordos comunitários; (iii) responsabilização pelos atos ilícitos perante a justiça do país de origem ou perante uma autoridade jurídica internacional. Note-se que tais propostas pressupõem a existência de instituições públicas que amparem essas novas formas de governança local, regional e global. A demanda por transparência e consulta à comunidade visa fortalecer o poder público local. A proposta de estender a cobertura de leis nacionais ou de expandir a jurisdição de organismos do judiciário internacional busca possibilitar as pessoas que vivem em países que falham na promoção e na proteção dos direitos humanos proteger-se em outras instâncias.

Diante da pressão da sociedade e do crescimento da exclusão social em escala planetária, as empresas privadas, associadas a governos e organismos multilaterais enfraquecidos, passam a investir recursos e energia em uma dimensão específica da responsabilidade social empresarial, a saber, as parcerias com o poder público para o combate à pobreza, as chamadas parcerias público privadas globais (PPPGs).

2.3 As Parcerias Público-Privadas Globais (PPPGs)

2.3.1 Procurando definir as PPPGs

No âmbito das Nações Unidas e de setores empresariais de atuação internacional cresce o entendimento de que o enfrentamento das mazelas sociais do planeta requer o desenvolvimento e a paz, e que esses objetivos não podem ser alcançados sem o envolvimento do setor privado. É nesses termos que se inicia o Relatório da Unidade Comum de Inspeção

(Joint Inspection Unit – JIU)¹¹³ da ONU, de autoria dos Inspectores Mezzalama e Ouedraogo (1999: 1), sobre o “estado da arte” da cooperação e do envolvimento do setor privado com o sistema das Nações Unidas:

As it has become more widely accepted that there cannot be real peace without development and no meaningful development without peace, the potential for the goals of the United Nations, promoting peace and development, and the goals of business, creating wealth and prosperity, to be “mutually supportive” has also become more evident. The General Assembly thus recognized that “increasing prosperity, in a major goal of the development process, is contributed primarily by the activities of business and industry”¹¹⁴.

De acordo com Martens (2007), o termo “parcerias” vem rapidamente se tornando um mantra que modela o discurso e as práticas globais das Nações Unidas. Para o autor, essa palavra se refere a qualquer interação entre organizações governamentais e não governamentais, especialmente entre a ONU e o setor empresarial. Não existe, pois, definição clara para as “parcerias público-privadas” que dê conta de unificar uma variada e heterogênea combinação de atores, metas e atividades, tais como, execução de projetos de curta duração, financiamento de políticas nacionais ou internacionais, formação de redes, implementação de comissões para elaboração de normas ou padrões e criação de organizações para a formulação e execução de políticas e projetos.

Nos documentos oficiais do Global Compact, das Nações Unidas, apresentam-se as PPPs como um acordo entre os governos e as empresas privadas em torno de um objetivo comum; nesse acordo, combinam-se as competências e as habilidades do setor privado com a legitimidade do setor público e seu conhecimento sobre questões de desenvolvimento. Segundo os promotores dessa iniciativa, as parcerias concentram-se em áreas onde atores do setor privado e instituições públicas podem promover relações do tipo ganha-ganha, tais como nas áreas de saúde, educação e desenvolvimento comunitário (Draxler, 2008: 32). O PNUD, por seu turno, em relatório preparado por Sorensen e Petersen (2006: 12) define parcerias como:

¹¹³ O Relatório, intitulado “Private sector involvement and cooperation with the United Nations system” (O envolvimento e a cooperação do setor privado com o Sistema das Nações Unidas), teve por objetivo “analisar as bases sobre as quais se pode forjar uma nova parceria entre o sistema das Nações Unidas e o setor privado e como a existência de interesses e benefícios comuns pode traduzir-se em medidas concretas para fomentar ações que estejam a serviço do alcance dos objetivos da ONU em seu conjunto”. (MEZZALAMA; OUEDRAOGO, 1999: 1, tradução nossa).

¹¹⁴ “Diante do crescente entendimento de que não é possível haver paz sem desenvolvimento e de que, por seu turno, não se pode alcançar um expressivo desenvolvimento sem paz, aumenta a compreensão de que os objetivos da ONU – de promover a paz e o desenvolvimento – e os objetivos do setor empresarial – de promoção da riqueza e da prosperidade – são ‘mutuamente incentivadores’. Diante dessa constatação, a Assembleia-Geral reconhece que ‘o crescimento da prosperidade, a principal meta do processo de desenvolvimento, resulta, em primeiro lugar, das atividades dos negócios e da indústria’” (MEZZALAMA; OUEDRAOGO, 1999: 1, tradução nossa).

A voluntary or collaborative alliance which implies cooperation between two (or more) actors be it public, private, non-governmental organization (NGOs) or any group of individuals which could fundamentally have different objectives, values, cultures, structures, but are sharing risks, responsibilities, resources, competencies whilst committed to common tasks which would achieve their specific individual goals. The definition stresses the voluntary aspect, the reciprocity in contribution, the different types of actors and most importantly the individual and specific benefits to be gained for the respective actors¹¹⁵.

Nesses termos, o pressuposto da cooperação é de que a parceria pode constituir-se em relevante alicerce para o crescimento sustentável em âmbitos nacional, regional e global. Os argumentos apresentados pelos defensores das PPPGs são de diversas ordens¹¹⁶, podendo-se destacar:

- (i) a ampliação do alcance das políticas da ONU na medida em que aumentam tanto os recursos financeiros como os agentes promotores dessas iniciativas;
- (ii) o esforço global de combate à pobreza e à miséria. Nesse particular, são considerados como referência os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) que foram acordados por 191 países, na Cúpula do Milênio, em Nova York, em 2000¹¹⁷. Naquela ocasião estabeleceram-se metas a ser atingidas até 2015, no que se refere à diminuição da extrema pobreza e da mortalidade infantil, à elevação dos níveis de educação de crianças, ao acesso generalizado ao saneamento básico e à garantia da sustentabilidade ambiental, entre outros. Um dos objetivos tem a ver com a celebração de parcerias com o setor privado, entendida como importante elemento para o desenvolvimento econômico e social do planeta. As organizações empresariais internacionais desenvolvem uma série de ações para promover os ODMs como marco

¹¹⁵ “Uma aliança voluntária que resulta na cooperação entre dois ou mais atores, sejam eles organizações públicas, privadas ou não governamentais ou qualquer grupo de indivíduos que possuem objetivos, valores, culturas e estruturas que podem ser diferentes. Na parceria, as organizações dividem riscos, responsabilidades, recursos e competências e se comprometem com a realização de tarefas comuns que possibilitam, ao mesmo tempo, o alcance das metas específicas de cada um. A definição contém os seguintes aspectos: o caráter voluntário da associação, a reciprocidade da relação, os diferentes tipos de atores envolvidos e, sobretudo, os benefícios individuais e específicos a ser obtidos pelos partícipes” (SORENSEN; PETERSEN, 2006: 12, tradução nossa).

¹¹⁶ A esse respeito, consultar: Mezzalama e Ouedraogo (1999), Buse e Waxman (2001), Utting (2000, 2002), Richter (2003a, 2003b, 2004), Mannar (2003), UNICEF (2003), Baker (2003), Barsky (2004), Wiite e Reinicke (2006), Sorensen e Petersen (2006) e Draxler (2008).

¹¹⁷ Foram pactuados 8 objetivos (ODMs), que se desdobram em 18 metas e 48 indicadores. Os oito objetivos são os seguintes: (1) erradicar a extrema pobreza e a fome; (2) atingir o ensino básico universal; (3) promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres; (4) reduzir a mortalidade infantil; (5) melhorar a saúde materna; (6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; (7) garantir a sustentabilidade ambiental; (8) estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento. Os ODMs devem ser atingidos pelos países até 2015, por meio de ações concretas dos governos e da sociedade. Para maiores informações, consultar o site do PNUD no Brasil: <http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmieid=odmi#>.

para a realização de projetos sociais e de parcerias com entidades multilaterais e governos¹¹⁸;

- (iii) o maior comprometimento de todos no equacionamento das mazelas sociais. Isso contribui para potencializar o atendimento por meio da sinergia de articulações intersetoriais e interorganizacionais;
- (iv) a constituição de novos instrumentos capazes de transformar a sociedade, como, por exemplo, a cooperação em rede e as iniciativas de múltiplas partes interessadas (IMPIs);
- (v) o maior acesso por parte dos organismos multilaterais a tecnologias, competências e criatividade dos negócios presentes em todo o mundo e utilização dessas para fins éticos e de desenvolvimento sustentável;
- (vi) a focalização do atendimento nos grupos populacionais mais necessitados (analfabetos, crianças pobres, jovens em conflito com a lei, desnutridos, pessoas com deficiência, refugiados, pessoas portadoras do vírus HIV);
- (vii) o aumento da eficiência e da eficácia das organizações das Nações Unidas, pois passam a incorporar vantagens da abordagem empresarial no trato da coisa pública;
- (viii) a disseminação da cultura da responsabilidade social, o que possibilita dar mais visibilidade aos direitos humanos, às normas trabalhistas internacionais e as problemáticas ambientais;
- (ix) o desenvolvimento de soluções criativas e inovadoras para o enfrentamento dos problemas complexos da pobreza e da miséria no mundo;
- (x) a maior visibilidade dos problemas sociais globais, o que possibilita a mobilização e a sensibilização das pessoas;
- (xi) a expansão dos mercados, na medida em que melhoram a imagem das empresas, diminuem os riscos e, sobretudo, aumentam os mercados consumidores devido à diminuição da pobreza e da miséria. Conforme destaca Baker (2003: 8), em um documento preparado para as Nações Unidas sobre o tema, a parceria resultaria em maior acesso a educação para todos os produtores bem como em cidadãos e empregados mais capacitados e eficientes. Diante dessas perspectivas alvissareiras de

¹¹⁸ Ver, por exemplo, o “Prêmio sobre Negócios e Desenvolvimento Global” (*World Business and Development Award*) do ICC, em parceria com o PNUD e o Fórum Internacional de Líderes Empresariais (<http://www.iccwbo.org/wba/id4032/index.html>); a iniciativa “As Empresas Convocam para Agir” (*Business call to Action*) que busca mobilizar empresas em torno dos ODMs (www.business-call-to-action.com); múltiplos fóruns de empresários que se criam a partir de um ou mais Objetivos do Milênio.

empregabilidade, os trabalhadores poderiam melhorar suas condições de vida e, como consumidores, contribuiriam para o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Os promotores das PPPGs entendem que se trata de um jogo “ganha-ganha”, na medida em que todos os partícipes saem vitoriosos. Os governos, porque passam a dispor de recursos (não somente financeiros, mas também humanos, organizacionais e de conhecimento) e de instrumentos adicionais para implementar suas ações (gerenciamento de fundos pelo setor privado, teoricamente mais ágil e eficiente). As empresas, porque além de fortalecer seu senso cívico, podem ampliar seus negócios de maneira sustentável. E, finalmente, ganham as comunidades mais pobres do planeta que, em outras circunstâncias, não seriam atendidas. Esse jogo, de “soma positiva”, somente apresenta resultados quando os parceiros se relacionam a partir de valores como a confiança, a solidariedade, o compromisso e o entendimento comum de que se quer construir algo conjuntamente. Segundo o UNICEF (2003), uma parceria bem sucedida não pode resultar de relações hierárquicas onde um dá as ordens e o outro obedece; ela requer a construção equilibrada e coordenada de interesses comuns.

Para o UNICEF (2003), por exemplo, as parcerias devem articular-se em torno do marco dos direitos humanos, no caso, dos direitos das crianças e dos adolescentes, acordados na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, em 1989. Portanto, as PPPs vão além das ações filantrópicas, devendo contemplar os deveres que os pais, as comunidades, os governos, as organizações não governamentais e o setor privado têm com a população infanto-juvenil. Na perspectiva de abordagem dos direitos humanos, essa agência da ONU entende que seu papel é o de auxiliar governos, empresas e organizações da sociedade civil no mapeamento tanto das necessidades das crianças e dos jovens como das organizações, públicas e privadas, que podem contribuir para satisfazer essas demandas.

Segundo Sorensen e Petersen (2006), que prepararam um estudo para o PNUD sobre PPPGs e desenvolvimento, as parcerias se diferenciam da tradicional filantropia porque os objetivos corporativos ocupam lugar central nesses arranjos: expandir mercados e aumentar os lucros são motivações válidas para a implementação de projetos que permitirão que as Nações Unidas alcancem seus objetivos igualmente. E mais: os autores entendem que o combate à pobreza não é somente tarefa da ONU, é também uma meta das TNCs, na medida em que resulta em novos mercados consumidores.

A UNESCO, por seu turno, destaca, no seu *site*¹¹⁹, que as parcerias possibilitam aumentar seu raio de ação, produzindo efeito multiplicador que permite à organização atuar melhor e de forma mais eficiente. Entre as razões que levam a celebração de alianças, menciona-se: o trabalho em rede; o maior valor agregado; o intercâmbio mútuo de lições aprendidas; a complementaridade; a maior legitimidade social e a maior visibilidade. Draxler (2008), que realizou uma análise das PPPGs para a campanha global Educação para Todos (EPA), entende que os arranjos entre organizações das Nações Unidas e empresas privadas podem produzir resultados maiores do que apenas as somas das partes: trata-se de coalizões que articulam virtuosamente recursos, competências e resultados. Em geral, prossegue a autora, o setor empresarial contribui com aportes financeiros, *expertise* organizacional e tecnológica bem como com o acesso a mercados; as agências de desenvolvimento participam, de forma complementar, com seus conhecimentos técnicos e sua capacidade de dialogar e de mobilizar os governos e as organizações da sociedade civil.

2.3.2 As parcerias público-privadas globais (PPPGs) e as Nações Unidas

Vê-se, pois, que a agenda das parcerias foi adotada e legitimada pelas Nações Unidas. Uma das primeiras “aberturas de porta” da ONU à sociedade, como dizem Witte e Reinicke (2006), ocorreu em 1972, em Estocolmo, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Vinte anos depois, na mesma área, o tema volta à baila na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida com Rio-92. Naquela ocasião, o evento paralelo da sociedade civil, chamado de Fórum Global-92, reuniu de maneira inédita milhares de organizações de todo o mundo.

Os autores Buse e Waxman (2001) e Richter (2004) também avaliam que a ideia de parceria entre organizações do Sistema ONU e o setor privado começou a se concretizar na Rio-92. Dirigentes de empresas multinacionais e lideranças políticas destacaram naquela oportunidade que para promover o desenvolvimento sustentável é preciso evitar o “confronto” e iniciar a “cooperação” e o “diálogo”. Segundo Richter (2004), uma das personalidades que influenciou esse movimento foi Gro Harlem Brundtland¹²⁰, autora do Relatório “Nosso Futuro Comum” e Diretora-Geral da Organização Mundial da Saúde (OMS) de 1998 a 2003. Já em 1990, Brundtland (*apud* LOHMANN, 1990: 82, *apud* Richter, 2004: 43) destacava:

Partnership is what is needed in today’s world, partnership between government and industry, between producers and consumers, between the present and the

¹¹⁹ A esse respeito, consultar o *site* da UNESCO:

http://www.unesco.org.br/unesco/parceirosBrasil/index_html/mostra_documento.

¹²⁰ Esse Relatório, também conhecido como Relatório Brundtland, foi elaborado no âmbito da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1987.

future...We need to build new coalitions... We must agree on a global agenda for management of change... We must continue to move from confrontation, through dialogue and cooperation... Collective management of the global interdependence is...the only acceptable formula in the world of the 1990s¹²¹.

Pouco tempo depois, Gro Harlem Brundtland volta à cena: como Diretora-Geral da Organização Mundial de Saúde (OMS) realizou durante seu mandato (1998-2003) uma série de declarações e iniciativas visando estimular parcerias envolvendo o Sistema ONU, empresas privadas e organizações não governamentais. A partir daí, a interação da OMS com a iniciativa privada vem se intensificando continuamente (BUSE; WAXMAN, 2001).

Para Richter (2004), o ano de 1997 representou mais um marco na consolidação das parcerias público-privadas globais: o recém-nomeado Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, anunciou que a ONU necessitava de reforma na qual, entre outras questões, seria preciso aproximá-la da comunidade empresarial. Mais um passo foi dado nessa direção quando, em novembro de 1998, a UNCTAD organizou em Lyon, na França, a Cúpula Global “Parceiros para o Desenvolvimento”, durante a qual se consolidou o sentimento da necessidade de cooperar com o setor privado para combater a pobreza no mundo (UNCTAD, 1999). Diante desse movimento de “aproximação” do setor privado, a Unidade Comum de Inspeção das Nações Unidas, como vimos no começo deste item 2.3, preparou, em 1999, um Relatório¹²² sobre a situação da cooperação entre a ONU e o setor privado e listou uma série de recomendações gerais para o seu aperfeiçoamento: transparência das informações, desburocratização de procedimentos, harmonização das políticas, regras de regulação da relação público-privada incluindo medidas anti-corrupção, pontos focais em todas as agências, programas e fundos. Os inspetores concluem o Relatório destacando esperar que os mecanismos para o intercâmbio de informações e de experiências bem sucedidas possibilitem o fortalecimento da relação entre as Nações Unidas e o setor empresarial, ao mesmo tempo em que permitam que a independência e a integridade da instituição sejam protegidas (MEZZALAMA e OUEDRAOGO, 1999: 17).

Atualmente, realizar diferentes arranjos com o setor privado faz parte das políticas das agências da ONU. As parcerias público-privadas globais (PPPGs) se multiplicam: Draxler (2008) avalia que cerca de 20 organizações das Nações Unidas, ou seja, a maioria delas,

¹²¹ “No mundo de hoje a parceria é necessária, parceria entre governos e empresas, entre produtores e consumidores, entre presente e futuro... Precisamos construir novas coalizões... Precisamos acordar uma agenda global para promover a mudança... Precisamos passar da etapa do confronto para a do diálogo e da cooperação... A articulação coletiva da interdependência global é... a única fórmula aceitável no mundo dos anos de 1990” (*apud* LOHMANN, 1990: 82 *apud* Richter, 2004: 43, tradução nossa).

¹²² Mezzalama e Ouedraogo (1999).

desenvolvem algum tipo de parceria com o setor empresarial. Para Witte e Reinicke (2005: 53):

Today, for a steadily rising number of United Nations organizations and their staff members, collaborating with non-governmental actors has become an increasingly important part of their day-to-day work. Partnership in particular are a growth area for the United Nations and they continue to spark tremendous innovation and experimentation across the entire spectrum of the Organization's work¹²³.

2.3.3 As formas de atuação

As Nações Unidas publicaram vários documentos que ilustram exemplos de PPPGs¹²⁴. Além disso, a Organização das Nações Unidas criou página específica sobre parcerias¹²⁵. A seguir, a título de ilustração, listam-se alguns exemplos que foram selecionados pela abrangência das alianças e por referirem-se a distintas áreas, tais como saúde, nutrição, educação e trabalho, entre outras:

- (i) a iniciativa “Change For Good”¹²⁶ do UNICEF em parceria com empresas aéreas, nacionais e internacionais. Desde 1987, as companhias desse setor recolhem moedas ou notas de pequeno valor que os passageiros não irão utilizar ou trocar. Esses recursos são direcionados para a implementação de projetos destinados ao atendimento de crianças e jovens em diversos países do mundo. Nos vôos, vídeos informam os passageiros sobre a utilização dos recursos e solicitam a colaboração voluntária dos passageiros;
- (ii) o Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (*International Programme on the Elimination of Child Labour – IPEC*¹²⁷) foi criado, em 1992, pela OIT para erradicar essa chaga social em todo o mundo. O trabalho em parceria com o setor empresarial é intrínseco à organização que se articula em torno do conceito do tripartismo: setor público, organizações de trabalhadores e organizações de empregadores. Entre as estratégias promovidas pelo IPEC, merecem destaque as seguintes: sensibilização dos governos e das sociedades civis dos países; promoção de parcerias para combater o trabalho infantil; realização de diagnósticos sobre a situação laboral das crianças nos países; produção de material pedagógico e informativo;

¹²³ “Hoje, para um número crescente de organizações das Nações Unidas e seus funcionários, a colaboração com atores não governamentais tem sido parte integrante de seu trabalho diário. As parcerias, em particular, representam uma atividade em expansão e continuam resultando em fabulosas inovações e experimentações que atravessam todo o espectro organizacional” (WITTE; REINICKE, 2005: 53, tradução nossa).

¹²⁴ Ver, entre outros, UNFIP (2007), Witte e Reinicke (2005) e UNESCO (2006).

¹²⁵ A esse respeito, consultar o site: <http://www.un.org/partners>.

¹²⁶ A esse respeito, consultar o site: http://www.unicef.org/corporate_partners/index_25030.html.

¹²⁷ A esse respeito, consultar o site: <http://www.ilo.org/ipec/programme/lang--en/index.htm>.

participação na elaboração e implementação de políticas públicas para o enfrentamento do problema;

- (iii) o movimento global Educação para Todos (EPA)¹²⁸ (*Education for All - EFA*), da UNESCO em parceria com a Iniciativa Global em Educação (*Global Education Initiative - GEI*)¹²⁹ do Fórum Econômico Mundial. Tal aliança, iniciada no começo da década de 2000, tem por objetivo contribuir para prover educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos do planeta, conforme um conjunto de metas estabelecidas nos marcos do EPA e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). A parceria envolve outras agências, dentre as quais o FNUAP e o UNICEF, bem como o Banco Mundial. A contribuição de Fórum e de suas empresas associadas resulta na mobilização do setor privado para aportar recursos financeiros, de conhecimento e de logística, bem como para disponibilizar tecnologias para o ensino, entre outras atividades;
- (iv) o Fundo das Nações Unidas para Parcerias Internacionais (*United Nations Fund for International Partnership – UNFIP*)¹³⁰ que nasceu em 1998, a partir de uma doação à ONU de US\$ 1 bilhão do multimilionário empresário americano Ted Turner. O Fundo serve de interface entre o Sistema ONU e a Fundação das Nações Unidas (UN Foundation), que administra os recursos doados por Turner. Além disso, o UNFIP identifica e promove parcerias de diversas agências da ONU com outras organizações privadas;
- (v) a Aliança Global para Vacinas e Imunização (*Global Alliance for Vaccines and Immunization, conhecida como GAVI Alliance*)¹³¹, foi lançada em 2000, no Fórum Econômico Mundial. A Aliança tem por objetivo aumentar o acesso das populações mais pobres do mundo à vacinação básica. Participam dessa associação organizações como UNICEF, OMS, Banco Mundial, Fundação Bill e Melissa Gates, *International Federation of Pharmaceutical Manufacturers Association (IFPMA)* e organizações não governamentais;
- (vi) a Aliança Global para Melhorar a Nutrição (*Global Alliance for Improved Nutrition - GAIN*)¹³², criada em 2002 para combater a desnutrição no mundo, especialmente por intermédio da fortificação de alimentos. Além do UNICEF e da OMS, participam

¹²⁸ A esse respeito, consultar o site:

http://www.unesco.org.br/areas/educacao/institucional/EFA/index_html/mostra_documento.

¹²⁹ A esse respeito, consultar o site: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gei/index.htm>.

¹³⁰ A esse respeito, consultar o site: <http://www.un.org/unfip>.

¹³¹ A esse respeito, consultar o site: <http://www.gavialliance.org>.

¹³² A esse respeito, consultar o site: <http://www.gainhealth.org>.

dessa iniciativa o Banco Mundial, diversos governos nacionais (Japão, Estados Unidos, Canadá e Alemanha), a Fundação Bill e Melissa Gates e multinacionais, como, Roche, Procter e Gamble, Heinz, Kraft e Unilever. No mesmo ano, foi lançado, com o apoio da ONU, o Fundo Global de Combate a Aids, Tuberculose e Malária, como iniciativa do G8 para aumentar os recursos destinados ao combate desses agravos a partir de contribuições do setor privado;

- (vii) o Fundo Global de Combate a Aids, Tuberculose e Malária¹³³, lançado em 2002, com o apoio da ONU (OMS, UNAIDS, UNICEF, PNUD e Banco Mundial) e como iniciativa do G8 para aumentar os recursos destinados ao combate desses agravos a partir de contribuições do setor privado. O Fundo Global conta ainda com a colaboração, entre outras organizações empresariais, da Fundação Bill e Melissa Gates e do *Global Business Coalition on HIV/Aids, Tuberculosis and Malaria (GBC)*¹³⁴, que foi criado em 2001 e que reúne atualmente mais de 200 empresas associadas. Segundo informações da organização, entre os anos de 2002 e 2007, foram aplicados recursos da ordem de U\$ 10 bilhões em 136 países;
- (viii) a Iniciativa Financiamento para o Desenvolvimento (*Financing for Development Initiative – FfDI*¹³⁵) que, desde 2004, envolve o Fórum Econômico Mundial, o Departamento das Nações Unidas para os Assuntos Econômicos e Sociais (UNDESA) e a Agência Suíça de Cooperação para o Desenvolvimento (SDC). A iniciativa tem dois objetivos centrais: promover PPPGs como forma de ampliar a ajuda ao desenvolvimento tendo em conta os ODMs, especialmente nas áreas de saúde, educação e saneamento, e estimular os bancos multilaterais de desenvolvimento e as agências multilaterais a catalisar mais recursos privados para investimentos em países em desenvolvimento (i. é, criar um ambiente favorável aos negócios por meio do fortalecimento institucional nas áreas de auditoria, análise financeira, governança corporativa etc.).

Paralelamente, a Organização das Nações Unidas vem implementando uma série de mecanismos que buscam consolidar as parcerias globais, tais como: (a) a elaboração de diretrizes e princípios que devem nortear as relações com o setor privado: em 2000, foi publicado um Guia para a Cooperação entre a ONU e o Setor Empresarial (*Guidelines on Cooperation between the UN and the Business Community*). Além disso, praticamente todas

¹³³ A esse respeito, consultar o site: <http://www.theglobalfund.org>.

¹³⁴ A esse respeito, consultar o site: <http://www.businessfightsaids.org>.

¹³⁵ A esse respeito, consultar o site: <http://www.weforum.org/en/initiatives/developmentfinance/index.htm>.

as agências que desenvolvem parcerias com o setor empresarial possuem seus próprios guias; (b) a realização de pesquisas e produção de documentos, relatórios e estudos que buscam sistematizar e refletir sobre esses arranjos (i. é, *Private Sector Involvement and Cooperation with the United Nations System*, de 1999; *Partnering for Development: making it happen*, publicado pelo PNUD em 2006; e, toda a série de pesquisas publicada pelo UNRISD); (c) a realização de eventos, reuniões, mesas redondas e conferências sobre o tema; (e) a produção de instrumentos que auxiliam na construção de parcerias, como por exemplo o *Corporate Assessment Tool* (2000) e o *The Partnering ToolBook* (2003).

Sorensen e Petersen (2006), que prepararam um estudo sobre PPPGs e desenvolvimento para o PNUD, elaboraram um quadro, reproduzido a seguir no *Quadro 2.4*, que mostra as diferentes dimensões da contribuição empresarial para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs):

Quadro 2.4 – A contribuição do setor privado para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)

ODMs	Contribuição do setor privado		
	Objetivos corporativos	Investimento social privado	<i>Advocacy</i> ¹³⁶
1. Erradicar a extrema pobreza e a fome	<p>Promovendo acesso a produtos e serviços.</p> <p>Construindo redes empresariais locais e criando oportunidades de emprego.</p>	<p>Investindo em empreendedores locais.</p> <p>Fortalecendo a capacidade local.</p>	<p>Apoiando políticas públicas locais de fortalecimento do setor privado e de atração de investimento estrangeiro direto.</p> <p>Fazendo <i>lobby</i> para o acesso justo aos mercados da OCDE.</p>
2. Atingir o ensino básico universal	<p>Combatendo o trabalho infantil na cadeia produtiva.</p> <p>Disponibilizando serviços de educação.</p> <p>Disponibilizando tecnologia para educação.</p>	<p>Promovendo a educação dos filhos dos empregados.</p> <p>Realizando investimentos em escolas locais ou apoiando o trabalho em educação de ONGs.</p>	<p>Fazendo <i>lobby</i> para o acesso à educação de qualidade.</p>

¹³⁶ Neste trabalho, entendemos “advocacy” (também chamada de “incidência”) como o conjunto de atividades, mecanismos e instrumentos que possibilitam defender uma causa ou dar voz a determinado grupo social. A “advocacy” pode resultar em produção e divulgação de informações, em formulação de legislação e de políticas públicas além de acompanhamento e fiscalização de sua implementação; a “advocacy” pode voltar-se para as instituições do Estado (Legislativo, Executivo, Judiciário, Ministério Público), mas também para outras organizações (mídia, empresas privadas).

3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres	Fortalecendo as capacidades das mulheres como empreendedoras, empregadas e produtoras. Eliminando a violência contra a mulher no local de trabalho.	Apoiando as demandas dos movimentos de mulheres. Fortalecendo o desenvolvimento de lideranças femininas nas empresas.	Tornando públicas as desigualdades de gênero e dando voz às mulheres. Defendendo a igualdade de acesso a educação e a ativos econômicos.
4. Reduzir a mortalidade na infância	Promovendo acesso a produtos e serviços.	Apoiando o trabalho de ONGs. Apoiando o atendimento de crianças órfãs em decorrência da AIDS	Defendendo a implementação de políticas públicas que assegurem os direitos das crianças
5. Melhorar a saúde materna	Promovendo acesso a produtos e serviços. Promovendo condições de trabalho decentes para as mulheres.	Apoiando ONGs de mulheres e serviços de saúde comunitários. Combatendo o preconceito e o estigma.	Defendendo a implementação de políticas públicas e tornando público os problemas referentes à saúde da mulher.
6. Combater o HIV e a Aids, a malária e outras doenças	Promovendo acesso a produtos e serviços. Implementando programas de combate à HIV/Aids no local de trabalho por meio de medidas educativas, preventivas, de tratamento e cuidados.	Fazendo doação de produtos. Aportando recursos para fundos de combate à Aids e para pesquisa; apoiando ONGs e projetos voltados para crianças órfãs em decorrência da doença.	Construindo coalizões empresariais nacionais. Participando de redes globais de políticas contra a Aids.
7. Garantir a sustentabilidade ambiental	Entendendo e administrando os impactos do negócio no meio ambiente. Investindo em produtos e processos inovadores e mudando a forma de trabalhar. Investindo em fundos “verdes” ou “socialmente responsáveis”. Atendendo as demandas do consumo sustentável. Enfrentando a mudança climática.	Apoiando ONGs e campanhas ambientalistas. Mobilizando competências empresariais para apoiar iniciativas locais. Apoiando projetos de educação/capacitação em desenvolvimento sustentável. Apoiando prêmios e campanhas de mídia.	Discutindo o estabelecimento de padrões e regras internacionais voluntárias. Mudando as regras de mercado.
8. Estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento Comércio			Ajudando a construir

internacional e sistema financeiro	Apoiando o Global Compact das Nações Unidas.		regras voluntárias de regulação do comércio internacional.
Perdão das dívidas dos países menos desenvolvidos	Promovendo investimentos nos países menos desenvolvidos, especialmente na África.		Fazendo <i>lobby</i> para que os governos da OCDE aumentem o acesso a mercados desses países, a ajuda para o desenvolvimento, bem como o perdão das dívidas.
Trabalho decente para jovens	Oferecendo às mulheres jovens as mesmas oportunidades laborais que as oferecidas aos homens jovens. Investindo em educação e capacitação de jovens.	Estimulando o empreendedorismo juvenil.	Defendendo a geração de emprego e renda como prioridade da política macroeconômica.
Acesso a medicamentos	Investindo em PeD, proteção a patentes, propriedade intelectual e preços. Promovendo o acesso a medicamentos dos trabalhadores da empresa.	Realizando doações de produtos de forma responsável.	Contribuindo para construir um melhor ambiente para a implementação de políticas públicas.
Acesso a tecnologias da informação e comunicação (TICs)	Promovendo acesso a tecnologias de baixo custo nas áreas rurais.	Apoiando ONGs e campanhas humanitárias com recursos, financeiros e materiais, conhecimentos e tecnologia.	Defendendo a implementação de políticas públicas de acesso às TICs.

Fonte: Sorensen e Petersen (2006: 31, tradução nossa).

Em geral, as agências das Nações Unidas possuem regras que proíbem associações com setores empresariais cujas atividades econômicas são contrárias aos objetivos internacionais. Esse é o caso, por exemplo, dos setores de bebidas alcoólicas, armas de fogo e fumo. Entretanto, como a própria ONU reconhece, a linha que separa o “aceitável” do “inaceitável” é muito tênue. Algumas TNCs gastam um dólar com projetos sociais e dez dólares para divulgar seu envolvimento nesses projetos. Outras claramente buscam orientar as ações para atender seus interesses exclusivamente privados. “*Where is the limit?*”, pergunta-se o UNICEF (2003: 20), um dos maiores promotores das PPPGs. Apesar dessas dificuldades, entende-se que os ganhos são bem maiores que as perdas, na medida em que vai se construindo uma “humanização do desenvolvimento”.

Promotores e defensores das PPPGs entendem que ainda subsistem importantes desafios para sua efetivação, podendo-se mencionar: (i) o estabelecimento de acordos em

torno de metas e objetivos claros e mensuráveis; (ii) o desenvolvimento de relações de confiança mútua; (iii) o estabelecimento de um marco legal, acordado pelas partes, que regule as parcerias; (iv) o desenvolvimento e a integração de mecanismos comuns de avaliação dos impactos das ações realizadas em parceria; (v) o fortalecimento das organizações locais; (vi) a implementação de mecanismos de *accountability*; (vii) a criação de uma ambiência favorável à cooperação entre setores diversos e distintos, incluindo a mudança de mentalidade das organizações no sentido de maior predisposição ao trabalho conjunto; (viii) a transversalização (*mainstreaming*) do tema em todo o sistema ONU; (ix) a alocação de recursos efetivos e a capacitação das equipes (tanto do sistema ONU como do setor privado) que irão cuidar dos projetos de parcerias; (x) a efetiva coordenação dos projetos e das ações por parte das Nações Unidas.

2.3.4 O movimento de responsabilização das empresas e suas críticas às PPPGs

Além dos questionamentos do mundo empresarial e acadêmico de estirpe liberal à responsabilidade social empresarial, que também se aplicam às PPPGs, por razões completamente diferentes, setores críticos da academia e organizações não governamentais, de abrangência nacional e internacional, questionam severamente as PPPGs, pois entendem que elas¹³⁷:

- (i) subordinam os valores e a atuação das Nações Unidas aos interesses privados;
- (ii) desacreditam os processos de elaboração e de emissão de normas e padrões internacionais independentes;
- (iii) fragilizam a capacidade de a ONU monitorar a regulação internacional e estabelecer prioridades;
- (iv) alteram a agenda pública global, concentrando a atuação em temas, regiões e países que apresentam mais chances de sucesso, evitando-se assim enfrentar os desafios estruturais nas regiões mais pobres do planeta;
- (v) põem em risco a reputação da ONU quando se associa a TNCs que são conhecidas por abusos e violações frequentes ao meio ambiente, aos direitos humanos e aos direitos dos trabalhadores;
- (vi) aumentam a influência política do setor privado, fazendo com que ele acabe obtendo vantagens comerciais, como diminuição de tarifas e taxas, isenções fiscais, maior

¹³⁷ A esse respeito, consultar Buse e Waxman, (2001), Richter (2003, 2004), Utting, (2000, 2002a, 2002b), Dupas (2003, 2005) e Martens (2007).

celeridade nos registros de novos produtos, em especial, os farmacêuticos e os alimentícios;

- (vii) distorcem as regras do mercado na medida em que as empresas “parceiras” se beneficiam de uma série de vantagens que as concorrentes não têm. Essas vantagens podem ser tangíveis (isenções fiscais, mercados cativos etc.) e intangíveis (melhoria da imagem);
- (viii) pautam o comportamento dos governos ao “condicionar” a alocação de recursos privados a novos aportes por parte do poder público;
- (ix) apresentam os problemas sociais como problemas tecnológicos que, portanto, requerem soluções somente no campo tecnológico (os problemas educacionais se resolvem distribuindo laptops de baixo custo);
- (x) contribuem para desviar a discussão dos verdadeiros problemas resultantes da irresponsabilidade empresarial;
- (xi) contribuem para relaxar o esforço global que visa aumentar a *accountability* das empresas;
- (xii) fragmentam a governança global, na medida em que se multiplicam os instrumentos e as ações sem qualquer coordenação ou acompanhamento mais sistêmico por parte das Nações Unidas. Ademais, o discurso em torno da suposta “igualdade” dos parceiros contribui para enfraquecer o papel, legal, político e legítimo, ocupado pelas organizações públicas (governos e parlamentos).

Martens (2007) alerta para o fato de as Nações Unidas não disporem de qualquer mecanismo que regule esses arranjos. Richter (2004) entende que está em marcha um processo de privatização da ONU que pode ser percebido tanto pela ausência do debate público em torno do tema como pelo escanteamento, dentro da Organização, de defensores dos direitos humanos a partir de argumentos, como sua incapacidade para adaptar-se aos novos tempos, tendo em vista o velho preconceito contra o setor privado. Ademais, destaca a autora, existe expressiva desigualdade entre os parceiros, a exemplo da Fundação Bill e Melinda Gates, que possui patrimônio da ordem de US\$ 30 bilhões e acaba canalizando-os não necessariamente para as prioridades estabelecidas pelo poder público, mas para iniciativas que são de seu interesse. Martens (2003: 26 *apud* Richter, 2004: 47) entende que as PPPGs oferecem as empresas transnacionais uma legitimidade que não lhes pertence:

It is problematic to use the term ‘partnership’ to characterize the relationship between state and non-state actors, because what the term suggests is an...equal status for the actors involved. This relativizes both, the special political status of governmental institutions under international law and their (democratic) legitimacy. The use of term like ‘partnership’ is...not just a matter of stylistics, it has eminently

political significance. It implicitly downgrades the role of governments and intergovernmental organizations and upgrades the (political) status of private actors, in particular of the transnational corporations involved in these cooperation models¹³⁸.

No começo dos anos 2000, um conjunto de ONGs formaram a “Aliança em Favor de uma ONU Livre de Corporações”¹³⁹, que tem por objetivos principais: monitorar a realização de parcerias globais, promover a desmobilização dessas parcerias e auxiliar as Nações Unidas no desenvolvimento e na implementação de mecanismos que tornem as transnacionais *accountable*. Contudo, os recursos são escassos e a abertura da ONU para esses debates tem sido pequena. Por isso, teme-se a perda de independência e de reputação das Nações Unidas e a progressiva consolidação de um processo de privatização do Sistema. Para Richter (2003: 16), “Indeed, some fear it will be known as the period in which the UN sold itself off”¹⁴⁰.

A formação da agenda internacional das parcerias entre entidades multilaterais e empresas privadas para combater a pobreza, com suas ambiguidades e ambivalências, irrompe na cena brasileira a partir do último quartel do século XX e ganha particular densidade nos anos 1990. É o que veremos no próximo capítulo, ao analisar como esse tema foi se estruturando no país, a partir do papel desempenhado pelos principais atores responsáveis pela sua conformação, em função de suas pautas, formas de atuação e conflitos.

¹³⁸ “É bastante problemático utilizar o termo ‘parceria’ para caracterizar a relação entre atores estatais e não estatais, porque o que o termo sugere é uma igualdade de status entre os atores envolvidos. Isso relativiza ambos, o estatuto político especial de instituições governamentais regidas por legislações internacionais e sua legitimidade (democrática). O uso de termos como o de ‘parceria’ não é somente questão de linguagem, pois tem significado eminentemente político. Com efeito, sua utilização implicitamente rebaixa, de um lado, o papel de organizações governamentais e intergovernamentais e, de outro, promove o status (político) de atores privados, especialmente as transnacionais envolvidas nesses modelos de cooperação” (MARTENS, 2003: 26 *apud* RICHTER, 2004: 47, tradução nossa).

¹³⁹ A secretaria-executiva dessa coalizão é da organização CorpWatch. Ver o *site*: <http://www.corpwatch.org>.

¹⁴⁰ “Na verdade, muitos têm receio que esse período seja conhecido como aquele durante o qual a ONU se vendeu” (RICHTER, 2003: 16, tradução nossa).

3. Atores, ideias, interesses, motivações e instituições na construção das parcerias público-privadas do social (PPPs) no Brasil

“A sociedade tem de abandonar a postura passiva que vem mantendo com relação ao empresariado e atuar de forma positiva, propondo um programa econômico, uma função econômica, uma nova ética na economia. Pode mobilizar os empresários para que participem do conjunto das responsabilidades da sociedade, não aceitando que eles fiquem dentro de suas fábricas, sonhando com os lucros e tramando golpes no mercado ou entre eles mesmos. Pode chamá-los para a praça pública”.
Herbert de Souza, Betinho (1994)

Neste capítulo discutiremos a conformação das parcerias que organizações governamentais celebram com empresas privadas para combater a pobreza no Brasil a partir da posição dos diferentes atores, direta e indiretamente, envolvidos com esse tipo de arranjos. Como vimos ao longo do capítulo anterior, a noção das parcerias se insere nas temáticas mais abrangentes da responsabilidade social empresarial, do investimento social privado e da responsabilização social das empresas; no Brasil não é diferente.

Inicialmente, de modo a entender melhor do que estamos falando, apresentamos um mapeamento de diferentes tipos de parcerias que entidades do governo federal realizam com o setor empresarial. Ainda que não se trate de levantamento exaustivo, contribui para ilustrar os diversos formatos que esses arranjos podem assumir. Nos itens seguintes, abordaremos como esse tema foi entrando nas agendas tanto do governo federal como do setor empresarial, destacando suas ambivalências e ambiguidades. Também apresentaremos as posições, por vezes contraditórias, de outros atores sociais cuja atuação tem impacto na conformação da agenda das parcerias, como, os trabalhadores, os consumidores, as organizações da sociedade civil, a mídia e os organismos internacionais.

3.1 Modelos-tipo de parcerias

A partir de levantamento exploratório que realizamos em âmbito federal¹⁴¹, identificamos distintos formatos de arranjos público-privados nos campos da saúde, da educação, da assistência social, do trabalho e do combate à fome, resumidos a seguir:

1. **O Conselho Empresarial Nacional para a Prevenção ao HIV/Aids (CENAids)**¹⁴²

foi criado, em 1998, pelo Ministério da Saúde no bojo do Programa Nacional de DST/Aids. Tratava-se de implementar, no Brasil, uma iniciativa desenvolvida desde 1997, em caráter pioneiro, pelo Programa das Nações Unidas para Prevenção e Controle da Aids (UNAIDS) quando criou o Conselho Empresarial Mundial de Prevenção ao HIV/Aids. O CENAids tem por objetivo promover ações no sentido de estimular e consolidar a parceria com o setor privado para ampliação da mobilização social em torno do combate às DST/Aids. Participam do conselho cerca de 20 empresas de grande porte e instituições de classe, como a Confederação Nacional do Comércio, a Confederação Nacional das Indústrias, a Confederação Nacional do Trabalho e entidades do Sistema “S” (SESI, SENAC, SESC, SEST e SENAT). Empresas e instituições que integram o conselho trabalham em articulação com o Programa Nacional de DST/Aids para prestar assistência aos empregados que vivem com o HIV e combater o estigma e a discriminação no local de trabalho. Também promovem a inserção de familiares no apoio psicológico aos portadores do vírus, incluem a comunidade nos trabalhos de prevenção, facilitam ações educativas sobre sexualidade e Aids e realizam campanhas nacionais de prevenção da Aids, entre outras ações. Essa parceria tem possibilitado, entre outros resultados, a “entrada” da saúde pública em espaço de difícil acesso, uma vez que a maior parte dos trabalhadores das grandes empresas não recorre ao Sistema Único de Saúde (SUS), pois são beneficiados com seguros privados de saúde.

2. **O Programa Alfabetização Solidária**¹⁴³ foi estruturado em torno de um tipo de arranjo no qual as empresas e o governo financiam uma organização não governamental que executa uma ação pública. Esse formato se manteve ativo entre

¹⁴¹ Esse levantamento foi realizado quando eu trabalhava no IPEA, em 2003 e 2004, no bojo de uma pesquisa sobre a atuação voluntária das empresas privadas na área social e complementado, recentemente, para efeitos do presente doutorado.

¹⁴² Para informações adicionais, consultar os sites: <http://www.cenaid.com.br> e <http://www.aids.gov.br>.

¹⁴³ Para informações adicionais, consultar o site: <http://www.alfabetizacao.org.br>.

1997, quando o Programa foi criado, e 2003, quando deixou de atuar segundo essa lógica. O Programa foi implementado por iniciativa do Conselho da Comunidade Solidária com os objetivos de reduzir os índices de analfabetismo e desencadear uma oferta pública de educação de jovens e adultos (EJA). A execução do Alfabetização Solidária era de responsabilidade de uma organização não governamental, a Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS), especialmente criada para esse fim. A AAPAS recebia, por meio de convênios, os recursos do Ministério da Educação (MEC) para a área, bem como recursos de empresas privadas que aderiam voluntariamente ao Programa. Além do MEC e das empresas, participavam universidades, estados e prefeituras. Em 2002, 95 empresas aportaram para o Programa recursos da ordem de R\$ 12 milhões. A contribuição do MEC foi de cerca de R\$ 103 milhões. Desde o começo do Programa até 2002 haviam sido atendidos 3,6 milhões de alunos em 24 estados e 2.010 municípios.

3. **A iniciativa Amigos da Escola**¹⁴⁴: as empresas contribuem com recursos de diversas ordens (financeiros, materiais, humanos e organizacionais) para fortalecer um programa ou uma ação no âmbito das escolas públicas. Amigos da Escola é um projeto criado pela Rede Globo (TV Globo e emissoras afiliadas), em 1999, com objetivo de contribuir para o fortalecimento da escola pública de educação básica por meio do trabalho voluntário. A iniciativa conta com o apoio da ONG Faça Parte, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). O projeto incentiva a participação de voluntários (inclusive alunos, professores, diretores e funcionários) no desenvolvimento de ações educacionais complementares às atividades curriculares da educação formal, tais como melhoria da gestão da escola, incentivo à leitura, às artes e aos esportes, além de reforço escolar.

4. **O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano**¹⁴⁵: nesse exemplo, as empresas participam do financiamento de uma ação desenhada e implementada pelo poder público. Entre 2000 e 2003, o Programa, executado pelo

¹⁴⁴ Para informações adicionais, consultar o site: <http://amigosdaescola.globo.com>.

¹⁴⁵ Para informações adicionais, consultar o Relatório de Sustentabilidade Empresarial, de 2002, do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), no capítulo White Martins, que pode ser acessado no site:

<http://www.cebds.org.br/cebds/pub-docs/relatorio-sustentabilidade/rel-2002-br/visao-estrategica-2002.pdf>.

Ministério da Assistência Social, contou com recursos de uma empresa privada, a White Martins, a maior empresa de gases industriais e medicinais da América do Sul. O Agente Jovem tinha por objetivo promover ações voltadas para jovens entre 15 e 17 anos em situação de vulnerabilidade e risco social, com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Os jovens ficavam um ano no Programa e além de ter de frequentar aulas, recebiam cursos de capacitação e prestavam serviços na comunidade. Para tanto recebiam bolsa mensal de R\$ 65,00 que possibilitava sua permanência no Programa. A Empresa White Martins financiou parte do Agente Jovem por meio de convênios com as prefeituras, com a interveniência da Secretaria Nacional de Assistência Social. Em 2002, o Programa atendeu cerca de 90 mil jovens em 1.270 municípios. Os recursos alocados pela White Martins foram da ordem de R\$ 1,5 milhão e os do Ministério da Assistência Social de R\$ 88 milhões.

5. **O Projeto Restaurante Comunitário Prato Popular:** as empresas financiam e executam uma ação e recebem certificado do poder público. Esse projeto, desenvolvido pelo Sistema Coca-Cola Brasil desde 2003, recebeu o Certificado “Ação de Parceria Fome Zero” outorgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esse certificado é concedido a organizações que atendam aos seguintes critérios: (i) tenham desenvolvido ou desenvolvam ações de impacto significativo no combate e na erradicação da pobreza; (ii) atuem com responsabilidade social reconhecida e assumam o compromisso de desenvolver ações continuadas ou futuras no âmbito do Fome Zero e em parceria com o MDS; (iii) realizem doações de forma sistemática ao Fome Zero. A Coca-Cola Brasil inaugurou até 2008, em diversas regiões do país, 13 restaurantes comunitários com capacidade de atendimento de cerca de 300 refeições por dia, cada um. O cardápio oferecido é de 1.500 calorias e 20 gramas de proteínas e custa ao beneficiário R\$ 1,00. O subsídio, isto é, a diferença entre o custo da refeição e o valor cobrado do beneficiário, é arcado pela Coca-Cola. A empresa se associa com outras empresas no local para cofinanciar o projeto e faz parceria com o poder público para cessão do espaço para o refeitório, seleção dos beneficiados e monitoramento do Projeto.

6. **A Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI)**¹⁴⁶: criada em 2003, a Comissão é coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e conta com a participação de representantes do governo federal, dos trabalhadores, do setor empresarial, de organizações da sociedade civil, de organismos internacionais e do Ministério Público. Entre suas atribuições, destaca-se a de elaborar e monitorar o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente. Além de participar da formulação da política, bem como de sua implementação e seu monitoramento, o setor empresarial pode contribuir desenvolvendo atividades, como: não explorar o trabalho infantil, interromper contratos com fornecedores que praticam o trabalho infantil, realizar ações de conscientização com os diversos *stakeholders* da empresa, desenvolver ações em benefício de crianças e adolescentes dos filhos dos empresários ou da comunidade em geral.

A partir desses diversos exemplos, preparamos uma tipologia para os arranjos voluntários entre empresas privadas e poder público para o combate à pobreza¹⁴⁷. São conhecidas as limitações trazidas pelas tipologias diante de realidades tão complexas. No entanto, se não forem consideradas como “camisas de força”, mas apenas como uma forma de descortinar determinado fenômeno, podem auxiliar na melhor qualificação do debate público. Assim, propomos que essas parcerias podem ocorrer por meio de cinco arranjos ou regimes diferentes, apresentados no *Quadro 3.1*:

Quadro 3.1 – Regimes das parcerias público-privadas no Brasil

Regime	Descrição da parceria	Exemplos
Regime de execução privada com financiamento privado e financiamento público direto	As partes estabelecem um objetivo comum, ou seja, qual problema procuram resolver conjuntamente. O pacto ou o acordo também se estende à forma como esse objetivo será alcançado, isto é, quem será o terceiro beneficiado, como será beneficiado, em que prazo e a qual custo; que resultados são esperados etc. Para a consecução do objetivo, o governo participa aportando recursos (financeiros, humanos, materiais ou institucionais), bem como acompanhando e fiscalizando a ação. A execução da ação é realizada por uma organização privada (lucrativa	Programa Alfabetização Solidária com o Ministério da Educação, a AAPAS e mais de 90 empresas privadas.

¹⁴⁶ Para informações adicionais, consultar o site: http://www.mte.gov.br/trab_infantil/conaeti.asp.

¹⁴⁷ Note-se que em trabalho anterior esboçamos uma tipologia parecida voltada para as parcerias entre poder público e organizações não governamentais sem fins lucrativos. A esse respeito, consultar Beghin, Jaccoud e Silva (2005).

	ou não) que mobiliza recursos complementares oriundos de empresas privadas. A responsabilidade pelo cumprimento dos objetivos é compartilhada. <u>Instrumentos:</u> convênios ou termos de parceria.	
Regime de execução estatal com financiamento privado e financiamento público direto	Aqui também as partes estabelecem um objetivo comum, ou seja, qual problema procuram resolver conjuntamente, bem como a forma como desejam alcançar esse objetivo (quem será o terceiro beneficiado, como será beneficiado, em que prazo e a qual custo; que resultados são esperados etc.). A parceria com as empresas privadas acontece com seu aporte de recursos financeiros para ampliar o alcance de uma política ou um programa governamental. <u>Instrumentos:</u> convênios ou termos de parceria.	Programa Agente Jovem do Ministério de Desenvolvimento Social com a empresa White Martins.
Regime de execução privada com financiamento privado e financiamento público indireto	Esse regime se diferencia dos anteriores na medida em que o objetivo das ações não é pré-acordado ou formalizado diretamente entre a entidade governamental e a empresa. O princípio desse regime de parceria é o de que, para a consecução de uma ação, o governo contribui com recursos financeiros indiretos (via isenção fiscal) ou de reconhecimento e validação (selos ou certificações), e a empresa privada executa a ação, podendo, inclusive, aportar recursos adicionais. <u>Instrumentos:</u> incentivos fiscais, selos e certificados.	Projeto Prato Popular da Coca-Cola, com certificação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Note-se que esse exemplo se refere ao governo federal, uma vez que a instalação e a manutenção do restaurante contam com recursos públicos do governo local).
Regime de mobilização de recursos privados	A parceria não é diretamente formalizada entre as partes interessadas. Para alcance do objetivo, as empresas privadas mobilizam diversos tipos de recursos (financeiros, materiais, organizacionais, de conhecimento, de comunicação, trabalho voluntário) que possibilitam consolidar uma ação pública. <u>Instrumentos:</u> são diversos, podendo ser formais ou informais. Trata-se, sobretudo, de mecanismos de mobilização (campanhas, seminários, disseminação de informações) e de ações pontuais ou específicas (capacitação, obras nas escolas).	Projetos Amigos da Escola da Rede Globo
Regime de concertação	A parceria com as empresas privadas ocorre por meio de diálogo sistematizado e contínuo que busca a consolidação de uma política ou ação pública. <u>Instrumentos:</u> decretos ou portarias de criação de conselhos ou colegiados equivalentes.	Conselho Nacional Empresarial de Prevenção a Aids (CENAids) e Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI).

Fonte: Elaboração própria.

Nos próximos itens buscamos analisar a percepção de cada um dos atores, direta e indiretamente, envolvidos na construção dessas alianças para combater a pobreza.

3.2 A parceria como princípio da ação governamental¹⁴⁸

3.2.1 O Plano Nacional de Combate à Fome e o CONSEA

Arranjos entre entidades governamentais, organizações não governamentais e empresas privadas para combater a miséria e a pobreza não são novidade no Brasil. Entretanto, pode-se dizer que é somente no começo dos anos de 1990 que a palavra “parceria” é incorporada à linguagem oficial, uma vez que passou a constituir-se em um dos princípios basilares do Plano Nacional de Combate à Fome, lançado pelo presidente Itamar Franco, em 1993. Vejamos como isso aconteceu.

O “Movimento pela Ética na Política”, que se notabilizou, em 1992, pelo seu papel protagonista na campanha pelo *impeachment* do ex-presidente Collor, desdobrou-se, no ano seguinte, na “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”¹⁴⁹. A “Ação da Cidadania”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, conhecido como “Betinho”, evocou sentimento de solidariedade nacional em favor dos excluídos e promoveu, entre outras atividades, inúmeras campanhas de distribuição de alimentos em todo o país, impulsionadas pelo sentimento de indignação contra a fome, a miséria e a exclusão. Milhares de pessoas e de instituições participaram da campanha: indivíduos comuns, ONGs, sindicatos e centrais sindicais, artistas, igrejas e grupos religiosos, empresas dos mais variados tipos – privadas e estatais –, associações comunitárias e profissionais, instituições filantrópicas, escolas e universidades, entre outros¹⁵⁰. A “Ação da Cidadania” teve o efeito notável de abrir um campo de debate em torno da fome que ganhou lugar de destaque na grande imprensa. Tudo era discutido: questões relativas a produção e a distribuição de alimentos, a relações entre

¹⁴⁸ Parece-me importante mencionar que, como integrante da equipe do IPEA, participei, com diferentes níveis de intensidade, dos processos de formulação, implementação e acompanhamento das experiências governamentais de combate a fome e a pobreza que serão apresentadas neste capítulo, desde a elaboração do Plano de Combate a Fome, no governo Itamar Franco, passando pela Comunidade Solidária, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, especialmente no primeiro mandato, até a estratégia Fome Zero, lançada pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva.

¹⁴⁹ Aqui, também, faz-se necessário mencionar que participei ativamente, como militante, de instâncias de articulação da Ação da Cidadania, entre 1993 e 1995.

¹⁵⁰ A expressiva participação da sociedade brasileira na “Ação da Cidadania”, também chamada de “Campanha contra a Fome”, é resgatada por Landim (1998), ao apresentar os resultados de uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), em 1993, segundo a qual, à época, 68% da população brasileira maior de 16 anos declarou conhecer ou ter ouvido falar da campanha nacional contra a fome. Além disso, 32% dessa mesma população informou ter participado ou contribuído para a campanha, de alguma forma. Entre os que participaram ou contribuíram, 11% afirmaram pertencer a algum “comitê de combate à fome”, a unidade organizativa básica da “Ação da Cidadania”.

saúde e nutrição, tecnologia e desenvolvimento local, a parceria entre Estado e sociedade no enfrentamento da fome, a reforma agrária e a geração de emprego. Tratava-se de um debate que chamava a atenção para as responsabilidades públicas na crise social brasileira (Telles, 1998). A força da Ação da Cidadania e do Betinho foi tão marcante que 15 anos depois ela ainda está presente. Com efeito, cerca de um quarto dos informantes-chave da nossa pesquisa qualitativa referiu-se ao Betinho como um dos principais impulsionadores da agenda das parcerias no Brasil. Conforme destacou um entrevistado da área de políticas públicas (PPN1):

Betinho era muito ousado: quando pouca gente sabia o que era responsabilidade social empresarial, ele convocou a sociedade a discutir o papel das empresas junto com elas. Ele provocava o debate dizendo que a empresa podia ser uma propriedade pública não estatal. Para tanto, era preciso mudar a cultura e a sociedade tinha papel central nisso. Ele quebrou um tabu no mundo das ONGs e das esquerdas ao abrir o diálogo com o setor privado, instando-o a participar, a agir para acabar com a fome, a atuar em prol da democracia.

Esse amplo movimento associado à compreensão política que o recém-empossado presidente Itamar Franco (1992) teve da necessidade de apoiar-se nele para reconstituir a credibilidade do Executivo, perdida no processo de *impeachment* do ex-presidente Collor, criou um ambiente propício à instauração de uma experiência de participação que se materializou em três instrumentos: (i) a confecção pelo IPEA do “Mapa da Fome” (março de 1993) revelando para o país a dimensão do problema da fome no Brasil: eram 32 milhões de brasileiros sem renda suficiente para adquirir uma alimentação minimamente adequada; (ii) a elaboração do “Plano de Combate à Fome e à Miséria” (abril de 1993) como conjunto articulado de compromissos de ação de governo marcado por três grandes princípios: parceria, solidariedade e descentralização e (iii) a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em abril de 1993, cujas funções de consulta, assessoria e indicação de prioridades ao Presidente da República deviam ser exercidas por um colegiado presidido por um representante da sociedade civil e integrado por ministros de Estado e por personalidades de destaque, identificadas com vários setores da sociedade civil (sindicatos, ONGs, movimentos sociais, mundo cultural, academia, setor empresarial, igrejas), na sua maioria indicadas pelo Movimento pela Ética na Política.

Como pode ser observado, a parceria Estado/sociedade era constitutiva dessa experiência sendo apresentada como princípio norteador da ação do governo federal. E mais: a parceria proposta fazia parte da execução do Plano: “O espírito da união está refletido na forma concebida para a execução do plano” (IPEA, 1993: 5). No Plano Nacional de Combate à Fome: Princípios, Prioridades e Mapas das Ações de Governo, a definição dada à parceria é a seguinte:

O princípio da parceria é o que define o braço operativo do Plano. Um plano dessa envergadura não pode ser executado unilateralmente, sob pena de serem reduzidas as chances de obtenção de resultados significativos. Unidos, o setor público e a sociedade civil devem assumir a responsabilidade de desempenhar a imensa tarefa que precisa ser realizada. Do lado do Governo, a Federação, através das várias instâncias político-administrativas, deverá buscar formas de atuar conjuntamente para atender os objetivos do Plano. Além disso, ambos, Governo e Sociedade, devem buscar as melhores fórmulas para promover as necessárias associações em cada estado e região do País. (IPEA, 1993: 3)

À ocasião, a parceria era entendida como resposta à mobilização da sociedade:

O Plano de Combate à Fome e à Miséria não é um plano exclusivo do Governo. É a resposta do Governo Federal a um apelo da sociedade para o desencadeamento de um movimento nacional do resgate de um compromisso que os segmentos mais favorecidos da população têm para com um enorme contingente de desassistidos. A responsabilidade pela sua execução é de todos. Da união de esforços é que poderá ser possível redimir a responsabilidade que recai sobre muitos ombros pela convivência complacente com tamanha iniquidade. (IPEA, 1993: 5)

A proposta de sua materialização passava por intermédio de duas instâncias: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão máximo da estrutura organizacional do Plano, cujas atribuições eram traçar as diretrizes do Plano, conceber a estratégia apropriada para a sua execução e mobilizar os recursos (estatais e não estatais) para o atendimento dos objetivos pretendidos; e, a Secretaria-Geral do CONSEA, responsável pelo gerenciamento do Plano, teria composição mista de técnicos do Governo e profissionais ligados à sociedade civil. Essa experiência durou dois anos (1993 e 1994) e, segundo avaliação realizada pelo IPEA (PELIANO, 1994), os avanços obtidos não foram desprezíveis, pois possibilitaram: (i) a politização do problema da fome; (ii) uma mobilização da sociedade civil que encontrou poucos antecedentes na história recente; (iii) uma ampliação da participação cidadã na formulação e no controle das políticas públicas na área de segurança alimentar e nutricional e (iv) a criação de um espaço inédito para discutir a exclusão social.

No entanto, as dificuldades encontradas não foram poucas e, certamente, contribuíram para a descontinuidade dessa experiência. Ainda segundo o IPEA, os principais entraves encontrados ao exercício dessa parceria diziam respeito a: (i) ambiguidade e indefinição de papel do CONSEA; (ii) precária organização da sua forma de funcionamento; (iii) indefinição das atribuições dos parceiros; (iv) concentração dos esforços em atividades “compensatórias”: não se utilizou a mobilização da sociedade civil e a influência do CONSEA na ação governamental, para a formulação de políticas públicas que gerassem mudanças estruturais que permitissem reduzir a necessidade de políticas compensatórias; (v) ausência de projeto político por parte das organizações da sociedade civil: o fator de sucesso da parceria Estado/sociedade no combate à fome e a exclusão social “está associado à capacidade dos

movimentos da Sociedade Civil em superar suas atuais repostas locais e comunitárias por projetos mais amplos, que possam visualizar-se como alternativas de organização social” (PELIANO, 1994).

É interessante notar como as noções de participação democrática e de parceria se confundem. A instalação do CONSEA e todas as atividades na sua volta representaram uma conquista de organizações da sociedade e de movimentos sociais que há muito lutavam para transformar a questão da fome em questão nacional. O Conselho era perpassado por tensões e conflitos e nem sempre era possível chegar a um acordo: tratava-se de espaço público de debate onde a política nacional de segurança alimentar e nutricional era exaustivamente discutida e monitorada. Ainda que com todas as imperfeições, o CONSEA constituiu-se em experiência de participação democrática. Entretanto, falava-se mais de parceria do que de participação. Pode-se defender a hipótese de que essa confusão era, sobretudo, decorrente da indignação perante o tamanho da dívida social, associada a um forte sentimento de pertença que resultou do protagonismo da sociedade na demissão de um presidente corrupto, do que propriamente a expressão de um processo de despolitização da esfera pública. Mas, nos anos seguintes, essa compreensão da parceria próxima da participação democrática vai sendo progressivamente abandonada.

3.2.2 A Comunidade Solidária

A ideia da parceria Estado/sociedade no campo social é não somente retomada como reforçada no âmbito da estratégia de combate à pobreza do governo Fernando Henrique Cardoso, só que em outras bases. Tal estratégia, batizada de Comunidade Solidária, reproduziu o desenho do governo anterior ao manter a sua frente duas instâncias: uma Secretaria-Executiva, subordinada à Casa Civil da Presidência da República, encarregada de coordenar as ações governamentais de combate à fome e à pobreza, e um Conselho Consultivo, presidido por Ruth Cardoso – Primeira Dama do país –, formado por ministros de Estado e por personalidades da sociedade civil, com a missão de fortalecer a sociedade civil. A diferença desse modelo em relação ao anterior é que o Conselho mantinha distância em relação à Secretaria-Executiva, pois entendia que não devia envolver-se com o desenho, a implementação e o acompanhamento das ações de governo.

No âmbito da Secretaria-Executiva, a parceria com o setor empresarial constituía-se em uma de suas frentes de atuação: buscava-se por meio desse mecanismo, melhorar as condições de vida das populações mais pobres e ampliar o alcance dos programas governamentais de combate à fome e à pobreza considerados como prioritários (PELIANO,

ROCHA; BEGHIN, 1998). Algumas iniciativas¹⁵¹ nessa direção foram desenvolvidas, cabendo destacar que os esforços da Secretaria-Executiva estavam, sobretudo, voltados para articulação e coordenação de ações governamentais nos três níveis de governo. Nesse sentido, atividades de cooperação com organizações empresariais – absolutamente marginais em relação ao volume total de recursos públicos envolvidos na implementação da estratégia governamental da Comunidade Solidária – eram sempre destinadas a fortalecer ou complementar a implementação de políticas públicas¹⁵².

Foi o Conselho da Comunidade Solidária que se empenhou na promoção e na difusão da parceria Estado/sociedade. Isso porque, no entender da direção desse colegiado, observava-se no Brasil um crescente protagonismo dos cidadãos e de suas organizações, e esse ativismo civil era avaliado como estratégico para o desenvolvimento do país (CARDOSO et al., 2002). Diferentemente do CONSEA, o Conselho da Comunidade Solidária optou por não participar da formulação e da implementação de políticas governamentais de combate à pobreza; definiu estratégias próprias, voltadas para a sociedade. Nesse contexto, o Conselho orientou suas ações, durante seus oito anos de existência, em torno de três grandes eixos:

- (i) a promoção do diálogo entre governo e instituições da sociedade civil, batizado de “interlocução política”. Tratava-se de um espaço de debates sobre temas considerados estratégicos, tais como reforma agrária, criança e adolescente, segurança alimentar e nutricional, alternativas de ocupação e renda e marco legal do terceiro setor. Reconhecendo conflitos e buscando convergências procurava-se chegar a uma agenda consensual de medidas de responsabilidade tanto do governo como da sociedade;
- (ii) o fortalecimento da sociedade civil que se articulou em torno de três componentes, a saber: (a) a revisão da legislação que regulamenta as atividades do chamado “terceiro setor”, que resultou na Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e na criação do termo de parceria¹⁵³, instrumento que legaliza e normatiza esse tipo de aliança entre organizações sem fins lucrativos e entidades governamentais; (b) o estímulo ao trabalho voluntário com a criação do Programa

¹⁵¹ Entre as parcerias realizadas pela Secretaria-Executiva pode-se citar como exemplos: (i) a parceria com a Associação Brasileira das Indústrias Farmacêuticas (ABIFARMA) que equipou, entre os anos de 1996 e 1998, com bicicletas, jalecos, cronômetros, termômetros e balanças, cerca de 60 mil Agentes Comunitários de Saúde existentes no país; e, (ii) a parceria com a Associação Nacional dos Procuradores de Autarquias e Fundações (ANPAF) que criou, em 1997, a “Procuradoria Solidária” cujo objetivo era auxiliar, gratuitamente, os estados e municípios com atividades de assessoria na área jurídica.

¹⁵² Note-se que a partir de 1999, a Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária passou a concentrar seus esforços numa estratégia de desenvolvimento local intitulada “Comunidade Ativa”. Para mais informações, ver Cardoso et al. (2002).

¹⁵³ Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

Voluntários e de uma rede de Centros de Voluntariado em todo o país, bem como a mobilização em torno da aprovação da Lei nº 9.608/98, que veio normatizar o trabalho voluntário definindo-o como atividade não remunerada e sem geração de vínculo empregatício nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim; e, (c) o apoio a produção e disseminação de conhecimentos e informações sobre e para o terceiro setor por meio da Rede de Informações do Terceiro Setor (RITS);

(iii) a implementação de programas, em parceria com empresas privadas e organizações sem fins lucrativos, voltados para o segmento jovem da população brasileira, quais sejam: o Alfabetização Solidária, o Capacitação Solidária, o Universidade Solidária e o Artesanato Solidário.

A direção do Conselho entendia que a Comunidade Solidária era um novo modo de ver e agir que tinha como sentido estratégico a consolidação de um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade¹⁵⁴. As críticas que muitos de seus integrantes apresentavam ao Estado Social brasileiro, considerado ineficiente, clientelista, assistencialista e apropriado por interesses corporativistas, fizeram com que acabassem defendendo uma proposta que contribuía para a despolitização da questão social. As soluções para as mazelas sociais eram apresentadas como sendo essencialmente técnicas e não políticas. Consistiam num receituário simples: abaixar custos por meio da concorrência de projetos e da celebração de parcerias; focalizar as ações para não desperdiçar recursos; e, avaliar e divulgar as intervenções de modo a manter as ações *accountables*. Como o Estado não era confiável, os projetos eram incubados e testados na sociedade para depois, uma vez comprovada sua eficácia, replicá-los em grande escala pelos organismos governamentais. Para que tal estratégia funcionasse, era preciso fortalecer a sociedade civil, torná-la “madura”. Não se tratava de consolidar as organizações que lutavam pela ampliação dos direitos, mas, sim, aquelas que prestavam serviços, pois eram elas que, no entender da Comunidade Solidária, estavam mais próximas das demandas e das necessidades das populações em situação de pobreza.

Esse modelo de intervenção estava alinhado com o projeto de reforma do Estado desencadeado na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. Tal projeto enfatizava, especialmente, a redução do déficit público por intermédio da diminuição do papel do Estado e o conseqüente estímulo a maior participação do mercado e das organizações da sociedade na provisão de bens e serviços sociais. Nesse período, consolidou-se a utilização do termo

¹⁵⁴ A esse respeito, consultar Cardoso (2000 e 2004), Franco (2000), Faria (2000) e Cardoso et al. (2002).

terceiro setor, como cresceram substancialmente as parcerias das organizações governamentais com empresas privadas, especialmente as de grande porte, que se sintonizaram com o discurso da Comunidade Solidária. Com efeito, o deslocamento do debate público sobre a pobreza do campo político para um campo propositivo, do tipo “ganha-ganha”, possibilitou não somente evitar os questionamentos sobre o papel central do setor privado na produção e na reprodução das desigualdades, como resignificar a palavra “cidadania”, transformando-a em nova forma de integração social incapaz de ser provida somente pelo Estado. Dessa feita, gerou-se, na opinião pública, uma demanda por responsabilidade apenas secundariamente dirigida às instituições públicas. Essa demanda se materializa no apelo ao voluntariado e à responsabilidade social, e os princípios de ética, solidariedade, parceria, focalização nos mais necessitados, traduzem-se, no senso comum, na disposição altruísta de um indivíduo, de uma organização sem fins lucrativos ou de uma empresa, entendidos como sinônimos de cidadania.

3.2.3 O Programa Fome Zero

Em 2003, a coalizão de oposição ao governo anterior assume o poder, por meio do presidente Luis Inácio Lula da Silva, e mantém o tema das parcerias na agenda política. A estratégia Fome Zero é lançada como grande prioridade nacional na qual é explicitado que o seu maior protagonista é a sociedade brasileira. Simultaneamente, e de forma articulada com o governo federal, o Instituto Ethos de Responsabilidade Social¹⁵⁵ disponibiliza às empresas privadas um manual de como podem colaborar com o Fome Zero (BELIK, 2003). Além disso, o principal dirigente do Ethos, Oded Grajew, é convidado para ser assessor especial do Presidente da República com a missão de envolver os empresários do país na luta contra a fome.

Uma série de mecanismos são criados para estimular a participação das empresas (i. é, certificados, isenções fiscais, manuais, criação de uma Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), especialmente em atividades de geração de emprego e renda voltadas para os beneficiários do Programa Bolsa Família. Entretanto, o número de empresas privadas envolvidas em âmbito federal (em torno de 50), assim como os recursos alocados são relativamente pequenos¹⁵⁶. Volta-se ao entendimento da época do Plano de Combate à Fome de que as parcerias correspondem a atividades que complementam as políticas públicas:

¹⁵⁵ O papel do Instituto Ethos será discutido mais detalhadamente, adiante.

¹⁵⁶ A esse respeito, consultar MDS (2005: 47).

As parcerias entre segmentos da sociedade e o setor público apresentam-se como importantes mecanismos para o desenvolvimento social, pois caminham no sentido de agregar força e legitimidade às políticas públicas dos governos. Muitas ações sociais individuais têm seus méritos. No entanto, quando alinhadas às políticas públicas e atuando de forma complementar, ou até mesmo funcionando como protagonistas em soluções tecnológicas inovadoras, os resultados tendem a ser mais efetivos e sustentáveis. (<http://www.fomezero.gov.br/parcerias>)

Vê-se que a ideia das parcerias entre entidades governamentais e empresas privadas vem evoluindo ao longo do tempo. Entendidas como elemento de mobilização social e de participação no desenho das políticas públicas no governo Itamar Franco, passaram a ser compreendidas como instrumento gerencial de aumento da eficiência e da eficácia no combate à pobreza nos tempos do governo Fernando Henrique Cardoso. Mais recentemente, as parcerias são percebidas como complemento das políticas públicas, como forma de ampliar seu alcance. Trata-se, contudo, de um processo ainda em construção que acontece sem uma reflexão mais profunda no âmbito do setor público. Com efeito, não existe, em âmbito federal, nem uma instância e nem uma política que definam e estruturam, de forma coordenada e articulada, a atuação do governo nessa área. Encontram-se diferentes iniciativas, em distintos ministérios, sem, no entanto, haver qualquer relação entre elas e nenhuma reflexão mais sistematizada sobre a relação entre Estado e setor empresarial. A fragmentação não é própria ao governo, ela também caracteriza o setor empresarial. A falta de rumo em torno das parcerias foi apontada como dificuldade por grande parte dos informantes-chave que entrevistamos na pesquisa qualitativa. Esse sentimento pode ser resumido no depoimento de um funcionário do governo federal: “Ainda não existem mecanismos articulados de institucionalização das parcerias no governo federal. As ações são ainda muito empíricas, temos muito pouco acúmulo de conhecimento sobre esse tema, tanto nós, do governo, como as próprias empresas” (PPN3).

3.3 As parcerias na perspectiva do setor empresarial

3.3.1 O impacto de neoliberalismo na ação coletiva empresarial

As reformas econômicas orientadas para o mercado, iniciadas nos anos de 1980 e intensificadas na década de 1990, provocaram transformações estruturais no empresariado brasileiro. A abertura comercial e a desnacionalização da economia resultaram em maior presença do capital estrangeiro e em um amplo processo de fusões e aquisições em setores estratégicos como produtos químicos, petroquímicos, metalurgia, siderurgia, financeiro,

eletro-eletrônico, telecomunicações e tecnologia da informação. Com isso, saiu-se de um cenário no qual predominava um mercado protegido por uma estrutura oficial de organização dos interesses do capital nacional de caráter compulsório, o sistema corporativo implementado na era Vargas (sindicatos, federações e confederações), para um quadro de abertura pautado pela competição e por um marco voluntário na organização da ação coletiva empresarial. A maior complexidade dos mercados, oriunda não somente da liberalização econômica, mas, também, do processo de democratização da sociedade brasileira, levou o setor empresarial a buscar modernizar-se e organizar-se em novas bases para defender seus interesses. Com efeito, as velhas elites empresariais eram fortemente criticadas por sua inadequação frente aos novos tempos: cartorialismo, baixa produtividade, dependência do Estado, parasitismo em relação os favores governamentais e aversão ao interesse público.

Diniz (2000, 2005, 2006) e Diniz e Boschi (2003) identificam as seguintes características desse processo de *aggiornamento* da classe empresarial brasileira:

- (i) profissionalização da estrutura sindical empresarial que passou a dispor de quadros técnicos mais qualificados, a oferecer diversos serviços e soluções para os problemas cotidianos das empresas, bem como a produzir informações mais especializadas para seus membros. O mesmo ocorreu com a estrutura extracorporativa formada pelas associações setoriais. Outra importante dimensão da profissionalização diz respeito às relações das entidades com o governo e com o Legislativo: foram estruturadas verdadeiras equipes de profissionais especializados em exercer a atividade de *lobby*, comumente denominada de “relações governamentais ou institucionais”;
- (ii) mobilização do setor empresarial em torno da defesa de questões mais amplas. Assim, ao longo da década de 1990 foram criados diversos movimentos podendo-se destacar: (a) a Ação Empresarial que foi instituída em 1991 para acompanhar, no Congresso Nacional, a tramitação da lei de modernização dos portos; depois, a Ação dedicou-se ao acompanhamento da reforma constitucional; (b) a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), lançada em 1996, para influenciar o governo brasileiro nos processos de negociações comerciais internacionais; (c) o Movimento Compete Brasil, instituído em 1998, para defender a necessidade de ampliar as compras, no próprio país, de equipamentos, peças e serviços nas áreas de petróleo, gás natural e petroquímica. Esses movimentos são dotados de flexibilidade e liberdade de ação e atuam em momentos específicos na defesa de aspectos mais gerais da pauta empresarial;

(iii) criação de novas organizações, ligadas a diferentes segmentos empresariais, voltadas não para a defesa de grupos específicos, mas para uma ação de natureza mais abrangente que tem por objetivo estimular o debate nacional. Nesse sentido, podem-se listar algumas entidades emblemáticas, tais como: (a) o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI)¹⁵⁷, criado em 1989 para elaborar pesquisas e conceber estratégias sobre a indústria e o desenvolvimento nacional; (b) o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE)¹⁵⁸, que começou a operar informalmente em 1987 e foi oficialmente instituído em 1990, tem por objetivo atuar como instrumento de mudança, tanto na estrutura de representação dos interesses do empresariado como na sociedade como um todo. Além de buscar renovar a mentalidade empresarial, verifica-se preocupação em romper com práticas empresariais tradicionais, reforçando-se os procedimentos democráticos, como a negociação, a participação e a representação, expressos na necessidade de estabelecimentos de pactos¹⁵⁹; (c) o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE)¹⁶⁰, criado em 2003 para exercer atividades de *lobby* perante o governo e para prover o setor privado de estudos e pesquisas nas áreas de comércio e política comercial, relacionados principalmente à área da agricultura e do agronegócio; (d) o Grupo de Líderes Empresariais (LIDE)¹⁶¹, lançado em 2003 com o intuito de fortalecer a livre iniciativa e os princípios de governança corporativa no Brasil. O LIDE reúne cerca de 200 empresas, nacionais e multinacionais sediadas no Brasil que, juntas, equivalem a cerca de um terço do PIB brasileiro. A gestão da organização é realizada pela Fundação Getúlio Vargas, por meio de sua Escola de Administração de Empresas de São Paulo; (e) o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO)¹⁶², também fundado em 2003, tem por missão promover a melhoria no ambiente de negócios e estimular ações que evitem desequilíbrios concorrenciais causados por evasão fiscal, informalidade e falsificação, entre outros.

Apesar dessas mudanças observadas no setor empresarial brasileiro que, sem dúvida, trazem alguns elementos de ruptura em relação ao padrão anterior, permanecem importantes elementos de continuidade. A heterogeneidade e a fragmentação da representação da classe empresarial, traços historicamente consolidados, persistem manifestando-se pela coexistência

¹⁵⁷ Para mais informações, consultar o *site*: <http://www.iedi.org.br>.

¹⁵⁸ Para mais informações, consultar o *site*: <http://www.pnbe.org.br>.

¹⁵⁹ Para mais informações sobre a atuação do PNBE, consultar Diniz e Boschi (1992 e 1993).

¹⁶⁰ Para mais informações, consultar o *site*: <http://www.iconebrasil.org.br>.

¹⁶¹ Para mais informações, consultar o *site*: <http://www.lidereempresariais.com.br>.

¹⁶² Para mais informações, consultar o *site*: <http://www.etc.org.br>.

de diferentes segmentos, com características diversas e orientações políticas também diferenciadas, em alguns casos inclusive contraditórias. Essa segmentação não é atenuada pela existência de instituições e organizações capazes de aglutinar interesses e formular plataformas comuns mais abrangentes. Além disso, não se observa, até hoje, o surgimento de uma liderança empresarial alternativa, de projeção nacional, capaz de exercer o papel de porta-voz da classe como um todo. O setor empresarial também não rompeu com sua histórica inflexibilidade diante da pauta de demandas dos trabalhadores. A falta de tradição de pactos e seu desprezo pelo público, que envolvem processos de negociação e a disposição para transigir e ceder em benefício de uma agenda comum, continuam sendo característica marcante do setor privado brasileiro no começo do século XXI. Mantém-se, ainda de forma predominante, uma visão restrita e particularista, bem como uma prática de maximização imediata dos ganhos, avessa ao enfrentamento das questões sociais. Sempre que vêm à tona, as demandas sociais são percebidas como um aumento do “custo Brasil” (DINIZ, 2000, 2005).

3.3.2 As parcerias público-privadas: uma ideia em disputa

É nesse contexto de rupturas e continuidades que se inserem as disputas em torno das temáticas da responsabilidade social empresarial e das parcerias com organizações governamentais para combater a pobreza. Com efeito, apesar de sua fragmentação, o setor empresarial tem em comum o entendimento de que as duas “décadas perdidas”, as de 1980 e 1990, foram desastrosas do ponto de vista social e que a sociedade lhe atribui grande parte da responsabilidade por essa situação, pois apoiou ativamente as reformas liberalizantes empreendidas pelos diversos governos dirigentes do país nesse período. Como também é partilhada a aversão pela ampliação dos direitos sociais, o setor empresarial busca uma forma de oferecer respostas à questão social de maneira a evitar que as demandas sociais se transformem em leis e que isso, de alguma forma, venha a afetar sua lucratividade. Conforme destaca o Instituto Observatório Social (2004: 15), entidade ligada ao movimento sindical – mais especificamente à Central Única dos Trabalhadores (CUT),

Ao contrário do que pode parecer, a responsabilidade social empresarial é uma estratégia defensiva da parte das multinacionais, é o contrapeso às ações e aos movimentos sociais que há mais de vinte anos vêm denunciando as consequências negativas da globalização a qualquer preço e sem controle social.

Mas aqui também não existe união nem projeto de intervenção comum: em que pese o diagnóstico ser razoavelmente partilhado, as respostas são distintas e, por vezes,

contraditórias. Assim, a forma como as parcerias são entendidas, concebidas e implementadas está atrelada a um conjunto de disputas e de fragmentações que atravessam o empresariado brasileiro.

3.3.2.1 As disputas em torno de visões

No Brasil não é diferente do que acontece no cenário internacional: aqui também circulam diferentes, e por vezes antagônicas, visões sobre a participação do setor privado lucrativo¹⁶³, em caráter voluntário, na realização de atividades sociais para combater a pobreza, sejam elas realizadas ou não em parceria com organizações governamentais. Para uns, trata-se de um novo imperativo econômico: as empresas, para sobreviver na dura batalha do mercado globalizado, onde a concorrência está cada vez mais acirrada, além dos ingredientes clássicos – tais como, qualidade total, reengenharia, relação custo-benefício e compromisso com o cliente –, necessitam incorporar novas variáveis que as legitimem perante a sociedade. Consumidores cada vez mais conscientes, de um lado, e a ameaça que representa o aumento em escala planetária da exclusão social e da destruição do meio ambiente, de outro, fazem com que as empresas incorporem novas dimensões nos seus negócios que estão além da organização econômica e que dizem respeito à vida social, cultural e à preservação ambiental.

Nessa perspectiva, cabe às empresas privadas gerar riquezas não somente para seus acionistas, mas para todas as partes interessadas ou *stakeholders* (clientes, fornecedores, empregados, governos, comunidades). Entende-se que a adoção de uma atitude ética na condução dos negócios é atualmente indispensável para a sobrevivência das empresas. Já outros segmentos empresariais, de estirpe liberal, entendem que o papel da empresa privada na sociedade é o de gerar lucros para seus investidores, pagar impostos e cumprir a legislação. Encontramos, ainda, lideranças do setor privado lucrativo que defendem a ideia de que a responsabilidade social empresarial se resume ao desenvolvimento de projetos sociais em benefício de comunidades pobres. Essa intervenção no social é percebida como instrumento que confere diferencial para os produtos e serviços da empresa. Assim, a empresa conseguiria atrair e manter melhores profissionais, além de acrescentar valor à sua imagem. Há ainda setores empresariais ligados à Igreja Católica, agrupados em torno da Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresas (ADCE) e da Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social (FIDES), que buscam contribuir para uma maior humanização da

¹⁶³ A esse respeito, ver Capellin et al. (2002), Ashley (2002), Dupas (2002, 2003, 2005), Srour (2003), Instituto Observatório Social (2004), Garcia (2004) e Cappellin e Giuliani (2004).

empresa, definida nos princípios de respeito à pessoa humana e nos fundamentos éticos e sociais envolvidos nas relações de qualquer natureza entre os diferentes integrantes da empresa e desta com a comunidade em que se insere, na linha de definições da doutrina social cristã. Outros empresários entendem que a atuação na área social faz parte de decisão exclusivamente pessoal: resulta de desejo de criar um legado espiritual como forma de equilíbrio ou complemento para o legado material. Nesse sentido, “doar faz bem”.

Essas diversas visões mostram a fragmentação do setor empresarial, que se manifesta em torno de outra disputa: as tensões entre as noções de responsabilidade social empresarial e de investimento social privado.

3.3.2.2 As disputas em torno de conceitos: os movimentos da Responsabilidade Social Empresarial (RSE) e do Investimento Social Privado (ISP)

No Brasil, apesar dos esforços verificados para quantificar e caracterizar o comportamento do setor empresarial no atendimento de comunidades mais pobres e na promoção do chamado desenvolvimento sustentável, os dados disponíveis ainda são escassos e não são muito numerosas as tentativas de conceituar essa forma de atuar e de entender sua natureza. Pode-se, *grossso modo*, identificar dois movimentos estruturados em torno de duas noções que se querem distintas, a saber: o investimento social privado (ISP) e a responsabilidade social empresarial (RSE). A cada um desses movimentos está associada uma organização, não governamental, que lidera sua atuação no Brasil: esse é o caso do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE)¹⁶⁴ para o investimento social privado e do Instituto Ethos¹⁶⁵, para a responsabilidade social empresarial.

- **Responsabilidade Social Empresarial (RSE)**

De acordo com o Instituto Ethos, a responsabilidade social empresarial,

(...) é a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais (...) A responsabilidade social é focada na cadeia de negócios da empresa e engloba preocupações com um público maior (acionistas, funcionários, prestadores de serviço, fornecedores, consumidores, comunidade, governo e meio ambiente), cuja demanda e necessidade a empresa deve buscar entender e incorporar aos negócios. Assim, a responsabilidade social trata diretamente dos negócios da empresa e de como ela os conduz.

¹⁶⁴ Para mais informações, consultar o site: www.gife.org.br.

¹⁶⁵ Para mais informações, consultar o site www.ethos.org.br.

O Ethos, criado em 1998, é uma organização influente tanto no Brasil como no resto do mundo¹⁶⁶. O Instituto conta atualmente com mais de mil e trezentas empresas associadas, nacionais e transnacionais, cujo faturamento anual correspondente a aproximadamente 35% do PIB do país e empregam cerca de 2 milhões de pessoas. Seu objetivo principal é o de disseminar a cultura da responsabilidade social empresarial na sociedade brasileira por meio de diversos instrumentos, como produção de conhecimento e de ferramentas de gestão, atividades de formação e de capacitação, outorga de prêmios, promoção de campanhas e desenvolvimento de projetos.

Tentar dimensionar o fenômeno da responsabilidade social empresarial não é fácil. Por tratar-se de um conceito bastante fluído, não existem indicadores que possam medi-lo. Uma forma de apreender sua magnitude é recorrendo a pesquisas de opinião. Nesse sentido, merece menção um levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), em 2007, intitulado "Sustentabilidade: Hoje ou Amanhã"¹⁶⁷. Os resultados obtidos revelam que 79% dos executivos pesquisados e 55% dos adultos brasileiros já ouviram falar de sustentabilidade empresarial. No entanto, esses grupos compreendem o conceito de formas diferentes. Para a maior parte dos executivos, sustentabilidade empresarial está atrelada aos conceitos de responsabilidade social (59%) e preservação do meio ambiente (58%). Já para 33% da população em geral, a sustentabilidade tem a ver com desenvolvimento de produtos e, para 23%, com a solidez das instituições. Somente 23% dos adultos brasileiros associaram a expressão "sustentabilidade empresarial" a "respeito ao meio ambiente" e 13% a "investimentos sociais". No geral, são muito poucos os executivos a acreditar que a responsabilidade social (15%) e a sustentabilidade corporativa (5%) influenciam as decisões de compra de um consumidor em relação a determinado produto. Apenas 7% deles também se dizem pressionados pela sociedade a ser sustentáveis. O estudo também aponta para a baixa credibilidade do setor empresarial nas áreas ambientais e sociais: segundo o IBOPE, para 46%

¹⁶⁶ O Ethos participa de diversas iniciativas internacionais, como o *Global Compact* das Nações Unidas, a elaboração da Norma global ISO de Responsabilidade Social (ISO 26000), o *Global Reporting Initiative (GRI)*, entre outras.

¹⁶⁷ O levantamento foi realizado com homens e mulheres acima de 16 anos, das classes A, B e C, em todo o Brasil, entre os dias 20 e 28 de julho de 2007. O estudo também analisou a opinião da comunidade empresarial brasileira por meio de entrevistas com 537 executivos de 381 grandes empresas. O estudo aborda temas como: o entendimento e o comprometimento com a sustentabilidade e as implicações nas vidas das pessoas e organizações; o conhecimento, por parte dos executivos de grandes empresas e dos cidadãos, dos seguintes conceitos: empreendedorismo social, responsabilidade empresarial, responsabilidade socioambiental, desenvolvimento sustentável, negócios sustentáveis, responsabilidade ambiental, responsabilidade social e sustentabilidade empresarial. Para mais informações, consultar:

http://www.ibope.com.br/forumibope/pesquisa/ibope_sustentabilidade_set07.pdf.

dos entrevistados as marcas que fazem algo pela sociedade e pelo meio ambiente só o fazem por *marketing*.

Pesquisa recentemente divulgada pelo IBASE¹⁶⁸ sobre a análise das empresas que publicam o balanço social nos moldes propostos pela organização¹⁶⁹ é também bastante reveladora. Ainda que essas companhias não representem o universo das empresas no Brasil, trata-se de um conjunto de peso. São mais de duzentas empresas que, em 2005, apresentaram receitas líquidas totais de R\$ 663 bilhões, valor correspondente a cerca de um terço do PIB daquele ano. Essas organizações empregavam diretamente 1,7 milhão de trabalhadores, o equivalente a 6% da força assalariada formal. Esses valores dão a dimensão do poder de influência, tanto positivo como negativo, que essas companhias possuem sobre a vida, a economia e o meio ambiente no Brasil. Os dados do IBASE revelam que o número de balanços publicados cresceu substantivamente desde a criação desse instrumento, passando de 9 balanços em 1997, para 227 em 2005.

Se avanços foram observados, no geral, o caminho a percorrer ainda é longo. Assim, por exemplo, no que se refere ao público interno, a maior parte dos recursos se destina a atividades de alimentação e saúde, e ambas são objeto de incentivos fiscais; não se sabe ao certo qual a contribuição da empresa em relação à do Estado por meio das renúncias fiscais. As práticas de discriminação de gênero e raça são bastante assustadoras, uma vez que somente 16,7% dos cargos de chefia são ocupados por mulheres e, no caso de negros, esse percentual é de apenas 6,7%. Observou-se, ainda, expressivo aumento do número de trabalhadores terceirizados: em 2000, esses trabalhadores representavam 20,5% do total de empregados. Cinco anos depois, essa proporção mais que dobrou, passando para 42,8%. Ainda que a pesquisa do IBASE não disponha de dados mais detalhados, em geral, os trabalhadores terceirizados desempenham funções semelhantes aos trabalhadores da empresa, mas não gozam dos mesmos benefícios, nem condições de trabalho.

As informações revelam igualmente que é ainda muito pequeno o grau de participação dos funcionários nas escolhas dos projetos e das ações sociais e ambientais desenvolvidas pela empresa. No que se refere a atuação na área ambiental, os dados também não são nada animadores: entre 2000 e 2005 caiu significativamente o volume de investimentos nessa área associados a operação ou produção da empresa. No começo da década, os investimentos

¹⁶⁸ A esse respeito, consultar Torres e Mansur (2008).

¹⁶⁹ O Balanço Social do IBASE, lançado em 1997, é um instrumento que reúne um conjunto de informações sobre a relação capital/trabalho, sobre os investimentos realizados na área de meio ambiente e em projetos voltados para a comunidade. O IBASE também outorga ou Selo Balanço Social/Betinho àquelas empresas que publicam o balanço seguindo rigorosamente todos os critérios IBASE. Antes de conceder o selo, o Instituto realiza consulta pública sobre a empresa em questão.

operacionais ambientais correspondiam a 12,87% das receitas líquidas; cinco anos depois, esse percentual baixou para apenas 3,84%.

- **Investimento Social Privado (ISP)**

O Investimento Social Privado, também conhecido como filantropia empresarial, está relacionado com uma das dimensões da RSE, isto é, com a relação da empresa com a comunidade. De acordo com o GIFE (www.gife.org.br), o ISP consiste no

repasso voluntário de recursos privados de forma planejada, monitorada e sistemática para projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público. Incluem-se neste universo as ações sociais protagonizadas por empresas, fundações e institutos de origem empresarial ou instituídos por famílias ou indivíduos. A preocupação com o planejamento, o monitoramento e a avaliação dos projetos é intrínseca ao conceito de investimento social privado e um dos elementos fundamentais na diferenciação entre essa prática e as ações assistencialistas. Diferentemente do conceito de caridade, que vem carregado da noção de assistencialismo, os investidores sociais privados estão preocupados com os resultados obtidos, as transformações geradas e o envolvimento da comunidade no desenvolvimento da ação.

O GIFE foi criado em 1995 com 26 organizações associadas entre empresas, associações e fundações empresariais. Atualmente conta com 112 associadas que investem, anualmente, cerca de R\$ 1 bilhão em projetos sociais, culturais e ambientais, sendo a área educacional a que recebe maior volume de recursos¹⁷⁰. O GIFE tem por objetivos contribuir para o aperfeiçoamento e a difusão de conceitos e práticas do investimento social privado, apoiar seus associados no desenvolvimento de projetos e atividades, subsidiando-os com informações, capacitação, promoção de troca de ideias e experiências, estímulo à celebração de parcerias na área social entre o setor privado, o Estado e a sociedade civil organizada.

O conceito de investimento social privado, por ser mais preciso, é mais fácil de ser dimensionado. Segundo pesquisas do IPEA¹⁷¹, na primeira metade da década de 2000, observou-se um crescimento generalizado na proporção de empresas que declaram realizar em caráter voluntário algum tipo de ação social para a comunidade: a participação empresarial na área social aumentou 10 pontos percentuais, passando de 59%, em 2000, para 69%, em 2004. São aproximadamente 600 mil empresas formais em todo o país – micro, pequenas, médias e grandes – que, de alguma maneira, atuam voluntariamente em prol de comunidades mais

¹⁷⁰ A esse respeito, consultar a publicação “Censo GIFE 2005/2006”, lançada pelo GIFE em 2006.

¹⁷¹ A pesquisa foi realizada com uma amostra de cerca de 10 mil empresas, com um ou mais empregados, representativas do universo empresarial no Brasil, por porte, setor de atividade econômica e região. Para mais informações, consultar Peliano e Beghin (2003), Beghin (2005) e Peliano (2006).

pobres. São as grandes empresas que apresentam a maior taxa de participação em ações comunitárias, 94% em 2004. Destaca-se, contudo, a expressiva participação das microempresas (de 1 a 10 empregados): 66% delas, ou 410 mil estabelecimentos em 2004, deram algum tipo de contribuição para fora de seus muros. Em 2004, o conjunto de empresas que declarou fazer doações ou apoiar projetos sociais aplicou cerca de R\$ 4,7 bilhões¹⁷² no atendimento de comunidades em situação de pobreza. Se por um lado, esse valor é bastante expressivo em termos absolutos, por outro, corresponde a apenas 0,27% do PIB daquele ano.

No que se refere às empresas de maior porte, a pesquisa revelou que, no geral, o investimento social privado é entendido como estratégico para o negócio; portanto, integra formalmente a missão da empresa e tem por principais motivações melhorar a sua imagem e aumentar a produtividade do trabalho. Dessa feita, atua-se com regularidade – pois a descontinuidade poderia comprometer a imagem do negócio – e a divulgação do que é feito é crucial. Dá-se ênfase a atividades educacionais com o intuito de melhorar a eficiência geral da economia. Ainda que em valores absolutos os recursos aplicados não sejam negligenciáveis, em termos percentuais representam muito pouco em relação ao faturamento das empresas, menos de 1%. O retorno do que é feito é percebido na melhoria das condições de vida das comunidades atendidas e na melhor inserção da empresa na sua vizinhança. No entanto, essas percepções são impressionistas, pois os empresários não avaliam os resultados das atividades desenvolvidas.

Os dados da pesquisa do IBASE, mencionada anteriormente, vão na mesma direção: os investimentos externos anuais das empresas estudadas correspondem a cerca de 0,5% das suas receitas líquidas e a maior parte deles se destina a atividades de educação e de cultura. Ainda que representando percentuais pequenos dos recursos investidos, a área de combate à fome cresceu expressivamente nos últimos anos, provavelmente, parte disso deve-se à resposta do setor empresarial à mobilização em torno do Fome Zero: em 2001, não havia recursos alocados para esse tipo de atividade; já em 2007, 6% do total investido destinava-se a ações de combate à fome.

- **RSE e ISP: apesar das diferenças existem pontos comuns**

As especificidades de cada um desses movimentos nem sempre são muito claras. Observa-se no Brasil, no bojo do movimento de *aggiornamento* das organizações de defesa dos interesses do setor empresarial analisadas anteriormente, que desde os anos de 1980 e,

¹⁷² Reais constantes de 2004, deflacionados pela média anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE).

particularmente, a partir da década de 1990, criaram-se inúmeras instituições empresariais ou de origem empresarial que passaram à atuar nesse campo, frequentemente mesclando as duas noções. Assim, por exemplo, além das organizações já mencionadas, pode-se citar a Associação de Dirigentes Cristãos de Empresas (ACDE)¹⁷³ e a Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial (FIDES)¹⁷⁴, pioneiras nesse debate no Brasil, a Câmara Americana de Comércio/São Paulo (AMCHAM)¹⁷⁵, o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS)¹⁷⁶, a Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança¹⁷⁷, o Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP)¹⁷⁸, o Instituto Cidadania Empresarial (ICE)¹⁷⁹ e a Comunitas¹⁸⁰.

É igualmente ilustrativo dessa nova dinâmica, que já se espraia nas tradicionais estruturas corporativas de representação dos interesses empresariais, a criação, no âmbito das várias federações da indústria, de conselhos, núcleos ou assemelhados de investimentos sociais privados ou de responsabilidade social empresarial. Mencione-se, ainda, a criação, pela Confederação Nacional da Indústria (CNI)¹⁸¹, do Conselho Temático Permanente de Responsabilidade Social (CORES), que tem por atribuição estimular o desenvolvimento integrado e em rede de ações e iniciativas de responsabilidade social nas organizações associadas. O SEBRAE também iniciou sua atuação nessa área ao realizar, em parceria com o Instituto Ethos, o Programa de Responsabilidade Social Empresarial para Micro e Pequenas Empresas. Registre-se, ainda, no bojo da Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA), a criação do Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE)¹⁸², com objetivo de refletir o retorno de uma carteira composta por ações de empresas de reconhecido comprometimento com a responsabilidade social e a sustentabilidade empresarial. Note-se que organizações recentemente criadas de defesa de interesses empresariais mais amplos, como o PNBE e o LIDE, também passaram a desenvolver mecanismos nesse campo: o braço social do LIDE tem o nome de “Empresários pelo Desenvolvimento Humano” (EDH), e o do PNBE é o Instituto PNBE de Responsabilidade Social¹⁸³.

¹⁷³ Para mais informações, consultar o site: <http://www.adcesp.org.br>.

¹⁷⁴ Para mais informações, consultar o site: <http://www.fides.org.br>.

¹⁷⁵ Para mais informações, consultar o site: <http://www.amcham.com.br>.

¹⁷⁶ Para mais informações, consultar o site: <http://www.cebds.com>.

¹⁷⁷ Para mais informações, consultar o site: <http://www.fundabrinq.org.br>.

¹⁷⁸ Para mais informações, consultar o site: <http://www.coepbrasil.org.br>.

¹⁷⁹ Para mais informações, consultar o site: <http://www.ice.org.br>.

¹⁸⁰ Para mais informações, consultar o site: <http://www.comunitas.org.br>.

¹⁸¹ Para mais informações, consultar o site: <http://www.cni.org.br>.

¹⁸² Para mais informações, consultar o site:

<http://www.bovespa.com.br/Mercado/RendaVariavel/Indices/FormConsultaApresentacaoP.asp?indice=ISE>.

¹⁸³ Para mais informações, consultar o site: <http://www.institutopnbe.org.br>.

De maneira geral, em que pesem as especificidades e as particularidades dessas instituições e de suas práticas, observam-se algumas semelhanças, podendo-se destacar:

- o reconhecimento comum – expresso pela multiplicação dessas organizações que buscam promover a responsabilidade social empresarial ou o investimento social privado – de que existem graves problemas sociais no país e de que as empresas têm papel a cumprir no enfrentamento dessa questão;
- o entendimento generalizado de que há compatibilidade entre rentabilidade econômica e RSE ou ISP, pois são as próprias empresas que se organizam para promover esse tipo de prática;
- a preocupação implícita, mas que permeia todas elas, em reverter a imagem negativa do empresariado na medida em que ele ancora sua atuação em expressões como: “bem comum”, “bem-estar social”, “ética”, “paz”, “cidadania”, “responsabilidade social” e “sustentabilidade”;
- o esforço comum de promover a comunicação e o diálogo com diversos setores da sociedade, por meio de prêmios, selos, debates, constituição de redes ou de produção e divulgação de informações;
- a negação explícita da regulação pública na medida em que se defende a regulação privada, combatendo-se sistematicamente, por exemplo, qualquer tentativa de obrigatoriedade de mecanismos de *accountability*;
- a promoção implícita da dissolução dos conflitos oriundos das desiguais relações de poder entre capital e trabalho, homens e mulheres ou brancos e negros que se materializa nos objetivos de “humanização das empresas”, de “coresponsabilidade do setor empresarial no desenvolvimento sustentável”, da designação dos empregados como “colaboradores”, no estímulo à “parceria na construção de uma sociedade justa” ou na utilização do conceito de “terceiro setor” que, no geral, desconhece o conjunto de organizações dedicadas à luta contra as desigualdades sociais e à defesa dos direitos humanos.

Embora esses pontos comuns não se constituam numa atuação coordenada e articulada por parte do setor empresarial, pois nenhuma organização é capaz de aglutinar essas práticas num projeto estratégico partilhado por todos, fica claro que a associação de empresas privadas com organizações governamentais para combater a pobreza busca responder a novas regras do mercado de forma a não afetar sua lucratividade. Ou seja, a parceria com o setor público em projetos sociais procura conquistar maior legitimidade perante a sociedade por meio de ações que reforcem as liberdades individuais e que aumentem a eficiência do mercado. Não se trata,

pois, de contribuir para ampliar os direitos sociais e assim promover a efetiva redistribuição das riquezas geradas. É por isso que a maior parte das empresas de grande porte apoia ações nas áreas de educação, saúde, assistência e alimentação voltadas para crianças e jovens. No entanto, as questões que representam entraves à acumulação, especialmente aquelas articuladas em torno do trabalho, não somente são ignoradas como regularmente burladas ou violadas.

Outro elemento revelador de que, no Brasil, o setor empresarial procura desviar a atenção do debate em torno da redistribuição e circunscrevê-lo ao da compensação, é a mobilização em torno dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Os ODMs representam uma pauta mínima de metas a ser atingidas pelo conjunto da sociedade global e foram desenhados tendo como referência países extremamente pobres, como por exemplo os países africanos. O Brasil, contudo, acordou seu pacto social por meio da Constituição Federal de 1988, que estabelece conquistas que vão muito além dos mínimos contidos nos ODMs: esse deveria ser o conjunto de metas a ser apoiado pelo setor empresarial. Entretanto, os acordos sociais contidos na Carta Magna e nas leis infraconstitucionais são percebidos como entraves à acumulação e o esforço justamente é o de eliminá-los, e não de respeitá-los¹⁸⁴. No seu lugar, propõe-se um conjunto de ações que, se por um lado melhoraram concretamente a vida das pessoas, por outro, pouco contribuem para transformar os arranjos societários que produzem e reproduzem a desigualdade e a pobreza.

Assim, por exemplo, o Ethos vem animando uma enorme campanha em torno do compromisso que as empresas podem ter com os ODMs por meio de publicações¹⁸⁵, de processos de capacitação de profissionais de mídia e de mobilizações. A referência aos Objetivos do Milênio também serve de baliza para defender as parcerias celebradas pelas empresas privadas com organizações governamentais¹⁸⁶. Ou seja, para o Ethos, e outras organizações empresariais desse campo, a motivação desses arranjos público-privados não se articulam em torno dos direitos sociais, mas dizem respeito à realização de ações que em pouco ou nada comprometem sua lucratividade e que não alteram as causas da pobreza e da desigualdade no país. Nessa mesma linha, menciona-se o Portal ODM¹⁸⁷ recém lançado no

¹⁸⁴ Ver, por exemplo, as propostas da reforma tributária defendidas pelo setor empresarial que não somente mantêm o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro como põem em risco o financiamento das políticas de seguridade social, de educação e de emprego e renda ao advogar pela desvinculação de suas fontes de financiamento. Para mais informações, ver Salvador (2008).

¹⁸⁵ Para mais informações, consultar Ethos (2004).

¹⁸⁶ No seu *site*, o Ethos estimula a realização de parcerias para a concretização das Metas do Milênio. Para maiores informações, consultar:

<http://www.ethos.org.br/DesktopDefault.aspx?TabID=3487eAlias=EthoseLang=pt-BR>.

¹⁸⁷ Para mais informações, consultar o *site*: <http://www.portalodm.com.br>.

Fórum Social Mundial de Belém, em janeiro de 2009, pela Federação das Indústrias do Paraná (FIPE), em parceria com organizações do governo federal (Secretaria Geral da Presidência da República, IPEA e IBGE) e das Nações Unidas (PNUD e UNICEF). Trata-se de ferramenta que possibilita o acompanhamento dos ODMs em âmbito municipal a partir de um conjunto de indicadores, de informações e de divulgação de chamadas boas práticas. É importante ficar claro que entendemos que todas essas iniciativas são louváveis, têm muitos méritos e, certamente, resultarão na melhoria das condições de vida de muitas pessoas. A questão aqui é seu papel na promoção da cidadania social, isto é, na redistribuição das riquezas no sentido da universalização dos direitos sociais, única forma de efetivamente promover a justiça social. Como vimos, esse certamente não é o objetivo do setor empresarial, que busca legitimar-se perante os demais atores sociais, inclusive os governos, oferecendo respostas às mazelas sociais que as próprias empresas contribuem a criar, fora da esfera da política.

Se a conformação da agenda das parcerias no Brasil depende de disputas, tensões, ambivalências e ambiguidades entre setores, isto é, entre o governo e as empresas privadas, assim como intrasetores, quer dizer, no âmbito específico de cada um deles, ela também será fortemente influenciada pelas ações dos demais atores que são “partes interessadas” desse processo, como as ONGs, os trabalhadores, os consumidores e a mídia, dentre outros.

3.4 Outros atores sociais e as parcerias público-privadas

3.4.1 As organizações da sociedade civil

Nesse universo heterogêneo que é o das organizações da sociedade civil, conforme discutimos no Capítulo 1, as organizações não governamentais que prestam serviços no campo social – sejam elas financiadas por empresas privadas, por governos ou por ambos –, e que declaram pertencer ao terceiro setor, são, no geral, defensoras das parcerias entre governos e empresas privadas. Aliás, como lembra apropriadamente Falconer (2000), elas nascem da parceria, uma ideia importada de organizações internacionais e do movimento da responsabilidade social empresarial e que no Brasil é legitimada por um marco legal que institui o “Termo de Parceria” no âmbito da Lei das OSCIPs. Essas organizações entendem que tais arranjos, dos quais muitas vezes elas participam, tornam o Estado mais enxuto e descentralizado, mas nem por isso menos eficiente (COELHO, 2000).

Há compreensão de que as parcerias se inserem no bojo de um novo pacto social, não mais articulado somente em torno dos direitos, mas de princípios éticos, da solidariedade privada – que inclui o voluntariado –, da cultura do altruísmo e de um modelo de gestão empresarial que aumenta a qualidade, a sustentabilidade e a efetividade dos recursos sociais, inclusive os governamentais. Como a intervenção proposta é norteadada pela lógica da responsabilidade, e não pela da redistribuição e do reconhecimento, não há porque haver conflitos e antagonismos entre os distintos atores sociais: a solução dos problemas sociais passa pela comunhão de esforços em torno de ações concretas, tecnicamente formuladas e que, portanto, dispensam a participação democrática. Conforme destaca Telles (1998: 111), a pobreza está “no lugar da não-política, onde é figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da filantropia”.

Na década de 1990, o terceiro setor se expandiu¹⁸⁸ criando verdadeiro mercado de profissionais voltados para áreas, como planejamento e elaboração de projetos, gestão de projetos, contabilidade, captação de recursos, comunicação social, capacitação, certificação, tecnologias de comunicação e informação, monitoramento e avaliação, estudos e pesquisas, entre outras. Tudo isso exige formação e, para tanto, universidades e outras instituições de ensino abriram cursos específicos sobre administração e gestão do terceiro setor. O crescimento do terceiro setor, e tudo que lhe é associado, reforça a ideia de a solidariedade não poder ser institucionalizada, de ela ser virtude louvável quando praticada por indivíduos nas relações interpessoais, mas quando os Estados tentam assumi-la e encarná-la nas instituições produzem-se inexoravelmente um paternalismo e um intervencionismo perniciosos que acabam por minar os próprios alicerces do Estado democrático. Nesse sentido, defendem seus militantes, é preciso substituir a institucionalização da solidariedade pela promoção da eficiência e da competitividade e pelo respeito à liberdade individual e à livre iniciativa. É importante notar que, apesar do crescimento desse “setor” nos últimos anos, em decorrência das forças liqueficientes da globalização, não existe um ator que articule e medie seus interesses em torno de um projeto que seja comum a todos. Trata-se de um setor heterogêneo e fragmentado.

Na esteira dessas ambivalências e ambiguidades, se por um lado os processos de despolitização da questão social expandem-se na década de 1990, por outro, os movimentos de resistência¹⁸⁹ não abaixaram a guarda e demarcam claramente seu distanciamento. Foi o

¹⁸⁸ A esse respeito, consultar o estudo de Landim e Beres (1999).

¹⁸⁹ Trata-se de movimentos sociais e organizações não governamentais voltadas para a defesa de direitos e atuação política.

que expressou Silvio Caccia Bava, em 1998, quando presidia a Associação Brasileira de ONGs (ABONG): “Nós não nos reconhecemos como parte do terceiro setor. Não achamos que esse modelo teórico não contempla quem nós somos e o que fazemos” (*apud* Facolner, 2000: 3). Para as organizações pertencentes ao chamado campo democrático, os movimentos da responsabilidade social empresarial, do investimento social privado e seus instrumentos apresentam pouca efetividade na superação das desigualdades. Segundo a ABONG (2006)¹⁹⁰, esses movimentos se inserem no

cenário que tem permitido a “refilantropização” no trato da questão social, ocorrido a partir do início dos anos de 1990. Este termo refere-se à forma como crescentemente atribui-se ao setor privado, à sociedade, por meio de sua mobilização, responsabilidades para o enfrentamento da chamada “questão social”, tirando das mãos do Estado este papel primordial. Da mesma forma, contribui para a despolitização de um debate público em torno da necessidade de políticas fundamentais, tais como a Política Nacional de Assistência Social, bem como da afirmação de direitos, de redistribuição de renda e da importância da inversão das prioridades de investimentos públicos no país.

No Brasil, as décadas de 1990 e 2000 caracterizam-se por intensa mobilização dos movimentos sociais e das ONGs em torno de pautas que incluem a denúncia da atuação predadora das empresas, especialmente as de grande porte. Como não são muito numerosas as reflexões sistematizadas desses processos¹⁹¹, listamos, a seguir, alguns exemplos, de modo a ilustrar o dinamismo e a pujança da sociedade civil brasileira nesse período. Como já discutimos anteriormente, dois momentos foram relevantes desse ponto de vista, a saber: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92 e a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Somam-se a esses movimentos as sucessivas edições do Fórum Social Mundial, a maior parte delas realizadas no Brasil, que buscam construir uma globalização alternativa e contra-hegemônica.

Também merecem menção a participação de organizações e redes brasileiras nas mobilizações realizadas no âmbito das Cúpulas dos Povos da América Latina e do Caribe, que acontecem como encontros paralelos às reuniões de Chefes de Estado da região. Tais cúpulas buscam combater o neoliberalismo e a influência das transnacionais e propor a construção de outra integração latino-americana, plural e democrática, tanto econômica como política, social e ambiental, representativa das diversidades culturais e étnicas existentes na região. Os

¹⁹⁰ Ver a seção Nossa Opinião no Informe da ABONG, nº 364, de 12 a 18 de setembro de 2006.

¹⁹¹ Gohn (1997, 2003, 2005) e Scherer-Warren (1994, 1996, 1999), por exemplo, desenvolveram pesquisas muito interessantes sobre os movimentos sociais no Brasil e sobre o Fórum Social Mundial. Entretanto, não se tem conhecimento de qualquer reflexão que abarque o conjunto de mobilizações e de iniciativas da sociedade civil brasileira, nos últimos vinte anos, que se articulam em torno do combate à globalização e ao neoliberalismo e da luta pela universalização dos direitos, pela democratização da democracia, enfim, que organizam sua ação na luta por redistribuição e por reconhecimento.

movimentos sociais e as ONGs também se articulam em fóruns que acontecem concomitantemente a encontros globais promovidos pelas Nações Unidas e realizados no Brasil, como por exemplo a XI Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD XI), que aconteceu em São Paulo, em 2004, e a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRAD), convocada pela FAO, em 2006, em Porto Alegre.

Devem ainda ser mencionadas outras iniciativas, como por exemplo o Grito da Terra Brasil promovido anualmente, desde 1995, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Marcha das Margaridas realizadas pelas mulheres trabalhadoras rurais, o Grito dos Excluídos, que ocorre a cada ano desde 1995, as Marchas pela Reforma Agrária do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Plebiscito Nacional da Dívida Externa (2000), o Plebiscito sobre a Reestatização da Vale do Rio Doce (2007) e a Plataforma da Reforma do Sistema Político Brasileiro, lançada em 2005 pelo Fórum Nacional de Participação Popular¹⁹². A Plataforma reúne um conjunto de redes de entidades da sociedade civil¹⁹³ que, revoltadas com os efeitos perversos do neoliberalismo e da globalização da economia, com a corrupção no Executivo, com a compra de votos no Congresso, com o sistema de financiamento das campanhas eleitorais, com a “blindagem” da política econômica e com o monopólio dos meios de comunicação, resolveram construir uma proposta de reforma política. Organizando discussões por todo o Brasil, ao longo dos anos de 2005 e 2006, esse movimento elaborou sua concepção de reforma política e seus objetivos e entendeu essa iniciativa como um processo que trará frutos no longo prazo. Trata-se de um importante esforço de repolitizar a política, de retomar a construção de um campo democrático e popular, capaz de polarizar a disputa político-ideológica no interior da sociedade civil, de reintroduzir na agenda pública um debate para tratar das questões substantivas da democracia: a defesa do interesse público, a participação cidadã e o combate as desigualdades sociais. O documento final da Plataforma¹⁹⁴ registra a seguinte menção:

A Reforma Política que defendemos visa à radicalização da democracia, para enfrentar as desigualdades e a exclusão, promover a diversidade, fomentar a

¹⁹² A esse respeito, consultar o *site* do FNPP: <http://www.participacaopopular.org.br>.

¹⁹³ Integram a Plataforma redes e entidades da sociedade civil, como a Associação Brasileira de ONGs (ABONG), a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), a Articulação de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), a Campanha Nacional pela Educação, o Conselho Latino Americano de Educação (CEAAL), o Fórum da Amazônia Oriental (FAOR), o Fórum Brasil do Orçamento (FBO), o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), o Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), a Inter-redes Direitos e Política, a Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, a Rede pela Integração dos Povos (REBRIP) e o Movimento Nacional dos Direitos Humanos (MNDH), entre outras.

¹⁹⁴ O documento na íntegra pode ser encontrado no endereço: <http://www.participacaopopular.org.br/textos/cartilha2.pdf>.

participação cidadã. Isso significa uma reforma que amplie as possibilidades e oportunidades de participação política, capaz de incluir e processar os projetos de transformação social que segmentos historicamente excluídos dos espaços de poder, como as mulheres, os(as) homossexuais, os(as) indígenas, os(as) jovens, as pessoas com deficiência, os(as) idosos e os despossuídos de direitos de uma maneira geral, trazem para o debate público.

Esse conjunto de organizações, movimentos e iniciativas possibilitaram conter o rolo compressor da onda neoliberal de uma forma que precisaria ser mais estudada. Como abordaremos mais detalhadamente no próximo capítulo, apesar do Estado Social no Brasil não ter se completado, ele não encolheu; ao contrário, muitos direitos sociais foram expandidos após a Constituição de 1988. É também graças a esse movimento de resistência que foi possível construir uma democracia batizada por Diniz (2006) de “sustentada”, pois rompeu com a tradução golpista da política brasileira, garante a governabilidade com a gestão negociada dos conflitos e respeita os princípios de alternância de poder. Essa atuação contra-hegemônica possibilitou a eleição de um governo de esquerda, o governo Lula, que, mesmo não tendo rompido com o modelo anterior, passou a implementar medidas de redistribuição e reconhecimento com possibilidade de, a médio e longo prazos, ser transformadoras, pois ancoram-se, embora timidamente, no princípio cunhado por Fraser (2003) de “paridade na participação”.

Não se pode desconsiderar que desde 2003, os espaços de participação popular cresceram no país. Segundo dados da Secretaria-Geral da Presidência da República¹⁹⁵, entre 2003 e 2008, foram realizadas 51 conferências nacionais, cerca de 700 conferências estaduais e aproximadamente 15 mil conferências municipais. Participaram desses encontros cerca de 4 milhões de pessoas, entre representantes de órgãos governamentais, de movimentos sociais, de organizações não governamentais e empresariais. Dos mais de 100 conselhos existentes na esfera federal, 19 foram criados no governo Lula, incorporando novas temáticas na agenda social e política (cidades, raça, idoso, economia solidária, corrupção) e outros 9 foram reformulados.

A denúncia sistemática da “irresponsabilidade social empresarial” não tem impedido que diversas ONGs do campo democrático venham desenvolvendo, ainda que marginalmente, ações em parceria com empresas privadas que muitas vezes envolvem governos (i. é, projetos de desenvolvimento local, iniciativas de múltiplas partes interessadas, atividades de formação e capacitação para o combate às desigualdades de gênero e raça nas empresas e suas cadeias

¹⁹⁵ A esse respeito, consultar o *site* da Secretaria-Geral da Presidência da República: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sec_geral/noticias/Publi/Conferencias_e_Consehos_Nacionais.

produtivas). Apesar dessas iniciativas mais pontuais, no geral, as relações entre ONGs, movimentos sociais e empresas são complexas, difíceis e frequentemente bastante tensas. Algumas dessas entidades não costumam sequer admitir publicamente que realizam ações em parceria com empresas, tamanho o desconforto. É por isso que a principal área de atuação das organizações da sociedade civil em relação ao setor privado é o *targeting* (denúncias, ocupações, campanhas do tipo *name and shame* e “perdedores e ganhadores”, produção de informações sobre violações de direitos etc.).

Os temas da RSE e do ISP não fazem parte das preocupações das organizações da sociedade civil e quando essas questões afloram a reação é extremamente crítica. Ainda que não exista uma reflexão sistematizada e que nem todas as críticas sejam consensuadas, as objeções apresentadas são as mesmas do movimento da responsabilização social empresarial que listamos no Capítulo 2, a saber: as práticas de responsabilidade social empresarial, do investimento social privado e das parcerias realizadas nesses marcos contribuem para a privatização da esfera pública, a banalização dos conceitos de cidadania e solidariedade, o aumento da influência política do setor privado, o enfraquecimento das classes trabalhadoras e das organizações e movimentos que defendem direitos, o desvio dos debates sobre os verdadeiros problemas resultantes da irresponsabilidade empresarial e a consequente despolitização do combate à pobreza e à desigualdade.

3.4.2 Os trabalhadores

No Brasil não existe um ambiente favorável à negociação entre trabalhadores e empregadores para a inclusão de temas de interesse dos trabalhadores na agenda de responsabilidade social empresarial. No geral, os sindicatos enfrentam uma situação adversa onde não há acesso a informações, não existe o direito de participação no local de trabalho e os trabalhadores são permanentemente discriminados por questões de gênero, raça ou idade. A absoluta maioria dos sindicatos desconfia do uso instrumental da RSE propagado pelas empresas. Além disso, as deteriorações das condições de trabalho fizeram com que os sindicatos conferissem absoluta prioridade à luta pelo emprego e pela preservação dos salários (INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL, 2004).

As análises que as organizações ligadas ao movimento sindical¹⁹⁶ têm feito sobre os instrumentos da responsabilidade social ou do investimento social privado, incluindo as

¹⁹⁶ Veja-se o exemplo do Instituto Observatório Social (IOS), criado em 1997, como iniciativa da CUT em parceria com CEDEC, DIEESE e UNITRABALHO. Sua meta é gerar e organizar informações sobre empresas nacionais e transnacionais que atuam no Brasil no contexto da adoção de cláusulas sociais e ambientais nos

parcerias, como, por exemplo, os códigos de conduta, os balanços sociais ou os relatórios sociais, reforçam sua desconfiança. Tal desconfiança sustenta-se não apenas no argumento de que as empresas “assim como anunciam também podem renunciar”, mas, também, numa série de defeitos apresentados por esses instrumentos, podendo-se destacar¹⁹⁷: (i) a maioria não menciona a liberdade sindical e o direito a negociação coletiva; (ii) são realizados sem a prévia consulta aos sindicatos e a outras partes interessadas (elaboração unilateral); (iii) são vagos e utilizam definições “caseiras”, ao invés de sustentar-se em definições elaboradas e negociadas por entidades com mandatos, como a OIT; (iv) não estabelecem mecanismos de monitoramento e de *accountability*; (v) tratam apenas dos temas sobre os quais as empresas se sentem “vulneráveis”, sem considerar as prioridades das partes interessadas; (vi) não assumem a responsabilidade da empresa pelos terceirizados e subcontratados; (vii) não assumem a responsabilidade para a situação na cadeia produtiva.

Entretanto, algumas lideranças sindicais começam a defender a ideia de que, se a responsabilidade social empresarial não se propuser a substituir as ações tradicionais dos sindicatos nem tampouco a necessidade de políticas públicas, ela pode constituir-se como espaço estratégico de atuação porque favorece o diálogo com outros atores sociais, como movimentos sociais, ONGs, organizações não governamentais que prestam serviços, organizações internacionais, mídia e academia, entre outros. Assim, por exemplo, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), maior central sindical do Brasil, introduziu o tema no seu 9º Congresso, realizado em 2006, e acordou que apoiaria a RSE, desde que esse movimento fortalecesse a negociação coletiva, a liberdade sindical e promovesse os direitos fundamentais do trabalho. Kjeld Jakobsen¹⁹⁸ (INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL, 2002: 29), importante liderança da CUT, expressa bem essa abertura crítica:

Os diferentes movimentos sociais que buscam coibir os efeitos negativos da globalização apontam para a necessidade de construir uma lógica de produção eficiente e que, ao mesmo tempo, permita aos trabalhadores compartilhar da riqueza gerada. Neste aspecto, as iniciativas por responsabilidade social das empresas podem se somar aos movimentos de defesa dos direitos fundamentais dos trabalhadores e na proteção ambiental, quando forem autênticas e não somente propagandísticas. Para tanto, diálogo e participação devem ser seguidos de compromisso social, fundamentado em normas legais. A identificação das ações de responsabilidade social autêntica e de padrões elevados de relações trabalhistas nas empresas é para o movimento sindical uma oportunidade para se buscar a “globalização de direitos” como contrapartida à “globalização econômica”. Entre as

acordos de comércio internacional. No que se refere à responsabilidade social empresarial, o Instituto vem, desde 2003, promovendo o debate sobre o tema no âmbito do movimento sindical: além de publicações específicas, realiza seminários e debates, bem como integra redes e movimentos que monitoram as empresas, como é o caso da rede latino-americana Red Puentes e da Plataforma Brasileira de Responsabilidade Social.

¹⁹⁷ A esse respeito, consultar Instituto Observatório Social (2003, 2004).

¹⁹⁸ Kjeld Jakobsen foi Secretário de Relações Internacionais da CUT e Presidente do Instituto Observatório Social.

diferentes concepções implícitas na ideia de responsabilidade social empresarial, aproximam-se mais dos interesses dos trabalhadores e da sociedade aquelas ações normatizadas que focalizam alterações no processo de produção, do que as ações voluntárias voltadas para a compensação de carências sociais ou, no limite, o puro marketing.

Assim, por exemplo, o movimento sindical tem atuado por meio de duas organizações, o DIEESE e o Instituto Observatório Social (IOS). Ambas instituições, além de publicar notas técnicas para subsidiar os sindicatos¹⁹⁹, têm participado ativamente do processo de elaboração de uma norma internacional de diretrizes, com o objetivo de dar orientações sobre a implementação de programas de responsabilidade social a organizações de qualquer natureza, a ISO 26.000. O processo de elaboração da Norma iniciou-se em 2005 e tem previsão de encerrar-se em 2009. Os objetivos dos representantes dos trabalhadores, nesse caso, são de duas ordens: em primeiro lugar, assegurar que a norma reflita os interesses dos países em desenvolvimento; em segundo lugar, evitar que o instrumento prejudique ou concorra com tratados e convenções internacionais que expressam um amplo consenso entre nações e representantes da sociedade internacional, como é o caso das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e das Nações Unidas sobre direitos humanos.

3.4.3 Os consumidores

O papel dos consumidores, na forma como as parcerias entre governos e empresas privadas para combater a pobreza são realizadas, é relevante na medida em que o tipo de pressão exercida por suas organizações irá influenciar o formato dos arranjos, isto é, se mais orientados para o modelo da responsabilidade ou da solidariedade ampliada. Com o intuito de compreender melhor suas demandas, recentemente o Ethos, em parceria com o Instituto Akatu pelo Consumo Consciente, publicaram um estudo cujo objetivo principal era o de detectar como o consumidor percebe as práticas de RSE das empresas no Brasil²⁰⁰. Os resultados da pesquisa são bastante interessantes na medida em que revelam estar a ideia da responsabilidade social empresarial bastante difundida na sociedade, mas que o brasileiro apresenta grande desconfiança em relação à atuação empresarial nesse âmbito. Com efeito, segundo a pesquisa, 77% dos brasileiros têm interesse em saber como as empresas tentam ser socialmente responsáveis. Além disso, 75% da população adulta sabem que têm o poder de

¹⁹⁹ A esse respeito, ver DIEESE (2006a, 2006b) e Instituto Observatório Social (2003, 2004).

²⁰⁰ A esse respeito, consultar Ethos e Akatu (2008). O estudo, patrocinado pelo Carrefour, teve como base uma amostra de 800 consumidores, com entrevistas realizadas face a face nos seus domicílios. Foram consultados adultos entre 18 e 69 anos das classes A, B, C, D e E, residentes nas oito principais capitais do país: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife e Brasília.

influenciar o comportamento das empresas. Entretanto, o consumidor não é ativo na mesma proporção em termos de buscar informações sobre a atuação das empresas: apenas um em cada três afirma procurar saber mais sobre o seu comportamento. Outro dado revelador da desconfiança do consumidor é o número elevado dos que acreditam ser o governo responsável por criar leis para obrigar as grandes companhias a ir além do seu papel tradicional e contribuir para uma sociedade melhor, mesmo que isso cause preços maiores e redução no número de empregos. O percentual de consumidores que manifestaram essa opinião é de 64%.

A pouca credibilidade que as empresas possuem ante os consumidores é resultado de uma longa história de abusos e de relações de poder extremamente desiguais. Apesar de o país possuir desde o começo dos anos de 1990 um Código de Defesa do Consumidor, os governos federais que se sucederam desde então vêm desrespeitando a lei ao não definir a Política Nacional de Defesa do Consumidor e não implementar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, para articular as ações dos setores público e privado. Essa omissão governamental faz com que a execução das atividades públicas pelos diversos órgãos e níveis de administração (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO, PROCONs, promotorias, defensorias públicas, delegacias especializadas, agências reguladoras) aconteça de forma desconexa, com paralelismos, baixa eficiência e pouca efetividade²⁰¹. Nesse vácuo institucional, a discussão sobre responsabilidade social das empresas ou investimento social privado é praticamente inexistente, a não ser por algumas iniciativas isoladas como, por exemplo, a participação do Ministério de Ciência e Tecnologia e do INMETRO nos processos de elaboração, acreditação e certificação da norma ABNT NBR 16.000, lançada em 2004, que trata dos requisitos mínimos para um sistema de gestão da Responsabilidade Social. Essas organizações também têm integrado o grupo de trabalho que discute a preparação da norma internacional de responsabilidade social, a ISO 26.000.

Daí a importância de organizações da sociedade civil que defendem os interesses do consumidor e que o fazem numa perspectiva de ampliação da regulação pública associada a uma ativa participação da sociedade na promoção do consumo sustentável. Nesse sentido, o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) tem exercido papel importante de produção de informações e de vigilância atenta das ações das empresas. Além de participar, com o DIEESE, da elaboração da ISO 26.000 e de integrar a Red Puentes e a Plataforma Brasileira

²⁰¹ A esse respeito, ver artigo de Marilena Lazzarini, na Carta Capital de 16/03/2005, intitulado “Em dívida com o consumidor”. Na ocasião, a autora era Coordenadora institucional do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) e presidente da *Consumers International* e do Fórum Nacional de Entidades Cívicas de Defesa do Consumidor (FNECDC).

de Responsabilidade Social, o instituto vem desenvolvendo estudos e pesquisas sobre o comportamento das empresas, além de metodologias e ferramentas para associar critérios de RSE aos testes que realiza de qualidade de produtos. O IDEC também apoia iniciativas que procuram traçar critérios de RSE a partir de cadeias produtivas (o trabalho da Articulação Soja²⁰²). Para o instituto (IDEC, 2005:5),

Os veículos de comunicação do consumidor, nesse sentido, são deficientes para esclarecer à sociedade (consumidores, fornecedores e governo) as dimensões complexas da responsabilidade social empresarial. Sob a ótica do consumidor, é fundamental que haja a circulação de informação produzida de forma independente, objetiva e confiável sobre o comportamento das empresas. Somente assim o consumidor poderá escolher as mais responsáveis e exercer seu poder de compra para pressionar outras a adotarem padrões e práticas mais benéficas à sociedade.

Existem, entretanto, outras organizações de consumidores mais próximas dos ideais da responsabilidade social empresarial, que não se organizam em torno do direito do consumidor, mas de seu papel na autorregulação privada do mercado. Esse é o caso do Instituto Akatu pelo Consumo Consciente, resultante de um desdobramento do Ethos. O espírito que norteia essas entidades pode ser ilustrado nas palavras de Hélio Mattar (2008), Diretor-presidente do Akatu: “Ao consumirmos com consciência, buscando maximizar os impactos positivos de nossos atos de consumo, estaremos beneficiando a economia, a sociedade ou o meio ambiente e, portanto, fazendo um mundo melhor por meio de nossos atos de consumo”.

3.4.4 A mídia

A mídia brasileira tem dado crescente cobertura aos temas da RSE e do ISP²⁰³ ainda que de uma forma acrítica e superficial e que, no geral, beneficia essencialmente o setor empresarial. Nesse sentido, é emblemático um artigo publicado pela Veja – uma das principais revistas brasileiras com circulação semanal de mais de um milhão de exemplares²⁰⁴ – na sua edição nº 1.963, de 5 de julho de 2006, intitulado “Os santos do capitalismo”. Nesse artigo, louva-se a histórica doação de cerca de 30 bilhões de dólares do megaempresário

²⁰² Para mais informações sobre a Articulação Soja, consultar o site: <http://www.cebrac.org.br/forumnovo>.

²⁰³ A título de ilustração, importantes revistas semanais dispõem de projetos especificamente voltados para esse tema. A Carta Capital divulga anualmente as “Empresas Mais Admiradas”, além de publicar regularmente informações e pesquisas sobre esse assunto. A revista Exame disponibiliza todo ano seu “Guia Exame de Boa Cidadania Corporativa”, que a partir de 2007 passou a chamar-se de “Guia Exame de Sustentabilidade”. Nos jornais de grande circulação, é bem conhecido o Caderno mensal Razão Social de O Globo. O Valor apóia O Prêmio Ethos-Valor – Concurso para Estudantes Universitários sobre Responsabilidade Social Empresarial e Desenvolvimento Sustentável que tem por objetivo incentivar e aprofundar o debate sobre a responsabilidade social das empresas e o desenvolvimento sustentável na comunidade acadêmica brasileira, envolvendo professores e alunos de todas as áreas, nos cursos de graduação e pós-graduação.

²⁰⁴ A esse respeito, consultar: http://publicidade.abril.com.br/geral_circulacao_revista.php.

americano Warren Buffet à Fundação Bill e Melissa Gates, ressaltando que “O gesto filantrópico de ambos (Buffet e Gates) não só se insere na lógica do capitalismo moderno, como também coloca o regime de mercado num patamar moral superior”.

A Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) tem realizado um trabalho inédito de diagnosticar como se dá no cotidiano a cobertura da responsabilidade social empresarial, nos jornais brasileiros. Nesse sentido, em 2006, publicou em parceria com o Instituto Ethos uma pesquisa²⁰⁵ mostrando que a absoluta maioria das matérias, 76,6% delas, era descritiva, tratando apenas de eventos factuais (inaugurações, prêmios, seminários, lançamento de projetos, etc.). Um aspecto mais positivo é que, em cerca de 23% das matérias, as práticas ditas “socialmente responsáveis” eram abordadas a partir de uma perspectiva mais ampla, trazendo elementos de avaliação, ou mesmo de proposição em relação aos temas pautados. Outro dado apurado indica que 96,3% dos textos não questionam eventuais dificuldades na consecução de práticas de responsabilidade social e somente 10,9% preocupam-se em apontar os resultados alcançados. O olhar acrítico fica evidente nos seguintes achados: nos textos que citam alguma empresa, 70% lhe atribuem uma prática socialmente responsável e apenas 3% relatam práticas socialmente irresponsáveis; menos de 5% das matérias analisadas traziam opiniões divergentes ou discussão do contexto da responsabilidade social empresarial; os sindicatos são mencionados em 6,3% dos casos e os órgãos de defesa do consumidor em 0,7% – ou seja, não são percebidos como atores relevantes para a promoção de uma atuação socialmente relevante por parte do setor privado. Note-se que a associação da responsabilidade social empresarial a questões como “promoção de direitos” ou “promoção da cidadania” apareceram em menos de 5% dos textos. Observou-se, ainda, grande confusão conceitual na qual não se distingue responsabilidade social empresarial de filantropia empresarial. As alianças com outras organizações não são entendidas como importantes, pois 60% dos textos que remetem a práticas socialmente responsáveis ignoram qualquer tipo de parceria. Conforme destacam Canela e Vivarta (s/d: 10), “A visão um tanto simplista da imprensa pode ser verificada não só pelo deserto conceitual, mas também pela inexistência de textos (3,7%) apontando dificuldades na implementação de práticas socialmente responsáveis”.

²⁰⁵ A esse respeito, consultar ANDI e ETHOS (2006). Trata-se de um estudo quanti-qualitativo que avalia como os jornais impressos entendem e pautam o conceito e os temas da responsabilidade social empresarial. A realização da pesquisa envolveu a análise de 750 matérias publicadas em 54 dos maiores jornais do país, entre agosto de 2003 e setembro de 2004. A metodologia adotada para a escolha das matérias foi a do mês composto: ao longo dos 30 dias, sorteia-se um dia para leitura dos 54 jornais representantes das várias regiões brasileiras. A análise da notícia foi feita por meio de palavras-chave e pela resposta a um questionário previamente elaborado.

O conjunto de estudos e análises promovidos pela ANDI sobre a função dos veículos noticiosos como alimentadores da esfera pública e elementos de *accountability* revelam a atuação da mídia ter deixado a desejar. Em geral, ainda que existam exceções, a imprensa nacional: (i) não contextualiza a RSE; (ii) tem como principal fonte de informações a própria empresa; (iii) não tem qualquer olhar crítico sobre o fenômeno, ao contrário, tende a incensá-lo; (iv) privilegia ações filantrópicas ou eventos (seminários, cursos, prêmios, congressos); (v) ignora o papel do Estado (Executivo, Judiciário, Ministério Público, Agências Reguladoras); (vi) não apresenta o contraditório dando voz para outros atores. Em outras palavras, a qualidade da informação deixa a desejar, o que faz com que a mídia não esteja cumprindo com seu papel de alimentar e promover o debate público (ANDI e GIFE, 2000; ANDI e ETHOS, 2006; CANELA e VIVARTA, s/d).

É preciso lembrar que a mídia é também ator empresarial que vive de anúncios de outras empresas, poderosas, resultando numa tensão entre os objetivos das áreas comercial e de produção de conteúdos. Além da falta de qualificação e de condições adequadas de trabalho dos profissionais da mídia para tratar dos temas da RSE, do ISP e das parcerias, é conhecida a prevalência dos interesses do negócio acima de qualquer objetivo em um setor cada vez mais concentrador de poder. Note-se, ainda, as contradições que perpassam esse setor: ao mesmo tempo que não cumpre a contento sua razão de ser, alardeia exercer papel importante no campo social. Com efeito, a Associação Nacional de Jornais (ANJ), com 137 jornais afiliados, recentemente lançou seu Relatório de Responsabilidade Social 2006 – 2008²⁰⁶, no qual revela que a absoluta maioria dos veículos associados, 93%, realizavam ações voluntárias voltadas para o atendimento de comunidades. Tais informações confirmam que a atuação das empresas no campo social ainda está longe de expressar que o setor empresarial estaria, de fato, se autorregulando no sentido de uma distribuição mais justa das riquezas.

3.4.5 Os organismos multilaterais

A atuação dos organismos internacionais no Brasil no campo das parcerias com empresas privadas é igualmente pautada pela falta de articulação e coordenação. A título de ilustração, apresentamos a seguir algumas iniciativas empreendidas por agências do Sistema das Nações Unidas e dos bancos multilaterais: (i) participação em campanhas, como nos casos do combate ao trabalho escravo e ao trabalho infantil (OIT, UNICEF); (ii) outorga de prêmios, como o Prêmio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, promovido pelo PNUD

²⁰⁶ O Relatório pode ser acessado no site: <http://www.anj.org.br/comite/responsabilidade-social/relatorio-de-respons-social>.

em parceria com o governo federal e com outras organizações, entre as quais entidades empresariais; (iii) financiamento de projetos: esse é o caso do projeto TEAR, realizado entre o BID e o Instituto Ethos. Tal projeto, orçado em U\$ 2,6 milhões, tem por objetivo disseminar o conhecimento sobre responsabilidade social e ampliar as oportunidades de mercado de Pequenas e Médias Empresas (PMEs) que atuam na cadeia de valor de empresas estratégicas em sete setores da economia: petróleo e gás; energia elétrica; varejo; construção civil; mineração; siderurgia e açúcar e álcool. O desenho do projeto prevê que uma empresa de grande porte, com experiência avançada em RSE, fique responsável por 15 PMEs da sua cadeia de valor, com as quais se compromete a trabalhar para a incorporação e a ampliação da gestão socialmente responsável; (iv) mobilização de recursos para financiamento de projetos sociais: um exemplo desse tipo de atuação é a parceria celebrada entre a UNESCO e a Rede Globo de televisão para o projeto Criança Esperança; (e) avaliação de empresas como, por exemplo, a participação do PNUMA no Conselho Deliberativo responsável pelo desenvolvimento do Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) da Bovespa.

Em resumo, os caminhos percorridos até o momento revelam que, no Brasil, há uma permanente tensão entre os movimentos que buscam ampliar a esfera pública e os que, ao contrário, trabalham em favor de seu estreitamento, embora essa tensão não esteja estruturada em torno de projetos políticos claros. Como vimos pela diversidade de formatos de parcerias analisados, estes expressam a fragmentação e a descoordenação características dos distintos atores envolvidos.

A relevância das parcerias público-privadas do social não se deve a sua importância quantitativa, pois tanto para o governo como para o setor empresarial, os recursos alocados são de pequena monta em relação ao volume total de recursos que cada um movimenta na sua esfera particular. O sentido da parceria tem uma dimensão mais política, como forma de legitimar distintos projetos de coesão social. Assim, no próximo capítulo, analisaremos as respostas que a sociedade brasileira oferece à questão social enfrentada pelo país. Tal análise – articulada em torno dos impactos das transformações sociais que sacodem a humanidade nos últimos trinta anos e das especificidades sócio-históricas do Brasil – nos permitirá avaliar em que medida as parcerias, da forma como são implementadas no país, expressam formas de intervenção no social em disputa, como as da responsabilidade e da solidariedade ampliada.

4. Ambivalências e ambiguidades que caracterizam o processo de construção do Estado Social brasileiro

“A desigualdade é a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática”.

José Murilo de Carvalho (2001)

Este capítulo trata do processo de formação do Estado Social no Brasil que, como veremos, é eivado de tensões e contradições. De um lado, temos um modelo histórico de regulação da pobreza articulado em torno da filantropia, do clientelismo e da informalidade. Essa tríade possibilita à sociedade permanecer integrada, sem maior ameaça à ordem estabelecida: é o que veremos no primeiro item. A seguir, mostraremos como as energias emancipadoras contidas na sociedade brasileira eclodiram nos anos 1980, possibilitando a construção de um contrato societal que institui o Estado Democrático de Direito por intermédio da Constituição Federal de 1988. Entretanto, as forças conservadoras nacionais associadas ao movimento liqueficante da globalização contribuíram para bloquear a completude do Estado Social no Brasil, generalizando a incerteza, a insegurança e a instabilidade, por meio de que Nogueira (2007: 51) cunhou de “modernidade periférica radicalizada”. Mas, como somos modernos, aqui e alhures, continuamos almejando alcançar a tarefa inconclusa dos nossos tempos, isto é, a universalização efetiva da cidadania e, em consequência, a luta pela construção de uma sociedade radicalmente democrática e socialista. Essa luta, encampada por um conjunto de ONGs e movimentos sociais no Brasil, é permeada por avanços e recuos, uma vez que há um antagonismo profundo entre a busca por igualdade e o modo de produção capitalista, cuja expansão é outra característica da modernidade.

4.1 O modelo de gestão da pobreza: filantropia, clientelismo e informalidade

4.1.1 A filantropia e o clientelismo como modos de regulação social

No Brasil, arranjos entre Estado e sociedade para combater a pobreza têm raízes históricas, particularmente no campo da assistência social. Desde as legislações imperiais, a assistência foi concebida como ajuda àqueles sem condições de autoprovimento de suas necessidades básicas e, em geral, era operada sob a forma de auxílios e subvenções estatais às organizações privadas que patrocinavam tais ações de ajuda. Até a Primeira República, iniciada em 1889, e mais precisamente até o Estado Novo varguista, instalado em 1937, eventuais subvenções e benefícios atribuídos às entidades beneméritas, majoritariamente católicas, constituíam-se em ação direta do monarca ou do próprio presidente, sendo processados por atos formalizados a cada um dos beneficiados (MESTRINER, 2001).

Com Getúlio Vargas, em 1938, a aliança entre Estado e organizações da sociedade foi institucionalizada por intermédio do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) que cumpria função de cadastrar as organizações de ajuda, avaliar seus pedidos e autorizar o repasse de recursos públicos. Essas atribuições perduram até os dias de hoje, agora no âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ligado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Os mecanismos utilizados para viabilizar esses tipos de arranjos Estado/sociedade têm sido diversos, quais sejam, subsídios, convênios, subvenções ou concessão de benefícios (imunidades, isenções e dedutibilidade de doações). Para receberem os recursos estatais, as entidades privadas devem ser reconhecidas pelo Estado como de utilidade pública e ser certificadas como de fins filantrópicos (MESTRINER, 2001).

No começo dos anos de 1940, como uma das respostas a situação aflitiva do proletariado urbano, o governo lançou a primeira campanha assistencialista de âmbito nacional que, em 1942, integrará a Legião Brasileira de Assistência (LBA)²⁰⁷. Com a LBA inaugura-se a benemerência estatal apoiada no voluntariado feminino e no trabalho conjunto

²⁰⁷ A LBA foi originalmente criada com o objetivo de prestar atendimento aos pracinhas e às suas famílias. Em outubro de 1942, a LBA torna-se uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade”. A LBA assegura estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República, imprimindo dessa forma a marca do primeiro-damismo junto à assistência social e estende sua ação às famílias da grande massa não previdenciária, atendendo na ocorrência de calamidades com ações pontuais, urgentes e fragmentadas. Segundo Sposati (2004) essa ação da LBA traz para a assistência social o vínculo emergencial e assistencial, marco que predomina na trajetória da assistência social. Após as campanhas de impacto realizadas junto aos “convocados” de guerra, a Legião Brasileira de Assistência será a instituição a se firmar na área social, e sua ação assistencial será implementada no sentido de dar apoio político ao governo (MESTRINER, 2001).

com a Igreja Católica. Reforça-se o pacto entre o governo e as elites em torno de um projeto comum, sob a égide do corporativismo estatal, de integração e controle do movimento operário. “Assim, a assistência social se reduz mais a uma prática de ajustamento social, a uma política integrativa: harmonizar as classes em conflito, substituir a ‘vadiagem’ por hábitos sadios de trabalho. As instituições serão limitadas ao protagonismo do operariado” (MESTRINER, 2001: 110).

Na década de 1940, o governo brasileiro criou outro tipo de arranjo Estado e sociedade, dessa vez com o empresariado: tratava-se do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), 1942, do Serviço Social do Comércio (SESC), 1946, do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), 1946, e do Serviço Social da Indústria (SESI), 1946. Os objetivos desses serviços sociais organizados pelo setor privado lucrativo eram os de promover atividades de educação e de assistência social nas áreas de habitação, lazer, alimentação e saúde, voltadas para o operariado industrial e do comércio. Com esse conjunto de macro-organismos, o Estado unificou, organizou e institucionalizou as iniciativas assistenciais esparsas realizadas pela burguesia industrial, num grande complexo assistencial, mais centrado na formação e na educação (MESTRINER, 2001). Ao longo do tempo, esse conjunto de organizações foi se ampliando, formando, nos dias de hoje, o chamado Sistema “S”²⁰⁸.

Para a imensa maioria da população, que vivia na área rural sob a tutela do grande proprietário, a ajuda, quando existia, era fornecida exclusivamente pelo coronel²⁰⁹. Assim como controlavam a justiça e a polícia, os grandes proprietários também constituíam o único recurso dos trabalhadores e de suas famílias quando se tratava de comprar remédios, de

²⁰⁸ Além do SENAI, SESC, SENAC e SESI, integram o Sistema “S” organizações que foram criadas depois da Constituição de 1988, podendo-se destacar: o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), 1990, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), 1991, o Serviço Social do Transporte (SEST), 1993, o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), 1993, e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), 1998. O Sistema “S” é financiado por contribuição compulsória de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas. A guia de recolhimento passa pelo INSS, que cobra pelo serviço e que repassa os recursos automaticamente para as instituições destinatárias.

²⁰⁹ O “Coronel” era o posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional da Primeira República. O coronel da Guarda era sempre a pessoa mais poderosa da localidade. Já no Império ele exercia grande influência política. Quando a guarda perdeu sua natureza militar, restou-lhe o poder político de seus chefes. O título de Coronel passou, então, a indicar o chefe político local, o grande proprietário. O coronelismo era a aliança desses chefes com os comerciantes urbanos, com os presidentes dos estados e desses com o Presidente da República. Para o sistema funcionar, os coronéis não podiam perder as eleições e, para tanto, os eleitores eram coagidos, comprados, enganados ou simplesmente excluídos. Os historiadores do período concordam em afirmar que não havia eleição limpa. Esse sistema político representou obstáculo à expansão dos direitos civis no Brasil: a justiça privada ou controlada por agentes privados é a negação da justiça. O direito de ir e vir, o direito da propriedade, a inviolabilidade do lar, o direito à alimentação, à saúde e à assistência social, a proteção da honra e da integridade física, o direito da manifestação, ficaram todos dependentes do poder do coronel (CARVALHO, 2001: 41-57).

chamar um médico, de ser levado a um hospital ou de ser enterrado. Conforme salienta Carvalho (2001: 64),

A dominação exercida pelos coronéis incluía esses aspectos paternalistas que lhes davam alguma legitimidade. Por mais desigual que fosse a relação entre coronel e trabalhador, existia um mínimo de reciprocidade. Em troca do trabalho e da lealdade, o trabalhador recebia proteção contra a polícia e assistência em momentos de necessidade. Havia um entendimento implícito a respeito dessas obrigações mútuas. Esse lado das relações mascarava a exploração do trabalhador e ajuda a explicar a durabilidade do poder dos coronéis.

Durante praticamente todo o século XX e até a Constituição de 1988, consolidaram-se, no campo social, diversos tipos de arranjos entre Estado e organizações da sociedade, no geral, pautados pelo que Mestriner (2001: 287) expressou como “princípio da subsidiaridade”. Ou seja, a ação estatal se fez “supletiva” às iniciativas privadas, instalando um atendimento de reconhecimento e reforço às instituições sociais, referendando uma atenção emergencial e transitória, em detrimento de uma política de assistência social pública garantidora de direitos de cidadania. Esse modelo de atendimento no campo social forneceu as bases morais para a constituição de uma solidariedade privada a possibilitar o que Lautier (1998) chamou de “regulação da pobreza”, isto é, o que se procura não é sua “erradicação”, mas sua integração. Esse modelo de regulação de pobreza repousa sobre uma matriz ideológica com forte componente filantrópico.

Etimologicamente, a filantropia – palavra originária do grego na qual *philos* quer dizer amor e *antropos*, homem – significa amor do homem pelo ser humano, amor pela humanidade. Apesar de sua raiz humanitária, a filantropia foi se consolidando, desde os primórdios da formação do Brasil, como sistema de dominação, nos moldes da discussão que fizemos no Capítulo 1 a partir dos argumentos de Procacci (1993) e Ewald (1996). Desde o começo, a filantropia foi predominantemente associada à Igreja Católica; isso porque sua origem remonta à chegada da Irmandade da Misericórdia e à instalação das primeiras Santas Casas que, desde a metade do século XVI, mantêm hospitais abertos à população²¹⁰. Criadas com preocupações caritativas e beneficentes e voltadas àqueles sem condições de trabalhar – órfãos, idosos, doentes ou inválidos –, as obras religiosas, localizadas nas dependências de conventos e de igrejas, ampliaram-se de forma acelerada nos séculos seguintes. Assim, a Igreja Católica atribui à filantropia o sentido da caridade e, dessa forma, o termo filantropia acaba sendo também uma laicização da concepção católica da caridade (MESTRINER, 2001).

²¹⁰ Para uma história das Santas Casas, especialmente a da Bahia, ver Russell-Wood (1981).

Mesmo com a separação da Igreja do Estado na República²¹¹, a assistência aos pobres continuou fortemente marcada pelo espírito da caridade e pela influência da Igreja. O Estado brasileiro, à medida que foi se estruturando, foi dando prioridade ao financiamento de instituições religiosas por intermédio de repasse de recursos diretos e indiretos. Com isso, foi-se fortalecendo um conjunto de instituições que consolidaram práticas de tutela, benesse e favor. Mestriner (2001) mostra como a história da filantropia no Brasil passou por fases que deixaram marcas difíceis de superar. De filantropia caritativa (até 1889) a higiênica (1889 a 1930), passando por disciplinadora (1930 a 1945), pedagógica profissionalizante (1946 a 1964), de clientela e apadrinhamento (1964 a 1985), vigiada (1985 a 1993) e, finalmente, chegando a filantropia democratizada (1994 a 2000), foi se construindo uma estratégia de intervenção e controle da pobreza que reduziu indigentes, abandonados, inválidos, doentes e delinquentes à categoria de “assistidos sociais”, para os quais ergueram-se instituições próprias, de promoção, educação e reabilitação com lógicas científicas, técnicas, administrativas, filosóficas e jurídicas que até hoje vigoram. Muitas das instituições atuais, mesmo depois da Constituição de 1988, ainda emergem como “pólos complementares de uma estratégia normativa que visa produzir indivíduos economicamente úteis e politicamente dóceis” (ADORNO; CASTRO, 1985 *apud* MESTRINER, 2001: 40). Mestriner (2001: 17) avalia, como resultado desse processo:

A assistência social, embora tenha ingressado na agenda do Estado – desde o âmbito municipal até o federal -, sempre o fez de forma dúbia, isto é, mais reconhecendo o conjunto das iniciativas organizadas da sociedade civil no denominado campo dos “sem fins lucrativos” do que propriamente reconhecendo como de responsabilidade pública e estatal as necessidades da população atendida por tais iniciativas.

A história da filantropia no Brasil está intimamente associada à do clientelismo. Ambos marcam profundamente a estrutura social e política do país: segundo Lautier (1998: 117), é a estratégia mais difundida para amenizar o perigo do aumento da pobreza:

A pobreza é, ao mesmo tempo, estruturalmente indispensável à reprodução do sistema de dominação clientelista, e constantemente reproduzida por ela. De fato, de um lado, o pobre contribui para reproduzir a relação de clientela, e de outro, o clientelismo funciona “passo a passo”, baseado em uma distribuição pontual e não em investimentos de longo prazo, na relação individual de cooptação e não no projeto coletivo, realimentando assim ao mesmo tempo a precariedade e a pobreza.

²¹¹ No Brasil, a separação entre a Igreja e o Estado foi efetivada em 7 de janeiro de 1890, pelo Decreto nº 119-A, e constitucionalmente consagrada desde a Carta Magna de 1891. Até 1890, o catolicismo era a religião oficial do Estado e as demais religiões eram proibidas, em decorrência da norma do art. 5º da Constituição de 1824. O catolicismo era subvencionado pelo Estado e gozava de enormes privilégios.

Avelar (2004) defende que a formação do clientelismo²¹², como forma estrutural de intermediação de interesses entre a sociedade e o Estado, tem suas origens à época da ocupação do território brasileiro pelos grupos colonizadores. Nos primórdios da organização política brasileira, a Coroa portuguesa atraía os colonizadores com a distribuição de terras, poderes e imunidades. Disso resultou a privatização do poder nos núcleos territorialmente rarefeitos e dispersos que desfrutavam de enorme autonomia. O proprietário da terra concentrava poderes de inúmeras instituições, tais como, a econômica, a jurídica, a policial e a política. As elites se formaram nesse núcleo fundador, originando o que seria conhecido historicamente como “poder local”. Assim, as oligarquias brasileiras têm seu poder fundado na classe agrária. Organizadas em bases regionais, dominaram a política nacional desde os tempos coloniais, passando pela Independência e chegando à República e à ditadura de Vargas, sobrevivendo à era populista e ao regime autoritário instalado em 1964. Até a República Velha, essas oligarquias dominaram o Estado como elites agrárias. Com a centralização fiscal implementada nos anos de 1930, transferiram sua atuação para o centro do Estado, dali retirando recursos para manter localmente seu eleitorado. Desse modo, de elites agrárias passaram a elites estatais.

Ainda de acordo com Avelar (2004), com a passagem da economia de base agrária para a capitalista e com a progressiva expansão do sufrágio universal, constituíram-se elites que, embora apresentassem novo perfil, mantiveram práticas de governo de mesma natureza. A industrialização, o desenvolvimentismo e o capital internacional não conseguiram diluir o poder desses grupos no aparelho estatal. Isso se deu, em parte, porque o desenvolvimento econômico, sob a forma de capitalismo de Estado, fez da economia pública o foco das atividades políticas. Além disso, as funções de intermediação política de natureza clientelística aprofundaram-se particularmente nas regiões em que a economia pública superava a influência das elites econômicas privadas.

No período mais recente, o clientelismo foi legitimado pela via institucional, por meio do sistema de representação proporcional, cujas regras foram idealizadas nos anos Vargas e incorporadas à Constituição de 1946. Esse conjunto de regras de representação é o próprio coroamento da vitória das oligarquias de base regional e local. Na ocasião, as redes clientelísticas ainda eram os mecanismos utilizados pelas oligarquias dominantes para o

²¹² Entendemos que o clientelismo se funda na confiança e na lealdade. Trata-se de sistema de troca política, a partir da assimetria de poder sobre determinados benefícios entre patronos e clientes. O clientelismo abrangeria formas como o patrimonialismo, o coronelismo, o mandonismo e a patronagem, que seriam historicamente datadas. O clientelismo envolve mecanismos de acesso a bens e serviços não regulados diretamente pela ordem jurídica e pelos valores de mercado (LÉNA, 1996; LAUTIER, 1998; CARVALHO, 2001; AVELAR, 2004).

controle eleitoral e para impedir a organização de movimentos autônomos, uma dinâmica que apresentava poucos elementos de imprevisibilidade eleitoral, pois a relação fundamental era a de fidelidade política em troca de recursos materiais. Os mesmos canais utilizados para as atividades clientelísticas servem à corrupção, uma atividade unicamente voltada para o enriquecimento individual ou de grupos fechados, no âmbito da atividade política legal, envolvendo mandantes e mandatários, políticos e funcionários do Estado (AVELAR, 2004).

Avelar (2004) destaca, muito apropriadamente, que o presidencialismo de coalizão, atualmente em vigor no país, é um dos fatores que explica a permanência do clientelismo e da corrupção. A regra da eleição majoritária para a presidência da República e da eleição proporcional para a escolha de representantes da Câmara Federal obriga o presidente a negociações com parlamentares em busca de apoio, para fazer maioria congressual e, assim, ter seus projetos viabilizados. Torna-se corrente a distribuição de bens públicos a parlamentares, como licenças para instalação de emissoras de rádio e televisão, subsídios a juros baixos pelos bancos do Estado e facilitação de negócios para parentes e amigos de funcionários e parlamentares. Além disso, a fragmentação partidária aumenta a chance de trocas ilegais para a formação de maiorias, o que ocorre tanto na Câmara Federal como nas assembleias legislativas dos estados e nas câmaras municipais.

Para Léna (1996), a relação clientelista ou paternalista é uma forma de dominação que entra na categoria dos laços de dependência pessoal. Ela se opõe às relações anônimas e contratuais da burocracia (ideal) ou dos mercados capitalistas. Existe um envolvimento pessoal, baseado em valores e representações, tais como lealdade, fidelidade e reciprocidade; são relações de poder verticais e desiguais. Essa desigualdade está na base da dependência: o dominante detém um recurso ao qual o dominado não tem acesso, mas lhe é necessário. A redistribuição é a chave da obtenção do prestígio e da legitimidade. A doação, seletiva e discricionária, permite a posse da vida dos que não podem retribuir da mesma maneira e devem, por conseguinte, assumir uma dívida moral.

Ao se analisar historicamente a formação do aparato de assistência social brasileiro, verifica-se sua caracterização como sistema de administração da pobreza, pactuado com os interesses da Igreja, das oligarquias agrárias e das elites mantenedoras de organizações sociais sem fins lucrativos que oferecem serviços assistenciais. Com isso, foi-se fortalecendo um conjunto de organizações estatais e privadas que consolidaram práticas assistencialistas, clientelistas, de apadrinhamento e de tutela (CARVALHO, 2001; MESTRINER, 2001; JACCOUD, 2001). É por isso que a noção de parceria entre Estado e sociedade no campo social é muitas vezes entendida como contrária à ideia de cidadania; é associada ao *status*

quo, a um modelo de gestão da pobreza e não a uma estratégia de promoção da igualdade e da reciprocidade.

4.1.2 A informalidade como outra dimensão estruturante da sociedade brasileira

Até os anos de 1930, não existia no Brasil um poder que pudesse ser chamado de público, isto é, que garantisse a igualdade de todos perante a lei. Também não havia povo organizado politicamente, nem sentimento nacional consolidado. O povo, majoritariamente analfabeto, não tinha lugar no sistema político (CARVALHO, 2001)²¹³. Essa ausência de espírito público contribuiu, segundo Theodoro (1998, 2005), para forjar outra dimensão constitutiva da sociedade brasileira, a da informalidade. Para o autor, trata-se de funcionamento da sociedade caracterizado, especialmente por uma forma híbrida, complexa e coerente de não respeito à lei. Assim, por exemplo, convive-se hoje, tranquilamente, com metade da população economicamente ativa sem qualquer direito atrelado ao trabalho, com o “jeitinho brasileiro” e com o “jogo do bicho”. E mais: há pouca indignação em relação à corrupção: os políticos que roubam são perdoados desde que apresentem resultados. Para Theodoro (1998), a informalidade no Brasil expressa, pois, uma relação particular entre o Estado e a sociedade que apresenta duas grandes consequências:

- (i) a não universalização do assalariamento, ou seja, o assalariamento não se constitui na referência do Estado para a homogeneização social;
- (ii) a implementação de um tipo de intervenção estatal que favorece determinados grupos em detrimento de outros (os mais próximos do poder) e que faz com que as leis sejam aplicadas somente para alguns, os privilegiados. Dessa forma, o direito é percebido como privilégio.

Isso faz o serviço público ser sempre visto como algo destinado para poucos, ao qual somente se tem acesso por meio de um político influente. Não se trata de lei, mas de regra que, em muitos casos, infringe a lei. Esse é o sentido da informalidade e é nessa perspectiva que vai se configurar como regra do jogo, universalmente aceita. Uma regra do jogo cujo resultado é sempre a reprodução de um sistema carregado de desigualdades, de uma sociedade onde a pobreza e a miséria ainda afetam parte expressiva da população. Diante disso, a cidadania é segmentada com poucas chances de ser universalizada (THEODORO, 1998). A forma mais emblemática da informalidade naturalizada pode ser vista, nos dias de hoje, dentro das casas da maioria das classes médias e altas brasileiras e se traduz pela presença das

²¹³ Segundo Carvalho (2001: 65), nos anos de 1920, o Brasil contava com 30 milhões de habitantes; deles, somente 24% sabiam ler e escrever. Os que tinham direito a voto eram os adultos masculinos alfabetizados, que somavam cerca de 1 milhão de pessoas.

empregadas domésticas que são majoritariamente trabalhadoras informais, mulheres, negras, e que vivenciam relações pessoais com suas patroas, que muitas vezes lembram práticas escravistas (áreas separadas de convivência, emprego de crianças, castigos, salários aviltantes, direitos sociais negados, entre outras)²¹⁴.

Para Matta (1980), existe no Brasil um sistema dual que se autoalimenta, marcado, de um lado, por um aparato legal moderno, individualista, e, por outro, por um complexo de relações pessoais que permite, justamente, ignorar a lei e fugir às regras. Matta aponta, ainda, para uma questão básica: retirando-nos do anonimato da individualização, um parente, um padrinho, um amigo, um patrão ou um pistolão podem nos abrir caminhos, permitindo-nos escapar a constrangimentos e incertezas das seleções e dos concursos, da lei da oferta e da procura, e "subir na vida", galgar posições que poderiam nos ser interditadas. Assim, além de regular fluxos de bens e serviços bem como as relações pessoais, a filantropia, o clientelismo e a informalidade podem ainda permitir, ou mesmo obstar, a circulação de pessoas não apenas no espaço físico mas principalmente no espaço social.

Do mesmo modo como a filantropia e o clientelismo foram forjados pelo Estado, a informalidade é também resultado da atuação do poder público e ganha particular intensidade no âmbito do mercado de trabalho. Com efeito, conforme ressalta Carvalho (2001), o baixo peso outorgado ao valor da liberdade individual no final do século XIX fez o fim da escravidão pouco contribuir para ampliar a cidadania. Aos ex-escravos não foram dados escolas, terras e trabalho. Essa população recém-liberada vai se juntar ao contingente de homens livres e libertos, a maioria dos quais está confinada no setor de subsistência²¹⁵; a outra parte vive nas cidades desenvolvendo atividades urbanas mal remuneradas.

Assim, a sociedade brasileira que emerge depois da abolição carrega no seu âmago duas questões mal resolvidas e que perduram até os dias de hoje: as relações agrárias arbitradas pelo coronelismo, profundamente impeditivas do desenvolvimento da democracia e da inclusão, e um processo de libertação dos escravos que nada fez para promover a inserção dos ex-escravos na economia e na sociedade pós-abolição. Tal sociedade, dominada por uma minoria de grandes proprietários de terra e de poucos trabalhadores privilegiados, inaugurou um século XX impregnado pela exclusão e pelas desigualdades de oportunidades impostas à

²¹⁴ Segundo Pinheiro et al. (2008), no Brasil, a maior parte das trabalhadoras domésticas são mulheres negras e mais de dois terços delas não têm carteira de trabalho.

²¹⁵ Entendemos aqui o "setor de subsistência" como um conjunto de atividades e relações de trabalho não assalariadas que propiciam meios de subsistência à maior parte das famílias rurais, sem geração de excedente monetário (DELGADO, 2005: 20). Segundo Delgado, as características do setor de subsistência são: (i) constituído na época colonial, (ii) possui certa autonomia em relação à monocultura exportadora e ao regime de escravidão; (iii) produz alimentos; (iv) é disperso; e (v) o agricultor depende social e pessoalmente do senhor das terras.

esmagadora maioria da população composta de agricultores não proprietários e de trabalhadores urbanos não inseridos na economia mercantil da época. O mercado de trabalho que nasce como resultado do trabalho livre se organiza em torno de um excedente estrutural de trabalhadores, aqueles que serão o germe do atualmente chamado “setor informal” (DELGADO, 2005; THEODORO, 1998, 2005, 2008).

No final dos anos de 1920, o país vive uma problemática social concreta, formada por massas urbanas empobrecidas²¹⁶, resultante de processo de industrialização que não dá conta de absorver os ex-escravos nem os trabalhadores, na sua maior parte migrantes europeus, que fogem do campo em decorrência da crise do café. A situação se agrava com a Grande Depressão de 1929. Diante disso, o Estado primeiro responde pela repressão e, ante a impossibilidade de garantir a acumulação pela pura e simples via da coesão, vê-se na contingência de admitir sua responsabilidade social para com os mais pobres (MENDONÇA, 1990; SANTOS, 1998; CARVALHO, 2001). A partir do final da década de 1920, a questão social é apresentada como legítima, como problema político a requerer respostas do poder público. Conforme destaca Mestriner (2001: 79), “Assim, a ‘questão social’, na sua dimensão simbólica, passa a representar todos os males e problemas por que passa o país, e a fala governamental é que toda a sociedade deve se unir no seu enfrentamento”.

Para debelar essa “questão”, nas décadas de 1930 e 1940, especialmente no Estado Novo de Vargas (1937 a 1945), o Estado passa a consolidar um sistema de dupla regulação, ou seja, à minoria de trabalhadores do setor formal e suas famílias, aqueles que ameaçavam a coesão social, se lhes ofereceu o assalariamento²¹⁷ e, aos outros, a grande maioria de trabalhadores informais e pertencentes ao setor de subsistência, a filantropia, por meio da subvenção à assistência social privada nas cidades e do coronelismo no campo.

Esse período será marcado pelo início da efetiva regulamentação do trabalho e do mercado de trabalho no Brasil. O Estado passa a promover uma série de medidas cujo objetivo final era constituir força de trabalho para servir à indústria, então em processo de consolidação. A legislação do trabalho implantada por Getúlio Vargas lançou as bases de uma

²¹⁶ Na década de 1920, as condições de vida da maior parte dos habitantes das cidades se caracterizavam por baixos salários, alta prevalência de doenças fruto da desnutrição e da insalubridade, elevadas taxas de mortalidade e de analfabetismo e péssimas condições de moradia (CARVALHO, 2001).

²¹⁷ A título de ilustração, em 1948, o sistema de previdência social – público (Institutos de Aposentadorias e Pensões) e privado (Caixas de Aposentadoria e Pensões) – cobria, aproximadamente, 3 milhões de segurados ativos, 159 mil aposentados e 171 mil dependentes (SANTOS, 1998: 91). Segundo dados do IBGE, em 1950, o país contava com mão de obra de, aproximadamente, 17 milhões de pessoas: ou seja, em meados do século passado, menos de um quinto dos trabalhadores era beneficiado com proteção social promovida pelo Estado. Para as informações referentes ao IBGE, consultar a página: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/datas/trabalho/maodeobra.html>.

estrutura complexa que ainda hoje caracteriza as relações de trabalho no país (regulamentação das profissões, salário mínimo, piso salarial, carteira de trabalho, férias pagas, 13º salário, descanso semanal, assistência médica, previdência social, jornada de trabalho, organização sindical). O assalariamento se estabeleceu no Brasil, mas somente para uma parte muito pequena da força de trabalho, aquela que interessava ao desenvolvimento da industrialização²¹⁸. É o conceito de “cidadania regulada” de Wanderley Guilherme dos Santos (1998: 103-109): são cidadãos somente aqueles membros da comunidade que exercem ocupações reconhecidas e definidas pela lei. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se ao lugar por ele ocupado no processo produtivo legalizado e, portanto, não diz respeito a valores inerentes ao conceito de membro de uma comunidade.

Entre os anos de 1930 e 1980, período no qual se alternam momentos de ditadura com momentos de democracia, em termos gerais, a economia brasileira conheceu um crescimento notável, em que pese a existência de descontinuidades, acompanhado de intenso processo de urbanização. Nesse período, observou-se grande diversificação da indústria, ao mesmo tempo em que a força de trabalho aumentou significativamente bem como o Produto Interno Bruto (PIB). Direitos sociais foram ampliados, tais como: a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960; a criação, em 1964, do Banco Nacional de Habitação (BNH), cuja finalidade era facilitar a compra da casa própria aos trabalhadores de menor renda; a criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), em 1966, e do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, possibilitando uma melhor integração do sistema, bem como o desenho e a implementação de políticas de assistência; a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, que funcionava como espécie de seguro-desemprego, e a criação do Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL), em 1971, possibilitando a inclusão, na previdência social, dos trabalhadores rurais. No final dos anos de 1970, a economia brasileira classificava-se entre as maiores economias capitalistas (CARVALHO, 2001; THEODORO, 2005). Entretanto, esse crescimento não foi suficiente para absorver toda a mão de obra, que agora se concentrava nas cidades devido ao rápido processo de urbanização: no começo dos anos de 1980, mais de 40% dos trabalhadores pertenciam ao setor informal da economia (trabalhadores por conta própria que não

²¹⁸ Segundo Theodoro (1998: 174 a 184), grande parte da força de trabalho ficou de fora dos benefícios do Estado Social pelas seguintes razões: (i) os ex-escravos não estavam acostumados com atividades assalariadas e regulares e, portanto, não encontravam lugar no mercado de trabalho; (ii) a maioria dos trabalhadores encontrava-se dispersa nas áreas rurais, predominantemente engajada no setor de subsistência; (iii) a importância do setor de subsistência para os coroneis: a manutenção de mão de obra barata nas terras dos grandes proprietários era fundamental para sua consolidação econômica e política; (iv) uma política de embranquecimento da população, que levou o Estado a estimular fortemente a migração de europeus ao Brasil.

contribuem para a Previdência, trabalhadores não remunerados em apoio à produção, trabalhadores a produzir para o autoconsumo, desempregados involuntários e empregados assalariados sem carteira e sem contribuição)²¹⁹ e cerca da metade da população era considerada pobre²²⁰.

Até então, qualquer que tivesse sido o regime político²²¹, nem o Estado, nem os partidos políticos e nem os sindicatos de trabalhadores se preocupavam com a imensa maioria dos brasileiros que vivia em condições de miséria tanto no campo como nas favelas das cidades: essas pessoas não eram consideradas um problema societal ou uma “questão”, pois não ameaçavam a coesão da sociedade que se desenvolvia a passos gigantescos. A informalidade, associada ao clientelismo e à filantropia, permitia sua integração à sociedade sem maiores ameaças à ordem estabelecida.

Os últimos vinte anos do século XX foram considerados como “perdidos” do ponto de vista econômico, ao mesmo tempo em que corresponderam à volta e à progressiva consolidação da democracia. Esse foi o período durante o qual as taxas de crescimento se reduziram de maneira drástica, expressando as consequências de uma combinação perversa entre os efeitos da crise econômica internacional e o aprofundamento de problemas estruturais de âmbito nacional, como o aumento da inflação, o crescimento das dívidas interna e externa e a elevação das taxas de juros que causaram a queda nos investimentos e provocaram a recessão (THEODORO, 2005). Soma-se a isso as forças “liqueficientes” da globalização que, segundo Bauman (2001), derreteram os já frágeis “sólidos” conquistados na fase anterior, levando a profunda reorganização do sistema produtivo. Para Diniz (1993 e 2002), os efeitos da globalização se fazem sentir na década de 1980, abalando os pressupostos dos antigos esquemas nacionalistas centrados na ideia de mercados isolados em fronteiras nacionais: estatismo e nacionalismo são colocados em xeque, associados a concepções consideradas anacrônicas. Assim, temas como desestatização, abertura da economia, competitividade industrial e desregulamentação passam à ordem do dia, dando início a um profundo processo de reorganização econômica.

Conforme ressalta Alves (2000), é o cenário de competitividade internacional que coloca no horizonte das corporações transnacionais no Brasil a necessidade de promover um

²¹⁹ A esse respeito, ver Delgado (2005: 43).

²²⁰ A esse respeito, ver Barros et al. (2000: 24).

²²¹ Carvalho (2001) apresenta os diferentes regimes políticos desde a República da seguinte forma: 1889 a 1930: República; 1930 a 1934: governo provisório de Getúlio Vargas; 1934 a 1937: governo constitucional com Vargas como presidente; 1937 a 1945: ditadura civil com apoio militar – o Estado Novo de Getúlio Vargas; 1945 a 1964: período democrático; 1964 a 1985: ditadura militar; desde 1985 até os dias de hoje: período democrático (o mais longo da história brasileira).

novo complexo de reestruturação produtiva²²², capaz de prepará-las não apenas para a concorrência nos mercados internacionais – o que já ocorria desde a crise da dívida externa, em 1981 –, mas para a concorrência no mercado local e regional, constituído como novos espaços de valorização, especialmente com o Mercosul. Ainda segundo Alves, desde o governo Sarney (1985-1989), em 1987, logo após o Plano Cruzado, já era perceptível a pressão do capitalismo financeiro internacional para que o Brasil passasse a adotar uma política agressiva de liberalização comercial. Na ocasião, foram postos em marcha programas institucionais voltados ao apoio a uma nova política industrial que já contemplava a busca de índices de qualidade e de produtividade. Mas é no governo Collor (1990-1992) que a liberalização comercial surge como um dos principais eixos da política neoliberal. As medidas implementadas a partir de 1990 buscavam desregulamentar o comércio exterior e reduzir as alíquotas de importações; a partir daí, o país tende a experimentar uma gradativa exposição ao mercado mundial. Como lembra Alves, as empresas deviam aumentar sua produtividade, aprendendo a viver sem os incentivos fiscais e subsídios governamentais, enfrentando a concorrência externa. A liberalização comercial prossegue sob o governo Itamar Franco (1992-1993) e radicaliza-se na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).

Para Cardoso Jr. (2005), no último quartel do século XX, os processos decisórios do setor empresarial foram influenciados por três eventos econômicos, a saber: o retorno do Brasil ao circuito financeiro internacional como receptor de recursos externos; a abertura comercial; e, a estabilização relativa da moeda nacional a partir de 1994, com o Plano Real. Em decorrência disso, observou-se uma profunda alteração no mercado de trabalho brasileiro, expressa por meio de sete fenômenos interligados: (i) o crescimento “patológico” de ocupações urbanas localizadas no setor terciário (comércio e serviços), revelando as múltiplas estratégias de sobrevivência dos trabalhadores ante o fracasso das alternativas de empregabilidade formal com proteção social; (ii) o aumento da informalidade; (iii) a precarização das condições de trabalho; (iv) a estagnação dos rendimentos do trabalho; (v) a maior concentração de renda; (vi) a elevação do desemprego e da desocupação; finalmente, (vii) a menor mobilidade social. Cardoso Jr. destaca ainda que a mudança do modelo de desenvolvimento passa também pela alteração do papel do Estado: durante o período

²²² Segundo Alves (2000: 11), o “complexo de reestruturação produtiva” envolve: (i) um sistema de inovações tecnológico-organizacionais no campo da produção capitalista (robótica, automação microeletrônica aplicada à produção); (ii) as novas modalidades de gestão da produção (programas de qualidade total); (iii) a série de racionalização da produção (i. é, *downsizing* e reengenharia); (iv) os vários tipos de descentralização produtiva (i. é, terceirização ou realocizações industriais); e (v) a instauração de novas legislações trabalhistas mais flexíveis.

desenvolvimentista²²³ (que começou a se esgotar no final dos anos de 1980), foi sob o manto do poder público que se tomaram as mais importantes decisões em relação aos investimentos na economia brasileira. No entanto, a crise dos últimos trinta anos (econômica, fiscal-financeira, de planejamento, de gestão e de regulação) contribuiu para minar a imagem de Estado intervencionista e, progressivamente, consolida-se a ideia de sua ineficiência.

4.2 A Constituição de 1988 e a difícil tarefa de consolidar o Estado Social

4.2.1 As forças emancipadoras da sociedade

Ressalte-se que às margens do modelo de gestão da pobreza – que se estende até os dias de hoje –, surgem no Brasil, durante a ditadura militar (nos anos de 1970) e particularmente na década de 1980, os movimentos populares. Foram chamados de “movimentos”, para acentuar sua natureza instável e mutante, e de “populares”, devido ao seu distanciamento em relação aos aparelhos de Estado e de orientação de sua atuação pela luta de classes. Tratava-se de construir um contrapoder, uma força popular independente do Estado, visto como inimigo. Valorizavam a noção de autonomia e, portanto, rejeitava-se a ideia de parceria com o Estado. São exemplo desses movimentos as comunidades eclesiais de base e as associações de moradores. Grande parte de sua agenda refletia questões urbanas locais, tais como a falta de saneamento, luz e segurança, a ocupação de terras ou terrenos, a poluição excessiva, o trânsito descontrolado em bairros densamente povoados. Foi também dessa época a emergência do “novo sindicalismo”²²⁴, que tem sua expressão na Central Única dos Trabalhadores (CUT), e dos chamados novos movimentos sociais articulados em torno de desigualdades que extravasam as relações de produção, como o sexismo, o racismo, a homofobia e a destruição do meio ambiente. Esses movimentos se contrapunham às visões totalizantes e macrossociais que só destacavam os sujeitos sociais do mundo do trabalho. Merece ainda menção a ampla mobilização da sociedade ocorrida no primeiro trimestre de 1984, na mais importante demonstração pública ocorrida no Brasil em favor da democratização política – a campanha das Diretas Já. A campanha contribuiu para redefinir o

²²³ Neste trabalho, entendemos o modelo desenvolvimentista como o descreve Theodoro (1998: 88), isso é, como um modelo ancorado na industrialização, especialmente voltado para o mercado interno, com forte presença do Estado no planejamento, na normatização e mesmo no que se refere ao investimento direto nos setores da indústria de base e de infraestrutura. Esse modelo de “substituição das importações” foi responsável pelo “milagre brasileiro”, traduzido por elevadas e contínuas taxas de crescimento econômico.

²²⁴ O “novo sindicalismo” marcou o começo de uma nova forma de fazer do movimento de trabalhadores no país, baseada nas reivindicações e disputa política contrária ao sindicalismo oficial e corporativo anterior à ditadura militar.

espaço legítimo da política no Brasil (SADER, 1988; SALLUM Jr., 2003, FERNANDES, 1994; GOHN, 1997, 2005).

O cenário “não governamental” criado pelos movimentos populares abriu espaço para uma variedade de atores sociais que passaram a incorporar nas suas reivindicações outras problemáticas sociais referentes às demandas por reconhecimento de identidades (gênero, raça, etnia, orientação sexual), à sustentabilidade socioambiental, ao combate à pobreza e à desigualdade, oriundos da nova estruturação do mercado de trabalho. Conforme destaca Gohn (2005: 74), “Esses movimentos ajudaram a construir novos significados para a política, localizando-a no cotidiano e tirando sua exclusividade no campo da representação institucional e do poder, enquanto instância centralizada no Estado”.

Na segunda metade dos anos de 1980, quando o recém-criado Partido dos Trabalhadores (PT) ascendeu ao poder em vários municípios, houve uma redefinição de posturas políticas, e a problemática principal passou a ser a da capacitação técnica das lideranças populares para atuar como partícipes da implementação das políticas públicas locais. Além disso, com o fim da ditadura, os movimentos foram convidados pelo poder público, nas diversas esferas de poder, a participar de mesas, câmaras, conselhos e outros mecanismos de negociação. O aprofundamento do processo de transição democrática, com a ascensão de líderes da oposição, de várias matizes, a cargos em câmaras de vereadores, assembleias, no parlamento e na administração pública, levou progressivamente ao desaparecimento da questão da autonomia dos discursos dos movimentos e das análises dos pesquisadores. Aos poucos, o Estado passou a ser percebido como interlocutor. Assim, na década de 1980, com a redemocratização do país e a preparação da Constituição Federal, promulgada em 1988, esses novos sujeitos sociais tiveram participação ativa, organizando-se em múltiplos grupos de pressão que conseguiram influenciar o conteúdo de muitas das leis elementares do país (FERNANDES, 1994; GOHN, 1997, 2005; CARVALHO, 2001).

Nesse sentido, enraizada no terreno social e político das novas identidades coletivas e de seus particulares e variados interesses, a agenda de transição democrática tratou de mudar a relação Estado/sociedade no campo social. Em outras palavras, o desenho e a implementação das políticas sociais doravante passariam a incorporar as vertentes de democratização e a melhora da sua eficiência e eficácia. O acerto de contas com o autoritarismo exigia, de um lado, um reordenamento das políticas sociais de modo a responder às demandas da sociedade por maior equidade e pela afirmação dos direitos sociais. Tal demanda adquiriu conotações de extensão da cobertura dos programas e de universalização das políticas, sistematicamente propostas e registradas no texto constitucional de 1988. De outro lado, a melhora da eficácia e

a democratização da gestão social impuseram-se como metas. No plano institucional, objetivos desse teor sustentaram propostas de descentralização das ações em direção a estados e municípios, maior transparência e *accountability* dos processos decisórios, acompanhados do reforço da participação social, ideias-força que fechavam o círculo da democratização do Estado. Ou seja, a Constituição de 1988, batizada por Ulysses Guimarães de “Cidadã”, instituiu o Estado Democrático de Direito e, nesse sentido, rompeu, pelo menos formalmente, com o padrão de regulação anterior ao dar a luz a um arcabouço de justiça social que combina as dimensões da redistribuição e do reconhecimento. Com efeito, a Carta Magna definiu o direito dos cidadãos à proteção social, sem preconceitos de raça, cor, sexo, idade e quaisquer outra forma de discriminação; o dever do Estado na garantia desse direito; a descentralização político-administrativa da gestão estatal no campo social; a participação da sociedade na formulação das políticas, na sua implementação e no seu controle (DRAIBE, 2001; MESTRINER, 2001).

Note-se que, no Brasil, a garantia formal da cidadania social, instituição típica da fase sólida da modernidade, chega quando no resto do mundo o processo de “liquefação”, próprio da modernidade líquida, já está em andamento, como resultado da globalização. Esse movimento associado à permanência de um modo de regulação que “administra a pobreza” vai inviabilizar o projeto universalizante contido na Carta Magna de 1988. Com efeito, no período pós-constitucional, a conciliação das metas de institucionalização da democracia, de ampliação dos direitos sociais, de estabilização econômica e da reinserção internacional não se revelou tarefa simples. De um lado, o esforço em direção à mudança esbarrou nos resistentes mecanismos da filantropia, do clientelismo e dos fortes privilégios corporativos encastelados no sistema das políticas públicas; ou seja, esbarrou nas forças próprias daquele padrão conservador que exatamente se queria superar. De outro lado, a prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica, o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos cada vez mais escassos, associados a um ambiente econômico externo extremamente adverso contribuíram por esvaziar as reformas sociais. O resultado concreto foi a ênfase em uma agenda em franco descompasso com a diversificação das demandas oriundas da cidadania social (DINIZ, 1997; DRAIBE, 2001; SALLUM Jr., 2003).

Os fracassos dos planos de estabilização executados pelos dois primeiros governos da Nova República²²⁵ (Sarney – de 1985 a 1989, e Collor – de 1990 a 1992), a eclosão de

²²⁵ Durante o governo Sarney, podem ser contabilizadas como tentativas de estabilização econômica os Planos “Cruzado”, lançado em fevereiro de 1986, “Bresser”, de meados de 1987, e “Verão”, cuja vigência foi iniciada

escândalos envolvendo um enorme esquema de corrupção e de manipulação da coisa pública e o aguçamento das práticas de nepotismo, de fisiologismo e de clientelismo acentuaram a descrença generalizada na eficácia das instituições governamentais (DINIZ, 1997; ABERS; KECK, 2008).

Os partidos políticos também entraram em crise: reduziu-se sua capacidade de unificar os setores sociais e, ao mesmo tempo, de orientar o Estado e articular as políticas governamentais. O Congresso Nacional espelhava a sociedade e trazia em si todos os traços mais problemáticos da vida política e nacional. Vitimado pela fraqueza da mediação política, pela super-representação das regiões atrasadas e pela pressão de uma vasta gama de interesses (regionais, setoriais, sociais), o Congresso estava atravessado por interesses particularistas que o condicionavam e o impediam, muitas vezes, de atuar como a instância máxima de representação política e como poder efetivo. Após o *impeachment* do Presidente Collor (1992), verificou-se uma crise de expectativas no Brasil, um descompasso entre demandas (sociais) e respostas (estatais). O sistema político não se mostrava preparado para processar tensões, carências e contradições de uma sociedade que, num prazo muito pequeno, havia realizado autêntica revolução modernizadora e adquirido grande complexidade (NOGUEIRA, 1998).

4.2.2 O pacto conservador: a face lampedusiana do Brasil²²⁶

A dificuldade de efetivamente universalizar a cidadania social no Brasil está relacionada à formação socio-histórica da sociedade. A permanência ao longo do tempo em todo o tecido social da filantropia, do clientelismo e da informalidade é resultado de um “pacto conservador” cujas raízes últimas, como vimos, remontam ao Brasil agrário e oligárquico, mas cujas “regras básicas” se mantiveram vivas e intocadas durante toda a modernização industrial, mesmo depois da progressiva consolidação da democracia iniciada em meados dos anos 1980. O resultado estrutural desse “pacto conservador” tem sido uma “pauperização relativa” que sempre conviveu com o processo simultâneo e gigantesco de acumulação e concentração de riqueza (FIORI, 2001). No entendimento de Nogueira (1998), o pacto conservador transcorreu sem rupturas radicais, fazendo com que o “velho” se confundisse com o “novo”, fato emblematicamente simbolizado na tendência à conciliação característica de toda a conduta política e cultural das elites dominantes, quase sempre

em janeiro de 1989. O governo Collor implementou, em 1990, o Plano “Brasil Novo”, mais conhecido como “Plano Collor”.

²²⁶ Conforme ressalta Carlos Nelson Coutinho (2000: 90), o que melhor expressa o “Pacto conservador” é a frase do famoso personagem do escritor italiano Giuseppe Tomasi di Lampedusa no seu livro *O Leopardo*: “É preciso mudar para que o fundamental se conserve”.

capazes de celebrar acordos que preservam ou potencializam seus interesses. A passagem para outro patamar – a mudança – se faz, mas sem a eliminação de práticas, estruturas e relações da fase anterior. Ao invés disso, a dinâmica da mudança tende a incorporá-las e a fazê-las funcionar como fatores de reprodução da ordem – daí porque a mudança é, nesse caso, conservadora.

O processo de modernização conservadora produziu muitos dos vários frutos da modernidade – novos atores sociais, novos sujeitos políticos, diferenciação, individualização –, mas não trouxe consigo a proposição de um ordenamento político agregador dos excluídos. Em outras palavras, não produziu um sistema de representação de interesses dotado de vigor “político”, de poder de absorção e de capacidade de processamento de demandas e pressões. Ao invés do público se apropriar dos interesses privados, ocorreu o contrário: o público foi privatizado. Um processo, que, além de seletivo e excludente, sempre foi ambíguo na medida em que os mesmos interesses que foram se apropriando do mundo público mostraram-se inteiramente dependentes dele: só conseguiram ganhar fôlego e projeção por meio do Estado. Daí a vocação do capitalismo brasileiro para adotar soluções autoritárias e repressivas (NOGUEIRA, 1998).

O sistema político no Brasil, pela sua formação histórica, não facilita, segundo Diniz (1997 e 2002), a adoção e a estabilização de uma institucionalidade democrática (representação e participação). Para Nogueira (1998), o peso do Estado ajudou a desarmar e inibir a organização da sociedade; trouxe consigo uma cultura política impregnada de autoritarismo e golpismo e tornou difícil a construção de uma tradição democrática sólida. A cidadania já limitada pela exclusão só pôde se afirmar pela via da regulação.

Ainda no entender de Nogueira, o Estado também se deformou. Sua captura pelos diversos interesses particulares produziu múltiplos desacertos. De um lado, tornou-se racional-legal sem deixar de ser clientelista. De outro lado, a competição econômica politizou-se intensamente: a “concorrência”, ao invés de buscar a afirmação do mercado, transformou-se em luta pela conquista de espaços no poder estatal, posições por meio das quais se poderia participar vantajosamente do jogo político e econômico. A máquina estatal foi progressivamente se fragmentando, ficando aprisionada nos vários privatismos (das elites empresariais, da tecnocracia, do funcionalismo, entre outros) e relativamente incapacitada para responder às múltiplas demandas sociais, para dar condições de expansão aos setores estratégicos, como educação, ciência e tecnologia, e para continuar coordenando o desenvolvimento. Daí o que se batizou de “balcanização” interna do Estado, como lembra Fiori (2001). Nesse contexto, inicia-se o século XXI com instituições políticas enfrentando

dificuldades para absorver, decifrar e organizar todo o complexo processo societal derivado da modernização, o que pode comprometer, simultaneamente, a organização da demanda social e a qualificação das respostas governamentais.

Esse é o resultado do que Nogueira (2007) chama de “modernidade periférica radicalizada”, onde as diversas transições tipicamente modernas – a da formação de uma sociedade nacional, que converteu o trabalho em emprego assalariado, a que socializou a propriedade da terra, a da democratização política e social, a da constitucionalização da democracia e republicana do Estado, a da industrialização e a da urbanização – não puderam se completar, permanecendo a meio caminho. Na modernidade periférica radicalizada, países como o Brasil vivem em duas sociedades que ora se infiltram reciprocamente, ora se dispõem lado a lado, quase incomunicáveis. Assim, miséria, exclusão social e desemprego estrutural misturam-se com restos de latifúndios improdutivos, exploração de mão de obra, bem como com as dinâmicas velozes do mundo digital e transnacional. Ademais, na periferia, a modernidade encontra um fator a mais de tensão e perturbação: nela a vida global torna-se experiência cotidiana sem que se elimine por completo a vida tradicional proviciada e presa ao passado, que ainda pesa em demasia.

Para Telles (1994), essa é a ambivalência dos tempos que correm, onde a informalidade se faz cada vez mais presente. Diz respeito a um momento de indeterminação, no qual perdem vigência regras anteriores de ordenamento da vida social e ainda são incertos os rumos das mudanças em curso. A nova dinâmica societária parece anunciar a construção de uma nova contratualidade que, não por acaso, Telles batiza de “informal”. Para a autora, a questão social vem gerando conflituosidade inédita, pois produz formas negociadas de arbitragem dos interesses em confronto numa jurisprudência informal que acaba por deslocar a centralidade e a unicidade do direito estatal, gerando legalidade descontínua e fragmentária. Essa “contratualidade informal” coloca em questão as difíceis relações entre conquistas sociais e suas garantias, pois, no terreno mutante do conflito social, suas regras estão sempre sujeitas a questionamentos e redefinições, por força das circunstâncias que solapam consensos estabelecidos, deslocam equilíbrios de força e alteram as fronteiras das arenas organizadas da representação e da negociação.

Nesse cenário de profundas incertezas, ganham terreno propostas de cunho neoliberal, não somente impossibilitando a universalização do assalariamento como acenando com a perspectiva de processos de privatização dos serviços públicos que, se efetivados, haverão de radicalizar a segmentação da cidadania. Essa segmentação se dará pela clivagem entre quem dispõe de condições para acessar os serviços fornecidos pelo mercado e aqueles que, sem

possibilidades de acesso regular ao mercado, deverão contentar-se, cada vez mais, com os precários serviços públicos ou, então, com a aleatoriedade da filantropia privada (TELLES, 1994). Vê-se, pois, que o “velho” vem sendo travestido e recolocado como “novo”; perpetua-se o pacto conservador. Caminha-se na direção da reprodução da tradicional lógica da benemerência do século XIX que agora, a partir de deslizamentos semânticos, se ancora em palavras como ética, solidariedade, participação e parceria que se legitima no resgate da retórica da cidadania.

A abertura da economia brasileira iniciada no final dos anos 1980 configura-se, pois, como momento propício para o neoliberalismo encontrar campo fértil no Brasil. Com efeito, numa sociedade dilapidada pelas desigualdades e pela prolongada recessão econômica, generalizava-se a sensação de que nada funcionava. A perda de confiança nas instituições – especialmente aquelas pertencentes à esfera governamental e ao sistema de representação – parece ser a consequência natural de um cruzamento de crises que se completavam: crise econômico-social, crise de legitimação e crise de governabilidade. No imaginário social, a política estava posta em xeque, reduzida à corrupção e ao espaço dos interesses privados “malandros” e “espertos”. Já se faziam sentir os efeitos desagregadores da globalização sobre a política. A propaganda neoliberal escolheria justamente os temas decisivos da área social como responsáveis pelo déficit público e pelo “excessivo” gasto estatal, atribuindo ao setor público a condição de fonte única da ineficiência. O neoliberalismo procederia como se o próprio Estado – com suas políticas compensatórias e de regulação – fosse gerador da crise econômica, donde a necessidade de desmontá-lo em benefício da restauração da plenitude do mercado (NOGUEIRA, 1998).

No tocante às políticas sociais, o período Collor (1990-1992) notabilizou-se, segundo Draibe (2001), por retrocessos, em pelo menos três dimensões: (i) a forte diminuição do gasto social federal sob o impacto das políticas de ajuste econômico e das restrições fiscais decorrentes; (ii) a desarticulação das redes de serviços sociais, resultante, indiretamente, da desastrosa reforma administrativa e, diretamente, do corte de programas sociais, principalmente os de natureza assistencial; (iii) o estilo clientelista e patrimonialista de administrar a política social, com visíveis resultados de “(re)centralização” das decisões no Executivo Federal e de “assistencialização da política social” (priorização dos programas assistenciais e reforço dos mecanismos arbitrários de concessão dos benefícios). Na última metade da década de 1990 e no início dos anos 2000, correspondente ao período dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, as propostas liberalizantes radicalizaram-se com a implementação das políticas de estabilização e de ajuste econômico:

Plano Real, desregulamentação, privatização, abertura comercial, liberalização dos fluxos financeiros, internacionalização da economia e reformas constitucionais, entre outras medidas (DINIZ, 2000). Na área social, a ênfase foi dada no estímulo a maior participação do mercado e das organizações da sociedade na provisão de bens e serviços sociais. A proposta era a de uma “terceira via” *à la* Giddens (1999), nem “estadocêntrica” e nem “mercado-cêntrica”; no entendimento do ex-Ministro da Administração e Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, Bresser Pereira, o Estado precisava ser reconstruído para fazer face ao ajuste fiscal, ao redimensionamento de sua atividade produtiva e à abertura comercial (BRESSER PEREIRA; CUNILL GRAU, 1998).

A ideia era uma sociedade organizada em torno do “público não estatal”. Bresser Pereira e Cunill Grau (1998) entendem o “público não estatal” como sendo, de um lado, um conjunto de organizações de serviços públicos nãoestatais – nas áreas de saúde, educação, assistência, entre outras – e, de outro, um espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, relativa à participação cidadã nos assuntos públicos. Para os autores, a sociedade democrática do século XXI deverá organizar seus serviços sociais de forma competitiva, com financiamento, em parte, do Estado e, em parte, diretamente do setor privado por meio de contribuições ou de pagamentos por serviços prestados. Assim, o Estado poderia manter seu caráter social, mas assegurando, ao mesmo tempo, eficiência, pois induziria as entidades públicas não estatais a competir entre si para prestar serviços à comunidade com financiamento parcial do Estado. Ainda segundo os autores, com esse modelo, o espaço público se ampliaria uma vez que a produção de bens públicos não seria monopólio do Estado nem do mercado, atendendo tanto aos próprios limites de ambos como às crescentes exigências da sociedade organizada. Com isso ganhariam todos, já que se pluraliza a oferta de serviços sociais – a competição promovida pelo Estado estimularia mais qualidade e eficiência das prestações de serviços –, flexibiliza-se e desburocratiza-se a gestão social.

A astúcia desse discurso é a de que não advoga, explicitamente, como fazem os “liberais puros”, uma “assistência sem Estado”. A cidadania social é reafirmada, mas resignificada, pois sua realização é jogada num novo espaço, o do “público não estatal”, onde todos – Estado e sociedade – são responsáveis por ela. Mas quando a responsabilidade é partilhada por tantos, ninguém mais responde diretamente por ela. Ou seja, a proposta do “público não estatal” ou da “terceira via” contribui para desresponsabilizar o Estado de suas tarefas de garantir o acesso aos direitos sociais universalizados e de combater as desigualdades sociais. Passa-se a ideia implícita de “desnecessidade” do Estado, deixando aberta a sua instrumentalização ao jogo dos interesses privados. Para Yazbek (1995), trata-se

da “refilantropização” do social, isto é, da troca do conceito de justiça pelo de caridade, pois parte, em princípio, da desqualificação do poder público e, portanto, desconhece o jogo do conflito interno no terreno das próprias políticas públicas para criar compromisso e qualidade diante dos cidadãos.

Para impedir a fratura social sem explicitar as rupturas com a fase sólida anterior, as forças neoliberais põem em marcha um verdadeiro processo de resignificação semântica dos conceitos e, para tal, uma das principais categorias que permite essa sofisticada operação é a de terceiro setor. Como ressalta Montaña (2002: 233),

a estratégia neoliberal tende a instrumentalizar um conjunto de valores, práticas, sujeitos, instâncias: o chamado “terceiro setor”, os valores altruístas de “solidariedade individual” e do “voluntarismo” e as instituições e organizações que em torno deles se movimentam. O capital luta por *instrumentalizar a sociedade civil* – torná-la dócil, desestruturada, desmobilizada, amigável. O debate sobre o “terceiro Setor”, como ideologia transforma a sociedade em *meio* para o projeto neoliberal desenvolver sua estratégia de reestruturação do capital, particularmente no que refere à reforma da Seguridade Social.

Nesse contexto fluído, onde os sólidos se desmancham, a palavra cidadania circula como linguagem portadora de civilidade e de integração social e, portanto, ecoa como alternativa de segurança e ordem a ser provida apenas parcialmente pelo Estado. As demandas sociais se materializam no apelo ao ativismo social espontâneo da população, e os princípios da ética, da solidariedade e da participação tornam-se, no senso comum, a disposição altruísta e voluntária de um indivíduo, de uma organização ou de uma empresa, quase sinônimos de cidadania. Assim, como lembra Garcia (2002), o conceito de cidadania paira como *partis pris*, sem necessariamente referir-se ao ordenamento jurídico, político e econômico que o concretize.

Entretanto, essas respostas que as forças neoliberais têm procurado dar para enfrentar a combinação dos efeitos perversos da globalização com o modelo brasileiro de gestão da pobreza não têm sido mais capazes de manter a coesão social.

4.3 A generalização da incerteza, da insegurança e da instabilidade

Pois é: no Brasil do século XXI, a pobreza, a miséria e as desigualdades assustam; deixam de ser fatos aparentemente isolados e ocasionais e passam a ser um dado generalizado e permanente. Os contrastes impressionam: o país, apesar de estar classificado entre as 10

economias mais ricas do mundo²²⁷, com um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 1,7 trilhão PPC, semelhante ao da Itália, é a nação que apresenta uma das piores distribuições de renda do planeta²²⁸. A elevada concentração de renda revela-se nos números: o 1% mais rico da população – o que corresponde a menos de 2 milhões de pessoas – se apropria de 13% do total das rendas domiciliares. Esse percentual é semelhante àquele apropriado pelos 50% mais pobres – o que equivale a cerca de 80 milhões de brasileiros. Essa desigualdade resulta em níveis de pobreza incompatíveis com uma economia do porte da brasileira. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA: 2007c), 30,3% da população, isto é, 54 milhões de pessoas, são considerados pobres²²⁹ e, dentro desse universo, 20 milhões – 11,5% do total da população – são classificados como extremamente pobres²³⁰. Esse grau de pobreza é muito superior à média apresentada por países com renda *per capita* próxima à brasileira, onde os percentuais de pobreza são menores do que 10%, isto é, mais de três vezes inferiores ao observado para o Brasil (BARROS et al., 2000).

A desigualdade também se expressa no espaço agrário onde convivem, de um lado, um pequeno número de grandes proprietários de terra – os latifundiários e os grandes empresários rurais –, que monopolizam a maior parte da área rural do país e, de outro, milhões de pequenos proprietários, de sem terra e de trabalhadores rurais vivendo em precárias condições de vida. A desigualdade fundiária no Brasil, além de extremamente elevada vem piorando: o índice de GINI fundiário saltou de 0,827, em 1960, para os atuais 0,856. Dito de outra forma: a porcentagem da área total ocupada pelos 10% maiores imóveis é de aproximadamente 78% (HOFFMANN, 1998; GASQUES; CONCEIÇÃO, 2001).

A pobreza no Brasil tem cor e endereço: é negra, urbana e está concentrada no Nordeste. Com efeito, segundo o IPEA (2006), dois terços dos pobres são negros, 70% do total da população em condições de pobreza, equivalente a 38 milhões de pessoas, estão nas cidades, e 51%, ou seja, 27 milhões do total de pessoas pobres, vivem no Nordeste.

Para além da pobreza monetária, medida em termos de renda familiar, as condições de vida da população brasileira apresentam quadro pouco alvissareiro que se traduz em

²²⁷ A esse respeito, ver World Bank: World Development Indicators (WDI) database, PIB de 2006, ajustado pelo método da Paridade de Poder de Compra (PPC), revisado em setembro de 2007. Note-se que a PPC corresponde a uma taxa de câmbio que procura refletir o poder de compra das moedas locais e, conseqüentemente, compará-las entre si. Para mais informações, consultar o *site*: http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf.

²²⁸ Ver PNUD (2006).

²²⁹ O IPEA define o número de pessoas em condições de pobreza como o número de pessoas com renda mensal domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo.

²³⁰ O IPEA define o número de pessoas em condições de extrema pobreza como o número de pessoas com renda mensal domiciliar *per capita* de até um quarto de salário mínimo.

indicadores sociais situados em patamares incompatíveis com o nível de desenvolvimento econômico do país. Alguns dados ilustram esse contraste (IPEA, 2005a, 2006, 2008). Esse é o caso, por exemplo, da taxa de mortalidade infantil, extremamente sensível a variáveis, como os rendimentos da família, a educação dos pais – da mãe, em especial – e o acesso ao saneamento adequado. Pois bem, no Brasil, essa taxa é da ordem de 22 óbitos de crianças menores de um ano por mil nascidas vivas, cerca de quatro vezes superior ao observado nos países desenvolvidos²³¹. Outra consequência do perverso modelo de desenvolvimento brasileiro pode ser vista nos baixos níveis de educação. Nunca foi prioridade a efetiva universalização do ensino de qualidade capaz de dar sustentação ao desenvolvimento. Atualmente, o país ainda conta com uma taxa de analfabetismo de 10,0%. Além disso, a população com quinze anos ou mais de idade possui, em média, 7,3 anos de estudos, quando legalmente deveriam ser no mínimo oito. E mais: a qualidade da educação deixa a desejar. Os dados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA)²³², da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), divulgados recentemente, revelam a péssima posição do Brasil no *ranking* de aprendizado em diversas áreas do conhecimento. Os resultados do PISA mostram que os alunos brasileiros obtiveram, em 2006, médias que colocam o país, entre 57 investigados, na 53ª posição em matemática, 52ª em ciências e 48ª posição em leitura. Além de estar entre os piores nas três provas nessa lista de países, a maioria dos estudantes brasileiros atinge, no máximo, o menor nível de aprendizado nas disciplinas.

O arranjo conservador também se expressa no campo por meio do agronegócio que fortalece o poder econômico dos grandes proprietários rurais e descarta a força de trabalho assalariada não especializada e a massa de agricultores familiares não associados ao modelo agrícola dominante. Nesse processo, converte-se o campesinato em um imenso setor de subsistência. Segundo Gasques e Conceição (2001), o público potencial da reforma agrária é de pouco mais de seis milhões de famílias que correspondem a assalariados e desempregados rurais, agricultores sem terra ou com acesso precário à terra, isto é, sem área suficiente para sobreviver da agricultura. Trata-se de uma população da ordem de 25 milhões de pessoas que conforma um imenso setor, não assimilável pelo agronegócio nem pela economia urbana.

²³¹ Segundo dados do *OCDE Health Data* de 2005, a mortalidade infantil dos países da OCDE era próxima de 6 por mil em 2003. No Brasil, esse indicador era de 23,6 por mil para o mesmo ano (MS/SVS: Saúde Brasil, 2006).

²³² Programme for International Student Assessment (PISA). Para mais informações consultar o *site*: <http://www.pisa.oecd.org>. O objetivo do PISA é comparar o desempenho dos países na educação. Para tanto, são aplicados, de três em três anos, testes a alunos de 15 anos em nações participantes do programa.

Outra faceta desse modelo de reprodução das desigualdades e da pobreza se expressa na construção e na manutenção de um sistema tributário regressivo que taxa, sobretudo, o consumo e o trabalho, poupando o grande capital. Segundo dados de 2004 oriundos da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a carga tributária dos mais ricos, isto é, dos que ganhavam acima de 30 salários mínimos por mês, foi de 26,3% da renda familiar. Já para os trabalhadores mais pobres, com rendimento mensal de até dois salários mínimos, o percentual foi praticamente o dobro, de 48,8%. O mais dramático é que essa diferença só vem aumentando ao longo do tempo (Salvador, 2007a). Como ressalta muito apropriadamente Rubens Ricupero, Ex-Secretário Geral da UNCTAD, “Não se pode falar seriamente em acabar com a miséria e a desigualdade sem antes obrigar os muito ricos não só a pagar impostos mas a pagar muito mais que os outros” (RICUPERO, 2003).

Essa lógica também se reproduz nos gastos com as políticas sociais que vêm sistematicamente perdendo recursos. Desde o começo da década de 1990 instaurou-se mecanismo que permite ao Governo Federal desvincular 20% dos impostos e das contribuições originalmente previstos para a área social. São bilhões de reais, anualmente, utilizados para a realização do superávit primário destinado a pagamento de juros e amortização da dívida²³³. Em outras palavras, fortalece-se a desigualdade na medida em que, de um lado, remuneram-se regamente os mais abastados (os credores da dívida pública) e, de outro, deixa-se de ampliar o atendimento das populações mais pobres.

É importante registrar, ainda, que as relações de dominação ocorrem em diversos âmbitos e não somente entre ricos e pobres. Esse é o caso das discriminações de gênero e de raça²³⁴. O processo de exclusão a que estão submetidos mulheres, negros e povos indígenas está diretamente relacionado aos fenômenos do sexismo e do racismo. De fato, a persistência, ao longo de décadas, das desigualdades de gênero e de raça/etnia indica a manutenção de processos ativos de discriminação de indivíduos em razão de seu sexo ou de sua cor/etnia que operam em diversas esferas da sociedade, como na escola, no mercado de trabalho, na política e na própria família. As consequências da permanência dessas desigualdades são perversas. De um lado, naturaliza a participação diferenciada de mulheres, negros e povos indígenas nos diversos espaços da vida social, reforçando a estigmatização desses grupos populacionais,

²³³ A título de ilustração, entre os anos de 2005 e 2006 foram retirados cerca de R\$ 66 bilhões de recursos, inicialmente destinados às áreas de previdência social, saúde e assistência social. Isso equivale a sete anos de Bolsa Família cujo orçamento anual é de R\$ 9,2 bilhões. Na educação, estima-se que, entre 2000 e 2007, R\$ 45 bilhões deixaram de ser aplicados no setor por conta desse mecanismo chamado de Desvinculação das Receitas da União (DRU) (SALVADOR, 2007a).

²³⁴ Para mais detalhes, consultar Jaccoud e Beghin (2002), Theodoro (2008) e Pinheiro et al. (2008).

inibindo o desenvolvimento de suas potencialidades individuais e impedindo o usufruto da cidadania por parte dessa parcela de brasileiros e brasileiras à qual é negada a igualdade de oportunidades que deve o país oferecer a todos. De outro lado, os processos de exclusão vividos por mulheres, negros e populações indígenas fortalecem as características hierárquicas e autoritárias da sociedade e aprofundam a fratura social que marca o Brasil contemporâneo. Nesse sentido, ao se abordar o problema das desigualdades raciais, étnicas e de gênero, está-se abordando não somente questões que afetam parte da população nacional – negros, mulheres e povos indígenas –, mas um problema que atinge a sociedade brasileira como um todo.

Soma-se a esse cenário o drama do mercado de trabalho brasileiro que, desde o começo da década de 1980, apesar das melhoras observadas recentemente²³⁵, vem sendo incapaz de universalizar o assalariamento. Segundo Cardoso Jr. (2005), as principais características desse mercado são: a informalização das ocupações e a precarização das relações de trabalho, o aumento do desemprego e a estagnação relativa dos rendimentos do trabalho. O histórico trabalho informal e seu crescimento têm resultado na desproteção de cerca da metade dos trabalhadores em relação a direitos e benefícios atrelados ao trabalho. Trata-se de contingente expressivo de pessoas, atualmente em torno de 40 milhões de trabalhadores, sem direito a aposentadoria pública nos seus dias de velhice, sem direito ao seguro-desemprego, nem a férias remuneradas, nem a auxílios em caso de doença ou acidente do trabalho; não têm acesso a benefícios concedidos por empresas, como alimentação subsidiada, vale-transporte e saúde privada. Quanto ao desemprego, mais do que dobrou nos últimos 20 anos do século XX, passando de taxas da ordem de 2%, no começo da década de 1980, para patamares próximos de 10% na primeira metade dos anos 2000. Note-se que entre os jovens o desemprego é, em média, o dobro²³⁶.

Outro fator relevante que preocupa sobremaneira a população brasileira refere-se ao aumento da criminalidade que afeta principalmente os moradores dos grandes centros urbanos. Entre uma gama diversa de crimes – roubo e furto, tráfico de drogas e de seres humanos, assalto, desvio de recursos públicos, corrupção, sequestro –, o tráfico de drogas parece ter maior impacto na sociedade: domínio de áreas urbanas, aliciamento de crianças e adolescentes, mortes de policiais, de integrantes de quadrilhas e de cidadãos comuns,

²³⁵ Segundo dados do IPEA (2009), nas regiões metropolitanas, entre 2003 e 2008, o desemprego caiu de 12,1% para 7,8%, correspondente a queda de 36%; a informalidade diminuiu de 21,9% para 19,5%, equivalente a queda de 11%, e o rendimento médio real passou de R\$ 1.126,89 para R\$ 1.258,54 (valores constantes de dezembro de 2008), correspondente a aumento real de 12%.

²³⁶ Segundo o IPEA (2009), em 2008, o desemprego entre os jovens de 15 a 17 anos era de 28,8%, isto é, 4,5 vezes maior que o desemprego de adultos com idade de 25 a 49 anos: nesta faixa etária, o desemprego era de 6,3%.

corrupção de policiais e de agentes penitenciários, forte demanda por tráfico de armas e estímulo a dependência química. A insegurança aumenta diante de fatores, como a elevada vitimização de homicídios e a crise do sistema de justiça penal. Um indicador que expressa a face mais traumática da criminalidade é a taxa de homicídios por 100 mil habitantes. Segundo o IPEA (2007c), a taxa estimada de homicídios vem crescendo nos últimos anos, passando de 21,8, em 1995, para 28,2, em 2004. Nesse período, houve aumento das taxas tanto para homens quanto para mulheres e a taxa de homicídios masculinos (57,2 homicídios por 100 mil habitantes, em 2004) continua sendo mais de 10 vezes superior a das mulheres (4,5). Para efeitos de comparação, na Austrália, na Áustria, no Canadá e na Argentina, a taxa de homicídios situa-se abaixo de 3,0; nos Estados Unidos é de 9,2 e no México, de 17,6. Superam o patamar brasileiro países como Jamaica, Honduras e Colômbia, cujos valores giram em torno de 29,0, 63,5 e 78,4, respectivamente. Para se ter uma ideia da gravidade do problema, há cerca de 20 anos as taxas de homicídios eram semelhantes às dos Estados Unidos; hoje, os índices no Brasil são cerca de três vezes maiores, o que, em termos absolutos, significa algo em torno de 45 mil homicídios anualmente (IPEA, 2001: 83).

Quanto à crise do sistema de justiça penal, ela se manifesta de diversas formas, podendo-se mencionar: altas taxas de subnotificação de crimes, elevada proporção de boletins de ocorrência criminal sem resultar em investigações, inquéritos policiais arquivados por deficiências no levantamento de indícios, denúncias que não vão a julgamento por falta de provas, alto número de mandatos de prisão a cumprir, superlotação de prisões e de distritos policiais, corrupção, violência e péssimas condições de vida para os presidiários, excessos no uso da violência e da autoridade por policiais e morosidade da justiça.

Os conflitos agrários também revelam a tensão existente no campo. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT)²³⁷, em 2007 foram assassinadas 28 pessoas em conflitos pela terra, número menor que em 2006, quando foram registrados 39 assassinatos. Esta diminuição se deu porque no Pará, em 2007, foram registradas cinco mortes, número bem inferior aos 24 óbitos ocorridos no ano anterior. Em contraposição à essa forte retração no Pará, no restante do país houve aumento de 50% no número dos assassinatos, que aconteceram em 14 estados. Note-se que em 2006, as 39 mortes se concentraram em oito estados, demonstrando que a violência se espalha pelo Brasil, dominando novos espaços. Em geral, o número de conflitos mais do que dobrou entre 1997 (ano de início da série pela CPT) e 2007, passando de 736 para 1.538, respectivamente. Nesse mesmo período, foram

²³⁷ A esse respeito, consultar a página da CPT no site: <http://www.cptnac.com.br>.

brutalmente assassinadas mais de 400 pessoas, entre acampados, assentados, quilombolas, indígenas e pescadores. Outro dado sobre a impunidade no campo: entre 1985 e 2006, a CPT contabilizou 1.104 ocorrências de conflitos com assassinatos. Nesses conflitos morreram 1.464 trabalhadores; dessas ocorrências, somente 85, isto é, 8%, foram levadas à julgamento.

Há, ainda, o progressivo esgotamento dos recursos naturais²³⁸ – das coberturas florestais, das reservas de água, das comunidades biológicas, dos *habitats* e dos ecossistemas. Registrem-se, ainda, as consequências dramáticas do aquecimento global que, embora possam causar perdas e sofrimentos proporcionalmente maiores para as populações mais pobres, estão afetando todos os habitantes do país. Enfim, os padrões de produção e de consumo atualmente predominantes alienam os indivíduos do mundo natural e de si próprios e violam os preceitos ecológicos da diversidade. Ademais, como afirmam Guimarães e Maia (1997), esses padrões guardam pouca relação com as necessidades básicas dos indivíduos e contribuem para agravar os problemas da pobreza. Os dilemas ambientais dos tempos atuais ameaçam a possibilidade de existência futura de toda a espécie humana: são o resultado da expansão do capitalismo que conseguiu neutralizar a capacidade de todas as outras forças de impor restrições às suas atividades em nome de quaisquer valores outros que não a acumulação incessante de capital. O problema foi, segundo Wallerstein, o “Prometeu desacorrentado”. Segundo o autor (2002a: 117),

Soltar as correntes, de que se vangloriam os defensores do atual sistema, foi uma difícil realização, cujas vantagens a médio prazo são agora sobrepujadas pelas desvantagens a longo prazo. A economia política da situação em curso é que o capitalismo histórico está de fato em crise, precisamente porque não pode encontrar soluções razoáveis para seus dilemas presentes, entre os quais a incapacidade de conter a destruição ecológica é um dos principais, senão o único.

Em suma, a pobreza, a desigualdade, a crise ecológica, o racismo, o sexismo, o desemprego e a violência vêm impossibilitando a “completude” da cidadania no Brasil: os direitos, ainda que existam formalmente, não são estendidos da mesma forma e nem na mesma proporção para todos os setores da população. Disso resulta a produção de segmentos sociais que perdem, além do acesso aos bens materiais e simbólicos, a possibilidade de encontrar um lugar no mundo do trabalho, no território, no espaço público e nas instituições a ele relacionadas, ficando privados de qualquer possibilidade de inserção social. Diante da incerteza, a população, inclusive a mais excluída, refugia-se no consumismo. Carvalho (2001: 228) lembra o caso emblemático da invasão pacífica de um *shopping center* no Rio de Janeiro por sem-tetos que reivindicavam o direito de consumir. Não queriam ser cidadãos, mas

²³⁸ A esse respeito, ver: IPEA (2005b), Pinsky e Pinsky (2007) e FBONS; VITAE CIVILIS (2007).

consumidores: a “cidadania” reivindicada era a do direito ao consumo, era a cidadania pregada pelos novos liberais. Se o direito de comprar um telefone celular, um tênis, um relógio ou um computador consegue silenciar ou prevenir entre os excluídos a militância política, as perspectivas de avanço democrático se veem diminuídas. Essas são as novas configurações e expressões da questão social brasileira.

Parece paradoxal referir-se ao aspecto inédito da questão social quando vimos que, ao longo da história do Brasil, o modo de gestão da pobreza, articulado em torno da filantropia, do clientelismo e da informalidade, *grosso modo* foi muito pouco alterado. Entretanto aqui, como no resto do mundo ocidental, a globalização comprometeu a fé no progresso, um importante fator de coesão social. Conforme discutimos no Capítulo 1, a separação entre o poder e a política, traço mor da globalização, minou a crença de o homem ser capaz de construir instituições e práticas efetivamente promotoras da igualdade mediante a universalização dos direitos. Isso gera um círculo vicioso no qual a generalização da precariedade se transforma no principal obstáculo à (re)construção da segurança coletiva por meio da política. Pessoas que se sentem inseguras e para as quais o futuro é incerto têm enormes dificuldades para assumir os riscos requeridos pela ação coletiva. Conforme destaca Bauman (2000, 2001), falta-lhes coragem para ousar e energia para imaginar formas alternativas de convívio; todo seu esforço está concentrado para assegurar a sobrevivência cotidiana. Nesse contexto, os detentores do poder descansam tranquilos, pois não precisam manter as custosas instituições que conformam o Estado Social, embora incompleto; buscam manter a coesão social, como vimos, por meio de um modelo de intervenção no qual progressivamente substitui-se o contrato social que constitui a cidadania social por um contrato mediado por um Estado gerencial e por organizações privadas articuladas em torno do terceiro setor. Foi o que chamamos de modelo-tipo de intervenção da responsabilidade.

4.4 O bloco dos “de baixo” e o movimento de resistência

4.4.1 A expansão da cidadania

Mas, conforme destaca Coutinho (2000: 68), uma das características marcantes da modernidade é a presença de um processo dinâmico e contraditório, de certo modo constante, de aprofundamento e universalização da cidadania, ou, em outras palavras, de crescente democratização das relações sociais. Esse processo é contraditório, sujeito a avanços e recuos, porque no limite existe um antagonismo estrutural entre a universalização da cidadania e a

lógica de funcionamento do modo de produção capitalista, cuja implantação, consolidação e expansão foi outra característica marcante da modernidade.

No capitalismo, prossegue o filósofo, a conquista dos direitos é um processo tenso, eivado de conflitos. Entretanto, até agora, no longo prazo, a tendência predominante tem sido a da ampliação progressiva dos direitos, ou seja, a introdução cada vez maior de novas lógicas não mercantis na regulação da vida social. E no Brasil isso não tem sido diferente: é indiscutível, pelo menos no plano formal, o alargamento da cidadania verificado desde a Primeira República. Peguemos, a título de ilustração, o que se passa desde meados da década de 1990, quando o país foi envolvido no vendaval neoliberal que buscou, a todo custo, diminuir o papel do Estado. Pois bem, o que se observa é não ter havido recuo do Estado Social, pelo menos não no âmbito da União. O que aconteceu é que ele não se completou. No amplo estudo do IPEA, organizado por Jaccoud (2005), sobre o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), mostra-se que, para o período de 1995 a 2002, tal sistema expandiu-se quer do ponto de vista da cobertura dos benefícios e dos serviços, quer do ponto de vista do Gasto Social Federal (GSF) total e *per capita*. Dados mais recentes, também produzidos pelo IPEA (2008), confirmam essa tendência. Conforme pode ser observado na *Tabela 4.1*, entre os anos de 1995 e 2005, o Gasto Social Federal passou de 11,24% do PIB para 13,82%.

Tabela 4.1 - Brasil: Evolução do Gasto Social Federal (GSF), 1995 a 2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto Social Federal (R\$ bilhões) ¹	179,8	182,4	199,6	215,2	220,4	235,7	251,7	261,2	263,8	288,0	312,4
Gasto Social Federal / PIB (%)	11,24	10,98	11,51	12,25	12,16	12,56	13,00	12,92	12,95	13,20	13,82

Fonte: Castro et al. (2008: 11).

Nota 1: Valores deflacionados mês a mês pelo IPCA para dezembro de 2005.

Essa expansão do Estado Social no Brasil resultou na melhoria sistemática de boa parte dos indicadores sociais (caem a mortalidade e a desnutrição infantil, o analfabetismo e a pobreza e aumentam a esperança de vida e os anos médios de estudo)²³⁹. Dessa forma, diferentemente de muitas análises que circulam no meio acadêmico, tem-se a hipótese de o Estado Social, pelo menos desde sua reformulação em 1988, ser relativamente eficiente e

²³⁹ A esse respeito, consultar os diferentes números da publicação do IPEA: Políticas sociais – acompanhamento e análises (IPEA, 2001, 2002, 2003, 2005a, 2007c, 2008).

eficaz no uso dos recursos²⁴⁰ de que dispõe. Depois de duas décadas perdidas do ponto de vista do crescimento econômico, acompanhadas da incapacidade do mercado de trabalho de gerar emprego formal, acredita-se que a melhoria das condições de vida da população brasileira deve-se, em grande parte, a atuação efetiva do poder público.

Entretanto, o estudo do IPEA coordenado por Jaccoud (2005) também revela os limites e as tensões que atravessam o Estado Social no Brasil, dificultando sua completude do ponto de vista da universalização do atendimento e impossibilitando-o, da forma como está, a combater a estrutura de desigualdades prevalescente no país. Além de explicitar os déficits de cobertura do SBPS, mostra a maneira pela qual o conjunto de restrições macroeconômicas, impostas à sociedade brasileira por conta da estratégia de estabilização monetária adotada a partir de 1994, representou constrangimentos à expansão do GSF. Este, embora tenha crescido em relação ao PIB no período 1995-2005, aumentou proporcionalmente bem menos que o crescimento observado em outras esferas do gasto público. Os pesquisadores do IPEA apontam para a necessidade de melhorar a qualidade do atendimento e, por fim, alertam sobre o perigo dos movimentos privatizantes que se expressam, por exemplo: (i) no crescimento dos serviços privados de saúde, previdência, educação e saneamento; (ii) no aumento do número de adeptos às propostas de desvinculação do salário mínimo como indexador dos benefícios previdenciários e assistenciais e da desvinculação de contribuições sociais e impostos em relação aos principais componentes do Gasto Social Federal; (iii) no aumento de medidas que contribuem para precarizar as relações de trabalho; (iv) na presença expressiva da filantropia na prestação de serviços de assistência social; (v) na frequente captura dos espaços de participação por interesses privatistas ou corporativos.

Assim, apesar de não se verificar o encolhimento do Estado Social, este não consegue se contrapor ao crescente desequilíbrio social instalado na sociedade brasileira. A questão social dramatiza-se e fortalece a ideia já mencionada da aparente “desnecessidade” da ação estatal. Segundo Oliveira, trata-se de um processo de subjetivação que é uma privatização da esfera pública, sua dissolução, a apropriação privada dos conteúdos do público e sua redução, de novo, a interesses privados. “Não é por outra razão”, afirma Oliveira (1999: 58), “que as medidas de privatização, de dissolução da esfera pública, de destituição de direitos, de

²⁴⁰ Para se ter ideia, em 2004, o Estado Social europeu, gastou em média o equivalente a 27,3% do PIB. Em países como a Suécia, a França, a Dinamarca, a Bélgica e a Alemanha esse percentual era de cerca de 30% (SLAVIN, 2008). Note-se que esses dados são apenas ilustrativos, uma vez que as políticas computadas no cálculo europeu (previdência social, saúde, assistência social e seguro desemprego) não são necessariamente as mesmas daquelas que integram o GSF brasileiro.

desregulamentação, por parte das burguesias e dos governos, encontram resistência social que não se transforma em alternativa política”.

Entretanto, não se pode negligenciar as forças contra-hegêmicas da sociedade. Conforme destaca Santos (1998: 66): “Quase por definição, as invenções e, particularmente as invenções sociais são imprevisíveis, não se deixam capturar por nenhum sistema apriorístico de causalidades”. Em que pesem as dificuldades e as contradições que atravessam os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil, a ampliação dos direitos sociais no Brasil é resultado de suas conquistas que visam limitar a lógica privatista do capitalismo. Assim, por exemplo, a Constituição de 1988 foi a expressão de uma luta onde as forças progressistas, as “de baixo”, conforme as qualifica Coutinho (2000), foram capazes de produzir, apesar das fortes pressões dos conservadores, chamados pelo autor dos “de cima”, uma Carta Magna que consagra o Estado de Direito democrático. As forças “de baixo” foram ainda responsáveis por promover mobilizações populares que levaram ao *impeachment* do presidente Collor, em 1992, retardando por algum tempo a implementação da reforma neoliberal; essas forças também contribuíram para as duas eleições do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2002 e 2006), que resultaram em maior abertura à sociedade da tecnocracia estatal, conforme vimos no Capítulo anterior, bem como na diminuição da pobreza e das desigualdades²⁴¹, entre outras conquistas.

A Constituição de 1988 proclamou uma concepção universalista dos direitos sociais e definiu importantes mecanismos de participação, tais como o plebiscito, o referendo popular, a iniciativa popular, a tribuna popular, a audiência pública, as conferências e os conselhos. A experiência da ditadura militar e a descrença no sistema político²⁴² resultaram no crescimento do entendimento de não bastarem partidos políticos e eleições livres. Era preciso ampliar o espaço democrático, trazendo para o exercício cotidiano da política outros setores da sociedade além dos grupos políticos profissionais. A ideia era garantir que tais grupos sociais – sindicatos, movimentos populares e sociais, organizações não governamentais, acadêmicos – tivessem vez e voz. Entendia-se que esse processo de alargamento da democracia

²⁴¹ Segundo dados do IPEA (2007b), o atual nível de desigualdade de renda é o menor dos últimos 30 anos. Além disso, entre 2001 e 2006 houve forte redução das distâncias entre pobres e ricos: o coeficiente de GINI caiu pouco mais de 6% nesse período, o que representa queda expressiva para esse indicador nesse curto espaço de tempo. De 2001 a 2004, os 70% mais pobres ganharam, ao passo que os 10% mais ricos perderam rendimentos. A partir de 2004, todos os estratos da população passaram a aumentar suas rendas, mas nas camadas inferiores esse aumento foi maior. No que se refere aos índices de pobreza e pobreza extrema, entre 2001 e 2004, a pobreza extrema reduziu-se em 4,9 pontos percentuais ao ano, e a pobreza, 2,7 pontos por ano nesse mesmo espaço de tempo.

²⁴² Para Abers e Keck (2008), apesar de o processo de democratização ter ampliado o perfil social dos parlamentares brasileiros, a política parlamentar permaneceu uma arena mais propensa à barganha clientelista do que aos debates sobre políticas públicas, regras e convenções.

contribuiria para a efetiva universalização das políticas sociais e para o abandono definitivo da informalidade, bem como de práticas filantrópicas e clientelistas.

Aqui é importante especificar quais são, no nosso entender, os principais sujeitos da transformação, isto é, aqueles que lutam por redistribuição e por reconhecimento, por um tipo de intervenção pós-solidarista ou (neo)solidarista: são os movimentos sociais e as ONGs.

4.4.2 O protagonismo dos movimentos sociais e das ONGs

4.4.2.1 Movimentos sociais

Não se pretende aqui desenvolver uma discussão sobre os movimentos sociais, pois existe vasta literatura a respeito²⁴³ e esse não é o objeto central da nossa temática. O que vale registrar é que irromperam na cena brasileira, especialmente a partir dos anos 1970, movimentos de base social com a marca principal da autonomia, da contestação à ordem estabelecida e da luta pela democracia.

Os movimentos sociais são em geral definidos pela natureza de seus filiados (trabalhadores, sem-terra, sem-teto, operários, seringueiros, atingidos por barragens, crianças de rua, estudantes) ou prioridade temática (direitos humanos, reforma urbana, reforma agrária, saúde, educação, gênero, raça/etnia, orientação sexual, meio ambiente). A força organizacional desses movimentos varia desde grandes sindicatos consolidados até movimentos mais novos, como o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB). O número de filiados pode variar de centenas a vários milhões. Em geral, as lideranças dos movimentos sociais são eleitas (GARRISON, 2000: 21).

Para Avelar (2007: 268), os movimentos sociais fazem parte de um espaço não institucionalizado da política com propostas de novos arranjos e ligações entre a sociedade civil e o Estado. São grupos estruturados em redes horizontais e envolvimento de seus membros, materializando outras estratégias na construção da esfera pública. Os movimentos sociais se articulam para objetivos de médio e longo prazos, com períodos de maior envolvimento e visibilidade, dependendo da agenda da organização. Seus membros são chamados de militantes e se unem em redes de relações informais, compartilhando crenças que, no geral, contestam os valores correntes de uma sociedade, lutando para superá-los. A eficácia dos movimentos está relacionada a densidade da rede social produzida, o que depende do esforço de cooperação de seus membros e da identificação com interesses comuns. Segundo Avelar, cada um desses grupos constituídos a base de um déficit de

²⁴³ A esse respeito, ver, por exemplo, Sader (1988), Scherer-Warren (1996), Costa (1997) e Gohn (1997, 2003, 2005).

reconhecimento, cimentou verdadeiras redes de solidariedade horizontais para projetar uma sociedade que incorpore e que lhe ofereça oportunidades iguais de poder. Os movimentos sociais envolvem número significativo de pessoas, pretendem chamar a atenção da sociedade – políticos e eleitores – para os temas centrais que fundamentam a organização política. Embora ocorram fora dos canais institucionalizados da política, eles vêm sendo considerados parte do processo político normal. Note-se que em 1997, diversos movimentos sociais resolveram fundar a Central de Movimentos Populares (CMP) cujos objetivos principais são propor diretrizes gerais para as lutas a ser travadas e colaborar com a construção de um projeto político popular para a transformação da sociedade.

4.4.2.2 Organizações não governamentais (ONGs)

No Brasil, como em toda parte, encontramos dificuldades de apreender certos aspectos da realidade, pois nos faltam categorias apropriadas para tal. Esse é o caso das ONGs. Organizações não governamentais é um termo extremamente genérico que se refere a um vasto e heterogêneo universo e, que, portanto, muda de significado a depender de quem o utiliza²⁴⁴. Para uns trata-se de sinônimo do chamado terceiro setor. Outros as descrevem como o conjunto de organizações formado por associações comunitárias, entidades beneficentes, associações profissionais, igrejas e fundações empresariais. Nesse caso, os dados oficiais²⁴⁵ mais recentes revelam que o país conta com cerca de 338 mil organizações e que esse número vem crescendo rapidamente nos últimos anos. Uns incluem nesse conjunto os movimentos sociais, novos e velhos, e outros não.

No âmbito desse amplo conjunto de organizações, existe um grupo delas, bem menor, com dimensão política, pois nasce se opondo à ditadura militar e posteriormente se consolida na luta pela universalização dos direitos e pela democratização da democracia. É esse segmento que no presente trabalho chamamos de ONGs: são as organizações do chamado “campo democrático e popular” que lutam para combater todas as formas de opressão²⁴⁶.

No Brasil, a maior parte das ONGs foi criada na clandestinidade durante o último período autoritário como entidades de assessoria para responder a demandas provenientes dos movimentos sociais populares, das comunidades eclesiais de base e dos sindicatos, que se

²⁴⁴ Garrison (2000) lista alguns termos que são usados como sinônimos de ONGs: capital social, energia social, Organizações da Sociedade Civil (OSCs), setor sem fins lucrativos, terceiro setor, sociedade civil organizada, setor filantrópico, sociedade civil, movimentos populares, entidades da sociedade civil de caráter público, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e setor associativo, entre outros.

²⁴⁵ A esse respeito, ver estudo realizado pelo IPEA; IBGE; ABONG; GIFE (2008).

²⁴⁶ A esse respeito, ver o texto “Pela re-configuração do campo democrático e popular” publicado na página da ABONG: http://www.abong.org.br/final/informes_pag.php?cdm=18456. Gohn (2005: 81), por seu turno, batiza esse conjunto de organizações de “ONGs cidadãs”.

multiplicaram naquela época e que necessitavam de apoio nas áreas de organização comunitária, educação popular e análise de políticas públicas. Com o advento do processo de redemocratização, as ONGs puderam desenvolver-se livremente, encontrando solo fértil para proliferar. Além de se constituírem em importantes atores do movimento pela democracia, que pressionava pela anistia e pela abertura política, as ONGs também foram beneficiadas diretas desse processo. Já no início da década de 1980, elas puderam estabelecer-se livremente e trabalhar abertamente com suas bases comunitárias. O que a maior parte de suas lideranças buscava era a criação de um espaço institucional novo e autônomo a lhes permitir prestar serviços diretamente às populações de baixa renda e, ao mesmo tempo, garantir um alto grau de profissionalização e conteúdo técnico a suas atividades (GARRISON, 2000). Elas tiveram papel ativo na formulação da Constituição de 1988, o que, em parte, as levou a se unir posteriormente numa associação que as representasse e que lhes permitisse dar maior organicidade e visibilidade a sua ação. Assim, em 1991, foi criada a Associação Brasileira de ONGs (ABONG, 2002: 7) que reúne organizações

que têm seu perfil político caracterizado por: tradição de resistência ao autoritarismo; contribuição à consolidação de novos sujeitos políticos e movimentos sociais; busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e socialmente justas; compromisso de luta contra a exclusão, a miséria e as desigualdades sociais; promoção de direitos, construção da cidadania e da defesa da ética na política para consolidação da democracia.

A Associação foi criada na véspera da Rio-92, facilitando a realização do Fórum Global, uma conferência de natureza não governamental que reuniu mais de 25 mil representantes de organizações não governamentais de todas as partes do mundo. Essa inédita mobilização da sociedade civil global possibilitou tornar público a presença e o papel das ONGs na defesa de princípios e valores universais. As ONGs mostravam a sua força na denúncia e na constituição dos direitos ambientais, na proteção e na promoção da diversidade da natureza e no seu uso racional e sustentável. Depois dessa, outras lutas vieram e a ABONG e suas associadas participaram ativamente, podendo-se mencionar: o Movimento pela Ética na Política; a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida; o apoio às Comissões Parlamentares de Inquérito, como a CPI do Orçamento; a denúncia da criminalização dos movimentos sociais; o monitoramento dos investimentos no Brasil das instituições financeiras multilaterais (IFIs); o estímulo a participação ativa das ONGs nos conselhos de políticas públicas²⁴⁷; a defesa dos direitos assegurados na Constituição de 1988; a luta contra o trabalho

²⁴⁷ Podendo-se mencionar: o Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

infantil e o trabalho escravo; o combate às discriminações de gênero, de raça/etnia, de orientação sexual, por deficiência, por idade; o combate à Aids; a discussão sobre propriedade intelectual e a articulação contra os transgênicos; a luta pela reforma urbana; a luta pela defesa da terra, do trabalho e da cidadania; o plebiscito da dívida externa; a luta contra a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); o monitoramento do Orçamento Geral da União; a organização da Marcha Mundial das Mulheres; a defesa da segurança alimentar e nutricional; o apoio a experiências contra-hegemônicas (desenvolvimento local, economia solidária, agroecologia, plataformas *wiki* de colaboração ilimitada, softwares livres, entre outras); a campanha em defesa do direito à educação; a luta a favor da reforma política e o combate à corrupção. No plano internacional, a ABONG esteve presente em todas as conferências da ONU e é membro do Comitê Organizador do Fórum Social Mundial.

A grande maioria das ONGs foi estabelecida a partir de doações de agências de cooperação internacional de caráter não governamental e, como consequência, muitas delas dependem substancialmente de financiamentos externos. Essa dependência as tornou extremamente vulneráveis à valorização da moeda brasileira verificada em meados da década de 1990, resultante do chamado Plano Real. Assim, por exemplo, as associadas da ABONG sofreram uma redução média de 30% em seus orçamentos nos quatro anos seguintes à implantação do Plano (GARRISON, 2000: 33). A sua vulnerabilidade também se deve às consequências das forças neoliberais que visam desmanchar qualquer movimento em busca da regulação do mercado. Disso resultou a resignificação do termo ONG, agora transformado em terceiro setor, despolitizado e integrado à lógica da eficiência capitalista, a diminuição do apoio da cooperação internacional, doravante mais voltada para uma “solidariedade de resultados” do que uma “solidariedade política”, bem como sucessivas tentativas de criminalização das ONGs, por meio de CPIs e de sistemáticas campanhas de denúncia nos grandes meios de comunicação (DURÃO, 2007).

A complexificação das temáticas abordadas pelas ONGs as tem levado a procurar maior integração e colaboração entre si e com os movimentos sociais. Entre as razões que motivam essa aproximação pode-se mencionar a necessidade de definir identidades comuns em torno de questões específicas, o aprimoramento das ações como resultado de troca de experiências, a acumulação de forças para efetivamente influir nos processos de transformação e a construção coletiva de pautas e propostas para as políticas públicas. Daí

(CONSEA), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), o Conselho das Cidades, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH).

resultou a criação de múltiplas redes e fóruns em torno de temas específicos²⁴⁸ como, por exemplo, o orçamento público, o monitoramento das IFIs, a reforma agrária, os direitos humanos, a reforma política, o desenvolvimento sustentável e a Amazônia, dentre tantos outros.

Os movimentos sociais e as ONGs criam novos espaços políticos pois sua experiência conduz a novas relações com o espaço público. Passando a fazer política de outra forma (pesquisando, mobilizando, formando, denunciando) e em outros lugares (na fábrica, nas instituições públicas, nos conselhos, nos meios de comunicação, no sindicato, nas igrejas, nas ruas), os sujeitos dos movimentos sociais e das ONGs passam por uma experiência decisiva que permite captar sua prática como aquisição e produção de conhecimentos que tendem a ser ampliados e redefinidos pela própria prática e sua dinâmica. Vê-se, pois, que da forma como os entendemos, os movimentos sociais e as ONGs²⁴⁹ se encaixam no modelo-tipo de intervenção da solidariedade ampliada, pois lutam por redistribuição e por reconhecimento, a partir de uma ampliação da esfera pública. Essas organizações e esses movimentos não são sinônimos da categoria acética e apolítica do terceiro setor ou de práticas associativas; elas são indissociáveis da ideia de transformações sociais profundas, do sujeito coletivo que persegue o objetivo de implementar, impedir ou reverter mudanças sociais substantivas²⁵⁰. Em última instância, as lutas desses movimentos têm por objetivo uma renovada democracia e, conseqüentemente, uma nova cidadania.

²⁴⁸ A título de ilustração, mencionam-se as seguintes redes e fóruns: Inter-Redes; Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP), Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Articulação de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), Campanha Nacional pela Educação, Fórum da Amazônia Oriental (FAOR), Fórum Brasil do Orçamento (FBO), Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), Inter-redes Direitos e Política, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, Movimento Nacional dos Direitos Humanos (MNDH), Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras (CONAQ), Associação Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLBTT), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e Fórum Nacional de Reforma Agrária (FNRA).

²⁴⁹ Lembramos, conforme definimos na página 179, que nesta tese, entendemos “ONGs” como um conjunto de entidades sem fins lucrativos – pequeno diante no número total de organizações privadas sem fins de lucro – que se distingue das demais, pois possui dimensão política: surgiu opondo-se à ditadura militar e posteriormente se consolidou na luta pela universalização dos direitos e pela democratização da democracia. Essas organizações compõem o chamado “campo democrático e popular” e lutam para combater todas as formas de opressão.

²⁵⁰ Aqui apresenta-se um sério desafio para a teoria social de como diferenciar e conceituar essas organizações de outras organizações e práticas da sociedade civil que tanto podem ser comunitárias como beneficentes, religiosas ou profissionais ou, ainda, aquelas que atuam na defesa de interesses privatistas e, inclusive, na limitação dos direitos e na promoção da violência.

4.4.3 O risco de “eclipse da ‘vontade geral’”

Contudo, a conquista da nova cidadania requer uma instância de mediação capaz de fazer a síntese entre o predomínio da “vontade geral” e a conservação do que Coutinho (2000: 37) chama de pluralismo, isto é, o reconhecimento da autonomia e da diversidade dos múltiplos sujeitos coletivos, bem como da divisão de poder por meio de sua descentralização.

No entender de Nogueira (2003), a complexificação das sociedades modernas leva inevitavelmente a sua fragmentação, pois espelha uma situação multifacetada, complexa e despojada de centros organizacionais. Ela não tem, portanto, um projeto político capaz de converter as múltiplas demandas sociais em estratégia de poder. O autor não acredita que os interesses particulares livremente explicitados facilitarão a recomposição do país e nem acredita serem os movimentos sociais e as ONGs, sozinhos, capazes de corrigir injustiças. Essa limitação tem facilitado o avanço das forças neoliberais em busca de pôr a serviço das elites, ou pelo menos neutralizar, os resultados de socialização da política: é o que Coutinho (2000: 13) batiza de “risco de eclipse da ‘vontade geral’”.

A desmoralização do Congresso Nacional permanece na década 2000 devido à corrupção, ao nepotismo, à defesa de interesses corporativos e particularistas e à utilização da política como balcão de negócios (o foco está na vantagem do parlamentar em negociar seu voto). Talvez tenha ganhado mais densidade diante da constatação de que o partido que se avaliava seria portador de mudança, o Partido dos Trabalhadores (PT), sucumbiu à prática da velha política clientelista e corrupta. Assiste-se, assim, a renovação de processos de despolitização da política e de apatia social. Conforme destaca Caccia Bava (2008: 4),

Uma coisa leva à outra, gerando um círculo vicioso. A política instrumental descarta as necessidades públicas, reforça o jogo dos interesses privados e engessa as expectativas da sociedade, que, engolfada por essa lógica perversa, já não consegue mais pensar as transformações sociais.

Além disso, como vimos com Bauman (2000, 2001) e as consequências da modernidade líquida, o presente está marcado por dramática determinação: a natureza transnacional e policêntrica da atual ordem mundial põe em xeque os fundamentos do Estado e da política. Já não é mais possível fazer política, organizar a vida institucional e governar como antes. Sem base territorial para a tomada de decisões e efetivação de mecanismos de controle e de regulação, o Estado e o espaço político são cada vez mais ameaçados pelas justiça emergentes, quer nos espaços infraestatais, quer nos espaços supraestatais: nos primeiros, viabilizam-se por meio da “contratualidade informal” e, nos segundos, por conglomerados empresariais, instituições financeiras, entidades não governamentais e

movimentos representativos de uma sociedade civil supranacional. Com isso, dilui-se o direito objetivo, válido para todos e fundado na força comum, e exacerbam-se os direitos subjetivos sustentados pela energia de cada um; perde força até mesmo a própria ideia de “interesse geral” como horizonte e vetor capaz de integrar e harmonizar os distintos interesses específicos (NOGUEIRA, 1998).

Ao mesmo tempo, a constante militância dos movimentos sociais e das ONGs, nos âmbitos nacional, regional e global, pode impulsionar a disseminação de espaços de subpolítica, na conceituação de Beck (2003), de éticas alternativas que, pelos interstícios do sistema internacional, pode lutar por uma democracia global em diferentes espaços de soberania. De todo modo, como lembra Nogueira (2003), será preciso estabelecer quais sujeitos se encarregarão dessa operação e abrir a discussão sobre uma nova forma de fazer política cosmopolita. De algum modo, o avanço da globalização e suas dramáticas consequências trazem consigo uma valorização inédita do institucional, do político e da catástrofe anunciada. Os analistas que recuperam a dimensão histórica dos processos atuais apostam em ampla mobilização social, em transformações profundas, mas não constroem a narrativa da sociedade futura. O que virá depois disso?

Abre-se um período de disputas e negociações no qual o papel dos movimentos sociais e das ONGs do campo democrático é fundamental: o desafio é o de construir um consenso político para realizar reformas de novo tipo, estruturais, cujo objetivo seja a progressiva construção de uma nova lógica de acumulação e de investimento, não mais centrada na busca do lucro e na satisfação do consumo puramente privado, mas no crescimento do bem-estar social e dos consumos coletivos. Isso demanda modificações no estatuto da propriedade, que levem a um efetivo controle público (não necessariamente estatal) dos setores-chave da economia; trata-se de fazer com que o setor público se torne hegemônico. Isso significa, também, maior controle público da máquina do Estado pelas forças da sociedade.

É no âmbito dessas tensões que se desenvolvem as parcerias entre organizações governamentais e empresas privadas no Brasil: de um lado, o projeto neoliberal de desmanche dos direitos e de construção de uma sociabilidade em torno da responsabilidade. De outro, as forças emancipatórias dos movimentos sociais e das ONGs que lutam por uma nova solidariedade, uma solidariedade que contempla demandas tanto por redistribuição como por reconhecimento, no âmbito de soberanias nacionais mas, também, regionais e globais. As perguntas que nos fazemos agora é como essas tensões se refletem na atuação das empresas? Como os grandes empresários, isto é, os que têm peso na formação da agenda das PPPs no Brasil, atuam para enfrentar a ameaça à coesão social que representa a generalização da

incerteza, da insegurança e da instabilidade? Com o intuito de responder as essas indagações, no próximo capítulo, apresentamos um retrato – construído a partir dos dados mais recentes disponíveis – da atuação das empresas que se associam a entidades governamentais para desenvolver seus projetos sociais no país. Buscou-se traçar o perfil (ou vários perfis) desse atendimento, isto é, apreender o que fazem essas empresas, como fazem, a quem atendem e porque motivos atuam, entre outras questões.

5. Interpretando os números: um retrato da atuação das grandes empresas que realizam parcerias com entidades governamentais para combater a pobreza no Brasil

“Cresce nos últimos anos o envolvimento do setor privado na área social, e modifica-se o conteúdo dessa participação. Em paralelo à postura filantrópica tradicional, as empresas vão assumindo, gradativamente, novas responsabilidades sociais. A despeito dos méritos da filantropia, começa a ser difundida a ideia de que o sentimento humanitário, ainda que essencial, não é suficiente para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social. São necessários, simultaneamente, maior compromisso e atuação mais agressiva e mais bem estruturada”.

Anna Peliano e Enid Rocha A. Silva (2001)

A relevância deste capítulo – que apresenta dados inéditos, pois ainda não divulgados –, é que permite descortinar o comportamento das grandes empresas que celebram parcerias com o poder público para realizar, em caráter voluntário, suas atividades sociais. Assim, segundo a tabulação especial disponibilizado pela IPEA para fins desta pesquisa, em 2004, o país contava com 4.469 empresas privadas com mais de 500 empregados, dentre as quais, 4.193 empresas – o equivalente a 93,8% do total –, realizavam voluntariamente ações sociais para a comunidade e, destas, 3.324, ou seja, 79,3%, declaravam ter selado parcerias com organizações governamentais para desenvolver suas atividades sociais. Em outras palavras, a absoluta maioria do setor empresarial de grande porte do país que atua na área social se associa, de alguma forma, a entidades públicas dos três níveis de governo para poder atender comunidades carentes.

Como destacamos na introdução desta tese, os resultados da tabulação especial não permitem aprofundar diretamente o significado dessa parceria (i. é, em que consiste, com que tipo de organizações governamentais é celebrada, quais seus formatos), uma vez que esse não era o propósito do levantamento do IPEA. Contudo, os dados disponibilizados nos possibilitam traçar um perfil de atuação dessas empresas que complementa, de forma bastante interessante, as reflexões que desenvolvemos nos capítulos anteriores. Assim, a partir do referencial analítico proposto por Kingdon (1984) e adaptado por Carvalho et al. (2006),

identificaremos que problemas sociais buscam enfrentar e com que estratégias de ação; quais as motivações que as levam a fazer doações ou promover projetos sociais; que ideias e percepções os empresários têm sobre sua atuação na área social.

Apresentam-se, a seguir, os principais resultados referentes ao perfil de atuação dessas 3.324 empresas. Convém registrar que as respostas ao questionário fechado da pesquisa nem sempre são excludentes, isto é, uma mesma empresa pode atender simultaneamente a crianças e jovens, realizar ao mesmo tempo atividades de assistência social e de educação ou indicar várias motivações para fazê-lo, por exemplo. Dessa forma, em muitas das tabelas aqui apresentadas, o número de empresas e as percentagens indicadas não devem ser somados. Destaque-se, ainda, que os títulos das tabelas mantêm correspondência com as perguntas contidas no questionário da pesquisa.

5.1 Problemas sociais que as empresas buscam enfrentar: áreas de atuação e clientela atendida

A prioridade é para o atendimento de crianças na área de educação. Com efeito, os dados revelam ser as atividades educacionais voltadas para o grupo infantil, de longe, as mais realizadas pelas grandes empresas parceiras dos governos, no Brasil: 76% delas declararam apoiar ações nas áreas de educação e alfabetização e 74% informaram atender crianças (ver *Tabelas 5.1 e 5.2*). É interessante notar, conforme revela um estudo de autoria de Peliano e Silva (2001), que as ações empreendidas na área da educação referem-se, sobretudo, a promoção de programas de alfabetização e de capacitação de professores e alunos, a produção e distribuição de material didático e a doação de materiais e de equipamentos. Ou seja, trata-se, essencialmente, de atividades que complementam, e não substituem, o ensino público obrigatório.

O destaque para a educação é também encontrado nos Censos realizados pelo Grupo de Institutos, Empresas e Fundações (GIFE) com seus associados para o biênio 2005 e 2006 (GIFE, 2006a, 2006b). Segundo registra o GIFE (2006b: 14), a educação é a área considerada prioritária:

Das 60 instituições que deram informações sobre suas áreas de atividade, 55 executam ou financiam projetos na área de educação, 26 executam projetos próprios, 13 financiam terceiros e 16 fazem as duas coisas. Do total, 34 indicaram o valor de seus investimentos em educação, que somaram cerca de 124 milhões de reais em 2005, ou seja, 28% dos investimentos sociais relatados. Estima-se que o investimento total deva ser de pelo menos o dobro desse valor.

Ainda de acordo com os resultados do levantamento, os esforços se concentram no ensino fundamental por meio de atividades de formação de professores e de complementação da educação regular (promoção de oficinas arte, reforço escolar, aceleração do aprendizagem, doação de materiais didáticos, instalação de bibliotecas e laboratórios, doação de bolsas de estudos).

Tabela 5.1 – Para quais finalidades se dirigiram as atividades sociais ou doações realizadas pelas empresas em 2004?

Áreas de atuação	Número de empresas	%
Educação e alfabetização	2.529	76
Desenvolvimento comunitário e mobilização social	1.946	59
Assistência social	1.822	55
Cultura	1.516	46
Qualificação profissional	1.443	43
Alimentação e abastecimento	1.414	43
Meio ambiente	1.389	42
Saúde	1.356	41
Esporte	1.006	30
Lazer e recreação	891	27
Segurança	635	19
Desenvolvimento urbano	336	10
Defesa de direitos	309	9
Desenvolvimento rural	203	3
Outras finalidades	827	25
Total de Referência	3.324	

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

Tabela 5.2 – Quais os grupos da comunidade que se beneficiaram das atividades sociais ou doações realizadas para a comunidade em 2004?

Clientela	Número de empresas	%
Criança	2.462	74
Comunidade em geral	1.883	57
Jovem	1.789	54
Adulto	1.730	52
Idoso	972	29
Pessoa com deficiência	917	28
Família	814	24
Mulher	658	20
Portador de doenças graves	344	10
População negra	81	2
População indígena	31	1
Outros	344	10
Total de Referência	3.324	

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

Uma iniciativa que expressa claramente a prioridade conferida pelo setor empresarial à ampliação do acesso a educação de qualidade é a do movimento Todos pela Educação²⁵¹, lançado em setembro de 2006. O lema é o da parceria entre os diversos setores da sociedade – organizações não governamentais, gestores públicos, profissionais da área de comunicação, educadores e iniciativa privada – para garantir o direito a educação de qualidade para todas as crianças e jovens brasileiros. O movimento acredita que a educação é a base do desenvolvimento sustentável, mas que infelizmente esse não é o entendimento da absoluta maioria da população brasileira. Isso foi constatado, em 2006, por pesquisa realizada pelo IBOPE e encomendada pelo movimento que revelou que a educação ocupava apenas o sétimo lugar entre as prioridades dos brasileiros. Entre os entrevistados, somente 15% apontaram a educação como a área em que o país enfrentava seus mais sérios problemas e que, portanto, merecia mais atenção (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2007: 30). Daí a conclusão de ser preciso promover ampla sensibilização da sociedade em torno do tema.

O Todos pela Educação é uma iniciativa, fundamentalmente impulsionada por personalidades do mundo da responsabilidade social empresarial brasileira²⁵², que busca

²⁵¹ Para mais informações, consultar o site: <http://www.todospelaeducacao.org.br>.

²⁵² Milú Villela (Itaú e Itaú Cultural), Jorge Gerdau Johannpeter (Grupo Gerdau e Instituto Gerdau), Viviane Senna (Instituto Ayrton Senna), José Roberto Marinho (Organizações Globo e Fundação Roberto Marinho), Sérgio Amoroso (Grupo Orsa e Fundação Orsa), Ricardo Young (Yázigi Internexus e Instituto Ethos), Denise Aguiar (Fundação Bradesco), Pedro Moreira Salles (Unibanco), Luiz Norberto Pascoal (Grupo DPaschoal, Fundação Educar DPaschoal), entre outros.

promover uma mobilização nacional em torno de consensos e metas. O horizonte temporal é o de 2022, ano da comemoração do bicentenário da Independência do Brasil²⁵³. Até lá, o movimento almeja que o país conquiste uma educação básica de qualidade equivalente a dos países desenvolvidos e, para tanto, adotou como estratégias de ação: a sensibilização para o tema, o fomento ao debate e a formação de agendas locais de acompanhamento da política pública. As principais organizações responsáveis pela política pública de educação do país, a saber, o Ministério da Educação (MEC), o Conselho de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) aderiram ao movimento. A parceria é tão estreita que o MEC, no bojo de seu Plano de Desenvolvimento pela Educação (PDE), lançou o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”²⁵⁴. Para o monitoramento público do Plano, o Ministério criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que mostra as condições de ensino do Brasil. Atualmente, o país apresenta nota em torno de 4, numa escala de 10, e até 2022 deverá elevar-se para 6, estágio alcançado pelos países desenvolvidos. A força da ideia de parceria público-privada no campo da educação fica evidente quando o Ministério da Educação registra no seu portal (<http://portal.mec.gov.br>) que, para cumprir as metas previstas no Plano,

É necessária a participação da sociedade. Tanto é que ex-ministros da Educação, professores e pesquisadores de diferentes áreas do ensino foram convidados a contribuir para a construção do plano. Para se resolver a enorme dívida que o Brasil tem com a educação, o PDE não pode ser apenas um projeto do governo federal. Tem que ser um projeto de todos os brasileiros.

O Todos pela Educação busca fortalecer a política pública e, nesse contexto, promove a parceria entre empresas privadas e entidades governamentais como forma de ampliar a atuação do Estado para as cinco metas propostas pederem ser alcançadas no prazo previsto. Entretanto, a tônica principal do movimento está essencialmente articulada em torno das necessidades do mercado e não no entendimento de que a educação é, antes de tudo, direito

²⁵³ O Todos pela Educação tem cinco metas, a saber: Meta 1 – Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola. Até 2022, pelo menos 98% das crianças e jovens dessa faixa etária deverão estar matriculados e frequentando a escola; Meta 2 – Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos. Até 2010, pelo menos 80%, e até 2022, 100% das crianças deverão apresentar as habilidades básicas de leitura e escrita até o final da 2ª série do ensino fundamental; Meta 3 – Todo aluno com aprendizado adequado à sua série. Até 2022, pelo menos 70% dos alunos deverão ter aprendido o que é essencial para a sua série. Pelo menos 70% dos alunos da 4ª e da 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio devem ter desempenhos superiores a 200, 275 e 300 pontos, respectivamente, na escala de português do SAEB, e superiores a 223, 300 e 350 pontos na escala de matemática; Meta 4 – Todo aluno com ensino médio concluído até os 19 anos. Até 2022, pelo menos 95% dos jovens brasileiros de 16 anos deverão ter completado o ensino fundamental e pelo menos 90% dos jovens brasileiros de 19 anos deverão ter completado o ensino médio; Meta 5 – Investimento na educação ampliado e bem gerido. Até 2010, mantendo até 2022, o investimento público em educação básica deverá ser no mínimo de 5% do PIB.

²⁵⁴ A esse respeito, ver o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

do cidadão. Conforme destaca o empresário Jorge Gerdau Johannpeter (2007)²⁵⁵, umas das principais lideranças do movimento:

O desafio do Brasil é colocar a educação na pauta prioritária de governos e cidadãos. Somente dessa forma os brasileiros se tornarão verdadeiramente independentes. Pessoas com educação de qualidade são mais empreendedoras, competitivas, têm maior capacidade de articulação, cumprem contratos, são menos corruptas, constroem um ambiente de confiança mútua. Pessoas mais educadas geram mais prosperidade. E é disso que o Brasil precisa.

E mais: defende-se que a universalização de uma educação de qualidade passa, sobretudo, pela melhoria da gestão. Por isso são necessários metas e sistemas de acompanhamento. Ainda citando Johannpeter (Op. cit.):

Essa visão de metas que o movimento incorpora representa um marco importante. Influenciado pela cultura da medição, que permite um gerenciamento eficaz de causa e efeito, o Todos pela Educação estabelece um eficiente padrão de gerenciamento, garantindo um plano de ação consistente, sempre com as correções necessárias.

Para os diferentes níveis de governo, a parceria com o movimento interessa, não somente porque contribui para fortalecer o tema da educação em função do peso econômico e político dos parceiros, mas também porque se trata de aliado que pouco tensiona o poder executivo. Bom exemplo dessa cumplicidade diz respeito ao volume de recursos considerados necessários para o setor. O MEC, assim como o movimento, contenta-se com um mínimo de 5% do PIB, enquanto o acordado na lei que define os rumos da educação para a década de 2000, o Plano Nacional de Educação (PNE)²⁵⁶, é de 7% do PIB.

Segundo destaca Sergio Haddad, em artigo publicado no *Le Monde Diplomatique* Brasil, em maio de 2008, os problemas da educação no Brasil são conhecidos e bem documentados. Além disso, existem dois grandes consensos entre os preocupados com o desenvolvimento do país: a importância da educação para a construção de uma sociedade justa, democrática e sustentável e a insuficiência do sistema público de ensino em garantir educação com qualidade para todos. Ou seja, todos estão de acordo no ponto de chegada; a questão está nos caminhos escolhidos para se chegar lá.

Se é bem verdade que o Todos pela Educação vem desempenhando importante papel para dar visibilidade à educação e, para tanto, vem também incentivando as parcerias público-privadas (PPPs) e lutando para aumentar os recursos públicos destinados ao setor²⁵⁷, é

²⁵⁵ Artigo publicado na Folha de São Paulo, Caderno Dinheiro, p. B5, 14 out. 2007.

²⁵⁶ Lei nº 10.172, de 10 de janeiro de 2001.

²⁵⁷ O Todos pela Educação participou de inúmeras articulações que visaram acabar com a Desvinculação de Receitas da União (DRU), instrumento legal que permite ao governo federal “desvincular” 20% dos recursos da educação e destiná-los para outras atividades, especialmente o pagamento da dívida. Segundo informações do

também verdade que o movimento ainda discute pouco os diversos fatores estruturais que contribuem para explicar o péssimo desempenho do Brasil no campo educacional. Conforme ressalta Haddad nesse mesmo artigo, “só haverá democracia educacional se houver democracia social”. Ou seja, para tornar a educação de qualidade um bem público universal é preciso enfrentar questões, tais como: (i) as desigualdades regionais, sociais e de raça/etnia que acabam sendo reproduzidas pelo atual sistema de ensino, pois ele não dispõe de parâmetros mínimos comuns; (ii) as precárias condições de vida de grande parte dos alunos, comprometendo seriamente seu processo de aprendizagem; (iii) a insuficiente formação dos professores e sua baixa remuneração; (iv) a inexistência de mecanismos de exigibilidade do direito; (v) a insuficiente participação social no sentido do envolvimento da sociedade, em processos locais, regionais e nacionais, de discussão de causas e soluções das questões referentes à educação.

Outra crítica a ser feita ao movimento é seu distanciamento em relação a processos e atores coletivos articulados em torno do conceito da educação como direito. No começo da década de 2000 foi produzido um acordo nacional em torno da Lei que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigor para os próximos dez anos. A pergunta que se faz é por que razões esse Plano, que representa o marco legal da política educacional no Brasil, com suas diretrizes e metas, não constitui o principal instrumento de articulação do movimento que sequer o menciona? Por que o Todos pela Educação não busca dialogar com atores que há anos vêm lutando para promover a educação inclusiva, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação?

Vê-se, pois, existirem avanços e desafios em relação à aliança entre governo e setor empresarial para alcançar uma educação pública de qualidade para todos. Se por um lado o tema ganha mais visibilidade e transparência e, aos poucos, vai se constituindo em demanda concreta da sociedade, por outro, da forma como vem sendo realizada não contribui para fortalecer a noção de direito e de Estado de Direito: passam a valer mais os resultados de uma “contratualidade informal” do que aqueles oriundos do pacto democrático.

Embora a maioria das ações das grandes empresas que realizam parcerias com o setor governamental aconteça no campo da educação, a *Tabela 5.1* também mostra que as áreas de desenvolvimento comunitário e mobilização social, bem como de assistência social são

próprio movimento, desde a criação da DRU, em 1998, até 2007, mais de R\$ 43 bilhões teriam deixado de ir para a educação em função desse mecanismo (ver Boletim Todos pela Educação, nº 15, set. 2007). O movimento também questiona a proposta de Reforma Tributária cujo objetivo é acabar com o salário educação.

mencionadas por mais da metade das empresas. Tais atividades provavelmente destinam-se, em sua grande maioria, à comunidade em geral (*Tabela 5.2*). Peliano e Silva entendem que as grandes empresas, no geral, têm a percepção de que desenvolvimento comunitário e assistência social são categorias semelhantes. Segundo as autoras (2001: 58):

A metade das empresas enquadra uma mesma ação em assistência e em desenvolvimento comunitário. No campo exclusivo da assistência social, costumam reunir doações eventuais e o apoio a creches. Porém, se as doações são dirigidas a algum projeto mais estruturado, podem ser consideradas, simultaneamente, como desenvolvimento. Por sua vez, no desenvolvimento comunitário incluem-se várias atividades, dependendo da percepção do entrevistado: doações eventuais/assistenciais (por exemplo, doação de uniforme), apoio a atividades comunitárias diversas (como cessão de ônibus) e projetos próprios mais estruturados (por exemplo, manutenção de uma escola na empresa). Essa dificuldade de distinguir assistência de desenvolvimento comunitário pode ser, em parte, atribuída a resistências que as empresas, especialmente as maiores, têm em assumir que realizam atividades assistenciais. Tal fato ocorre, porque há o entendimento, muito frequente, de que assistência “é aquilo que não muda nada” o que, em muitos casos, tem levado as empresas a registrarem as ações de natureza assistencial como ações de desenvolvimento comunitário.

Cerca da metade das empresas (46%) informou atuar no campo cultural. Como será visto mais adiante, parte desse atendimento é impulsionado por incentivos fiscais, especialmente os provenientes da Lei Rouanet²⁵⁸ e da Lei do Audiovisual²⁵⁹, que correspondem a mecanismos de abatimento do imposto de renda das pessoas jurídicas que investem na área da cultura. Segundo dados do Ministério da Cultura, entre 2000 e 2005, os recursos captados por meio da Lei Rouanet aumentaram em 44% passando de R\$ 289 milhões no começo da década para R\$ 706 milhões cinco anos depois²⁶⁰.

Os dados das *Tabelas 5.1* e *5.2* apontam, ainda, que em torno de 40% das empresas realizaram, em caráter voluntário, ações sociais nas áreas de qualificação profissional, alimentação, meio ambiente e saúde. Os públicos atendidos também apresentam certa diversidade: para além da criança e da comunidade em geral, recebem atenção adultos, idosos, pessoas com deficiência, família etc. Assim, a observação do que é feito pelas empresas revela que, apesar de perfil de atuação predominantemente educacional voltado para o grupo infantil, encontra-se diversificação de ações que provavelmente reflete, como será visto mais adiante, o atendimento das múltiplas demandas das comunidades que habitam na redondeza das empresas e que batem às suas portas pedindo ajuda.

²⁵⁸ Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.

²⁵⁹ Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993.

²⁶⁰ A este respeito, consultar: Aquarela do Brasil. Revista Desafios do Desenvolvimento, ano 4, nº 30, jan. 2007, pp. 47 a 51.

5.2 Estratégias de ação das empresas

5.2.1 O atendimento é institucional, frequente e tende a crescer

Para todos os dirigentes desse segmento empresarial, a realização de atividades de combate à fome e à pobreza faz parte da estratégia da empresa, conforme pode ser observado na *Tabela 5.3*. Em 55% dos casos, essa atuação é institucionalizada por meio de documento ou de orçamento próprio. Para os demais, o envolvimento no campo social, embora considerado fundamental para o negócio, não está formalizado.

Como será visto mais adiante, não são questões relacionadas ao desempenho financeiro das empresas as consideradas como prioridade imediata para atuar no social. Até porque, até o momento, não existe qualquer mecanismo de cálculo confiável que permita quantificar o impacto do investimento social privado na lucratividade dos negócios (RODRIGUES, 2005). São várias as razões que levam os empresários a considerar os investimentos sociais como ação integrante da empresa: a busca por uma política de boa vizinhança com a comunidade que a circunda, a melhoria da imagem da empresa e a satisfação de seus empregados, entre outras.

Tabela 5.3 – Realizar ações sociais faz parte da estratégia da empresa?

Atividade estratégica	Número de empresas	%
Sim, constando de documento ou orçamento próprio	1.842	55.4
Sim, mas não consta de documento nem tem orçamento próprio	1.478	44.5
Não	0	0
Não sabe/Não respondeu	4	0.1
Total	3.324	100

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

Outro dado interessante refere-se à divulgação do que é feito. Diante do entendimento generalizado de que atuar na área social é relevante para os negócios, a absoluta maioria das empresas (69%) torna público o que faz (ver *Tabela 5.4*). Ainda que a metodologia adotada pelo IPEA não possibilite identificar quais os mecanismos de divulgação utilizados, o Censo realizado pelo GIFE (2006a: 110 a 112) aponta algumas pistas: segundo o levantamento, os principais meios de divulgação são a internet, a assessoria de imprensa, publicações

impresas, eventos, boletins eletrônicos, campanhas de marketing e publicidade, e listas de e-mail.

Tabela 5.4 – A empresa divulgou a ação social que realizou em 2004?

Divulgação	Número de empresas	%
Não	974	29,3
Sim	2.302	69,3
Não sabe/Não respondeu	48	1,4
Total	3.324	100

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

Note-se, contudo, que cerca de 30% das empresas declaram não divulgar o realizado. No geral, entre as razões alegadas para não tornar públicas suas atividades sociais, pode-se destacar: aproveitar todo o recurso disponível para ações finalísticas, impedir incremento da demanda das comunidades e reduzir gastos, pois o custo da divulgação é elevado. Peliano e Silva (2001) complementam a análise ressaltando que muitas empresas declaram temer que, ao associarem os projetos que realizam para a comunidade a algum tipo de estratégia de comunicação, a sociedade interprete a atuação social apenas como objetivo para promover marcas e produtos. As empresas temem, ainda, passar para a sociedade a imagem de que buscam se promover à custa de um problema social. Já outras consideram sua atuação social ainda pequena ou muito fragmentada, dificultando a divulgação.

Além de atendimento institucionalizado e amplamente divulgado, observa-se, entre as grandes empresas que declaram realizar parcerias com governos para atuar no social, o hábito de promover ou patrocinar atividades sociais nãoobrigatórias para o atendimento de comunidades mais carentes. Com efeito, 86% delas informam atuar habitualmente (ver *Tabela 5.5*).

Tabela 5.5 – Com que frequência a empresa realiza atividades sociais?

Frequência	Número de empresas	%
Habitualmente	2.857	86
Eventualmente	467	14
Total	3.324	100

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

Infelizmente, os dados não permitem desagregar, por porte da empresa, o volume de recursos aplicados por elas. Porém, sabe-se, por meio de outros estudos, que no geral os valores aplicados pelas grandes empresas representam menos de 1% das receitas brutas (PELIANO; SILVA, 2001; TORRES; MANSUR, 2008). Esse nível de comprometimento não é muito distante do observado em países em desenvolvimento. Segundo Rodrigues (2005), no Reino Unido, na década de 1990, as doações das empresas giravam em torno de 0,8% do lucro bruto. Nos Estados Unidos, campeão da filantropia empresarial, esse percentual já chegava a 2% no final dos anos de 1980²⁶¹. Trata-se, portanto, em termos relativos, de montantes que comprometem marginalmente os rendimentos das empresas. Provavelmente, em parte, seja por isso que a grande maioria dos empresários não interrompe suas atividades sociais e pouco recorre aos incentivos fiscais governamentais para financiar seu investimento social. Com efeito, segundo os resultados do levantamento do IPEA, somente 22% das empresas de maior porte informaram ter utilizado deduções previstas no Imposto de Renda Pessoa Jurídica para custear suas ações sociais (ver *Tabela 5.6*). A maior parte das empresas informa ter obtido deduções fiscais porque investiu em patrocínios de caráter cultural e artístico ou porque aplicou recursos no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA). Em outras palavras, as atividades ou os projetos de caráter social implementados por esse segmento empresarial, de forma geral, independem dos recursos estatais: não são os subsídios governamentais que estimulam a atuação das empresas nesse campo.

Essa observação é importante na medida em que revela que um tipo de parceria público-privada, a do financiamento governamental de iniciativas privadas por intermédio de deduções fiscais, tem peso pequeno quando se trata da promoção de ações sociais por parte do setor empresarial. Provavelmente esse resultado se deve muito mais à inadequação dos mecanismos existentes do que a uma decisão dos empresários, haja visto que no campo da cultura esses instrumentos são crescentemente utilizados. Como será observado mais adiante, cerca da metade dos empresários que realizam ações sociais e declaram celebrar parcerias com entidades governamentais para tal entende que sua atuação aumentaria em decorrência de mais incentivos governamentais.

²⁶¹ Registre-se que os dados citados para os Estados Unidos e o para Reino Unido devem ser considerados somente como referência, pois não podem ser diretamente comparados com os do Brasil. Isso porque são obtidos por metodologias de cálculo diferentes. E mais: nos países desenvolvidos, a filantropia empresarial é fortemente incentivada pelo Estado, o que não é o caso do Brasil.

Tabela 5.6 – A empresa utilizou deduções permitidas pela legislação do imposto de renda para realizar as atividades sociais?

Utilização de isenções fiscais	Número de empresas	%
Não	2.447	73,6
Sim	734	22,1
Não sabe/Não respondeu	143	4,3
Total	3.324	100

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

Na medida em que as empresas consideram a atuação no social estratégica e que os recursos alocados ainda são poucos, não surpreende que a maioria absoluta delas, 76%, informou que pretende não somente manter como ampliar suas atividades no futuro próximo (ver *Tabela 5.7*).

Tabela 5.7 – A empresa tem planos de ampliar os recursos e o atendimento social que vem desenvolvendo?

Ampliação	Número de empresas	%
Sim	2.539	76,4
Não sabe/Não respondeu	511	15,4
Não	274	8,2
Total	3.324	100

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

5.2.2 Uma política de boa vizinhança

A absoluta maioria das empresas (80%) atendeu as comunidades que habitam nas redondezas do negócio (ver *Tabela 5.8*). A busca de bom relacionamento com o entorno apareceu como traço marcante desse segmento empresarial. Segundo os resultados obtidos por Peliano e Silva (2001: 43), entre os diversos motivos dessa escolha destacaram-se, pela ordem: (i) o atendimento a reclamações e demandas locais; (ii) a facilidade no atendimento e no acompanhamento; (iii) a compensação a eventuais impactos gerados pela ação da empresa. No geral, o que se observou foi a intenção das empresas de melhor se integrar ao seu entorno e legitimar-se no espaço social em que se encontram instaladas.

Note-se que 29% das empresas atuaram em municípios onde elas não têm sede ou filial. Esse atendimento, que se estende para além do entorno geográfico, talvez esteja mais fortemente associado ao alcance da marca das empresas, isto é, empresas cujas marcas possuem abrangência nacional buscam também desenvolver uma atuação na área social que tenha visibilidade nacional. Outros estudos fazem-se necessários para verificar essa hipótese.

Tabela 5.8 – Onde foi realizada a ação social em 2004?

Localização	Número de Empresas	%
Em comunidades próximas à sede da empresa ou de suas filiais	2.661	80
Na própria empresa ou em suas filiais	1.082	33
Em outros municípios onde a empresa não tem sede, nem filial	973	29
Outros	804	24
Não sabe	163	5
Total de Referência	3.324	

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

O atendimento das grandes empresas na vizinhança aconteceu, predominantemente, por intermédio de dois mecanismos: doações de recursos para organizações sem fins lucrativos (58%) e apoio a projetos sociais desenvolvidos por elas (52%) (ver *Tabela 5.9*). É interessante notar que 39% das empresas doam recursos diretamente para comunidades carentes: embora não haja muitas informações sobre esse tipo de doação, pode-se emitir a hipótese de tratar-se de populações que habitam na redondeza da empresa e que batem às suas portas pedindo ajuda. Diante da importância outorgada pela empresa à sua relação de “boa vizinhança”, ela atende essas demandas com doações de recursos. Nesse particular, note-se, na *Tabela 5.10*, a preferência das empresas por doações de material ou equipamentos: 91% delas declaram recorrer a esse tipo de doação. Seguem-se as transferências em dinheiro praticadas por dois terços delas (67%). Pouco menos de um terço das empresas dizem atuar por intermédio de associações, federações ou confederações às quais pertencem. E, um quarto informa ter-se utilizado de entidade criada especificamente para realizar atividades sociais.

Tabela 5.9 – De que forma a empresa realizou atividades sociais ou fez doações em 2004?

Formas de operacionalização	Número de empresas	%
Doou recursos para organizações sem fins lucrativos	1.927	58
Criou e desenvolveu projetos sociais	1.712	52
Doou recursos diretamente para pessoas ou comunidades carentes	1.299	39
Realizou a ação social por intermédio de associações, federações ou confederações às quais a empresa pertence	982	30
Utilizou-se de uma entidade criada pela empresa para executar as ações sociais (instituto, fundação, associação, etc.)	820	25
Repassou recursos para o fundo dos direitos da criança e do adolescente	492	15
Outras formas	132	4
Total de Referência	3.324	

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

Tabela 5.10 – Que tipo de recursos foram utilizados pela empresa nas atividades sociais em 2004?

Recursos utilizados	Número de empresas	%
Doação de material ou equipamentos	3.016	91
Recursos financeiros	2.220	67
Prestação gratuita de serviços	1.241	37
Liberação de trabalhadores em horário de expediente	812	24
Cessão de espaço físico	785	24
Outros recursos	225	7
Total de Referência	3.324	

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

Os dados revelam, ainda, que a prática da parceria é exercida com diversas organizações, tais como organizações sem fins lucrativos (55%), outras empresas (31%) ou as comunidades atendidas (25%) (ver *Tabela 5.11*). Essa informação é confirmada por um estudo sobre alianças e parcerias realizado pela organização Aliança Capoava, que reúne entidades ligadas ao movimento da responsabilidade social empresarial²⁶². Segundo esta

²⁶² A Aliança Capoava foi criada, em 2002, pelas seguintes organizações: ASHOKA, AVINA, GIFE e Ethos. Tem por objetivo promover a reflexão sobre modelos e impactos de associações entre o setor empresarial e organizações da sociedade civil.

pesquisa, especialmente no mundo empresarial, “a intervenção social vem sendo compreendida cada vez mais como um processo – amplo e heterogêneo – de interdependência mútua entre instituições estatais, organizações da sociedade civil e corporações privadas” (ALIANÇA CAPOAVA, 2005: 11).

Pode-se apresentar como hipótese que o entendimento acerca da parceria assuma diversos formatos, desde doações de materiais a entidades filantrópicas ou comunidades até associações com outras empresas ou entidades governamentais para a execução de um projeto ou de uma política pública.

Tabela 5.11 – Com quais outras organizações a empresa fez parcerias em 2004?

Parcerias	Número de empresas	%
Organizações sem fins lucrativos	1.821	55
Empresas privadas	1.020	31
Comunidades atendidas	815	25
Outras parcerias	216	6
Total	3.324	

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

5.2.3 Um atendimento pouco especializado

Segundo dados da *Tabela 5.12*, o envolvimento das grandes empresas que celebram parcerias com instituições governamentais para a realização de atividades sociais é uma iniciativa majoritariamente de setores com pouca expertise nesse tema: a diretoria (45%), a área de recursos humanos (38%) ou os próprios proprietários do negócio (27%). Cerca de um quarto das empresas (23%) atua por intermédio de organização especialmente criada para esse fim. É interessante observar que em somente 8% das empresas a responsabilidade de implementar projetos voltados para comunidades mais carentes estava a cargo da área de comunicação social e 6% da de *marketing*. Esses dados podem revelar que a divulgação do que se faz é muito mais para melhorar a imagem da empresa e estabelecer boa relação com a vizinhança do que para aprimorar o desempenho financeiro dos seus negócios.

Note-se o quanto pequeno é o número de empresas que delega o atendimento social para um comitê de empregados: somente 4%. Esse dado mostra a participação marginal dos trabalhadores nas decisões sobre o que o setor empresarial faz.

Tabela 5.12 – Quem na empresa foi responsável pelas atividades sociais ou doações em 2004?

Área responsável	Número de empresas	%
Diretoria	1.487	45
Área de recursos humanos	1.256	38
Dono da empresa	908	27
Instituição criada pela empresa para esse fim (instituto, fundação, associação, etc.)	766	23
Área de relações com a comunidade	336	10
Área de comunicação social	261	8
Área de marketing	188	6
Comissão multidepartamental	151	5
Comitês dos empregados	149	4
Outros	968	29
Total de Referência	3.324	

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

As *Tabelas 5.13 e 5.14* mostram não ser negligenciável a participação dos empresários na direção de entidades comunitárias que executam projetos sociais (49%) ou em colegiados de políticas públicas (21%). Embora a participação não seja majoritária, permite que razoável número de empresários conheça as demandas das comunidades, especialmente daquelas que habitam nas redondezas do empreendimento.

Tabela 5.13 – Os dirigentes ou proprietários da empresa participam de conselhos ou da direção de entidades comunitárias que executam projetos sociais?

Participação dos dirigentes em conselhos ou entidades comunitárias	Número de empresas	%
Não	1.686	51
Sim	1.628	49
Não sabe/Não respondeu	10	0,3
Total	3.324	100

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

Tabela 5.14 – Os dirigentes da empresa participaram de conselhos ou comissões de políticas sociais com representantes do governo em 2004?

Participação dos dirigentes em colegiados de políticas públicas	Número de empresas	%
Não	2.583	78
Sim	709	21
Não sabe/Não respondeu	32	1
Total	3.324	100

Nota: São exemplos de conselhos ou comissões de políticas sociais: os conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Alimentação Escolar, da Criança e do Adolescente, de Emprego e Relações do Trabalho, entre outros.

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

De maneira geral, os dados da pesquisa revelam ser a decisão sobre as atividades sociais das empresas tomada por pessoas (proprietários, dirigentes ou responsáveis pela área de recursos humanos) que, na maioria das vezes, não se dedicam profissionalmente à realização de projetos sociais. Isso, associado à participação de alguns empresários na direção de entidades comunitárias, explicaria, em parte, a preferência do empresariado em realizar suas ações sociais por meio de doações a organizações sem fins lucrativos que executam projetos sociais ou, ainda, por meio de parcerias, com entidades governamentais, com empresas privadas ou com as comunidades atendidas.

Segundo Peliano e Silva²⁶³, a falta de uma atuação mais profissionalizada na realização de atividades sociais por parte das grandes empresas faz com que elas não elaborem diagnósticos mais aprofundados sobre os problemas sociais locais; não planejem as atividades realizadas; não preparem orçamentos formalizados e com fontes específicas – as empresas não conhecem os valores exatos aplicados. E mais: no geral, não existe uma estrutura administrativa própria para a implementação dos projetos sociais.

As empresas parecem estar pouco interessadas em mensurar os resultados de sua intervenção. Com efeito, a grande maioria delas (70%) declarou não avaliar, pelo menos de forma sistemática e documentada, as atividades sociais que promove (ver *Tabela 5.15*). E mais: dentre as que dizem avaliar, na maior parte dos casos a avaliação é feita pela própria empresa.

Tabela 5.15 – Existem avaliações documentadas sobre a ação social que a empresa realizou em 2004?

Avaliação	Número de empresas	%
Não	2.332	70
Sim	863	26
Não sabe/Não respondeu	129	4
Total	3.324	100

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

Segundo Peliano (no prelo), entre os muitos fatores que poderiam contribuir para este fenômeno, destacam-se como hipóteses:

- (i) a percepção de que não é necessário investir tempo e recursos para a avaliação porque informalmente as empresas conhecem o que acontece na ponta com suas atividades sociais;
- (ii) a percepção de que os recursos investidos nas ações sociais são pequenos e a atuação é recente e, portanto, não há resultados a medir;
- (iii) a fragmentação das ações e a predominância de doações, o que dificulta, aparentemente, a realização de avaliações;
- (iv) o entendimento de que o compromisso restringe-se a ajudar as comunidades independentemente dos resultados;

²⁶³ A esse respeito, ver Peliano e Silva (2001), capítulo VI: “Amadorismo ou profissionalismo: como operam as empresas?”.

- (v) a maioria das empresas não define claramente objetivos e metas de suas ações sociais e, portanto, dificilmente pode-se avaliar seus resultados nos moldes convencionalmente recomendados.

O desinteresse pela avaliação é também generalizado nos Estados Unidos, país considerado o berço da filantropia. Porter e Kramer (1999) realizaram um estudo com as fundações – que são as principais organizações promotoras do investimento social privado – e observaram o seguinte (PORTER; KRAMER, 1999 *apud* Rodrigues, 2005: 54):

Quase nenhum recurso é alocado para a avaliação dos programas sociais apoiados pelas fundações. Muitas fundações se mostram ambivalentes quanto à aplicação de recursos em avaliação e quanto à utilidade da avaliação de desempenho das doações passadas para o desempenho das doações futuras. As avaliações realizadas têm sido problemáticas sob três aspectos. Primeiro, elas estão limitadas a relatórios para informar se os recursos foram gastos como se havia previsto (avaliação de produto); elas não tentam medir o impacto social (avaliação de resultados). Segundo, muitas das avaliações são feitas pelas próprias entidades receptoras das doações, que invariavelmente procuram obter mais apoio da fundação. E se é assim, quão objetivo e confiável podem ser estes relatórios? Terceiro, mesmo nos poucos casos em que o impacto social do programa é medido por um consultor externo, normalmente ele é avaliado no âmbito de apenas uma entidade receptora e, portanto, o impacto é avaliado de modo isolado das demais doações feitas pela fundação.

Diante disso, constata-se que no mundo empresarial a cultura da transparência na área social ainda é marginal. Viu-se, na *Tabela 5.4*, que a maior parte das empresas (69%) divulga suas ações sociais; como no geral elas não dispõem de dados sobre os resultados de sua atuação, deduz-se serem parciais as tornadas públicas. Tais informações buscam, sobretudo, mostrar os êxitos das empresas de modo a passar uma imagem que lhes seja favorável, que transmita a ideia de que estão contribuindo para a construção de um mundo melhor.

Peliano (no prelo) entende que isso pode estar mudando: a temática da avaliação estaria ganhando importância crescente na medida em que as empresas, cada vez mais, buscam ser identificadas com as causas sociais e ser diferenciadas por essas ações. Conforme registra a autora, se na década passada atuar no social fazia diferença, cada vez mais a diferença se dá pela qualidade do que é feito. E mais: as empresas estão buscando ampliar o seu conhecimento na área, desenvolver novas tecnologias sociais, articular parcerias e influenciar tanto o consumidor quanto os responsáveis pelas políticas públicas. Daí a necessidade de dimensionar os impactos de sua atuação para poder divulgá-los. Rodrigues (2005: 53) partilha dessa opinião. No seu entender, somente com evidências quanto aos reais benefícios do envolvimento da empresa com a comunidade é que se conseguirá ampliar o apoio a essa ação, liberando-a das críticas sofridas, como: abusos dos fundos dos acionistas,

criação de dependência das comunidades atendidas, promoção exclusiva da imagem da empresa, manipulação de informações, cinismo e esvaziamento da ação do Estado.

Esses dados mostram que a cultura da *accountability* ainda precisa percorrer longo caminho: apesar do discurso da responsabilidade social empresarial voltado para a correção da atuação empresarial, na qual organizações da sociedade, consumidores, sindicatos de trabalhadores e mídia monitorariam seu comportamento, as empresas não fornecem as informações adequadas para esse mecanismo de acompanhamento poder acontecer. Ainda existe um véu de opacidade em volta das ações das empresas que não possibilitam o exercício da transparência.

5.2.4 A participação dos empregados é para “inglês ver”

Entre as grandes empresas que realizam investimentos sociais para a comunidade, a grande maioria (79%) declara que seus empregados participam do desenvolvimento dos projetos sociais (ver *Tabela 5.16*). Na opinião de empresários, o envolvimento dos empregados contribui para aumentar sua satisfação, sua sociabilidade e sua consciência social; no geral, traz resultados positivos para o desempenho global da empresa (PELIANO; SILVA, 2001: 32).

É importante assinalar, contudo, que em geral os empregados desempenham papel de coadjuvantes e não de protagonistas. Segundo os dados da tabulação especial da pesquisa do IPEA, 78% das empresas declararam que os trabalhadores realizam atividades sociais, mas fora do horário de expediente. Conforme visto na *Tabela 5.12*, em somente 4% das empresas a responsabilidade pelas ações sociais estava a cargo de um comitê de empregados, revelando que estes pouco influenciam as decisões da empresa no que diz respeito ao seu envolvimento na área social.

Tabela 5.16 – Os empregados da empresa participaram nas atividades sociais apoiadas ou realizadas pela empresa em 2004?

Participação dos empregados	Número de empresas	%
Sim	2.637	79
Não	638	19
Não sabe/Não respondeu	49	1
Total	3.324	100

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

5.3 Motivações e resultados percebidos

5.3.1 A melhoria da imagem

Quando perguntados por que motivos apóiam, financiam ou executam, em caráter voluntário, projetos sociais, a maioria dos empresários que fazem parcerias com organizações governamentais informou fazê-lo para atender a comunidades próximas ao local da empresa (59%). E, em sua opinião, essa intervenção resultou em melhores condições de vida para essas comunidades (78%) (ver *Tabelas 5.17 e 5.18*). Trata-se de afirmação impressionista, pois, como foi visto, são muito poucas as empresas que avaliam sua atuação.

Essa política de boa vizinhança está muito associada a preocupação das empresas com sua imagem: essa foi uma motivação assinalada por 41% delas. Um terceiro grupo de motivações diz respeito ao atendimento de demandas de entidades (39%) que batem às suas portas pedindo ajuda.

Tendo em vista que a absoluta maioria das empresas concentra suas atividades sociais nas comunidades que habitam nas redondezas do negócio, pode-se formular a hipótese de que o envolvimento dessas empresas no campo social é, sobretudo, movido pela intenção de melhor se integrar ao seu entorno e de se legitimar no espaço social em que se encontram instaladas, atendendo às demandas das entidades da vizinhança e envolvendo seus trabalhadores nesse atendimento. Tanto é assim que, na percepção desses empresários, sua atuação contribuiu para melhorar sua imagem (61%), bem como para estreitar sua relação com seus empregados (55%) e com a comunidade (50%).

Tabela 5.17 – Quais motivos levaram a empresa a realizar atividades sociais em 2004?

Motivações	Número de empresas	%
Atender a comunidades próximas ao local da empresa	1.955	59
Melhorar a imagem da empresa	1.369	41
Atender a pedidos de entidades	1.307	39
Atender motivos humanitários	704	21
Aumentar a satisfação dos empregados da empresa	685	21
Complementar a ação do governo	618	19
Atender a motivos religiosos	497	15
Aumentar a produtividade e melhorar a qualidade do trabalho	335	10
Atender a apelos de campanhas públicas (enchentes, secas, fome, etc.)	332	10
Abater do imposto de renda	31	1
Atender a solicitação de amigos ou políticos	27	1
Aumentar o faturamento da empresa	18	1
Outras motivações	1.276	38
Total de Referência	3.324	

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

Tabela 5.18 – Quais foram os principais resultados que a empresa alcançou com a realização de atividades sociais?

Resultados percebidos	Número de empresas	%
Melhoraram as condições de vida na comunidade	2.577	78
Melhorou a imagem da empresa	2.032	61
Melhorou o envolvimento/compromisso do empregado com a empresa	1.825	55
Melhorou a relação da empresa com a comunidade	1.664	50
Contribuiu para os objetivos estratégicos da empresa	1.090	33
Aumentaram a satisfação pessoal e a espiritual do dono da empresa	878	26
Aumentaram a motivação e a produtividade dos empregados	493	15
Custou mais do que a empresa recebeu em troca	325	10
Aumentou a lucratividade da empresa	36	1
Total de Referência	3.324	

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

5.3.2 A filantropia tem seu peso

Ainda de acordo com as *Tabelas 5.17 e 5.18*, pouco mais de um quinto dos empresários (21%) declarou atuar por motivos humanitários, e 15%, por questões religiosas; o

retorno da ação ficou no campo da gratificação pessoal para um quarto deles (26%). Vê-se que a filantropia ainda é fator de peso entre as grandes empresas que atuam no social. Como pudemos ver até o momento, entre um quinto e um quarto das grandes empresas que realizam parcerias com entidades governamentais atuam ancoradas no sentimento religioso ou na laicização da concepção católica de caridade, que em outro trabalho chamamos de “filantropia da caridade” (BEGHIN, 2005). A perspectiva caritativa da filantropia apoia-se no entendimento de menor capacidade dos mais pobres: os membros das classes inferiores, assim como as crianças, são menores sem capacidade de se conduzir por si mesmos. Nesse contexto, uma política moral é necessária por estar voltada a grupos em situação de minoridade. A infantilização do pobre e a valorização da criança são veículos de sociabilidade próprios desse tipo de tutela moral. A ajuda é dada por meio de esmolas ou doações. Trata-se de prática pontual, localizada e feita de forma discricionária, geralmente fundada numa apreciação do bom comportamento e num julgamento moral dos pobres. A distribuição dos recursos é aleatória e entendida como favor. Nessa economia política da caridade “estabelece-se um comércio entre o rico e o pobre, com vantagem para as duas partes: o primeiro ganha sua salvação graças à sua ação caridosa, mas o segundo é igualmente salvo, desde que aceite sua condição” (CASTEL, 1998: 65).

Esse grupo de empresas emerge dos dados, embora as fronteiras nem sempre estejam muito claras: são aquelas cuja decisão de atender é do proprietário (27%) que volta sua atenção para o grupo infantil doando recursos, especialmente materiais, diretamente para pessoas ou comunidades carentes (39%). O atendimento é eventual (14%) e não há qualquer interesse em avaliar os resultados da ação (26% não avalia), porque entende-se os recursos alocados a “fundo perdido”; por isso também não se sabe se a atuação será ampliada no futuro próximo (23%). A responsabilidade da empresa encerra-se com o ato de doar e não existem grandes preocupações com a rentabilidade do desembolso. Como o retorno é essencialmente percebido no campo da gratificação pessoal, não há qualquer preocupação com a publicização da ação (30% não divulga o que faz).

5.3.3 O retorno econômico não é a prioridade imediata

Vale mencionar que motivações diretamente relacionadas com o desempenho financeiro das empresas, tais como melhorar a produtividade do trabalho (10%) ou aumentar o faturamento da empresa (1%), são marginais. Peliano e Silva (2001) ressaltam que, no geral, as empresas não têm o cálculo do retorno econômico de sua ação social. E mais: segundo as autoras, as empresas pesquisadas não percebem impactos significativos dos resultados de sua

intervenção na diminuição dos impostos a pagar e no aumento das vendas, indicando não ser esses os aspectos mais relevantes, pelo menos no curto prazo, para a atuação das empresas no campo social.

Há, contudo, um entendimento generalizado de que, de alguma forma, o investimento social privado acaba por trazer um retorno positivo para a empresa, pois apenas 10% delas declararam que esse tipo de atuação “custou mais do que a empresa recebeu em troca” (*ver Tabela 5.18*). Parece confirmar-se que para o setor empresarial a relevância de atuar no combate à pobreza é muito mais política e social do que econômica; é muito mais a busca de relações de poder para viabilizar e legitimar seu papel e lugar na sociedade do que o aumento imediato do lucro. Assim, o que as empresas esperam como retorno de suas doações e projetos sociais não é nada específico ou tangível, é a construção de uma imagem que contribua para melhorar a qualidade de seu relacionamento com seus diversos *stakeholders*, especialmente as comunidades e as organizações vizinhas. Conforme destaca Himmelstein²⁶⁴ (1997 *apud* Rodrigues, 2005: 49),

elas (as empresas) esperam que a organização não-lucrativa aceite a empresa como um ator social e político legítimo, que ouça seriamente a sua voz, e que siga havendo uma relação amistosa entre eles, ao invés de confrontação.

Note-se, ainda, um resultado interessante que mostra como a noção de ação social das empresas ainda precisa ser aprofundada. Somente um terço das empresas avaliou que atuar no social contribui para alcançar seus objetivos estratégicos. Entretanto, praticamente todas elas assinalaram que o investimento social privado faz parte da estratégia da empresa (*Tabela 5.3*): as principais motivações para tal, segundo elas próprias, são muito mais sociais e políticas do que econômicas. Diante disso, vê-se não estar claro como as empresas percebem a inserção da ação social dentro de seus objetivos estratégicos. Esse assunto merece ser melhor explorado.

5.4 Ideias e valores: as percepções dos empresários sobre sua atuação

Quando perguntados sobre as principais dificuldades encontradas para atuar voluntariamente na área social, os empresários apontaram problemas sobre os diversos atores envolvidos no atendimento social. No seu entender, por parte do poder público, faltaram incentivos (45%); por parte das organizações executoras, deixaram a desejar a qualidade dos

²⁶⁴ Jerome Himmelstein. *Looking good and doing good – corporate philanthropy and corporate power*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1997.

projetos (42%) e a competência na gestão desses projetos (38%); e, no que se refere às próprias empresas, os recursos financeiros alocados foram insuficientes (ver *Tabela 5.19*). Essa última reclamação é no mínimo curiosa, por dois motivos: as empresas têm governabilidade sobre seus orçamentos e no geral, como foi visto, os recursos disponibilizados para o investimento social privado são relativamente pequenos. Os critérios que balizaram essa (auto)crítica merecem ser melhor explorados.

Esse resultado reforça a ideia de que a noção de parceria entre diversos atores, públicos e privados, está na base da atuação empresarial no campo social. Confirma, também, que pelo menos metade desse universo de empresários clama por uma ação mais compartilhada com o poder público por meio de diversos tipos de incentivos: financeiros (deduções fiscais), de preferência (privilegiar a contratação de empresas que atendem a determinados critérios sociais) ou de reconhecimento (publicização da atuação conjunta), entre outros.

A *Tabela 5.19* revela igualmente a ampla concordância de que atuar na área social tem retorno positivo: somente 1% das empresas declarou estar insatisfeito com os resultados obtidos.

Tabela 5.19 – Quais as principais dificuldades?

Dificuldades encontradas	Número de empresas	%
Poucos incentivos por parte do governo	1.489	45
Falta de qualidade nos projetos sociais apresentados pela comunidade	1.401	42
Falta de recursos na empresa para as atividades sociais	1.300	39
Falta de confiança na capacidade de gestão e na transparência das organizações comunitárias	1.278	38
Deficiência de pessoal qualificado para realizar ou coordenar as ações	474	14
Insatisfação com os resultados obtidos	19	1
Outras dificuldades	144	4
Não sabe/Não respondeu	480	14
Total de Referência	3.324	

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

No que se refere à percepção dos empresários sobre sua atuação no campo social, a *Tabela 5.20* mostra que há um entendimento generalizado de que cresce a cobrança da sociedade sobre eles para que realizem ou apoiem atividades de melhoria das condições de vida das populações mais pobres. Com efeito, 87% das empresas declararam que “a

necessidade de realizar atividades sociais para a comunidade é maior agora do que há alguns anos atrás”. A absoluta maioria das empresas, em torno de 75%, entende que seu papel vai além de pagar impostos, gerar empregos e garantir qualidade de seus produtos ou serviços: elas devem dar sua contribuição para complementar a ação do Estado, pois este não é capaz de resolver sozinho os problemas sociais que afetam o país.

Mas esse entendimento tem seus “poréns”. Apesar desse aparente consenso de que nos dias de hoje é papel das empresas atuar no social para complementar a ação do Estado, metade delas afirma estar realizando ações sociais somente porque o poder público não cumpre com sua obrigação legal de cuidar do social. Essa afirmação pode ter as seguintes interpretações: (i) uma parte das empresas, embora pequena, é mais reativa do que proativa; seu envolvimento no campo social, feito a contragosto, é muito mais resultado da pressão da sociedade do que da convicção de ser este seu papel; (ii) outra parte, apesar de concordar com a necessidade de se envolver com questões sociais, entende que sua atuação não deveria ser a de substituição do Estado e isso é o que de fato estão fazendo, avaliam. Peliano e Silva (2001) relatam predominarem, no meio empresarial, avaliações críticas em relação à gestão das políticas sociais do governo. Segundo os empresários entrevistados, o Estado faz mal, é burocratizado, aplica pouco na área social, os recursos se perdem na máquina administrativa e não chegam até a ponta. Os empresários reclamam ainda que o Estado está distante, que a sociedade não conhece o destino dos recursos aplicados, e são frequentes as observações sobre os fins políticos dos programas governamentais.

A crítica ao Estado também pode ter sido influenciada pela participação de muitos desses empresários na direção de entidades comunitárias ou em conselhos de políticas públicas, como foi visto anteriormente. Tais empresários vivenciam a insuficiência dos recursos públicos para atender a contento as demandas de creches, asilos, abrigos, escolas, hospitais e outros tipos de equipamentos públicos. Pressionados pelas comunidades, passam a ajudar, mais constrangidos do que imbuídos de um espírito de partilha de responsabilidades. Até porque, no geral, o setor empresarial não gosta de apoiar atividades contínuas, que não tenham começo, meio e fim.

Tabela 5.20 – Percepção dos empresários sobre sua atuação na área social

Em percentual (%)

Percepções	Concorda	Discorda	Não tem opinião
Para as empresas, a necessidade de realizar atividades sociais para a comunidade é maior agora do que há alguns anos atrás	87	12	1
O Estado sozinho não é capaz de resolver os problemas sociais; portanto, as empresas têm de dar sua contribuição	81	19	1
As empresas devem realizar atividades sociais para fortalecer ou ampliar o alcance de políticas e programas governamentais	76	19	5
É papel das empresas realizar atividades sociais para comunidades carentes	75	23	2
É obrigação do Estado cuidar do social; as empresas atuam porque os governos não cumprem seu papel	50	46	4
Para as empresas contribuírem para a comunidade, basta pagar impostos, gerar empregos e garantir qualidade de seus produtos ou serviços	25	74	1

Fonte: Pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil – IPEA/DISOC (2006). Tabulação especial para grandes empresas (mais de 500 empregados) que declaram realizar parcerias com órgãos governamentais.

5.5 Ambivalências e ambiguidades da atuação das empresas que celebram parcerias com entidades governamentais para combater a pobreza

Os resultados da pesquisa do IPEA mostram que a maior parte das grandes empresas no país celebra algum tipo de parceria com o poder público para a realização de suas ações sociais. Entre essas empresas pode-se vislumbrar três formas distintas de operar no social. Note-se que, na prática, essas diferenças não são tão nítidas e que as atitudes não são necessariamente excludentes. O primeiro grupo, certamente minoritário, é integrado por aqueles empresários que obedecem a orientação moral inspirada na caridade: a atuação no social corresponde a escolhas individuais dos proprietários dos negócios que, inspirados em motivos humanitários ou religiosos, reservam parte de seu lucro ao atendimento dos pobres, especialmente das crianças. O retorno é percebido no campo da gratificação pessoal e espiritual e, por isso, a atuação não é entendida como estratégica. Doam recursos, sobretudo materiais, a comunidades carentes conhecidas, que vivem em localidades próximas da empresa. Devem ajudar creches, escolas, abrigos e outras entidades desse tipo. Provavelmente muitos desses empresários participam de conselhos de entidades filantrópicas como forma de dar sua contribuição. Geralmente não divulgam o que fazem, pois têm a convicção de que a caridade

deve ser feita sem ser alardeada para receber a verdadeira recompensa: inspiram-se na ideia bíblica de que “a mão direita não deve saber o que faz a esquerda”. As doações são pontuais e não se sabe ao certo se será possível ampliar a ajuda: a responsabilidade da empresa encerra-se com o ato de doar e não existem preocupações com o impacto da doação na rentabilidade do negócio.

Um segundo grupo de empresários, apesar de não convencidos de que este seja seu papel, atua na área social porque sente a crescente pressão da sociedade associada à percepção de ser o Estado cada vez menos eficiente na prestação de bens e serviços sociais. Mais reativos do que proativos, têm um entendimento mais instrumental de sua atuação no combate à pobreza. No geral, desenvolvem atividades sociais em diversas áreas – especialmente assistência social, alimentação e saúde –, voltadas para diversos públicos, pautadas pelas demandas das comunidades vizinhas que batem às suas portas, pedindo ajuda. A atuação é considerada estratégica, pois influencia a imagem da empresa no seu entorno, mas não é formalizada. A responsabilidade pelas ações é da área de recursos humanos ou da própria diretoria. Por tratar-se de setores que pouco ou nada entendem da temática social, no geral, optam por fazer doações a entidades que executam projetos sociais. A divulgação do que é feito é importante para passar uma boa imagem da empresa. O desinteresse pela realização de avaliações revela o espírito mais orientado pelo marketing do que por resultados. O retorno é percebido em função da satisfação dos diversos públicos que pressionam a empresa: assim, esses empresários entendem que sua atuação voluntária na área social contribui para melhorar as condições de vida das comunidades atendidas, o envolvimento do empregado com a empresa e a relação da empresa com a comunidade. Trata-se de percepções impressionistas pois são desconhecidos os resultados efetivos dessa atuação.

O terceiro grupo de empresários desenvolve uma atuação muito mais proativa, na qual a realização de ações sociais não é uma atividade a se concretizar após o lucro, mas a ser integrada ao negócio. Para tanto, essa linha de intervenção é considerada estratégica e é formalizada dentro da empresa: conta com orçamento próprio e, cada vez mais, entrega-se essa área a setores considerados mais especializados (organizações específicas ou diretorias de relações com a comunidade). As motivações para atuar no social estruturam-se em torno da construção de uma sociabilidade que legitime a empresa perante seus *stakeholders*: nesse sentido, busca-se melhorar as condições de vida das comunidades, melhorar a imagem da empresa e estreitar a relação da empresa com seus empregados. A atuação é regular, pois a interrupção poderia comprometer a imagem do negócio, e a divulgação do que é feito é crucial. Dá-se ênfase a atividades educacionais voltadas para o grupo infanto-juvenil na

tentativa de educar os pobres na lógica da eficiência econômica. No geral, as empresas executam seus projetos diretamente ou, então, associam-se a entidades especializadas. Entende-se que não se trata de substituir o Estado, mas de complementar suas políticas de combate à pobreza de modo a ampliar seu alcance. A atuação tende a concentrar-se na área de influência do negócio, que tanto pode ser nas vizinhanças da sede da empresa como em outras localidades onde a empresa desenvolva alguma atividade empresarial. Busca-se envolver os empregados, especialmente na promoção do voluntariado. Avaliar o que é feito é importante, não somente para otimizar a relação custo/benefício do investimento como para desenvolver uma estratégia pedagógica de difusão desse tipo de prática. Recorre-se, ainda, na medida do que a lei permite, aos incentivos fiscais para o financiamento das ações. O que se observou é que as preocupações desses empresários são muito mais sociais e políticas do que de desempenho financeiro: estão à procura desse novo papel que se lhes quer atribuir sem, no entanto, perder seu poder. Nesse contexto, a parceria com outros atores – governamentais e não governamentais – é elemento central da atuação no campo social, pois não somente lhes confere legitimidade, como lhes permite ampliar seu atendimento e agregar-lhe valor, uma vez que se associa com quem acredita saber fazer.

Os dados da tabulação especial da pesquisa do IPEA também mostram estarmos longe da construção de um modelo de intervenção articulado em torno de princípios de redistribuição e de reconhecimento. Embora a pesquisa não tenha sido desenhada para tal, encontramos algumas pistas nessa direção. Assim, por exemplo, é pífio o número de empresas que declaram atuar com públicos ou em áreas que resultem no enfrentamento de desigualdades estruturantes da sociedade brasileira, como as de gênero, raça e etnia. Além disso, observa-se que, em geral, as relações estabelecidas com os *stakeholders* não são as de construção de alianças nas quais os parceiros participam em condições de igualdade: as agendas são estabelecidas de cima para baixo. Isso ficou visível no caso da educação. O setor empresarial impôs o tema e a forma de abordá-lo, ignorando não somente as prioridades da população (que segundo pesquisas de opinião, eram outras), como outros movimentos da sociedade, também defensores da questão educacional, mas articulados em torno de direitos e não de responsabilidades.

Como o poder de força do empresariado é muito maior, sua influência no desenho e na implementação de políticas públicas revelou-se na adoção, pelo governo federal, do bordão “privado” “Todos pela Educação” para sua política pública de educação. Outro exemplo de relação desigual pode ser encontrado na forma como são envolvidos os trabalhadores: os dados mostram haver nítida disposição em fazê-los participar das atividades sociais da

empresa, mas não como sujeitos da ação. Eles são estimulados a participar, desde que não sejam os promotores das atividades sociais e que trabalhem voluntariamente, em geral, fora do horário de expediente. Tanto é assim que os empresários percebem como resultado de sua atuação melhor integração de seu corpo de funcionários, provavelmente mais dóceis e menos críticos das relações desiguais entre capital e trabalho. E mais: a interação das empresas com as comunidades atendidas não passa a impressão de estruturar-se em torno de estratégias de empoderamento das mesmas. Na maior parte das vezes, as empresas doam material ou equipamentos, o que soa muito mais como reciclagem do que a criação de efetivos mecanismos que resultem na emancipação política dessas comunidades.

Há ainda um problema de transparência e de *accountability*, conforme as empresas não divulgam adequadamente o que fazem, pois são muito poucas as que conhecem os resultados de sua ação. Junte-se a isso a demanda por mecanismos públicos de financiamento da ação empresarial, como os incentivos fiscais, que lhes conferem maior poder discricionário sobre sua atuação e que não requerem mecanismos de prestação de contas do que é feito.

Entretanto, é preciso destacar que também existem algumas evidências de empresários que, de alguma forma, assumem compromissos com a esfera pública e com o fortalecimento dos direitos – são aqueles que: contribuem com o Fundo da Criança e do Adolescente, participam de conselhos de políticas públicas, buscam conhecer os resultados de sua ação para poder publicizá-los adequadamente e envolvem seus empregados nas decisões referentes a sua atuação na área social.

Agora vejamos, no próximo capítulo, a partir do depoimento de atores que desenvolvem papel relevante na formação da agenda das parcerias no Brasil, como percebem e avaliam essas ambivalências e ambiguidades que caracterizam a atuação do setor empresarial na área social e a formação da agenda das parcerias público-privadas para combater a pobreza no país.

6. Parcerias e pobreza no Brasil: depoimento dos atores

“As parcerias seriam mais legítimas e sustentáveis se fossem discutidas conjuntamente com a sociedade, com o governo e com os conselhos de políticas que dizem respeito aquele assunto. Somente uma discussão verdadeiramente pública, regada de informações confiáveis pode legitimar a parceria. É preciso escutar da comunidade quais são seus problemas e suas prioridades”.
Informante-chave DD3

Este capítulo tem por objetivo principal verificar em que medida nossas suposições e apostas teóricas encontram eco no depoimento dos principais atores envolvidos com a construção da agenda das parcerias público-privadas do social no Brasil. Para tanto, estruturamos as respostas dos entrevistados em torno das quatro questões centrais que o levantamento qualitativo procurou responder, a saber: (i) o principal problema social que os arranjos voluntários entre entidades governamentais e empresas privadas visa enfrentar; (ii) os contextos econômicos, sociais, institucionais e políticos que promovem o tema do combate à pobreza por meio das parcerias entre entidades governamentais e empresas privadas; (iii) as principais ideias bem como os valores que circulam entre os atores envolvidos com a agenda das parcerias; (iv) as motivações e os interesses dos atores envolvidos com esta agenda.

6.1 O principal problema social que se busca enfrentar

Para a maior parte dos entrevistados, o principal problema que a parceria entre entidades governamentais e empresas privadas busca resolver é a questão educacional: “Claramente nós temos um consenso sobre educação”, declara um informante-chave de uma organização de defesa de direitos (DD3). Entretanto, as formas de interpretar essa atuação variam. Para alguns, especialmente os pertencentes a organizações promotoras da responsabilidade social empresarial, a educação é entendida como central para assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento. Já outros informantes, oriundos das áreas de políticas

públicas, trabalho e defesa de direitos, avaliam que a aposta na educação, da forma como é proposta pelo setor empresarial, é “instrumental”, isto é, busca fortalecer a lógica de mercado em detrimento de uma concepção de direitos.

Além da educação, foram apontados outros problemas que as parcerias buscam equacionar como, por exemplo, questões ligadas à saúde, particularmente das crianças, à fome, ao trabalho infantil e à má gestão das políticas públicas.

Note-se que alguns entrevistados, especialmente os das áreas governamentais e os de defesa de direitos, ressaltaram o pouco interesse das empresas em se associar a temas que dão pouca visibilidade ou que podem comprometer sua imagem como, por exemplo, HIV/Aids, drogas, homofobia, adolescentes em conflito com a lei, abuso sexual, tráfico de drogas e discriminação de gênero ou de raça/etnia. Conforme declara um funcionário federal:

Há uma seletividade temática na agenda dessas empresas (...) Há hoje uma tendência muito grande em apoiar questões educativas, questões com jovens, crianças e, os temas mais duros, esses ainda não são objeto de interesse nas empresas, como, por exemplo, o trabalho com presidiários, travestis e prostitutas, dentre outros. (PPN3)

O tema das mudanças climáticas e de seus impactos negativos nas populações em situação de pobreza foi mencionado por entrevistados das áreas de responsabilidade social empresarial, trabalho, políticas públicas e mídia. Entende-se que a atuação conjunta para o combate ao aquecimento global corresponde a tomada de consciência das empresas de que precisam, de alguma forma, repensar sua forma de atuação em escala global como forma de assegurar sua sobrevivência.

Um informante-chave da área de responsabilidade social empresarial mencionou a importância da parceria para promover os direitos humanos e assim combater processos de exclusão social no âmbito do mercado de trabalho:

Quando olhamos para as questões de gênero e raça, para a inclusão de pessoas com deficiência e para a questão dos jovens, o panorama ainda é muito triste e não temos nada de que nos orgulhar (...) As empresas podem contribuir para inúmeros projetos de inclusão social, mas de nada adiantará se da porta para dentro elas não conseguirem vencer esse enorme obstáculo que é o descompasso entre intenção, a visão estratégica de diversidade e as práticas cotidianas nas empresas que impedem a inclusão social e a promoção de gênero, de raça e das pessoas com deficiência. (RSE1)

6.2 Os contextos econômicos, sociais, institucionais e políticos que promovem as parcerias público-privadas do social

6.2.1 Fatores que influenciam a realização de parcerias

Foram diversos os fatores apontados pelos entrevistados:

6.2.1.1 A pressão da sociedade

Encontramos aqui um vasto conjunto de respostas a reforçar a tese de defendida por Wallerstein (2002b: 268), segundo a qual a urbanização e o avanço da educação, bem como das comunicações, geraram um grau de consciência política mundial que facilita a mobilização política e torna difícil ocultar a profundidade das disparidades econômicas, sociais e culturais e a responsabilidade dos governos e das empresas por sua exacerbação. Essa consciência política é fortalecida pela deslegitimação de quaisquer fontes irracionais de autoridade. Em suma, cada vez mais pessoas cobram participação igualitária nos benefícios e recusam-se a tolerar uma condição básica de acumulação de capital, a baixa remuneração do trabalho. Isso se manifesta tanto pelo significativo aumento histórico dos salários no mundo inteiro, quanto pela pressão intensa e ainda crescente para os governos redistribuírem por meio do Estado Social e garantirem renda estável.

Por trás dos depoimentos dos entrevistados também sentimos a presença do descrito por Coutinho (2000) como uma das características típicas da modernidade: a constante promessa que ela traz no seu ventre da plena emancipação do homem de todas as formas de opressão e alienações de que tem sido vítima, a maioria das quais produzidas e reproduzidas pelo capitalismo. Em que pese a generalização da incerteza, do medo e da insegurança decorrente dos tempos líquidos-modernos atuais (BAUMAN, 2000 e 2001), a modernidade continua sendo uma tarefa: a tarefa de lutar pela democratização das relações sociais. Com efeito, entre os informantes-chave, observamos um entendimento generalizado de que a pressão da sociedade é um dos principais fatores que leva as empresas a atuar no social e a se associar a entidades governamentais para tal (PPN1, PPN2, PPN3, PPI1, RSE1, RSE2, RSE4, T2, DD2, DD3, DD4, L1, EP1, M1, M2, M3). Entende-se que as empresas reagem às demandas ou pressões que vêm da sociedade em geral e das comunidades que habitam no entorno da empresa, em particular, das organizações não governamentais e dos próprios empregados: “Existe uma cobrança grande (sobre as empresas) de alguns atores que começa a se espalhar pela sociedade” (DD3).

Para alguns entrevistados, os arranjos entre organizações governamentais e empresas privadas resultam de uma relação de interesses mútuos que se constitui diante de

necessidades, de pressões da sociedade. As parcerias acontecem, mas, segundo o informante-chave parlamentar,

isso não significa que elas são harmoniosas e elas se organizam porque precisam se complementar pela força das circunstâncias, pela necessidade de dar respostas, ou seja, o problema bate à porta, e como você não consegue dar vazão você tem que compartilhar essas coisas para ver se, de alguma forma, diminui a pressão. (L1)

Vários exemplos de pressão foram apresentados, podendo-se destacar: (i) os movimentos sociais como o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) que após medidas de denúncias e invasões, em alguns (poucos) casos, têm conseguido celebrar parcerias interessantes com as empresas construtoras e operadoras das hidroelétricas e com entidades governamentais (PPN1); (ii) a convocatória de personalidades que possuem legitimidade para tal, como o Betinho (PPN3, RSE1, M1). Foi lembrado que Betinho provocou o setor empresarial numa palestra nos anos de 1990, dizendo-lhe que “a Aids pode ser um bom empreendimento para a sua empresa. Você pode transformar a agenda da luta contra o HIV em um bom negócio” (PPN3); (iii) as organizações de consumidores que pressionam as empresas para mudar sua forma de produzir bens e serviços (PPN1, PPN3, PPI1, RSE4, DD2, M3); (iv) o papel da mídia que por vezes noticia e denuncia maus comportamentos das empresas ou, ao contrário, informa sobre boas práticas de parcerias cobrando das corporações novas atitudes (PPN2, RSE4, M1); (v) a demanda de organizações da sociedade que desenvolvem projetos sociais ou de comunidades que habitam na vizinhança da empresa e que batem às suas portas pedindo ajuda (EP1); (vi) o envolvimento do mundo cultural, por meio da realização de filmes e documentários extremamente críticos à responsabilidade social empresarial ou às parcerias, como o longa brasileiro “Quanto vale ou é por quilo”²⁶⁵, ou de filmes americanos como “Erin Brockovich – Uma mulher de talento”²⁶⁶ e “O informante”²⁶⁷, ou ainda, documentários como “Uma verdade inconveniente”²⁶⁸, “A corporação”²⁶⁹, bem como filmes e documentários de Michael Moore (DD2, DD4); (vi) as iniciativas de múltiplas partes interessadas como, por exemplo, o Pacto Nacional: Um Mundo para a Criança e o Adolescente no Semi-árido²⁷⁰ (DD3), o Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo e o Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Infantil (RSE1, T2, DD1).

²⁶⁵ Filme de 2005 dirigido por Sérgio Bianchi.

²⁶⁶ Filme de 2000 dirigido por Steven Soderbergh.

²⁶⁷ Filme de 1999 dirigido por Michael Mann.

²⁶⁸ Documentário de 2006 promovido por Al Gore.

²⁶⁹ Documentário canadense de 2005 dirigido por Mark Achbar e Jennifer Abbot.

²⁷⁰ Criado em 2004, o Pacto é uma parceria entre o Governo Federal, os governos dos nove estados do Nordeste, de Minas Gerais e do Espírito Santo, de organizações da sociedade civil, de organismos internacionais, de empresas e de pessoas. Os Estados signatários do pacto formaram comitês, apoiaram políticas municipais,

6.2.1.2 O enfraquecimento do papel do Estado

Os depoimentos dos informantes-chave mostram como, nas suas percepções, o Estado Social foi profundamente afetado pela globalização e pelo neoliberalismo, resultado, entre outras consequências, no enfraquecimento das instituições políticas, especialmente aquelas promotoras da universalização da cidadania (BAUMAN, 2000, 2001; NOGUEIRA, 2004). Grande parte dos entrevistados assinalou a retração do Estado na área social como importante fator explicativo do crescimento das parcerias entre entidades governamentais e empresas privadas (PPN1, PPN2, PPN3, PPI1, RSE1, RSE2, RSE3, RSE4, T1, T3 EP1, EP2, M3): “As empresas passam a atuar no social para compensar as consequências da reestruturação produtiva (precarização das relações do trabalho) e da diminuição do tamanho do próprio Estado em relação aos benefícios sociais (saúde, previdência, educação, assistência etc.)” (PPN3). Além disso, um pesquisador destacou que predomina um discurso de ineficiência do Estado que necessita da expertise do setor privado para aprimorar sua atuação (EP2).

Entretanto, entrevistados especialmente oriundos das áreas de defesa de direitos e do trabalho, apesar de concordar com o fato de as empresas atuarem no vácuo deixado pela progressiva retirada do Estado, manifestaram sérias dúvidas em relação à parceria como forma de compensar o encolhimento do Estado na área social na medida em que as lógicas desses atores são conflitantes, não havendo, portanto, qualquer possibilidade de partilha real de interesses. Além do mais, ressaltou-se que os recursos aportados pelo setor privado são ínfimos se comparados com os montantes alocados pelo setor público. No entender desses atores, trata-se muito mais de processo de reforço da ideia de privatização do Estado (DD1, DD2, DD4, T1, T3).

É interessante destacar que a ênfase na necessidade de retomada do papel do poder público no enfrentamento da questão social também foi partilhada por um informante-chave da área de responsabilidade social que insistiu no fato de ser preciso resgatar o papel de regulação do Estado e de universalização dos direitos sociais: “Atualmente nenhuma empresa quer substituir a ação do Estado. Esse foi o discurso da década de 1990, não é mais hoje. As empresas já perceberam que as questões sociais são de tamanha magnitude que elas não poderiam resolvê-las” (RSE2).

organizaram eventos de capacitação, estabeleceram órgãos e fundos específicos para a região e direcionaram políticas, fortalecendo processos de desenvolvimento local. Organizações como ANDI, CENPEC, Fundação ABRINQ, UNDIME, GTZ (entidade da cooperação alemã) e ASA tiveram participação ativa no Comitê Nacional e fortaleceram suas ações na região. Outras, como a Pastoral da Criança, CONTAG, ABMP, Fórum DCA, MST, INESC e Cáritas Brasileira contribuíram na fase inicial de mobilização. Para mais informações, consultar o *site*: http://www.unicef.org/brazil/pt/where_9762.htm.

6.2.1.3 A procura por alternativas de intervenção

Diante do colapso da cidadania social, as respostas dos informantes-chave revelam as disputas travadas em torno da procura por modos de intervenção no social capazes de manter a sociedade coesa. Encontramos nesses depoimentos elementos que se aproximam do “Estado Ativo Providência”, de Rosanvallon (1992), ou do “Estado como novíssimo movimento social”, proposto por Santos (1999a). Observam-se, igualmente, comentários que mostram como as elites brasileiras buscam construir formas de socialização fora da esfera dos direitos, em torno de modelos de sociabilidades que articulam e integram a moral e o direito, as práticas das desigualdades com as da igualdade, tornando-os interdependentes (Ewald, 1996).

Pois bem: grande parte dos informantes-chave entende que as parcerias se inserem num movimento global e nacional em busca de novas formas de atuar no social diante da dramaticidade que vêm adquirindo as questões sociais e ambientais (PPN1, PPN2, RSE1, RSE2, RSE3, RSE4, T1, T3, DD2, DD3, EP2, M1, M2). Para um grupo significativo de entrevistados das áreas de políticas públicas, responsabilidade social, defesa de direitos, pesquisa e mídia: “Está em curso uma mudança de cultura (para enfrentar a pobreza e a miséria)” (DD3). Com efeito, a complexidade dos problemas sociais da contemporaneidade impede que qualquer ator sozinho seja capaz de lidar com ela: “(É preciso) pensar novas instâncias políticas para resolver os conflitos de interesses da sociedade” (RSE2). Para muitos dos entrevistados dos campos das políticas públicas, da mídia, de estudos e pesquisas existe o entendimento de que a esfera pública é maior do que a estatal, de que o Estado necessita associar-se a outros atores sociais para manter a coesão social. Cresce o entendimento de que as conquistas políticas e sociais, feitas exclusivamente por meio da luta e da disputa, podem ser alcançadas também por outros caminhos, mais cooperativos, como o diálogo social e as parcerias. Muitos partilham também a ideia de ser preciso resgatar o papel do Estado na área social, só que um papel diferenciado, mais aberto às múltiplas demandas da sociedade.

Também foi assinalada a importância do processo de redemocratização no Brasil para a emergência de um novo empresariado, menos predador e mais preocupado com os impactos socioambientais de sua atuação. Nesse sentido, foi mencionada a criação, nos anos de 1990, de entidades de origem empresarial, como o GIFE, o Instituto Ethos, o PNBE, a Fundação ABRINQ e o Instituto Akatu, que teriam como objetivo principal a luta pelo desenvolvimento sustentável. Essas organizações têm contribuído igualmente para redefinir a “função social das empresas”:

As pessoas e as organizações precisam assumir um outro nível de responsabilidade para com a sociedade. O próprio movimento da cidadania tem que começar a trabalhar não apenas direitos, mas, também, responsabilidades. Esse movimento de responsabilização é o que eu chamo de responsabilidade social (...) No caso das empresas, maior responsabilização das empresas. Responsabilização pelo que? Responsabilização pelo impacto que elas têm na sociedade. (RSE1)

Interessa destacar a presença, entre as respostas dadas, do que Beck (2003) batizou de individualismo altruísta: as pessoas sentem necessidade de redescobrir o social e com ele se harmonizar com o resto do mundo. Para vários informantes-chave, as pessoas querem dar sua contribuição. Por exemplo, segundo entrevistado pertencente à academia, existe entre os jovens universitários ou entre aqueles que estão no mercado de trabalho e que sofrem do “desencantamento” em relação às profissões tradicionais, o desejo de desempenhar funções em outras áreas, mais criativas e que façam sentido para eles (EP2). O depoimento de um profissional da mídia expressa com clareza esse sentimento:

Nós estamos cada vez mais sensíveis para as questões sociais, nós como cidadãos sentimos na pele as questões da violência, da falta de saúde, educação e nós estamos nas empresas, trabalhando nelas, e queremos mudá-las, obrigá-las a ter outro tipo de comportamento. (M1)

Vários entrevistados mencionaram que um fator importante para a realização de parcerias entre organizações governamentais e empresas privadas na área social resulta da própria organização do setor privado em torno de uma agenda que busca “mudar a forma de fazer o social” (DD1). Criam-se organizações, multiplicam-se práticas, produz-se conhecimento, desenvolve-se ampla estratégia de comunicação, enfim, “faz-se opinião” (PPN1, RSE1, RSE2, RSE3, EP2, M1). Segundo destaca um entrevistado do campo da responsabilidade social,

o movimento da RSE vem criando uma dinâmica de mercado que o retroalimenta: as empresas contratam consultores, o que estimula a ampliação do processo de formação e o surgimento de novas competências; surgem prêmios e selos, dentre outros reconhecimentos públicos; a mídia noticia, o consumidor se informa e pressiona a empresa e aí vai se instalando uma dinâmica de mercado que fortalece o processo. (RSE1)

Note-se, contudo, que apesar de reconhecer a existência de movimento que almeja uma “mudança de cultura”, para vários entrevistados, mesmo entre os promotores da responsabilidade social, na prática, não há nada de novo. Com efeito, segundo um informante-chave da área de RSE, o Brasil vem discutindo questões de responsabilidade social há muito tempo: as leis trabalhistas e ambientais têm uma história bem mais antiga que o termo “RSE”. No seu entender, não é a responsabilidade social que está trazendo as temáticas sociais e ambientais; elas já existiam (RSE4). Para um interlocutor do mundo do trabalho, “A atuação

das empresas no social não é novidade: mudaram os termos, mas, fundamentalmente é a mesma coisa” (T3). Por fim, segundo um entrevistado de uma organização de defesa de direitos, não há nada de novo no ar: trata-se de assegurar a manutenção do lucro e nada mais:

O que explica isso (o crescimento da responsabilidade social, do investimento social privado e das parcerias) é o poder da economia sobre a sociedade. O mercado busca se autorregular para continuar vivo. A sustentabilidade que tanto se menciona é a sustentabilidade do sistema capitalista e não a sustentabilidade socioambiental. (DD2)

Compartilhando desse raciocínio, para alguns entrevistados, esse novo mercado de trabalho que emerge na esteira da responsabilidade social, do investimento social privado e das parcerias é artificial, tendo como fim sua própria manutenção e não a real preocupação com a questão social no Brasil (DD1, DD2, M2).

6.2.1.4 A influência de organizações internacionais, públicas e privadas

Observamos aqui o rebatimento no Brasil do processo de formação da agenda internacional das parcerias público-privadas globais (PPPGs) analisadas no Capítulo 2. De fato, não foram poucos os entrevistados a ressaltar que, no Brasil, a realização de parcerias entre entidades governamentais e empresas privadas para atuar na área social é influenciada pela atuação de organizações internacionais, públicas e privadas, especialmente a das agências das Nações Unidas e das organizações de Bretton Woods, que vêm trabalhando com essa temática desde os anos de 1990 (PPN1, PPN2, PPI1, RSE1, T1, T2, DD3, DD4, EP1, EP2, M1, M2, M3). Nesse particular, mencionou-se um instrumento para alavancar as parcerias: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Muitos entrevistados das áreas de promoção da responsabilidade social empresarial, de estudos e pesquisas, de organismos internacionais e de políticas públicas entendem tratar-se de importante elemento de articulação das ações públicas e privadas no campo social. Com efeito, os ODMs apresentam objetivos de fácil compreensão, metas, indicadores, sistemas de monitoramento e acompanhamento: “As Metas (do Milênio) equivalem a uma agenda de trabalho, elas dão norte à ação privada” (PPI1).

A atuação de entidades privadas de abrangência internacional, especialmente as fundações empresarias que desenvolvem projetos sociais em parceria com organizações da ONU ou com países em desenvolvimento, também foi considerada como fator de influência para a celebração de parcerias no Brasil. Nesse sentido, foram citadas organizações, como as fundações Bill e Melissa Gates, Avon, L’Oreal e The Body Shop (DD4, EP2, M2).

Destaque-se que vários entrevistados, tanto do campo empresarial como de trabalhadores, ressaltaram que os movimentos da responsabilidade social empresarial e do investimento social privado, bem como a prática das parcerias, apesar de não ter nascido no Brasil, têm hoje o país como referência. Como exemplo, foram mencionadas a participação do Brasil na liderança da elaboração da ISO 26000 e sua presença marcante no Global Compact (RSE1, T1, EP2, M1).

Informantes-chave das áreas de trabalho e de defesa de direitos sinalizaram a pressão exercida nas empresas nacionais pelos mercados internacionais regulados por processos de certificação socioambiental (i. é, madeira, comércio justo, agricultura orgânica) (T2, DD1). Também enfatizaram a cobrança de organizações privadas da cooperação internacional sobre as matrizes das transnacionais que possuem sede nos Estados Unidos e na Europa e que atuam de forma predadora nos países em desenvolvimento (DD3, T1 e T3). Para a maior parte dos entrevistados dessas áreas, a importância da atuação das Nações Unidas se deve muito mais ao seu trabalho na cobrança pela universalização dos direitos humanos (i. é, a OIT em relação à agenda de trabalho decente; o UNICEF no que diz respeito aos direitos da criança e do adolescente; a UNESCO no que tange ao direito à educação) do que pela implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Isso porque, no Brasil, os ODMs representam retrocesso em relação às conquistas que foram pactuadas na Constituição de 1988.

6.2.1.5 A globalização

A globalização tem aqui vários significados: é entendida como a desterritorialização do poder que espalha a insegurança, a incerteza e a instabilidade por todo o planeta (BAUMAN, 2000 e 2001). É também entendida como um processo que resultou no acirramento da concorrência global, obrigando as empresas a incluir novas variáveis nos seus negócios para manter-se competitivas (CAPPELLIN, 2000). Há ainda a percepção de que a globalização e o neoliberalismo acabam gerando o que Beck (2003) chamou de “efeito bumerangue”: mais cedo ou mais tarde, os responsáveis por ter semeado a miséria pelo mundo não conseguem fugir das consequências de seus atos. Daí, começam a ruir suas instituições e o medo atinge as vidas e os sonhos dos ricos, levando-os a mudar seu modo de pensar e agir como forma de garantir sua sobrevivência. Globalização é alternativamente compreendida como a emergência de um movimento emancipatório, contra-hegemônico que, mesmo frágil, luta contra as injustiças, as desigualdades e as discriminações.

Com efeito, segundo o depoimento de número relevante de informantes-chave, a globalização é fator explicativo importante para a realização de parcerias entre entidades

governamentais e empresas privadas (PPN2, RSE2, T1, T2, DD3, EP1, M2, M3). Assim, por exemplo, alguns avaliam que a abertura do mercado brasileiro no começo dos anos de 1990 trouxe a agenda internacional da responsabilidade social empresarial e do investimento social privado:

Quando Collor abriu o mercado brasileiro, as empresas nacionais começaram a receber influências de outras culturas corporativas e empresariais de países ditos desenvolvidos, onde já existiam práticas estabelecidas de participação das empresas e dos indivíduos na construção do bem comum. (RSE2)

Além disso, destacou-se que a globalização tem acirrado a competição levando as empresas a ter de se diferenciar pela sua marca:

A abertura comercial do início da década de 1990 exigiu enorme esforço para melhorar a competitividade das empresas nacionais, que percebiam sua vulnerabilidade ante a entrada maciça de produtos e serviços importados (...). A responsabilidade com o “fazer bem feito” (no social) é cada vez maior, exige novo posicionamento dos empresários em relação à exclusão social e passa, não apenas pela melhoria da qualidade e da gestão do atendimento prestado, mas, principalmente, pelo sentimento de corresponsabilidade e de compromisso social com os problemas do país. (EP1)

Segundo entrevistados das áreas da mídia, de defesa de direitos e de políticas públicas, a globalização contribuiu para as empresas terem se tornado “sistemas mais abertos”, muito mais permeáveis a pressões de todos os grupos de interesse, como sindicatos, meios de comunicação, comunidade, clientes, organizações não governamentais e movimentos sociais. A globalização associada à evolução das novas tecnologias da informação (NTI) não somente deram mais visibilidade à questão social e ao poder desmesurado das empresas, como também possibilitaram que a sociedade se organizasse mais efetivamente para denunciar e enfrentar os abusos praticados pelas empresas.

Já para os informantes-chave das áreas de defesa de direitos e do trabalho, as dramáticas consequências econômicas, sociais e ambientais resultantes da globalização contribuíram para ampliar em todo o planeta a preocupação com a pobreza e a miséria: “A questão social está no centro do debate político, tanto em nível internacional como nacional” (DD1).

6.2.1.6 O aumento da pobreza e a ameaça à coesão social

A questão social está posta pelos informantes-chave no sentido dado por Castel (2000: 238):

É como uma aporia fundamental, uma dificuldade central, a partir da qual, uma sociedade se interroga sobre sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É, em

resumo, um desafio que questiona a capacidade de uma sociedade existir como um todo, como um conjunto ligado por relações de interdependência.

A sensação de os problemas sociais serem enormes foi mencionada por vários entrevistados (PPI1, RSE3, T1, DD1, DD3, EP1, M1, M2, M3): “O buraco é gigante, você vai botando terra para tapar e nunca chega no topo” (RSE3). A pobreza, a miséria e a violência assustam a população:

Acho que há uma consciência crescente no país de que nós temos aí uma “vergonha nacional” e que você não vai ter desenvolvimento sustentável, sob qualquer sentido que se queira entender essa palavra, se essa brecha social não for solucionada (...) Isso também está começando a ficar claro para as empresas. (DD3)

Para muitos informantes-chave, inclusive aqueles que pertencem a organizações promotoras da responsabilidade social empresarial, está clara a grande responsabilidade das empresas privadas na produção e na reprodução da pobreza e da miséria: “Os problemas sociais gerados pelas grandes corporações (desemprego, deterioração das relações de trabalho, trabalho escravo, trabalho infantil) são muito visíveis, não podem ser mais escondidos e, portanto, a sociedade cobra uma outra postura do setor empresarial” (PPI1).

Ademais, alertou-se que a complexificação da sociedade tem gerado mal estar em relação à atuação das diversas organizações: “Tem um desconforto na forma como as instituições atuam de um modo geral (...) Observa-se uma crise de legitimidade tanto das empresas como dos governos” (DD1).

6.2.2 Crescimento e perspectivas das parcerias

Grande parte dos entrevistados avalia ser a parceria entre entidades governamentais e empresas privadas para combater a pobreza um fenômeno novo, que tende a crescer devido aos diversos fatores apresentados no item anterior (PPN1, PPN2, PPN3, PPI1, RSE1, RSE2, RSE3, T2, DD1, DD2, DD3, M1, M3). O depoimento de um informante-chave do mundo do trabalho resume bem esse sentimento: “Acho que é uma questão estratégica mais do que modismo” (T2).

Entende-se que a década de 1990 correspondeu à introdução do tema, ao seu debate e a sua divulgação. Já nos anos de 2000 o processo ganhará conteúdo e consistência: “É um período de separação do joio do trigo, não basta somente o discurso, entrou-se num período de indicadores, de verificação, de maturidade, de profissionalização” (DD4).

Entretanto, alguns informantes-chave das áreas de defesa de direitos, pesquisa e mídia, manifestaram incertezas quanto ao formato futuro desse tipo de arranjo (DD1, DD3, EP1,

M2). “Ainda não é possível dizer o que acontecerá com as parcerias” (M2), pois “não há consenso na sociedade sobre o papel e a importância de se trabalhar junto” (EP1). Trata-se de área nova perpassada por tensões, ambivalências e ambiguidades. Entre os argumentos apresentados podem ser destacados os seguintes:

- (i) a existência de preconceitos de ambos os lados. Organizações governamentais não querem fazer parcerias com empresas, pois não confiam nelas e vice versa. Muitas vezes empresários temem, por exemplo, repassar recursos para os fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, pois entendem que os mesmos não são geridos com transparência, ninguém sabe dizer para onde vão os recursos;
- (ii) o modismo muito comum ao mundo da gestão empresarial:

Num determinado momento alguém descobre um fenômeno, lança um livro, uma sigla. Começam a pipocar palestras e a mídia divulga. As empresas começam a ver isso na mídia e se sentem pressionadas para fazer algo. Logo vêm as consultorias especializadas. Aí, quando acontece essa onda, fica difícil separar o que é substância do que é vapor. (M2)

- (iii) a convicção de número expressivo de atores de que a atuação na área social não se coaduna com a função social da empresa que é a de produzir bens e serviços e gerar lucros:

Ao alocar recursos em atividades sociais, está prejudicando o consumidor que está pagando por isso. Está usando o dinheiro para outra finalidade que a originalmente prevista. Tal tarefa não é das empresas que, além do mais, não têm qualquer expertise no assunto, provavelmente desempenhando um papel, no geral, de péssima qualidade. (M2)

- (iv) o entendimento crescente, especialmente depois da multiplicação das recentes crises – ambiental, alimentar, energética e econômica – e de suas dramáticas consequências no aumento da miséria global, de que a promoção da justiça econômica, social e ambiental é tarefa a ser desempenhada primordialmente pelo Estado (DD1).

Apesar dessas limitações, esses mesmos entrevistados avaliam que existe um potencial de expansão das parcerias diante do tamanho da miséria e da incapacidade do Estado de dar conta das questões sociais. Assim, ante a ameaça da fratura social e a possibilidade de potencializar os recursos alocados por meio da associação, muitas empresas e entidades governamentais pensam uma da outra “que é ruim com ela, mas pior sem ela” (EP1).

6.2.3 Principais atores

Observa-se que a maior parte dos entrevistados concorda com o fato de a ideia das parcerias estar em disputa. Essa avaliação comum pode ser traduzida pelo depoimento de um informante-chave do campo da mídia:

Existem conflitos entre atores, que horas mais bem parecem uma disputa de território (entre empresas privadas, ONGs e instituições governamentais). Entretanto, é preciso reconhecer que não há referências claras para a interpretação desses fenômenos. A gente não tem um paradigma, um mapa mental para lidar com essa situação de entrelaçamento (...) A gente não adquiriu nem ferramentas nem linguagem para lidar com esse entrelaçamento de uma forma aceitável. (M2)

Encontramos nas repostas dos informantes-chave leituras sobre as PPPs que se assemelham, em muito, à análise que desenvolvemos no Capítulo 3, quando nos debruçamos sobre o papel dos diferentes atores no processo de construção das parcerias celebradas entre entidades governamentais e empresas privadas para atuar na área social, no Brasil. Assim, por exemplo, tanto lá como aqui, verifica-se que grande parte dessas tensões em torno das PPPs se refere ao modelo de intervenção que se busca implementar para combater a pobreza. Para entrevistados das áreas de defesa de direitos e do trabalho, em geral, hoje a agenda das parcerias no país é empurrada por entidades do chamado terceiro setor – incluindo os movimentos da responsabilidade social empresarial e do investimento social privado, organizações que executam projetos sociais e voluntários, entre outros –, por organismos internacionais, por autoridades governamentais e por importantes setores da mídia. Entretanto, prosseguem, existem fortes resistências à realização de parcerias organizadas em grupos da sociedade com menos força no cenário político nacional, especialmente aqueles que são diretamente e negativamente afetados pelas empresas (trabalhadores, comunidades tradicionais, comunidades afetadas por barragens e outras grandes obras, consumidores). Para esses setores, as parcerias são vistas com enorme desconfiança. Conforme destaca um entrevistado da área de defesa de direitos: “Temos uma resistência muito grande de entrar numa discussão mais séria, mais profunda, sobre o papel das empresas num projeto político mais democrático, igualitário, equitativo” (DD1). Segundo entendimento desses setores da sociedade, o movimento da responsabilidade social empresarial e sua teoria de *stakeholders* diluem a relação capital/trabalho e a disputa pela universalização dos direitos, contribuindo para enfraquecer os movimentos sociais e as organizações que defendem o acesso de todos a bens e serviços públicos de qualidade.

O discurso da responsabilidade social, da interdependência dos atores, da parceria e da aliança na resolução de problemas sociais dissolve o conflito, torna o movimento dos

trabalhadores e as ONGs de defesa de direitos antipáticas, antiquadas, como que unicamente preocupadas com seus interesses corporativos. Trata-se de processo de “deslegitimação” (DD1) do movimento operário e das ONGs do chamado campo democrático. A hipocrisia dessa retórica pode ser vista em empresas que, de um lado, apoiam projetos sociais que envolvem crianças e, de outro, sequer cumprem a lei referente à obrigatoriedade de disponibilizar berçários e creches no local de trabalho. Outro exemplo que dificulta acreditar na súbita conversão do empresariado para o interesse público diz respeito aos processos de reestruturação produtiva e de respostas que precarizam cada vez mais as relações de trabalho, contribuindo para dramatizar ainda mais a pobreza e a desigualdade (T2, T3, DD1, DD2, DD3).

Existem também preconceitos a respeito da celebração de parcerias entre representantes da área governamental. Para gestores das políticas sociais, o acesso da população a bens e serviços públicos deve ser assegurado pelo Estado (PPN2, PPN3, PPN4). Na sua avaliação, o recente interesse do setor empresarial para entrar nessa seara é percebido como forma de enfraquecer o papel do poder público ou como marketing empresarial.

As empresas, por seu turno, também apresentam sérias críticas em relação à atuação do governo (EP1, EP2, RSE1, PPN3):

Existe uma desconfiança ainda muito grande em se envolver nos grandes movimentos das políticas sociais que são desenvolvidas pelo governo. Essa desconfiança se reflete na análise que o setor privado faz da máquina. (...) a não transparência, o excessivo controle, muita burocracia. (PPN3)

Note-se, contudo, de acordo com parte expressiva dos entrevistados, que o quadro não é tão simples assim; ao contrário, é bem mais complexo. Com efeito, as tensões e contradições não se verificam somente entre os atores: elas também surgem dentro de um mesmo grupo de atores. Assim, por exemplo, apesar da prioridade aparentemente conferida pelo Presidente da República ao tema e da existência de diversas entidades governamentais que celebram parcerias com empresas privadas, esse tipo de arranjo ainda é percebido como marginal em âmbito governamental pela grande maioria dos informantes-chave: “Não existe uma preocupação estruturada dentro do governo para promover as parcerias. O governo não leva a sério este tema, não discute, não tem política clara, não tem pensamento estratégico e não propõe um marco regulatório” (DD3).

No mundo empresarial, por seu turno, é muito frequente encontrar enorme desprezo pela atuação das empresas na área social considerada como “assistencialista” ou “filantrópica” (RSE2), isto é, como atraso na medida em que geralmente corresponde a uma “cortina de

fumaça” (DD2), que pode encobrir outros processos onde estariam sendo socialmente irresponsáveis (com os trabalhadores – violando os direitos do trabalho; com o meio ambiente – contribuindo para degradá-lo; com os governos – praticando atos de corrupção; com os consumidores – violando os direitos do consumidor). Nessa perspectiva, criticam-se fortemente as parcerias e recomenda-se distanciamento em relação a qualquer associação com o governo. O único mecanismo considerado aceitável é o dos incentivos fiscais, pois a relação com o Estado é indireta (RSE4). Outra contradição pode ser identificada no que se refere às motivações. Segundo um entrevistado da área de defesa de direitos, existem setores empresariais mais preocupados com as questões ligadas à defesa de direitos e ao combate à desigualdade (FIRJAN, FIEMG e ABRINQ); já outros defenderiam interesses puramente corporativos e privatistas (FIESP) (DD1).

Um fator interessante revelador das ambivalências e das ambiguidades do empresariado no Brasil foi assinalado por um entrevistado da área governamental. Segundo esse informante-chave, muito mais do que a causa em si, o que move determinadas empresas é, sobretudo, o “IBOPE dos governos”: “Quanto mais o governo está sendo bem avaliado, mais as empresas o procuram para celebrar parcerias” (PPN2). Esse entrevistado relatou que na época das denúncias em torno do “Mensalão”²⁷¹, os empresários sequer retornavam os telefonemas. Já, com os resultados positivos de diminuição da pobreza e das desigualdades mostrados pelo IBGE a partir dos dados da PNAD de 2007, bem como o aumento da popularidade do Presidente da República, os contatos foram restabelecidos, as reuniões se multiplicaram e os projetos de parceria voltaram a ser implementados (PPN2).

Segundo alguns informantes-chave das áreas do trabalho, da mídia e da promoção da responsabilidade social empresarial, a maior parte dos acionistas avalia a empresa pela sua capacidade de produzir lucro. A responsabilidade social empresarial ou a filantropia são critérios considerados secundários na apreciação da rentabilidade dos negócios: “Os agentes do mercado só consideram as empresas bem sucedidas quando suas ações estão aumentando rapidamente e o mercado, na maneira como ele está hoje constituído, não tem outros indicadores que não a extensão do capital” (RSE2). A falta de coordenação, de articulação e de defesa de um projeto claro no âmbito do setor privado também foi mencionada como a expressão de que esse tema ainda carece de relevância no mundo dos negócios (DD2).

²⁷¹ O termo “Mensalão” refere-se a um suposto esquema de compra de votos de parlamentares que se constituiu na maior crise política sofrida pelo governo brasileiro do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) em 2005/2006. O neologismo Mensalão, popularizado pelo então deputado federal Roberto Jefferson em entrevista que deu ressonância nacional ao escândalo, é variante da palavra mensalidade, usada para se referir a suposta mesada paga a deputados para votar a favor de projetos de interesse do Poder Executivo. Segundo o deputado, o termo já era comum nos bastidores da política entre os parlamentares para designar essa prática ilegal.

Entre as organizações da sociedade civil, as tensões tendem a se polarizar entre o chamado terceiro setor e as ONGs do campo democrático. As organizações da sociedade civil que defendem direitos, no geral, resistem à celebração de parcerias, pois entendem essa associação como “uma forma de privatizar o Estado, de se delegar responsabilidades que são do Estado para a iniciativa privada” (DD1), de sair do campo da obrigação legal para o da solidariedade privada ou da filantropia. Essas organizações também entendem que, com esse tipo de atuação, as empresas buscam compensar os estragos sociais e ambientais que provocam, bem como evitar a discussão sobre as reais causas da pobreza no país. Entretanto, as entidades que trabalham na ponta, que prestam serviços dão as boas vindas tanto a recursos adicionais como a participação de outros atores no enfrentamento das mazelas sociais. Mais pragmáticas, são muito favoráveis à realização de parcerias (EP1). Esse pragmatismo acaba conduzindo a uma atuação “acrítica” (DD1), pois essas organizações não questionam as empresas nem o significado de sua intervenção na área social. Conforme destaca um informante-chave da área de defesa de direitos:

Nesse sentido, essas organizações acabam deixando a discussão muito rasa e, em geral, confunde-se responsabilidade social empresarial com ação social privada. No outro extremo, temos as organizações de defesa de direitos que são extremamente críticas, que sequer querem discutir o assunto, pois para elas as empresas são o inimigo. Esse posicionamento radical é paralisante e também não ajuda a avançar na discussão. (DD4)

Entre os consumidores, a questão da parceria também está em disputa. Há um entendimento generalizado de que os consumidores detêm papel potencial extremamente relevante. Entretanto, segundo depoimentos de entrevistados do mundo do trabalho, a maioria deles ainda se norteia pelo baixo preço ao fazer suas compras, pouco se importando com o comportamento das empresas produtoras desses bens e serviços: “O consumidor ainda prefere o baixo preço, tanto é assim que produtos pirateados, com baixa qualidade, têm penetração muito grande por aí” (T2). Mas, também se reconhece que as organizações de consumidores vêm se fortalecendo, embora com perspectivas diferentes: umas mais preocupadas com a defesa de direitos das pessoas quotidianamente lesadas pela atuação predadora das empresas e que, por isso, exigem maior intervenção do Estado na regulação do mercado (DD2), e outras que, ao contrário, se organizam para fortalecer a regulação privada por meio da pressão exercida pelo consumidor diretamente nas empresas (RSE1).

Apesar desse movimento de “resistência” às parcerias, há um contramovimento no sentido de sua ampliação. Para vários entrevistados, as alianças e o diálogo entre diversos atores são a marca do atual governo, em busca de ser reconhecido como o governo da

participação e da negociação. Não é por outra razão que estimula a criação de mesas de diálogo, conselhos de políticas e a realização de conferências. Segundo um informante-chave da área de defesa de direitos: “Os temas da responsabilidade social e das parcerias cresceram muito no governo Lula. Eles têm um simbolismo muito grande para seu projeto político” (DD1).

O mundo empresarial, por seu turno, tem se organizado para qualificar melhor sua intervenção na área social, seja no que se refere a sua participação em colegiados de políticas públicas, seja no que tange à implementação de seus projetos sociais. Foi dado o exemplo do GIFE, que tem contribuído para transformar as ações sociais das empresas, que costumavam ser pontuais e descontínuas, chamadas de filantrópicas, em atividades planejadas e focadas em resultados, batizadas de investimento social privado. Esse segmento busca contribuir com as políticas públicas, trazendo inovações ou ampliando seu alcance (RSE1). No que se refere às organizações de defesa de direitos, começa um movimento de aproximação ao tema que tem contado com o apoio de organismos internacionais: muitas delas estão mais dispostas a estabelecer um diálogo e, outras, já vêm atuando para as empresas mudarem suas práticas econômicas, sociais, ambientais e institucionais. Para tanto, desenvolvem diversas ações, umas mais propositivas – elaboração de ferramentas, realização de estudos e pesquisas, participação em projetos de parcerias que envolvem empresas e governos – e outras mais de denúncias (DD4).

No mundo sindical, o mesmo pode ser dito. Segundo entrevistados dessa área, o tema está entrando progressivamente na agenda do movimento dos trabalhadores: a questão da responsabilidade social empresarial foi abordada no 9º Congresso Nacional da CUT, em 2006, e aos poucos avalia-se que a ampliação do diálogo com a sociedade para enfrentar as questões sociais “tem um lado extremamente positivo” (T3). Além disso, representantes de trabalhadores participam ativamente da construção da ISO 26.000, norma global sobre responsabilidade social (T1, T2).

O movimento dos consumidores é outro ator que está absorvendo as pautas da responsabilidade social empresarial e do investimento social privado divulgando, cada vez mais, práticas de consumo consciente ou de consumo sustentável. “Suas organizações, tanto no cenário internacional como no nacional, têm pressionado as empresas a terem uma nova postura diante do social” (M3). No caso do Brasil, foram citados os exemplos do IDEC, como expressão da força do “consumidor cidadão”, e do movimento em torno do comércio justo (DD4).

Com relação à mídia, os entendimentos são bastante diversos. Para significativo número de entrevistados, o tema das parcerias entre organizações governamentais e empresas privadas para combater a pobreza está presente nos meios de comunicação, embora abordado de forma superficial e, em geral, positiva. Não existe muito interesse em subsidiar um debate público de qualidade sobre esse assunto que expresse as opiniões e as contradições dos diversos atores envolvidos (RES2, RSE3, T1, T2, T3, DD3, EP1, M1, M2): “A mídia não é crítica, não ajuda” (T1). É interessante registrar a explicação apresentada por um informante-chave da área de responsabilidade social empresarial sobre a boa vontade de jornalistas em relação ao tema das parcerias:

A impressão que eu tenho é que os jornalistas se sentem menos comprados ou vendidos, cobrindo coisas que não são puramente de governo; se cobrem só a empresa, pensa que está ajudando a empresa a vender sabonete, se cobre o trabalho de uma ONG, amanhã essa ONG pode aparecer por aí com um escândalo de lavagem de dinheiro. Se você cobre a articulação entre essas organizações, então, tem uma certa percepção de que não é uma ONG corrupta, que não é governo isoladamente fazendo, que não é a empresa querendo vender seu produto. É mais fácil, é uma embalagem melhor para a cobertura. Como a parceria é algo meio novo, meio novidade, qualquer articulação, qualquer junção, qualquer coisa neste país para melhorar, é notícia. O governo fazer, é obrigação do governo. A empresa fazer, é porque ela está na onda da responsabilidade social, a ONG fazer é porque existe para isso, agora a articulação, isso é que é legal. (RSE3)

Diferentemente, outro grupo de informantes-chave, especialmente do campo das políticas públicas, entende que os meios de comunicação raramente discutem a cooperação entre poder público e empresas privadas na área social (PPN1, PPN2, PPI1, M3): “A imprensa como um todo não se interessa (pela divulgação das parcerias)” (PPN2). E mais, no entendimento de um entrevistado “A mídia tende a noticiar mais os casos de parceria que dão errado” (PPN2).

Na percepção de vários informantes-chave, pertencentes a diversas áreas, a atuação dos meios de comunicação – seja ela favorável ou crítica às parcerias –, deve ser analisada com cautela, pois trata-se de empreendimento privado que precisa gerar lucro. E para tanto deve atender em primeiro lugar aos interesses de quem o sustenta, isto é, de seus anunciantes, do governo que cede a concessão pública e de seus proprietários. Isso contribui para limitar seu papel público (RSE2, RSE3, T1, DD4, EP2, M1, M2), conforme expressa um entrevistado da área de defesa de direitos:

A gente não pode esquecer que os meios de comunicação – jornais, revistas, TV, rádio – são instituições privadas que visam lucro, são empresas com interesses comerciais. Então é mais fácil conseguir espaço para fazer determinadas discussões quando esses interesses não conflitam com os do anunciante. (DD4)

Observou-se, também, que para parte expressiva de entrevistados os meios de comunicação são fundamentais para formar a opinião pública em torno desse tema (RSE1, RSE2, RSE3, RSE4, T1, DD3, DD4, EP1, EP2, M1). Entre os informantes-chave da área de responsabilidade social empresarial, a relação com os meios de comunicação é considerada estratégica para a divulgação de seu projeto: “(A mídia) é um dos instrumentos mais importantes na geração do imaginário social” (RSE2). Para tanto, investem-se expressivos recursos na capacitação de profissionais de mídia e na produção de informações: “A gente tem aqui uma equipe de jornalistas pautando diariamente a mídia, e sempre nessa linha propositiva, com foco no resultado, o tempo inteiro aqui, diariamente, a gente tem uma pauta por dia e a gente trabalha justamente para criar essa nova cultura” (RSE3).

Para entrevistados das áreas de defesa de direitos e do trabalho, a forma como os meios de comunicação abordam as parcerias contribui para legitimar o campo da responsabilidade social empresarial e do terceiro setor em detrimento das ONGs do campo democrático e dos movimentos sociais (T1, DD1).

No que se refere à participação do legislativo no debate sobre as parcerias, a maior parte dos informantes-chave concordou que o tema está ausente da pauta dos parlamentares (PPN1, PPN2, PPN3, RSE1, RSE2, RSE3, T2, DD2, DD3, DD4, L1, EP2, M1, M3). No geral, entende-se que o Congresso Nacional não está sintonizado com as mudanças ocorridas na sociedade: “O Legislativo brasileiro é meio autista, está ali fechado nele mesmo” (RSE2). Um entrevistado da área de defesa de direitos manifestou séria preocupação em relação a essa omissão: “Não é um absurdo que estes problemas não estejam sendo discutidos no âmbito do Parlamento, do Congresso? Isso me assusta. Acho que é falta de entendimento de uma visão de país, do desafio do país, a leitura muito fragmentada da realidade. Eu acho preocupante” (DD3). Entretanto, um dos pesquisadores entrevistados tem uma visão distinta, pois entende que

O tema da responsabilidade social chegou ao Congresso Nacional, mas ainda está longe de ser uma prioridade. Alguns temas têm sido discutidos no Parlamento, como os da Lei de Responsabilidade Social e da obrigatoriedade da publicação do Balanço Social. Neste último caso, houve um certo consenso de que não se pode tornar obrigatória a atuação das empresas no social de modo a não “engessar” essa ação, de não burocratizá-la. Avaliou-se que é importante manter o caráter voluntário de modo a assegurar um engajamento mais propositivo, mais espontâneo que resulta mais da mobilização do setor privado do que de uma obrigação legal. O que não é consenso, nem dentro do Congresso Nacional, é o papel do setor privado no enfrentamento das questões sociais. Por isso que ainda não se avançou no tema das parcerias. (EP1)

Por fim, no que se refere à academia, houve consenso de as parcerias celebradas entre organizações governamentais e empresas privadas para combater a pobreza não serem objeto

de análise por parte das universidades e dos institutos de pesquisa: “A academia não é um ator de relevo neste tema” (M2). Segundo vários informantes-chave, ainda existe muito preconceito em relação a esse assunto (PPN2, EP1, M1). De acordo com um dos pesquisadores entrevistados, trata-se de um campo profissional emergente que está começando a ser valorizado, especialmente pelos cursos de administração. Mas, nesse caso, a ênfase está sendo dada para os temas de responsabilidade social empresarial, do terceiro setor e da gestão social (EP2).

6.3 As ideias e os valores que circulam entre os atores envolvidos com a agenda das PPPs

6.3.1 Sobre pobreza

As concepções de pobreza apresentadas pelos entrevistados podem ser agrupadas em três tipos. Um primeiro grupo, menor, integrado por informantes-chave das áreas de trabalho e de defesa de direitos, entende a pobreza como fenômeno político, resultado da desigualdade das relações de poder e de um modelo de produção que fabrica exclusão: “(A pobreza) é muito mais do que a insuficiência de renda; é a ausência de direitos, é decorrente de processos históricos que produziram desigualdades” (DD1).

Um segundo grupo, integrado por informantes-chave das áreas de políticas públicas, pesquisa, trabalho e defesa de direitos, define a pobreza conforme perspectiva ética muito inspirada na visão seniana da pobreza (SEN, 2000). Os pobres são pessoas que sofrem privações de liberdade (liberdade de se alimentar, de se educar, de morar adequadamente, de escolher seus dirigentes) que limitam suas escolhas e oportunidades de moldar seu próprio destino e de ajudar uns aos outros. Portanto, prover condições mínimas de existência a essas pessoas – que não pensam em nada além de suas privações e necessidades, que têm fome e por isso não conseguem pensar em outra coisa – é criar a possibilidade de transformá-las, a fim de torná-las capazes de interferir em seu próprio destino, principalmente se elas conseguirem o suficiente para ter real compreensão do funcionamento do mundo em que vivem. Esse entendimento pode ser percebido nas seguintes definições:

A pobreza é uma situação onde você não tem condições de produzir as suas próprias saídas no sentido de você melhorar a qualidade de vida da sua família ou da sua comunidade. (PPN1)

A própria miséria é que impede na verdade as pessoas de avançarem ou não no processo de organização social. (PPN1)

A pobreza corresponde à limitação de oportunidades de desenvolvimento intelectual, de desenvolvimento cultural. (DD3)

A pobreza é a absoluta falta de oportunidades. (T1)

A pobreza está associada à falta de renda para garantir as necessidades básicas e, sobretudo, à exclusão política. (EP1)

O terceiro grupo de informantes-chave ofereceu uma visão mais normativa da pobreza relacionada à linha de pobreza: são pobres aqueles que não possuem renda suficiente para suprir suas necessidades básicas de alimentação, saúde, habitação, vestuário e educação, entre outras (PPN3, PPI1, RSE3, RSE4, DD3, M3).

6.3.2 Sobre controle democrático²⁷²

Para os entrevistados, especialmente das áreas de defesa de direitos, políticas públicas e trabalho, o controle democrático das parcerias é considerado indispensável, pois elas envolvem recursos governamentais (PPN1, PPN2, PPN3, T2, T3, DD1, DD2, DD3, DD4, EP1): “O controle social contribui para dar transparência à parceria, o que, por seu turno, lhe dá credibilidade e lhe assegura perenidade, continuidade” (DD3). E mais:

O controle social é absolutamente central, pois somente assim é possível evitar que parcerias resultem em corrupção, tráfico de influência ou privatização do Estado. A empresa não pode fazer o que ela bem entende porque suas ações têm impactos na sociedade e no meio ambiente; por isso, ela tem que prestar contas do que faz sempre (...). É por isso que entendemos que a ética, a transparência, a prestação de contas e o controle social sobre as empresas são a base para uma sociedade mais justa, porque se você não tem isso, o poder das empresas sobre a sociedade é imenso, em alguns lugares e em determinadas situações, maior do que alguns Estados nacionais. (DD4)

Faz-se mister destacar que um informante-chave da área de responsabilidade social, diferentemente dos outros dessa área, entende que todos os recursos deveriam ser submetidos ao controle social, a um controle social muito mais radical do que aquele em vigor hoje: “Os conselhos (de políticas públicas) deveriam ser os formuladores da política, inclusive, os definidores da alocação de recursos. Mas essa cultura não está disseminada, pois nem o próprio Estado valoriza os conselhos atualmente existentes” (RSE2).

Um entrevistado da área de estudos e pesquisa avaliou que nem todas as parcerias devem desenvolver mecanismos próprios de controle democrático:

Se for uma parceria pela via de incentivos fiscais, aí ela teria que ser totalmente transparente, controlada socialmente porque estamos falando de recursos públicos. O mesmo ocorre para uma doação: se uma empresa doa recursos para uma entidade

²⁷² Registre-se que, apesar de as entrevistas enfatizarem o conceito de “controle democrático”, a absoluta maioria dos respondentes referiu-se ao termo “controle social”.

pública, é preciso prestar contas da mesma forma que se faz para campanhas políticas. Mas, se for um arranjo no marco de uma política pública que foi aprovada no seu respectivo conselho ou em outras instâncias formais de participação social, não é necessário submeter apoios de empresas privadas a outros mecanismos de controle social. (EP1)

Também foi destacado um aspecto importante do impacto das parcerias na atuação do Estado:

A participação das empresas na prestação de serviços públicos também pode resultar num controle social do setor privado sobre o Estado. Exerce-se uma pressão para que o Estado tenha mais compromisso com o que ele mesmo pactua, pois, muitas vezes, os representantes das instituições públicas não honram os acordos celebrados. (EP1)

Para que o controle democrático possa ser efetivamente exercido, foram considerados necessários alguns requisitos, podendo-se destacar:

- (i) a transparência na realização das parcerias: “Você não consegue fazer controle social se você não tem transparência (...) É preciso ter *accountability*, ou seja, mecanismos de transparência para que a informação chegue a quem precisa” (DD3);
- (ii) a implementação de regras claras na definição das responsabilidades, de modo que qualquer um possa entender o que está sendo feito e, assim também, combate-se a “hipocrisia da transparência”, conforme assinala um entrevistado da área de trabalho:

As pessoas têm dificuldades em interpretar informações porque não sabem ler, não têm tempo para ler ou não entendem a linguagem que está sendo utilizada (...) Estabelece-se uma relação muito desigual, dos que fazem conta que prestam informações para um público que, no geral, não entende o que se passa (...) Às vezes dá a impressão que o gasto (das empresas) com a propaganda acaba sendo maior do que o dinheiro investido (nas parcerias). (T2)

- (iii) a formalização das parcerias: “Somente uma parceria formalizada pode ser socialmente controlada” (T1);
- (iv) o envolvimento de organizações da sociedade civil nas parcerias, de modo a assegurar melhor qualidade no planejamento, na execução das ações e no seu controle social. Nesse sentido, foi dado o exemplo da construção de cisternas na região Semiárida do país que envolve empresas (Federação Brasileira dos Bancos – FEBRABAN), governo (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS) e organizações da sociedade civil (Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA) (DD3);
- (v) a criação e a disseminação de mecanismos de monitoramento e acompanhamento, como, por exemplo, o Balanço Social. Entretanto, não há consenso quanto ao uso obrigatório desses instrumentos. Uns entendem que se não houver obrigatoriedade os resultados serão pífios, como se verifica hoje (T1, T3); já outros ressaltam: “Se

começar a ser obrigatório, ele será maquiado e o movimento (da responsabilidade social) irá perder credibilidade” (M1).

Apesar de reconhecer a importância do controle democrático, vários informantes-chave, especialmente da área de defesa de direitos e de trabalho, avaliaram que, nos dias de hoje, não somente não existe uma cultura que favoreça a *accountability* como não se dispõe de mecanismos que a viabilizem: “Os temas da responsabilidade social e das parcerias, por serem complexos e novos, são difíceis de mensurar porque não são muito claros. Portanto, a avaliação fica no campo da moral, da ética, da subjetividade, o que é muito complicado” (DD2). Além disso, destaca um entrevistado da área de defesa de direitos, “Como não se sabe que tipo de empresa se quer numa sociedade democrática, igualitária e equitativa, ainda não se tem claro quais seriam os mecanismos adequados para exercer o controle social sobre as empresas” (DD1).

Existem também muitas resistências por parte das empresas que, além de não ter qualquer hábito de prestar contas do realizado na área social, entendem o controle democrático como crítica ou como processo com objetivo de “punir” (PPI1). Ademais, em geral, o setor empresarial é contra qualquer controle, pois os sentidos de propriedade e de privado são muito fortes na cultura brasileira. É o que expressa o depoimento de um informante-chave da área de trabalho: “Chegar e dizer (para o empresário) ‘você vai ser monitorado’, é coisa do outro mundo, porque para ele está muito claro que ele é o dono” (T1). Essa percepção é confirmada pelas respostas dos entrevistados da área de responsabilidade social que pode ser resumida na seguinte frase: “Controle social é entendido como algo negativo, passa a ideia de policiamento. As expressões ‘monitoramento’, ‘participação’ ou ‘transparência’ são bem mais adequadas” (RSE4).

Os entrevistados da área de comunicação também preferem recorrer ao termo “transparência” a usar controle democrático. Entendem ser a divulgação de informações fundamental para a sustentabilidade das parcerias. Conforme destaca um informante-chave dessa área:

Até muito recentemente era inimaginável uma empresa privada ter de prestar contas para a sociedade do que ela faz. As temáticas da responsabilidade social empresarial, da sustentabilidade e das parcerias estão introduzindo essas demandas por transparência e as empresas estão tendo que atender. (M3)

6.3.3 Sobre participação democrática e parceria

É interessante observar como os entendimentos sobre os conceitos de participação democrática e parceria são extremamente variados, chegando, em alguns casos, a ser conflitantes. Para entrevistados das áreas de políticas públicas, defesa de direitos e trabalho, a participação democrática é definida como processo político, no qual as pessoas têm o direito de se envolver nas decisões de seu país, seu estado, seu município e sua comunidade. Ou seja, a participação é constitutiva da democracia, pois além de empoderar os cidadãos, contribui para alargar a esfera pública (PPN3, T2, T3, DD1, DD2, DD3, DD4, EP1, M2). Para esse conjunto de informantes-chave, a parceria, por seu turno, diz respeito à associação de dois ou mais atores em prol de um objetivo comum: “Não se trata, pois, de um princípio democrático, mas sim de uma ferramenta de ação” (DD1). Para a parceria ser considerada “pública”, seu objetivo deve ser o de assegurar e ampliar direitos e de fazê-lo promovendo a participação social, conforme ilustra o depoimento de um informante-chave da área de defesa de direitos:

As parcerias são mais legítimas e sustentáveis se discutidas conjuntamente com a sociedade, com o governo e com os conselhos de políticas que dizem respeito aquele assunto. Somente uma discussão verdadeiramente pública, regada de informações confiáveis pode legitimar a parceria. (DD3)

O exemplo mais citado nesse sentido foi o do Programa Um Milhão de Cisternas no Semiárido nordestino, uma vez que sua execução e seu controle envolvem tanto os beneficiários do programa como outros atores, públicos e privados, que contribuem para sua consecução (i. é, poder público, nos três níveis de governo, sindicatos, ONGs, empresas privadas, organizações religiosas). A legitimidade da parceria também requer, para esse grupo de entrevistados, que os conflitos não sejam evitados. Ao contrário, devem ser expostos e discutidos: “É preciso enfrentar coletivamente as diferenças para estabelecer uma linguagem comum para seguir juntos na conquista do objetivo proposto” (M2). Ademais, faz-se necessário dispor de instituições sólidas: “Para que as parcerias funcionem a contento é preciso ter um equilíbrio na sociedade que requer um Estado forte, um setor privado produtivo e uma sociedade civil com autonomia para a crítica” (DD4).

Segundo um informante-chave da área da pesquisa, além das parcerias entre organizações governamentais e empresas privadas no combate à pobreza, ultimamente também tem crescido o número de empresários que participam de espaços públicos de deliberação como conselhos, comissões ou rodadas de interlocução. Setores importantes querem integrar esses espaços de concertação e entendem isso como sendo a “cidadania empresarial” (EP2). Entretanto, há entendimento comum de que, no geral, as empresas não

buscam o fortalecimento da sociedade civil nem seu envolvimento político na realização de projetos sociais e, muito menos, a consolidação do espaço público. Além do mais, alerta-se para o fato de em muitos lugares, especialmente em municípios pequenos, ser bem possível que as empresas se associem ao poder público local como forma de exercer seu poder: “A parceria pode ser totalmente desigual: pode resultar numa relação de subserviência do poder público à empresa, especialmente em nível local onde a economia daquela região depende quase que exclusivamente daquele empreendimento” (T1).

De forma completamente diferente, para outro grupo de entrevistados das áreas de políticas públicas, responsabilidade social empresarial e mídia, participar é contribuir de alguma forma. Trata-se de uma ação eventual e pontual que não exige muito compromisso das pessoas (PPN2, PPI1, RSE3, RSE4, EP2, M1, M3): “A participação é muito menos comprometida do que a parceria” (M3). No entendimento desses informantes-chave, as parcerias são muito mais amplas e sólidas do que a participação: correspondem a um esforço de cooperação em torno de propósitos comuns. Essas alianças possuem objetivos e metas, concretos e mensuráveis, onde todos assumem riscos em igualdade de condições. Trata-se de processo de compartilhamento de recursos e de competências. O sucesso das parcerias depende de um conjunto de fatores, como: (i) disposição para o diálogo; (ii) resultados do tipo ganha-ganha; (iii) formalização do acordo. A ideia de conflito não é abordada e, para alguns entrevistados, avalia-se que é muito importante envolver organizações da sociedade que executam projetos sociais de modo a dar credibilidade e legitimidade as alianças, conforme pode ser percebido no depoimento de um informante-chave do setor da mídia:

Para a parceria funcionar é preciso que os três setores estejam envolvidos. As empresas não podem entender essa aliança única e exclusivamente como um negócio. É preciso envolver as ONGs pois elas têm ferramentas, chegam perto, sabem fazer as coisas. E o Estado deve transformar o resultado desta experiência em política pública. (M1)

Alguns entrevistados disseram não ter pensado na diferença entre participação e parceria (PPN1, PPN4, RSE1, T3).

6.4 As motivações dos principais atores envolvidos com a agenda das PPPs

Todos concordam que existe uma ampla gama de motivações para celebrar parcerias, particularmente no que se refere ao mundo empresarial. Vejamos o que respondem os entrevistados:

6.4.1 As motivações dos dirigentes empresariais

6.4.1.1 Influenciar a agenda das políticas públicas

A maior parte dos entrevistados entende que uma das principais motivações do setor empresarial para atuar no social é buscar influenciar as políticas públicas (PPN2, RSE1, RSE2, RSE3, RSE4, T2, T3, DD2, DD3, DD4, EP1, EP2, M1, M3). Entretanto, variam as percepções sobre o significado dessa influência.

Na avaliação de alguns entrevistados, especialmente das áreas de políticas públicas, responsabilidade social empresarial e pesquisa, o setor privado associa-se ao Estado com o intuito de potencializar seus recursos: “Cada vez mais as empresas estão se dando conta que a parceria com o setor público é uma forma de obter maior impacto com menos recursos (privados)” (EP1). Além disso, existe interesse crescente no meio empresarial em apostar de projetos que possam ser referência para, numa segunda etapa, ganhar escala e ser transformados em política pública (PPN2, EP1): “Uma parceria pode trazer uma contribuição para desenhar uma nova política” (PPN2). Entende-se, ainda, que a colaboração do setor empresarial, devido a sua natureza, pode contribuir para promover maior eficiência e eficácia na alocação de recursos públicos, combatendo a sua pulverização, bem como aportar recursos novos, de criatividade e de ideias originais que resultam no aperfeiçoamento das políticas e dos programas existentes (PPN2, RSE3, DD3, EP1).

Nesse particular, foi apresentado o exemplo do Instituto Telemig Celular e o do Pró-Conselho (DD3): em 2001, com base em diagnóstico realizado no Estado de Minas Gerais, o Instituto Telemig Celular resolveu implementar um projeto de ampliação do acesso das crianças e dos adolescentes mineiros a seus direitos, por meio do fortalecimento dos conselhos tutelares, dos conselhos da criança e do adolescente e dos fundos municipais. Associado ao Ministério Público, a entidades governamentais estaduais e municipais e a outras organizações não governamentais e empresariais, o Instituto promoveu um conjunto de atividades de sensibilização, de capacitação e de produção de informações sobre como criar e gerir os conselhos e os fundos. Além disso, liderou ampla campanha de mobilização que possibilitou um expressivo aumento de recursos destinados aos fundos. Essa iniciativa foi tão bem sucedida que, em 2004, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) uniram-se ao Instituto para criar o Pró-Conselho Brasil.

Outra razão apresentada por informantes-chave da área de responsabilidade social corporativa para as empresas se associarem ao poder público, buscando influenciar sua

atuação, foi a de evitar a regulação pública, entendida como fator que “engessa” as ações: “A atuação das empresas deve ser voluntária, deve ser o resultado da demanda da sociedade. As empresas respondem muito mais eficientemente às demandas do mercado do que à regulação. Tem que ser algo estimulado e nunca resultado de uma coerção imposta” (RSE4).

A força política e econômica das empresas faz com que elas deixem sua marca na atuação do Estado: “As empresas com seu poder econômico têm como pautar muitas políticas públicas” (RSE3). Nesse particular, foi apresentado o exemplo da educação: “Não é por acaso que um grande programa público de educação que se chama ‘Todos pela Educação’ leva exatamente o nome do movimento que começou estimulado pelo setor empresarial” (EP1).

Já, para entrevistados das áreas de defesa de direitos e de trabalho, as parcerias são vistas como forma de se aproximar do governo para influenciar em outras áreas diferentes daquelas objeto da aliança, mas para as quais existem mais dificuldades de diálogo com o poder público. As parcerias seriam, assim, uma porta de entrada para discutir outros assuntos de interesse do setor privado (T2, T3, DD2, DD4): “Como já existe uma parceria, pode-se discutir também a necessidade da diminuição da carga tributária, a flexibilização das relações de trabalho etc.” (T2). E mais: no entender desses informantes-chave, a parceria também é instrumental para a defesa de interesses privatistas: a empresa adere a campanhas ou projetos do poder público, mas, em troca, clama por vantagens; vejamos os exemplos citados por um informante-chave da área de defesa de direitos:

Isso é que é dar com uma mão e tirar com a outra. Veja os exemplos da Unilever e da Nestlé: estão entre as empresas mais multadas (por danos ambientais, por violações sistemáticas ao Código de Defesa do Consumidor), entretanto são parceiras do Fome Zero. Elas se associam para vender mais, para influenciar o governo, evitando-se regulamentações e fiscalizações. Esse tipo de associação garante a simpatia do agente regulador. (DD2)

Destaque-se, contudo, que alguns informantes-chave discordam da ideia de que as parcerias sejam uma espécie de “moeda de troca para favorecimentos” das empresas (EP1). Alega-se que até o momento, os recursos privados envolvidos são muito pequenos e as áreas onde esses arranjos acontecem (as sociais), de modo geral, têm muito pouca influência no campo econômico como para garantir às empresas “parceiras” benesses ou outro tipo de vantagens. Vejamos o depoimento de um entrevistado da área de estudos e pesquisas:

Um claro exemplo disso foi a parceria milionária que o Ministério da Saúde celebrou com a ABIFARMA (Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica) para fornecimento de equipamentos aos agentes comunitários de saúde; essa aliança não impediu o Ministro da Saúde da época de comprar uma tremenda briga com a indústria farmacêutica no que se refere às patentes das multinacionais e aos preços dos medicamentos de combate à epidemia da HIV/Aids. (EP1)

6.4.1.2 Melhorar a imagem da empresa

Buscar melhorar a imagem da empresa foi identificada como uma das principais razões que levam as empresas a realizar parcerias com entidades governamentais para combater a pobreza (PPN1, PPN2, PPN3, PPI1, RSE3, T1, T3, DD3, DD4, L1, EP1, M1, M2). A celebração de alianças em torno de projetos sociais considerados “bem sucedidos” faz com as empresas ganharem visibilidade e credibilidade, tanto no cenário nacional como no internacional (EP1, M1, M3). Para a divulgação de suas ações, os empresários desenvolvem estratégias de comunicação “inteligentes” (M1): contratam assessorias de imprensa de alta qualidade para produzir informações que interessam aos jornalistas, pois estes conhecem a linguagem, os editores etc.: “Hoje em dia não há nenhuma empresa que não tenha uma potente assessoria de imprensa” (M1).

De acordo com entrevistados das áreas de políticas públicas e de defesa de direitos, a preocupação em torno da imagem faz com as empresas somente se interessarem por temas que não gerem qualquer desconforto para a sociedade. Com isso, evita-se associar a marca a problemas como consumo de drogas, homofobia, HIV/Aids ou qualquer tema que possa gerar conflito (PPN3, DD3, DD4).

Entrevistados da área de defesa de direitos também assinalaram que as empresas que produzem bens que comprometem a saúde das pessoas (cigarro, bebidas, armas, produtos sucedâneos ao aleitamento materno, chupetas e mamadeiras, agrotóxicos) recorrem às parcerias como forma de driblar a atenção do público em relação aos problemas criados com seus negócios. Nesse sentido, foi citado o exemplo da Souza Cruz que, apesar de fabricar produtos causadores de severos danos à saúde da população (cigarros), desenvolve projetos de educação, de promoção da agricultura familiar e de preservação do meio ambiente, de modo a evitar que o foco se concentre no câncer, no vício e na morte: “A atuação dela na área social é claramente para desviar a atenção do problema que ela cria para a sociedade ao produzir cigarro” (DD4). O exemplo apresentado para ilustrar esse fenômeno de “distração” foi o do Mc Donalds:

(A empresa) faz parcerias por meio de sua campanha McDia Feliz para combater o câncer e promover a saúde das crianças e diz que é socialmente responsável. Entretanto, vende sanduíches com percentuais de gordura e de sal que superam as recomendações diárias da OMS (Organização Mundial de Saúde), o que contribui para aumentar a obesidade e a hipertensão, entre outras doenças graves. (DD2)

6.4.1.3 Influenciar o imaginário coletivo

Grande parte dos entrevistados avalia que o setor empresarial se associa à organizações governamentais para combater a pobreza com o objetivo de influenciar o

imaginário coletivo (PPI1, RSE1, RSE2, RSE4, T1, DD1, DD2, DD3, DD4, L1, EP1, EP2, M1, M3). Aqui também, como nas outras motivações, a percepção do que seja essa influência varia conforme os atores.

Para informantes-chave das áreas de responsabilidade social empresarial, de pesquisa e da mídia, as parcerias inserem-se num movimento maior, o da responsabilidade social empresarial, que busca construir uma “nova cultura empresarial”: “(o movimento) não é apenas uma mudança na gestão das empresas, ele tem a finalidade de provocar mudanças na cultura da sociedade, tem a finalidade de provocar mudanças nas relações sociais e nas relações de mercado” (RSE1). Trata-se de construir uma nova “identidade” para mostrar uma “face mais humana” das empresas. Para tal, destaca um entrevistado da área de responsabilidade social empresarial:

É preciso identificar-se com causas específicas, ser uma referência para a sociedade. Este é o caso da Natura, que cuida do meio ambiente e do Bradesco que cuida da educação. A construção desta referência é muito importante para que a empresa se apresente socialmente como uma organização que vai além da pura atividade econômica. (RSE2)

Entende-se ante a dramaticidade das questões sociais e ambientais, o empresariado vem desenvolvendo um sentimento de ser preciso fazer algo (RSE4, EP2, M1): “Existe uma crescente consciência de que as empresas têm um papel protagônico na sociedade, que elas têm condições de ajudar a fazer alguma diferença” (RSE4). Diante disso, o movimento da responsabilidade social vem construindo um discurso político segundo o qual as organizações e os atores não estão em conflito, mas vivem relações “interdependentes”, isto é, a atuação de uns afeta a de outros e vice-versa. Essas interações podem ser tanto positivas como negativas. Esses impactos mútuos geram “externalidades” (sociais, ambientais, éticas) que, até o momento, foram “transferidas para outros” seguindo comportamento do tipo “isso não é comigo”. Agora as empresas estão percebendo ser preciso assumir a “responsabilidade” por essas externalidades. Uma resposta para tal é a da “gestão sustentável do negócio”, que significa “controlar os meus impactos, conseguir que meus resultados sejam equilibrados em termos econômicos e financeiros, mas, também, em termos ambiental e social. Entendemos que as empresas são como agentes de nova cultura empresarial e de mudança social” (RSE1).

De forma bastante diferente, entrevistados das áreas de defesa de direitos, trabalho e pesquisa, avaliam ter a atuação na área social, entre seus objetivos, uma “visão de mundo direcionada para seu campo” (T1), isto é, atua-se para despolitizar a questão social, enfraquecendo a noção de direitos. Para ilustrar esse entendimento, foi apresentado o exemplo da educação: “O setor empresarial investe muitos recursos na área de educação e faz parcerias

com o governo nessa área, mas ele não discute a educação como direito, não discute a questão pedagógica, a construção da cidadania” (DD1). Esse argumento foi reforçado por depoimento de um informante-chave da área de responsabilidade social:

As empresas precisam estar inseridas em um ambiente que possibilite seu crescimento e sua inserção competitiva no mercado, tanto nacional, como internacional. Esse é o caso típico da educação. Sem mão de obra qualificada, não há competição viável. Então, as empresas estão se mobilizando para investir recursos nesse setor, não por uma preocupação de cidadania, de universalização dos direitos, mas por uma questão de sobrevivência. (RSE2)

Entre as estratégias utilizadas para legitimar esse projeto, as empresas recorrem ao marketing social, desenvolvem um discurso da “interdependência” dos atores para mascarar o conflito, celebram alianças com entidades governamentais para mostrar que não são contra o Estado, financiam organizações da sociedade que executam projetos por elas moldados e ignoram ou desqualificam movimentos sociais e organizações defensoras de direitos (T1, DD1, DD2): “(nesse contexto) pega mal criticar organizações que estão fazendo o bem independentemente das consequências que isso possa ter na sociedade. É nisso que elas apostam” (DD2).

Alguns desses entrevistados entendem, ainda, que a atuação das empresas na área social, incluindo as parcerias com entidades governamentais, visa distrair a sociedade de maneira a que as pessoas se esqueçam dos problemas centrais criados pelas empresas, como desemprego, precarização das relações de trabalho, trabalho infantil, poluição do meio ambiente e agravos à saúde (T1, DD3, DD4): “Sabe-se que muitas vezes uma bela iniciativa (de parcerias) pode estar desviando a atenção de um problema polar, estrutural” (DD3).

6.4.1.4 Atender a demandas do mercado

Outra motivação de peso apontada por parte expressiva dos entrevistados, tem a ver com a pressão do mercado. As empresas investem na área social e realizam parcerias com entidades governamentais para fazer face à concorrência crescente: para sobreviver num mercado cada vez mais globalizado, além dos ingredientes clássicos, como preço, qualidade e atendimento ao cliente, as empresas necessitam incorporar novas variáveis para se legitimar perante a sociedade. Consumidores cada vez mais conscientes, de um lado, e a ameaça que representa o aumento em escala planetária da exclusão social e da devastação ambiental, de outro, fazem as empresas incorporar novas dimensões aos seus negócios que estão além da organização econômica e que dizem respeito à vida social, cultural e à preservação ambiental

(PPN1, PPN3, PPN4, PPI1, RSE2, RSE3, T2, DD1, DD3, M1, M2, M3). Um informante-chave da área do trabalho ilustra bem essa motivação:

Associar a marca a projetos considerados socialmente responsáveis faz bem à empresa, ao negócio; ajuda a aumentar a competitividade. O consumidor valoriza empresas que estão associadas a produtos sociais ou ecológicos ou, ainda, a políticas sociais reconhecidas. O investidor se sente mais tranquilo, pois investir nessas empresas traz mais segurança, as mesmas tendem a estar menos envolvidas em conflitos ou escândalos. (T2)

Um informante-chave da mídia reforça esse argumento:

Ainda que não existam números comprovando a rentabilidade da responsabilidade social empresarial ou da ação social das empresas e das parcerias, os formadores de opinião no mercado estão dizendo que a RSE não somente diminui os riscos como contribui para aumentar os lucros. (M3)

Um entrevistado da área de defesa de direitos mostrou como o investimento social pode ter retorno para a empresa:

O social também funciona como laboratório para os negócios. As empresas adquirem um ganho organizacional ao incluir a dimensão social no seu trabalho, pois passam a se apropriar de certos conhecimentos que, posteriormente, são utilizados no seu negócio. A ação social das empresas e as parcerias que são feitas para atendimento de comunidades são como “treinamentos de antropologia social aplicados a empresa”, só que hoje eles não contam com o antropólogo, quem faz esse serviço são os próprios funcionários por meio do voluntariado corporativo, por exemplo (...). Ao conhecer melhor como pensam e vivem as comunidades de baixa renda, muitas empresas desenham estratégias de venda muito mais adequadas a esse público. Veja o exemplo da Yakult e, agora, da Nestlé com a venda porta-a-porta. (DD2)

O social como negócio foi também ilustrado por um informante-chave da área de responsabilidade social, que destacou a importância de educar e qualificar as populações que vivem em situação de pobreza, de modo a que possam entender as propagandas das empresas: “Foram realizadas pesquisas qualitativas junto às classes C, D e E sobre campanhas publicitárias e a maioria absoluta não havia entendido as principais mensagens da campanha. Daí a importância em investir urgentemente em educação” (RSE3).

6.4.1.5 Atender a motivações humanitárias

Vê-se que a filantropia tem seu peso. Um número não negligenciável de entrevistados, de todas as áreas, mencionou que os empresários realizam ações sociais e celebram parcerias movidos por questões humanitárias, filantrópicas ou religiosas (PPN2, PPI1, RSE1, RSE2, T2, DD4, EP1, EP2, M2). Segundo depoimento de um informante-chave da área de políticas públicas, muitos donos ou dirigentes de grandes empreendimentos privados desenvolvem o seguinte raciocínio: “Já que tenho tanto, esta minha empresa me deu um lucro extraordinário,

eu posso ajudar com 0,001%, mas pelo menos eu sinto que estou fazendo uma ação humanitária” (PPN2).

A história de vida dos empresários, sua formação pessoal e a necessidade de se sentir úteis, de se sentir membros de uma comunidade contribuem para o seu envolvimento em projetos de combate à pobreza. Além do mais, conforme destaca um entrevistado da área de responsabilidade social: “Uma das motivações das empresas (para celebrar parcerias) está no campo da subjetividade e da moralidade do empresário enquanto pessoa: não é mais suportável viver com tanta miséria no nosso entorno” (RSE2).

6.4.1.6 Melhorar a inserção da empresa na vizinhança

O atendimento à vizinhança na busca de bom relacionamento apareceu como motivação, ainda que para um grupo menor de informantes-chave (PPN2, T2, DD1, EP1, M2, M3): “Muitas empresas estão fazendo parcerias com prefeituras e com comunidades no entorno onde a empresa tem sua fábrica. Porque elas estão percebendo que não adianta ir bem quando o entorno é constituído de favelas” (M3).

Em geral, entende-se que a atuação das empresas é muito mais reativa às demandas das comunidades vizinhas do que proativa. As empresas atendem as demandas dos que batem às suas portas pedindo ajuda.

6.4.2 As motivações dos gestores públicos

6.4.2.1 Ampliar o alcance das políticas públicas

No entender da maior parte dos entrevistados, a principal motivação dos dirigentes de entidades governamentais para celebrar parcerias com empresas privadas é a ampliação do alcance das políticas públicas (PPN2, PPN4, PPI1, RSE1, RSE2, RSE3, RSE4, T3, DD1, DD3, L1, EP1, EP2, M2, M3). Entretanto, essa motivação é percebida de diferentes formas pelos informantes-chave. Essa ambivalência pode ser claramente sentida no depoimento de um pesquisador: “Existe um entendimento generalizado de que o combate à pobreza é obrigação do Estado. O que ainda não é consenso é qual o papel das empresas nessa área. Há controvérsia se as empresas têm que atuar e, se sim, o que e como devem fazer” (EP1).

Para entrevistados das áreas de responsabilidade social empresarial, mídia, pesquisa e parlamento, o Estado sozinho não é capaz de resolver os problemas sociais: falta-lhe capilaridade, ferramentas e agilidade (RSE2, RSE3, RSE4, EP1, EP2, L1, M2, M3). Não se trata de uma questão de recursos financeiros, pois isso o Estado tem: “Eu diria que os recursos não são o essencial, pois a contribuição do setor empresarial perto do orçamento público

equivale a uma gota d'água no oceano” (RSE2). Mas, o setor privado possui habilidades e competências que o setor público não tem (atuação em torno de metas, resultados concretos e gestão eficiente; possibilidade de utilizar mecanismos legais e institucionais mais flexíveis, possibilidade de mobilizar rapidamente tecnologias novas e recursos de criatividade). Assim, “A realização de parcerias permite ao Estado ser mais ágil, menos burocratizado, chegar mais perto do beneficiário” (L1). A participação das empresas em projetos implementados pelo governo pode melhorar a qualidade deles, pois elas pressionam por projetos bem elaborados, com objetivos claros, metas alcançáveis e orçamentos, conforme salienta um entrevistado da área de pesquisa:

As empresas buscam oferecer ações inovadoras e isso pode contribuir para arejar as políticas públicas. As empresas, em muitos casos, estão mais próximas da comunidade, especialmente quando a parceria é celebrada com órgãos do governo federal e, com isso, oferecem projetos mais adaptados à realidade local. A empresa dificilmente vai implantar um programa que não seja aquele que a comunidade quer. Ela só vai apoiar o que é uma demanda da comunidade. (EP1)

A parceria também possibilita aumentar o alcance das ações do poder público pois permite que a política social “entre em espaços onde o Estado não consegue entrar” (PPN3). Nesse sentido foi apresentado o exemplo da parceria entre o Ministério da Saúde e empresas privadas, no esforço conjunto de combater a epidemia da Aids. Essa aliança possibilita levar medidas de saúde pública de prevenção e de cuidados em relação à doença a públicos que não costumam frequentar o Sistema Único de Saúde (SUS), como é o caso dos trabalhadores dessas empresas, atendidos por meio de seguros privados de saúde. A parceria também tem atingindo grupos específicos, como caminhoneiros²⁷³ e cabeleireiros²⁷⁴. Foram citados outros exemplos, como a alfabetização de jovens e adultos no local de trabalho e a promoção dos direitos das mulheres por intermédio de milhares de revendedoras autônomas de produtos de beleza (PPN3, PPN4, RSE1).

Para um informante-chave da área de defesa de direitos, as parcerias não podem se restringir somente às empresas e às entidades governamentais. A efetiva ampliação das políticas públicas requer o envolvimento das organizações não governamentais, tanto as que defendem direitos como as que executam projetos, pois elas conhecem as reais demandas e

²⁷³ Trata-se da parceria entre o SEST/SENAT e a Coordenação DST/Aids do Ministério da Saúde, realizada no âmbito do Conselho Empresarial Nacional para a Prevenção ao HIV/Aids (CENAids), cujo objetivo é sensibilizar e informar os motoristas de caminhão sobre o perigo de contágio da doença, as maneiras como se dá a contaminação, além de outros dados referentes ao vírus HIV. Também são distribuídos preservativos aos interessados. Para mais informações, consultar o *site* do CENAids: <http://www.cenaids.com.br/index.php?id=8#CNT/SEST/SENAT>.

²⁷⁴ Trata-se da parceria entre a L’Oreal, a UNESCO e a Coordenação DST/Aids do Ministério da Saúde em torno do programa “Cabeleireiros do Mundo contra a Aids – Quem cuida da beleza cuida da saúde”. Para mais informações, consultar o *site* da L’Oreal: <http://www.loreal.com.br>.

necessidades das populações que vivem em situação de pobreza: “Na minha percepção não se avança hoje na sociedade brasileira ou em qualquer sociedade minimamente consistente sem essa triangulação dos três setores” (DD3).

Entretanto, para os demais informantes-chave da área de defesa de direitos, a questão é política e não técnica. “Que tipo de política pública se busca ampliar com esse tipo de associação?” pergunta um entrevistado (DD1). Volta à baila o exemplo da educação onde o modelo proposto pelo setor empresarial visa essencialmente à formação de uma mão de obra que atenda às demandas do mercado enquanto, no entender de diversos entrevistados, a política pública de educação tem por objetivo assegurar a todos o direito a educação de qualidade. Uma educação universal e de qualidade é responsabilidade do Estado e deve ser construída de forma participativa; deve ainda nortear suas orientações de longo prazo em necessidades sociais, incluindo as distintas dimensões cultural, de gênero, de orientação sexual, de raça/etnia, de deficiência e o respeito ao meio ambiente (PPN4, DD1, DD3).

6.4.2.2 Melhorar a imagem do governo

Segundo entrevistados de praticamente todas as áreas, o governo procura melhorar sua imagem quando resolve associar-se a empresas privadas para implementar projetos de combate à pobreza (PPN3, RSE1, T2, T3, DD1, EP1, M3). Trata-se de motivação essencialmente política, pois, por meio da celebração das parcerias, o governo busca a adesão de setores da sociedade, especialmente de lideranças empresariais, à implementação de suas políticas públicas: “Por exemplo, quando o MEC adotou o bordão ‘Todos pela Educação’ para sua política estava buscando o apoio da sociedade” (EP1).

Para alguns informantes-chave, a motivação tem uma natureza mais instrumental: “Os governos têm interesse em aproveitar o apoio das grandes empresas para promover seus programas (...) É um marketing de graça” (T2).

A busca de legitimidade que resultaria da parceria é uma motivação que anima as duas partes (DD1, EP1, EP2): “Tanto as empresas como o governo procuram se legitimar um no outro” (DD1).

Por fim, faz-se mister destacar que para alguns entrevistados das áreas de responsabilidade social empresarial, pesquisa e mídia (RSE1, EP2 e M2), a realização de parcerias para combater a pobreza insere-se em uma relação de mútua dependência antiga, onde cada um atua motivado pela defesa de seus interesses individuais: “O governo busca os recursos que não tem e a empresa privada está atrás de um bom negócio com o setor público. Isso precisa mudar. A parceria deve visar à ampliação da política pública” (RSE1). Um

informante-chave da área de pesquisa qualifica essa relação de “cooptação” de ambos os lados:

Cooptação no sentido de uma adesão por identificação de valores. As empresas brasileiras são ainda muito dependentes do Estado, inclusive para suas decisões estratégicas. Os governos se associam as empresas em projetos sociais para assegurar-se que as mesmas também estejam presentes em outros projetos; por seu turno, as empresas se aproximam do Estado para entender melhor um potencial novo público para seus produtos. (EP2)

6.5 A síntese

A pesquisa qualitativa revelou que existe razoável consenso em torno do diagnóstico: os problemas sociais que afetam a população brasileira são considerados insustentáveis e o poder público não está sendo capaz de enfrentá-los adequadamente. A coesão social está ameaçada e não se encontra nenhuma instituição, movimento ou coalizão capaz de aglutinar uma multiplicidade de atores – cada vez mais fragmentados – em torno de um projeto comum, hegemônico, capaz de reverter esse quadro. Nem os partidos políticos estão cumprido esse papel de tão alheios e distantes que se encontram da problemática social nacional. Há entendimento generalizado de que as grandes empresas privadas, especialmente as transnacionais, como resultado do processo de globalização, estão entre os principais responsáveis pelo aumento da pobreza e da miséria, devido aos processos de reestruturação produtiva que contribuem para aumentar o desemprego, precarizar as relações de trabalho e agredir o meio ambiente, o que, por sua vez, compromete as condições de vida particularmente dos mais pobres. Também partilha-se a ideia de que, diante do crescente poder das empresas e de sua maior visibilidade em decorrência das novas tecnologias de informação e comunicação, a sociedade tem pressionado para as organizações mudarem suas formas de produzir bens e serviços de modo a promover um desenvolvimento sustentável. A absoluta maioria dos entrevistados afirma que o Estado desempenha papel central no enfrentamento da pobreza e entende-se que as parcerias constituem-se em fenômeno recente e com tendências a crescer, embora não se saiba muito bem em qual direção, pois existem desconfianças mútuas entre as entidades governamentais e o setor privado. Entretanto, se a análise inicial é comum, as respostas oferecidas pelos diferentes atores variam substancialmente.

Num primeiro nível de análise, encontramos os discursos de dois grupos antagônicos: de um lado, um modelo de intervenção defendido pelo conjunto de atores que, de alguma

forma, se aglutinam em torno dos movimentos da responsabilidade social empresarial e do investimento social privado. De outro, o depoimento daqueles que lutam pelos direitos humanos, incluindo os direitos atrelados ao trabalho.

No que se refere ao primeiro grupo, entende-se ser a pobreza o resultado de privação de liberdades, essencialmente a liberdade de ter acesso ao mercado. Para combater essa situação de privação é preciso a combinação de Estados efetivos com cidadãos ativos de modo a prover a todos a igualdade de oportunidades: políticas públicas eficazes de saúde, educação, habitação e saneamento, entre outras, articuladas com pessoas que votam, participam e se ajudam mutuamente são ingredientes indispensáveis para um desenvolvimento sustentável.

Uma das áreas prioritárias de atendimento é a de educação, pois cidadãos bem formados e capacitados não somente obtêm melhores rendimentos, como dispõem de mais capacidades para reclamar por melhores condições de vida. Ademais, entende-se que a educação é essencial para o aumento da competitividade econômica nacional e para a melhoria das condições de inserção do país na nova ordem mundial. O centro da proposta se articula em torno da ideia da corresponsabilidade de cada um e não na da dimensão dos direitos. A parceria é entendida nessa perspectiva como um somatório de esforços de atores interdependentes que criam sinergias e condições para todos poderem ter acesso a uma vida digna. Avalia-se que o Estado é o principal impulsionador de medidas de combate a pobreza; entretanto, não é capaz de enfrentar, sozinho, os problemas sociais e as empresas devem contribuir ampliando o alcance das políticas públicas. Esse aporte, embora possa se constituir de recursos financeiros, é, sobretudo, integrado por expertise gerencial, boas ideias que resultam em políticas e programas mais ágeis e bem focalizados e na implementação de ações em espaços onde o poder público dificilmente tem acesso.

Entende-se que a atuação do setor empresarial na área social deve ser voluntária, norteada por princípios éticos e de responsabilidade. A obrigatoriedade da ação ou de sua divulgação, não somente burocratizaria o processo como acabaria esterilizando o envolvimento dos empresários, desresponsabilizando-os dos seus compromissos morais em relação à sociedade e ao meio ambiente que os circundam. A regulação – ainda que hoje seja incipiente, pois faltam instrumentos e mecanismos de *accountability* – será feita cada vez mais pelo próprio mercado, por meio de consumidores crescentemente exigentes e intolerantes com a “irresponsabilidade” empresarial e por intermédio de organizações da sociedade civil e dos meios de comunicação de massa, que não somente denunciam práticas predadoras como, também, auxiliam na implementação e na divulgação de experiências bem

sucedidas. Nesse contexto, a responsabilidade social empresarial, o investimento social privado e as parcerias ao ser incorporados como componentes da estratégia de negócios resultarão em mais lucros, pois correspondem a novas exigências de mercado. É com o intuito de preservar a marca e a reputação que as empresas, em geral, não se envolvem em projetos voltados para temas considerados polêmicos, como, por exemplo, drogas, prostituição ou violência. O governo, por seu turno, ganha ao associar-se com o setor privado, pois essa aliança aperfeiçoa seu atendimento na área social, ampliando-o e aprimorando seus métodos de gestão, mas, também, contribui para melhorar sua imagem e legitimá-lo perante importantes segmentos da sociedade.

Para o segundo grupo, a pobreza é a expressão de um modo de produção que exclui grande parte da população. A dramaticidade da questão social advém da incapacidade do mercado, deixado a esmo, de promover qualquer tipo de justiça. A atuação das empresas na área social e sua associação a entidades governamentais para combater a pobreza correspondem a relações instrumentais e hipócritas, haja visto que o crescimento desses movimentos é concomitante ao encolhimento do Estado e ao aumento sistemático de violações dos direitos sociais, incluindo os direitos do trabalho. Some-se a isso a constatação de que as empresas somente atuam em áreas que lhes trazem retorno imediato (i. é, setores ou projetos que não comprometam sua imagem) ou de mais longo prazo (i. é, educação voltada para a eficiência de mercado). Ou seja, apesar de reivindicar participação no espaço público, comportam-se como atores que defendem seus interesses corporativos. Nesse sentido, a regulação privada do mercado, diferentemente do que se alardeia, não tem sido capaz de limitar práticas irresponsáveis e predadoras do setor empresarial. Tanto é assim que não existem mecanismos confiáveis de transparência e de prestação de contas das ações realizadas.

Nesse contexto, as parcerias se inscrevem num movimento maior em busca de legitimar novas formas de ajuda aos pobres que não se articulem em torno da ideia de direitos. No geral, as parcerias não envolvem as principais partes interessadas (i. é, trabalhadores e suas associações, consumidores, organizações que defendem direitos, populações atendidas e suas organizações) em processos amplos de negociação e pactuação da ação. Entende-se que não tem “nada de novo no ar”: trata-se das conhecidas resistências que o mercado e seus adeptos constroem para conter a regulação pública. O que se busca com esse tipo de prática e de discurso é resignificar o conceito de cidadania, aproximando-o do de consumidor, de modo a valorizar a esfera privada de regulação em detrimento da pública. Essa operação de resignificação também contribui para desviar a atenção do próprio consumidor dos

verdadeiros males causados pelas empresas tanto no mercado de trabalho (desemprego, precarização das relações de trabalho, reprodução de desigualdades de gênero, raça, orientação sexual, idade), como no meio ambiente (i. é, poluição, desertificação, aquecimento global) e, em alguns casos, nas condições de vida da população (desrespeito ao Código do Consumidor, produção de bens nocivos à saúde).

A pesquisa qualitativa também revelou a presença não negligenciável de alianças celebradas entre entidades governamentais e empresas privadas para combater a pobreza ainda muito impulsionadas por motivações humanitárias, ancoradas no sentimento religioso ou na laicização da concepção católica de caridade. Nesses casos, em geral, os empresários reagem à pressão de organizações que pedem ajuda buscando mobilizar recursos estatais para fortalecer entidades filantrópicas que prestam atendimento especialmente voltado ao grupo infantil.

As entrevistas com os diversos informantes-chave mostraram as ambivalências e ambiguidades que perpassam a temática das parcerias. Para além das dicotomias e dos antagonismos observados entre os filantropos da caridade, os promotores da responsabilidade social empresarial e os defensores dos direitos humanos, observaram-se depoimentos que tornam essas fronteiras mais fluidas e menos nítidas. Entre os defensores da maior participação do setor privado na área social já se vislumbram depoimentos no sentido de resgatar o papel do Estado na universalização dos direitos humanos, seja na cadeia de produção, seja em relação a grupos populacionais específicos, como o de crianças e adolescentes. Existem, inclusive, propostas de parcerias que visam combater discriminações oriundas de relações desiguais de poder que também se exercitam no mercado de trabalho, como, por exemplo, as discriminações de raça e de gênero. Ou seja, entre aquele grupo aparentemente coeso de atores que resiste ferrenhamente à regulação pública na participação do setor empresarial na área social, começam a emergir vozes destoantes que reivindicam medidas de redistribuição associadas a medidas de reconhecimento como caminhos necessários para enfrentar a questão social no Brasil.

Essas mesmas vozes sentem falta das instâncias políticas tradicionais de mediação de conflitos e, portanto, defendem a necessidade de se pensar novas formas de fazer política. Para tanto, valorizam a participação de representantes do setor empresarial em colegiados de políticas públicas (conselhos, fóruns, comissões) que contam com diferentes representações da sociedade e insistem na importância do controle democrático e da responsabilização dos atores pelo exercício de sua função. Embora de forma incipiente, essas demandas se

inscrevem na lógica de uma democracia participativa ampliada e, portanto, no alargamento da esfera pública e não na privatização do Estado.

Entretanto, entre os defensores de direitos em geral hostis à responsabilidade social empresarial e, portanto, a qualquer associação de entidades governamentais com empresas privadas para combater a pobreza, também escutam-se vozes que ponderam sobre, a depender de como se realiza, a parceria poder contribuir para fortalecer a cidadania social. Esse grupo, mesmo minoritário, valoriza o diálogo crítico entre atores antagônicos como mecanismo democrático de estabelecimento de acordos que podem beneficiar a coletividade. Se esses diálogos conseguem envolver os principais interessados dando-lhes voz efetiva e socializando informações que possam ser apreendidas e compreendidas por todos os partícipes, os resultados assim pactuados certamente transformam os processos que produzem desigualdade e exclusão. Ou seja, se a parceria for celebrada reconhecendo a pluralidade e a autonomia dos diversos atores e acordando seus objetivos no âmbito de um verdadeiro processo de participação, ela pode resultar em redistribuição e reconhecimento e, portanto, em maior justiça social. Nesse caso, a parceria seria constitutiva de espaço público ativo, pois manteria uma interlocução constante com o contexto político da sociedade e do Estado, sendo assim um espaço inovador de circulação de ideias e de experiências de participação democrática.

Considerações finais

“Num novo contexto em que as grandes utopias não mais estão à disposição – e os conceitos de crença, nação e missão perderam significado – o grande desafio é construir uma nova identidade coletiva que permita a percepção de se fazer novamente parte de um todo”.
Gilberto Dupas (2005)

A análise das parcerias público-privadas do social (PPPs), entendidas como uma das dimensões da responsabilidade social empresarial e do investimento social privado, revelou que, da forma como ocorrem nos dias de hoje, em pouco contribuem para o alargamento da cidadania social. São muito mais a expressão das forças liqueficientes da globalização associadas a um modo de regulação da pobreza tipicamente brasileiro que, ao combinar filantropia, clientelismo e informalidade, buscam estruturar formas de sociabilidade fora da esfera dos direitos. Com efeito, as classes dominantes perceberam já não poder gerir a miséria pela simples coerção, como quase sempre fizeram no passado, nem prescindir de formas de intervenção que evitem a fratura social. Portanto, vêm tentando obter consenso e legitimação hegemônica por meio de mecanismos que estimulam a auto-organização da sociedade civil, mas buscam orientá-la para a defesa dos interesses corporativos, setoriais ou privatistas. Do ponto de vista ideológico, essa postura se manifesta, entre outras maneiras, na tentativa teórico-prática de “despolitizar” a sociedade civil, transformando-a num suposto “terceiro setor”, o qual, situado para além do Estado e do mercado, seria regido pela lógica pretensamente “solidarista” e “filantrópica”, caracterizada como o “reino do bem”; de resto, uma vez constituído tal setor, o Estado, com um perfil essencialmente gerencial, deveria transferir para o mesmo grande parte de suas responsabilidades na gestão e na implementação das políticas sociais, assim como no controle do mercado. Por seu turno, os organismos governamentais, nacionais e internacionais, esvaziados pela desterritorialização do poder e pela onda neoliberal que vem tomando conta do mundo ocidental desde meados dos anos de

1980, aderiram a essas formas de intervenção que se articulam em torno do que chamamos de “modelo-tipo da responsabilidade”.

Entretanto, a globalização também trouxe movimentos sociais e organizações da sociedade civil de âmbitos internacional e nacional que, aos poucos, se transformam na consciência moral do mundo quando procuram universalizar os direitos humanos e fazer predominar, nas decisões políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais, o efetivo interesse público. Ao lutar por redistribuição e por reconhecimento, bem como pela ampliação da democracia, essas organizações abrem o caminho para as parcerias se desenvolverem no marco de uma forma de intervenção no social que batizamos de “solidariedade ampliada”. Mesmo essas forças sendo minoritárias e fragilizadas porque fragmentadas e dispersas, são portadoras de energia emancipadora que, a depender das circunstâncias, podem articular-se em torno de um projeto político capaz de realizar reformas de novo tipo: efetivamente estruturais, cujo objetivo seja a progressiva construção de uma nova lógica de acumulação e de investimento, não mais centrada na busca do lucro e na satisfação do consumo puramente privado, mas no crescimento do bem-estar social e dos consumos coletivos. A crise recente que abala a sociedade global em diversas dimensões (financeira, econômica, ambiental, climática, alimentar, energética) talvez seja uma oportunidade para a retomada e aprofundamento do controle público tanto do mercado como do Estado.

Assim, confirma-se nossa hipótese inicial de trabalho: a qualidade e as implicações práticas das parcerias celebradas entre organizações governamentais e empresas privadas para combater a pobreza dependem do modo como se vinculam à política e ao político. De fato, quando os arranjos público-privados: (i) são decididos discricionariamente somente entre os dois “parceiros” – sem envolver os principais interessados, os sujeitos da ação; (ii) focalizam suas atividades em grupos populacionais em situação de pobreza e incapazes para o trabalho (crianças, jovens, pessoas portadoras de doenças graves, pessoas com deficiência, idosos), isto é, sem a dimensão universalizante do atendimento; (iii) buscam, sobretudo, promover um amplo processo de inserção no modelo capitalista de produção, as parcerias resultam no que Demo (2002a: 34) batiza de pobreza política:

É o resultado do cultivo da ignorância, a condição de massa de manobra, na qual a pessoa é manipulada de fora para dentro, geralmente sem perceber. Em vez de apostar na emancipação, acomoda-se na ajuda externa, nas recomendações do próprio algoz, na boa vontade da causa principal da marginalização. Não nega a exclusão material, apenas aponta para seu núcleo político principal, ou seja, a destituição da condição de sujeito para que se fixe como simples objeto de manipulação. O atual discurso sobre solidariedade pode conter esse efeito imbecilizante: além de ser tendencialmente o discurso dos dominantes, não passa de ajuda residual. Dificilmente implica emancipação e autonomia das populações pertinentes.

Nessa concepção de intervenção no social, as parcerias entre organizações governamentais e empresas privadas para combater a pobreza integram a lógica da eficiência produtiva onde a eficácia é uma das preocupações éticas fundamentais. A ajuda aos pobres é feita sob condições e busca-se alcançar resultados mensuráveis que disciplinem os comportamentos dos beneficiados e, por conseguinte, distam do fortalecimento da cidadania. Os novos liames sociais, capazes de manter a sociedade coesa, estruturam-se em torno de um Estado gerencial e de um terceiro setor que defendem um modelo para a resolução da questão social: um modelo que enfatiza a generalização de competências cívicas descentralizadas, exercidas pelo ativismo voluntário em localidades específicas, de empresas, organizações não governamentais ou, mesmo, pessoas.

Ora, com isso, abre-se o caminho para se passar de uma sociedade organizada em torno da referência aos direitos fundamentados na solidariedade coletiva – embora predominantemente no plano formal –, para uma sociedade estruturada a partir da ação solidária privada. Nessas circunstâncias, a parceria reproduz uma cultura política antidemocrática e favorecedora dos interesses privados em detrimento dos públicos. Sob a proteção desse termo, aparentemente inofensivo, podem ser ocultadas propostas de transferência de responsabilidades, de delegação de poder político na direção do setor privado – lucrativo ou não –, de subordinação a uma lógica colonizadora que aprisiona o atendimento em métodos de intervenção tecnocráticos e orientados exclusivamente pela busca da eficiência. As múltiplas identidades são entendidas como diversidade, cuja convivência pacífica enriquece uma sociedade onde há política, mas uma política convertida em ética. Quando as parcerias se desenvolvem seguindo essa lógica, embora contribuindo para melhorar as condições de vida de algumas parcelas da população, não transformam os excluídos em cidadãos: apenas os assistem, tornando-os dependentes de uma ajuda cada vez mais privada que, por seu turno, depende das flutuações das intenções e dos interesses dos empresários. Busca-se a manutenção de um capitalismo recentemente renovado no qual o espaço público é, cada vez mais, colonizado pela lógica privada do mercado. Falta ao modelo-tipo da responsabilidade aquilo que os direitos sociais legalmente garantidos pelo contrato social contemplam, mesmo quando burocratizados e esvaziados. Falta, pois, nas palavras de Paoli (2002: 403),

um espaço público real porque construído universalmente, portanto aquele no qual a crítica e o dissenso organizados dos excluídos pode se instalar na demanda de direitos. Essa qualidade política faz toda a diferença, seja com a mobilização civil inspirada nos valores da doação, da compaixão e da solidariedade, seja evidentemente com a captura instrumental de uma noção de cidadania particularista

que não tem pela frente uma alteridade real, pois não há a figura de outros que possam participar e negociar os bens sociais doados nem um controle público (e não apenas contábil) destas atividades. Pois, por qualquer conceituação sociológica, histórica ou filosófica, um espaço público, civil e pluralizado não acolhe a figura do outro como receptores homogeneizados pela sua carência, nem aceita que os bens sociais produzidos socialmente sejam distribuídos discursivamente como generosidade privada de um doador ou de uma classe. Pelo contrário, os espaços públicos só se tornam assim quando os socialmente desiguais se encontram em equivalência como atores e sujeitos autônomos do protagonismo político e civil e, pelo exercício conjunto e conflitivo do debate, reflexão e deliberação sobre um mundo comum, avancem para além das garantias constitucionais e jurídicas ao concretizar o direito de participar na pluralidade das demandas de cidadania.

Entretanto, as parcerias podem desenvolver-se em outro ambiente político no qual a decisão sobre quem atender e de que forma se dá a partir de perguntas, tais como: qual é o problema? Quem são os sujeitos relevantes para discutir este problema? Qual o alcance do problema? Quem são os atores sociais que devem participar em igualdade de condições do processo democrático de tomada de decisões? O espaço de resolução do problema está adequado a sua origem? As respostas a essas perguntas devem ser dadas pelo conjunto das partes interessadas para as quais se lhes garante igualdade de condições, materiais e culturais, na tomada de decisões.

Além disso, deve-se inquirir qual o impacto desses arranjos nas estruturas sociais que produzem a má distribuição e a negação do reconhecimento. Ou seja, deve-se indagar em que medida as parcerias planejadas contribuem, a médio e longo prazos, para alterar as relações de poder tanto entre as classes sociais como entre grupos culturais dominantes e dominados. Quando isso ocorre, quando o “fazer juntos” não objetiva acabar com o poder, mas, ao contrário, visa “multiplicar os espaços em que as relações de poder estejam abertas à contestação democrática”, como diz Chantal Mouffe (1994: 25), aí as parcerias, do tipo solidariedade ampliada, podem ajudar a que o ideal de igualdade se infiltre em todos os lugares do poder, possibilitando construir, em todo o espaço nacional e internacional, uma cadeia de solidariedades culturais, sociais e econômicas, um processo que pode revolucionar o modo como se produz, trabalha e vive.

O método que adotamos para construir nossa proposta, a partir da associação entre a teoria crítica de Thompson (1995) – especialmente no que diz respeito à contextualização sócio-histórica do fenômeno das parcerias –, e a abordagem proposta por Kingdon (1984), adaptada por Carvalho et al. (2006), mostrou ter capacidade explicativa na sua formulação geral. Com efeito, o método permitiu visualizar os diferentes atores envolvidos com o tema, tanto no cenário internacional como no nacional, seus recursos e interesses; permitiu, ainda, evidenciar o movimento dialético de divergências e consensos que permeiam a opinião

pública ou, pelos menos, os grupos e atores sociais relevantes para a formação da agenda das parcerias no Brasil. Ficou claro como a construção da agenda das PPPs no país não surge de processo sequencial e ordenado, no qual as soluções sucedem aos problemas; as mudanças na agenda aparecem de forma não incremental, embora o incrementalismo caracterize a geração de alternativas de ação. Graças a essa abordagem metodológica, foi possível estabelecer um fio condutor comum entre a discussão teórica, o levantamento e a análise das informações empíricas; evidenciou-se uma coerência geral entre, por um lado, o significado das experiências e das práticas dos sujeitos das parcerias celebradas entre entidades governamentais e empresas privadas para combater a pobreza e, por outro, os conhecimentos científicos disponíveis sobre o fenômeno em tela.

A metodologia adotada também constituiu-se em poderosa ferramenta para alcançar o objetivo da nossa pesquisa: investigar as contradições inerentes às parcerias. Para além das dicotomias existentes entre os defensores de modos de intervenção no social do tipo da “responsabilidade” ou da “solidariedade ampliada”, vimos que as fronteiras entre esse dois modelos-tipo são fluídas e nem sempre nítidas. Com efeito, além da detecção da presença de uma terceira forma de intervenção articulada em torno do que chamaríamos de “pura filantropia”, verificamos que, entre os que defendem uma maior participação do setor privado na área social, já surgem entendimentos de somente uma democracia ampliada ser capaz de restabelecer uma coesão social para garantir um desenvolvimento sustentável. Por sua vez, entre os defensores de direitos, em geral críticos às parcerias e a qualquer relação com os detentores dos meios de produção, emergem vozes a valorizar o diálogo crítico entre atores antagônicos como mecanismo democrático de estabelecimento de acordos que podem beneficiar a coletividade.

O problema que nos aflige em tempos de modernidade líquida é que não se vislumbra, pelo menos no curto prazo, um movimento que se desdobre nos múltiplos espaços de soberania, e também capaz de articular as demandas sociais fragmentadas em um projeto político emancipador. Como vimos com Bauman (2001; 2001), o presente está marcado por uma dramática determinação: a natureza transnacional e policêntrica da atual ordem mundial põe em xeque os fundamentos do Estado e da política. Já não é mais possível fazer política, organizar a vida institucional e governar como antes. Sem base territorial para a tomada de decisões e a efetivação de mecanismos de controle e de regulação, o Estado e o espaço político são cada vez mais ameaçados pelas justiça emergentes, quer nos espaços infraestatais, quer nos espaços supraestatais. Nos primeiros, viabilizam-se por meio da “contratualidade informal” e, nos segundos, por conglomerados empresariais, instituições

financeiras, entidades não governamentais e movimentos representativos de uma sociedade civil supranacional. Com isso, dilui-se o direito objetivo, válido para todos e fundado na força comum, e exacerbam-se os direitos subjetivos sustentados pela energia de cada um; perde força até mesmo a própria ideia de “interesse geral” como horizonte e vetor capaz de integrar e harmonizar os distintos interesses específicos (Nogueira, 1998).

Segundo Wallerstein (2002b), temos pela frente, no mínimo, mais meio século de intensas turbulências. A economia internacional capitalista iniciará, graças às economias chamadas de emergentes, um novo ciclo de expansão que irá mercantilizar ainda mais os processos econômicos no mundo inteiro, acirrando a pobreza, a desigualdade, a discriminação (o racismo, o sexismo, a xenofobia) e a destruição do meio ambiente. A principal vítima das diversas tensões sobre o sistema continuará sendo a legitimidade das estruturas estatais e, por consequência, a sua capacidade de manter a ordem. Isso terá custos econômicos em termos de segurança, que por sua vez acentuarão as tensões, enfraquecendo ainda mais a legitimidade das estruturas estatais. As pessoas e as empresas ainda procurarão acumular capital por todos os meios conhecidos. Os capitalistas buscarão o apoio do poder público como têm feito até agora e os países competirão entre si para ser os principais receptores da acumulação de capital. No cenário geocultural não haverá um discurso comum que prevaleça; haverá escassa concordância quanto ao que seja comportamento racional ou aceitável.

“Apesar de tudo, estamos fadados a agir”, defende Wallerstein (2002b: 270). O futuro está em aberto e, por estar em aberto, a utopia desempenha um papel importante na sua construção²⁷⁵. Devemos empreender uma discussão amplíssima em todo o mundo, pois não há soluções óbvias. A saída é lutar por um sistema histórico igualitário e plenamente democrático. Acreditamos que a utopia de uma sociedade mais justa passe por uma concepção renovada de democracia, isto é, de uma democracia “radicalizada” ou “democratizada”, em que os critérios de participação política não a confinem ao ato de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia direta, democracia participativa e democracia representativa, na qual o Estado não monopolizaria mais a legitimidade da construção política alternativa²⁷⁶. Conforme salienta Bauman (2000: 112), “A tarefa na ordem do dia é fazer a ágora retomar a

²⁷⁵ A esse respeito, ver Prigogine (1996), Santos (1999b), Demo (2002b), Wallerstein (2002b) e Nogueira (2003).

²⁷⁶ A esse respeito, ver o documento: “Construindo a plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema político no Brasil: por uma reforma política ampla, democrática e participativa”, lançado, em maio de 2009, pela Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político. O texto está disponível no site: <http://www.reformapolitica.org.br>.

eclésia²⁷⁷”. Para tanto, faz-se necessária uma reorientação da eclésia para a ágora, para esse espaço político em que o público e o privado se encontram, onde não apenas se faz escolha entre as opções disponíveis como se examina, questiona e renegocia a gama de opções. O primeiro passo nessa direção consiste na reconstrução da ágora para adaptá-la a essa tarefa. Não será fácil, considerando os atuais processos de privatização e de despolitização da ágora.

A aposta que fazemos é que a democracia renovada pode criar condições para que os ideais de igualdade e de reconhecimento se espalhem em todos os lugares do poder, a partir do princípio de paridade na participação (FRASER, 2001, 2003), possibilitando implementar, em múltiplos espaços de soberania, políticas que a médio e longo prazos resultem em profunda transformação das estruturas que produzem injustiça. É o que Fraser (2003: 79) chama de “regime de autotransformação progressiva”. É esse, por exemplo, um dos objetivos da agricultura familiar e camponesa ou da economia solidária. Com efeito, a economia solidária, segundo Singer (2002), busca promover uma circulação social de bens e serviços a partir de motivações baseadas na reciprocidade, que é considerada como fundante, pois se constitui na própria natureza do laço social. A economia solidária contribui para gerar um espaço público de tipo novo, uma espécie de “espaço público de proximidade”, onde a cooperativa, o banco comunitário ou a associação tornam-se o lugar de referência para a discussão local de problemas comuns e a ação do empreendimento torna-se, também, impactante na vida das pessoas, tanto daquelas que fazem parte da iniciativa diretamente, quanto os moradores beneficiados por seus produtos e serviços (FRANÇA FILHO, 2009).

Segundo Lojkin (Mimeo), já se verificam experiências locais de “coalizões” de atores autônomos (empresários, sindicatos, poder público e organizações da sociedade) em torno de alternativas econômicas e sociais. Essas coalizões ou convergências de múltiplas solidariedades dão vida à ideia de uma nova eficácia econômica fundada não mais somente no interesse dos acionistas de uma empresa, mas na satisfação das necessidades coletivas dos habitantes de determinada localidade. As coalizões permitem construir, de acordo com Lojkin, “espaços públicos” locais, mas também nacionais e até internacionais: são espaços onde as dimensões política, econômica, social e cultural se fundem; são espaços não consensuais, mas plurais e, por vezes, conflituais, que impulsionam a construção de verdadeira alternativa às estratégias baseadas na rentabilidade a curto prazo e na competitividade. Ou seja, Lojkin entende por “coalizões”, articulações em torno de

²⁷⁷ A “eclésia” ou “ekklesia” era a principal assembleia popular da democracia ateniense na Grécia Antiga (cerca de 500 anos a.C.). Tratava-se de assembleia popular, aberta a todos os cidadãos homens com mais de dezoito anos (eram excluídos estrangeiros, escravos e mulheres). A “ágora” era o espaço físico, a praça pública, onde a assembleia (a eclésia) se reunia para ouvir os demagogos (orientadores do povo).

interesses comuns, fusionais, que, ao associarem atores distintos, ancoram sua cooperação num contrato preciso, controlável por todos. Girard (1999: 237), por seu turno, valoriza o conceito de “rede” de atores autônomos:

É ele que dá vida e possibilidade de realização aos conceitos de cidadania e empregabilidade, à medida que constrói a identidade a partir da relação com o outro semelhante, e não com outro alvo das políticas assistenciais. Essa característica é a diferença no conteúdo de um projeto social que se articula a partir de novos valores.

Nesse sentido, precisamos investir nossas energias político-científicas na identificação e na investigação de experiências locais de “coalizões”, na análise de movimentos sociais e de ONGs que integram a corrente contra-hegemônica às forças líquidas da modernidade, e na construção de propostas institucionais alternativas que reconheçam outro modo de instituir práticas econômicas, culturais e sociais, tanto no campo quanto na cidade. Trata-se de implementar uma nova regulação baseada na complementariedade entre as dimensões da redistribuição, do reconhecimento e da solidariedade. É muito comum que tais ideias suscitem desconfiças diante das macronarrativas próprias dessa última fase da modernidade. Assim, por exemplo, é notória a capacidade de a dinâmica da acumulação capitalista subordinar todas as demais formas de economia ou vida social que não respeitem seus valores e princípios; entretanto, ela será tão mais forte quanto menor for a capacidade da sociedade para inventar novos marcos regulatórios, em diferentes níveis de soberania.

A nossa luta também deve travar-se na reconceituação dos critérios científicos, pois o mundo vem mudando assim tanto quanto as condições da existência cotidiana. Numa época em que dispomos de quantidade enorme de informações numéricas, cada vez mais sofisticadas, temos a desagradável sensação de estar entendendo cada vez menos o social. Tudo acontece como se uma parte da realidade atravessasse a densa malha dos números produzidos por múltiplas instituições de estatísticas. Se por um lado abundam as informações que tornam os indivíduos aparentemente mais transparentes, por outro, a sociedade aparece menos visível na sua totalidade. Como explicar esse paradoxo: uma sociedade mais opaca convivendo com um número crescente de dados e de estatísticas? A impressão que fica é que as referências utilizadas para levantar e analisar esses dados (as categorias, os conceitos e os métodos) estão ficando cada vez mais distantes da realidade. Parecem não estar mais adequadas para captar a sociedade nos dias de hoje, ou conseguem somente descortinar parte dela. As categorias se reportam a fenômenos sólidos, rígidos, estáticos e que nem sempre são capazes de explicar os novos movimentos da sociedade. Em menção à Beck (2003), Bauman (2001) destaca que nossas categorias estatísticas e sociológicas são “categorias zumbi”,

porque mortas e ainda vivas. Foram concebidas no século XIX e, hoje, mais nos cegam do que nos ajudam a apreender a dinâmica na qual estamos submergidos. “Como zumbis, esses conceitos são hoje mortos-vivos. A questão prática consiste em saber se sua ressurreição, ainda que em nova forma ou encarnação, é possível; ou – se não for – como fazer com que eles tenham um enterro decente e eficaz” (BAUMAN, 2001: 15).

“A exigência é de refundação da sociologia”, escreve Nogueira (2007: 48). Assim, o desafio que se nos impõe para prosseguir nossa reflexão é o de norteá-la por uma exigência radical, a saber: somente haverá emancipação social à medida que resistirmos a todas as formas de opressão. A hegemonia é composta por todas elas e só pode ser combatida se todas forem simultaneamente enfrentadas. Uma estratégia excessivamente centrada na luta contra uma forma de opressão, mas que negligencie as demais, pode contribuir para aprofundar, em vez de atenuar, o fardo global da exclusão que os grupos sociais subalternos enfrentam no seu cotidiano.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca. *Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre*. Texto de 26 nov. 2003. Disponível em: <http://www.ongcidade.org/site/noticias/noticias_completa.php?idNoticias=25>. Acesso em: 21 out. 2008.

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr. 2008.

ABONG. ONGs no Brasil. *Perfil e catálogo das associadas à ABONG*. ABONG: São Paulo, 2002.

ABONG. *Democratizar a democracia: a ABONG em 2003 – 2006*. ABONG: São Paulo, 2006.

ALIANÇA CAPOAVA. *Alianças e parcerias*. Mapeamento das publicações brasileiras sobre alianças e parcerias entre organizações da sociedade civil e empresas. São Paulo: Aliança Capoava; Imprensa Oficial, 2005.

ALVES, Giovani. *O novo (e precário) mundo do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2000.

AMCHAM. *Up Date*. São Paulo, 20 jun. 1995.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDI; GIFE. *Investimento social na idade média: discurso e imagem da iniciativa privada na imprensa brasileira*. Edição e Coord. Geraldinho Viera, Judi Cavalcanti e Sandra Mara Costa. São Paulo, 2000.

ANDI; ETHOS. *Empresas e imprensa: pauta de responsabilidade – uma análise da cobertura jornalística sobre a RES*. Coord. Guilherme Canela. São Paulo: Instituto Ethos, 2006.

ANNAN, Kofi. *Discurso de lançamento do Global Compact no Fórum Econômico Mundial*, Davos, jan. 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990201.sgsm6881.html>>. Acesso em: 15 jan. 2007.

ARATO, Andrew. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil – Orientações para novas pesquisas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 27, 1995.

ARATO, Andrew. *Representação, soberania popular e accountability*. Lua Nova, São Paulo, n. 55-56, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttextepid=S0102-64452002000100004eIng=ptenrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2008.

ASHLEY, Patrícia Almeida (Coord.). *Ética e responsabilidade social nos negócios*. São Paulo: Saraiva, 2002.

AUSTIN, James; HERRERO, Gustavo; REFICCO, Ezequiel. A nova rota: alianças sociais estratégicas. *Harvard Business Review*, v. 82, n. 12, dez. 2004, p. 35-44.

AVELAR, Lúcia. (In)segurança humana e democracia no Brasil. In: *Observatório da Cidadania. Medos e privações: obstáculos à segurança humana*. Relatório 2004, n. 8, p. 40-44. Disponível em:

<http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/tablaDeContenidos2004_bra.htm>. Acesso em: 5 abr. 2007.

AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*, 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2007, p. 261-279.

BAKER, Wallace R. Private sector partnerships: a personal contribution from a private sector perspective. *Background paper*. Paris, 2003.

BARCELLOS, Gustavo. A alma do consumo. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 2, n. 17, dez. 2008.

BARROS, Ricardo Paes de et al. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BARSKY, Jennifer. *UNDP and the private sector: building partnerships for development*. UNDP, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. *Identidade*. Entrevista a Benedetto Vecchi. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BAXTER, Victoria. The modern corporate accountability movement: from citizens' power to consumer's power. *Swords e Ploughshares*, v. XIII, n.1. American University, Spring 2003. Disponível em: <http://www.american.edu/sis/students/sword/Back_Issues/2.pdf>. Acesso em: 30 out. 2008.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1997.

BECK, Ulrich. *O que é globalização?* Equívocos do globalismo: respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BECK, Ulrich. *Liberdade e capitalismo*: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms. São Paulo: UNESP, 2003.

BEGHIN, Nathalie; JACCOUD, Luciana. Ação social das micro e pequenas empresas. *Relatório da pesquisa qualitativa realizada no Sudeste*. IPEA, 2001. Mimeografado.

BEGHIN, Nathalie; JACCOUD, Luciana; SILVA, Frederico Barbosa da. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. IPEA: Brasília, 2005.

BEGHIN, Nathalie. *A filantropia empresarial: nem caridade, nem direito*. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2003.

BEGHIN, Nathalie. A filantropia empresarial: nem caridade, nem direito. São Paulo: Cortez, *Coleção Questões da Nossa Época*, n. 122, 2005.

BEGHIN, Nathalie. Notas sobre Responsabilidade Social Empresarial no Brasil – Subsídios para a Discussão. Oxfam Internacional, abr. 2008. Mimeografado.

BELIK, Walter. *Como as empresas podem apoiar e participar do combate à fome*. Carmen Wengrill (Coord.). São Paulo: Instituto Ethos, 2003.

BELLI, Benoni. A responsabilidade empresarial e o mercado das boas intenções. In: *Economia Política Internacional: análise estratégica*, n. 6, jul./set. 2005.

BENDELL, Jem. Barricades and boardrooms: a contemporary history of the corporate accountability movement. *Technology, Business and Society Programme*. Paper n. 13, UNRISD, June 2004.

BEXELL, Magdalena. Exploring responsibility: public and private in human rights protection. *Lund Political Studies 135*, Department of Political Science, Lund University, Sweden, 2005.

BNDES. Empresas, responsabilidade corporativa e investimento social: uma abordagem introdutória. *Relatório Setorial n. 1, AS/GESET*. Rio de Janeiro, 2000.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*. Para uma teoria geral da política. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1994.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

BOURDIEU, Pierre (Coord.). *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; CUNILL GRAU, Nuria. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Orgs.). *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BROAD, Robin; CAVANAGH, John. *The corporate accountability movement: lessons and opportunities*. Paper prepared for the International Flows and the Environment Project. World Resources Institute, July 1997.

BÜLOW, Marisa Von; ABERS, Rebecca. *Civic associations and the State in Brazil: Some recent changes in the legal framework and an agenda for research*. Texto elaborado para a reunião da Latin American Studies Association, 2000. Disponível em: <http://www.nsl.ethz.ch/displus/147/pdf/VonBulow_Abers.PDF>. Acesso em: 20 set. 2008.

BUSE, Kent; WAXMAN, Amalia. Public-private health partnerships: a strategy for WHO. *Bulletin of the World Health Organization*, v. 79, n. 8, Geneva, 2001.

CACCIA BAVA, Silvio. *A construção democrática e o futuro*. Le Monde Diplomatique Brasil, ano 2, n. 7, fev. 2008.

CANELA, Guilherme; VIVARTA, Veet. *Responsabilidade social empresarial: o papel da imprensa como watchdog*. S/d/ Disponível em: <http://www.vertent.net/abrapcorp/www/trabalhos/gt5/gt5_canela.pdf>. Acesso em 28 mar. 2009.

CAPPELLIN, Paola et al. *As organizações empresariais face à responsabilidade social das empresas no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IBASE e UFRJ, 2000.

CAPPELLIN, Paola et al. As organizações empresariais brasileiras e a responsabilidade social. In: KIRSCHER, Ana Maria; GOMES, Eduardo R.; CAPPELLIN, Paola (Orgs.). *Empresas, empresários e globalização*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, FAPERJ, 2002.

CAPPELLIN, Paola; GIULIANI, Gian Mario. The political economy of corporate responsibility In: Brazil: social and environmental dimensions. *United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD): Program Papers on Technology, Business and Society (PP TBS)*, n. 14, Oct. 2004.

CARDOSO, Ruth. A experiência brasileira no cenário latino-americano. In: CARDOSO, Ruth; FRANCO, Walter; WERTHEIM, Jorge; DRAIBE, Sônia (Orgs.). *Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social: avaliação, diálogo e perspectivas*. Brasília: Comunidade Solidária, UNESCO, PNUD, 2000.

CARDOSO, Ruth. Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século XIX. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 42-48, 2004.

CARDOSO, Ruth et al. *Comunidade Solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002.

CARDOSO Jr., José Celso. A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. IPEA: Brasília, 2005.

CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de. *Sagesse et désordre: le vécu quotidien des enfants de la rue au Brésil – Signes d’un mouvement social*. Tese de Doutorado – Université de Paris I. Paris, 1992.

CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de et al (Org.). *Novos paradigmas da Política Social*. Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2002.

CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de et al. *Mapeamento das Iniciativas de vigilância, prevenção e controle das doenças crônicas não transmissíveis no Brasil, 1999-2005: subsídios para a formulação de uma política nacional de vigilância Integrada*. Eixo: Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN 1999/2005. Brasília, 2006.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTEL, Robert. As transformações da questão social. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lúcia; YASBEK, Maria Carmelita (Orgs.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000(a).

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lúcia; YASBEK, Maria Carmelita (Orgs.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000(b).

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Jorge Abrahão; CARDOSO Jr., José Celso. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. IPEA: Brasília, 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecido; CHAVES, José Valente; DUARTE, Bruno de Carvalho; SIMÕES, Helenne Barbosa. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Texto para Discussão n. 1.324. Brasília: IPEA, jan. 2008.

CEATS-USP. *Estratégias de empresas no Brasil: atuação social e voluntariado*. São Paulo: jul. 1999.

CESE. *O desafio da relação entre movimentos sociais e setor empresarial*. Relatório Síntese do Seminário realizado em Salvador, Bahia, 26-27 set. 2006.

CHEIBUB, Jairo; LOCKLE, Richard M. “Valores ou Interesses? Reflexões sobre a responsabilidade social das empresas”. In: KIRSCHER, Ana Maria; GOMES, Eduardo R.; CAPPELLIN, Paola (Orgs.). *Empresas, empresários e globalização*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, FAPERJ, 2002.

CHESNAIS, François. Um programa de ruptura com o neoliberalismo. In: HELLER, Anges et al. *As crises dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto: 1999.

CICONELLO, Alexandre. O conceito legal de público no terceiro setor. In: SZAZI, Eduardo (Org.). *Terceiro setor*. São Paulo: Petrópolis (Temas polêmicos), 2004.

COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: SENAC/SP, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. *A nova cidadania*. Lua Nova (Cedec), n. 28-29, 1993.

COSTA, Sergio. *Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais (Anpocs), n. 35, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.

D'ADESKY, Jacques. *Pluralismo étnico e multi-culturalismo: racismos e anti-racismos no Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas, 2001.

D'ARC, Hélène R. O basismo acabou? A análise sobre a participação comunitária no Brasil (1970-90). *Cadernos CRH* (UFBa), n. 26-27, jan./1997.

DELGADO, Guillermo. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese histórica e formas de reprodução. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. IPEA: Brasília, 2005.

DEMO, Pedro. *Charme da exclusão social*. Campinas, SP: Autores Associados, 1998. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, n. 61).

DEMO, Pedro. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000(a).

DEMO, Pedro. *A educação pelo avesso: assistência como direito e como problema*. São Paulo: Cortez, 2000(b).

DEMO, Pedro. *Cidadania pequena: fragilidade e desafios do associativismo no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, n. 80).

DEMO, Pedro. *Solidariedade como efeito de poder*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002(a) (Coleção Prospectiva, v. 6).

DEMO, Pedro. Novos paradigmas em política social. In: BIRCHE DE CARVALHO, Denise Bomtempo et al (Orgs.). *Novos paradigmas da Política Social*. Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2002(b).

DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO. *Aquarela do Brasil*, ano 4, n. 30, jan. 2007, p. 47-51.

DIEESE. *Normas de Responsabilidade Social da ISO e da ABNT: subsídios para o movimento sindical*. Nota Técnica n. 29, jul. 2006(a).

DIEESE. *Responsabilidade Social Empresarial e Financiamento Público para empresas*. Nota Técnica n. 40, dez. 2006(b).

DINIZ, Eli. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. In: DINIZ, Eli (Org.). *Empresários e modernização econômica: Brasil anos 90*. Florianópolis: Ed. da UFSC, IDACON, 1993.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DINIZ, Eli. *Globalização, elites empresariais e democracia no Brasil dos anos 90*. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 20, n. 1, 1999.

DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DINIZ, Eli. Reformas econômicas, elites empresariais e democracia no Brasil. In: KIRSCHER, Ana Maria; GOMES, Eduardo R.; CAPPELLIN, Paola (Orgs.). *Empresas, empresários e globalização*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, FAPERJ, 2002.

DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e democracia: uma avaliação dos dois primeiros anos do governo Lula, 2005*. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_empresariogovernolula.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2009.

DINIZ, Eli. *Empresários e governo Lula: percepções e ação política entre 2002 e 2006*. Texto apresentado no V Workshop Empresa, Empresários e Sociedade realizado entre 2 e 5 de maio de 2006, na PUCRS, Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/5workshop/pdf_mesa02_eli.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2009.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *Lideranças empresariais e problemas da estratégia liberal no Brasil*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Estratégias liberais de refundação, dilemas contemporâneos do desenvolvimento. Rio de Janeiro, 19-21 ago.1992.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Brasil: um novo empresariado? Balanço de tendências recentes. In: DINIZ, Eli (Org.). *Empresários e modernização econômica: Brasil anos 90*. Florianópolis: Ed. da UFSC, IDACON, 1993.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Estabilização e reformas econômicas no Brasil: a visão das elites empresariais e sindicais. *Teoria e Sociedade*, UFMG, n. 1, 1997.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, jun. 2003, p. 15-33.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato; LESSA, Renato. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1989.

DINIZ, Eli; LOPES, José Sergio; PRANDI, Reginaldo (Orgs.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: Anpocs/Ipea/Hucitec, 1994.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. *Educação e Pesquisa*, v. 21, n. 2, jul./dez. 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2002.

DONAHUE, John D. *Privatização: fins públicos meios privados*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

DRAIBE, Sonia. As políticas sociais nos anos 1990. In: BAUMANN, Renato (Org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DRAIBE, Sonia. *A experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais*. SOCIALIS, v. 5, 2001.

DRAXLER, Alexandra. *New partnerships for EFA: building on experience*. UNESCO – International Institute for Educational Planning (IIEP); World Economic Fórum: Paris, Geneve, 2008.

DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DUPAS, Gilberto. O lugar vazio do espaço público. *Estado de São Paulo*, 12 jan. 2002.

DUPAS, Gilberto. *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: UNESP, 2005.

DUPAY, Jean-Pierre. A ética dos negócios. In: MORIN, Edgar; PRIGOGINE, Ilya et al. *A sociedade em busca de valores*. Para fugir à alternativa entre o cepticismo e o dogmatismo. Paris: Epistemologia e Sociedade; Lisboa, Instituto Piaget, 1996.

DURÃO, Jorge Eduardo S. CPI das ONGs: iniciativa com defeito de nascença. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 1, nº 5, dez. 2007.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade civil, esfera pública, terceiro setor: a dança dos conceitos. *Serviço Social e Sociedade*, ano XXVI, n. 81, mar. 2005. São Paulo: Cortez, p. 82-101.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24, set. 1991.

ETHOS. *Indicadores Ethos de responsabilidade social empresarial* – versão 2000. São Paulo, 2000.

ETHOS; INDICATOR Pesquisa de Mercado. *Responsabilidade social das empresas: percepção do consumidor*. São Paulo, 2002.

ETHOS; AKATU. *Responsabilidade Social das Empresas: percepções do consumidor brasileiro* – Pesquisa 2006-2007. São Paulo, 2008.

ETHOS. *O compromisso das empresas com as Metas do Milênio*. São Paulo: Instituto Ethos, 2004.

EWALD, François. *Histoire de l'État-Providence*. Paris: Le Livre de Poche, 1996.

FALCONER, Andres. *A promessa do terceiro setor*. Ensaio baseado na dissertação de mestrado defendida na FEA-USP, 2000. Disponível em: <http://www.dreamscanbe.org/Reasearch%20Page%20Docs/a%20promesa%20do%20terceiro%20setor_port.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2009.

FAORO, Raymundo. *Existe pensamento político brasileiro?* São Paulo: Ática, 1994.

FARIA, Vilmar. Importância das estratégias inovadoras de parceria. In: CARDOSO, Ruth; FRANCO, Walter; WERTHEIM, Jorge; DRAIBE, Sônia (Orgs.). *Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social: avaliação, diálogo e perspectivas*. Brasília: Comunidade Solidária, UNESCO, PNUD, 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, fev. 2003.

FBOMS; VITAE CIVILIS. *Mudanças climáticas e o Brasil: contribuições e diretrizes para incorporar questões de mudanças de clima em políticas públicas*. Brasília e São Lourenço da Serra, 2007.

FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume–Dumará, 1994.

FERNANDES, Rubem César. O que é o terceiro setor? In: IOSCHPE, Evelyn et al. *3º Setor: desenvolvimento social sustentável*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FERRAREZI, Elisabete Roseli. *Filantropia empresarial e parceria: elementos para reflexão*. Paper apresentado no Seminário Brasil e Pobreza a Caminho do Habitat – II IUPERJ. Rio de Janeiro, 1995. Mimeografado.

FIERGS. CONSELHO DE CIDADANIA. *A contribuição social do industrial gaúcho*. Porto Alegre, 1999.

FINGERMANN, Henrique; LOUREIRO, Maria Rita. Mudanças na relação público-privado e a problemática do controle social: algumas reflexões sobre a situação brasileira. In: FINGERMANN, Henrique (Org. da ed. brasileira). *Parceria público-privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. São Paulo: Summus, 1992.

FIORI, José Luis. *60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FISHER, Rosa Maria (Project Director). *Building intersectorial partnerships*. CEATS/USP; Institute for Development Research. Research Report, 1998.

FOLEY, Michael W.; EDWARDS, Bob. La paradoja de la sociedad civil. *Este País*, n. 74 p. 2-10, 1997.

FOUGIER, Eddy; PÔ, Jean-Damien (Rapporteurs). Les relations ONG-entreprises: bilan e perspectives. Synthèse des reflexions du groupe de travail Ifri-Institut de l'Entreprise. *Working Paper n. 6*. Institut de l'Entreprise; Ifri: France, avril 2005.

FRANCO, Augusto de. O caráter inovador dos programas da Comunidade Solidária. In: CARDOSO, Ruth; FRANCO, Walter; WERTHEIM, Jorge; DRAIBE, Sônia (Orgs.). *Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social: avaliação, diálogo e perspectivas*. Brasília: Comunidade Solidária, UNESCO, PNUD, 2000.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, SEI, v. 12, n.1, p. 9-19, jun. 2002.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação. *Civitas*, Porto Alegre, v. 7, n.1, p. 155-174, jan.-jun. 2007.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Economia solidária. *VeraCidade*, Salvador, Ano IV, n. 4, mar. 2009. Disponível em: http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v4/index.php?option=com_contentview=article&id=8&Itemid=3>. Acesso em: 13 abr. 2009.

FRASER, Nancy. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a "postsocialist" age. Cap. 1 do livro *Justice interruptus*. Routledge, 1997. Disponível em: <http://ethicalpolitics.org/blackwood/fraser.htm>>. Acesso em: 3 nov. 2008.

FRASER, Nancy. *Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, participation*. Discussion Paper FS 98-108, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998.

FRASER, Nancy. *Social justice in the knowledge society: redistribution, recognition, and participation*. Conferência realizada na Heinrich Böll Stiftung, maio 2001. Disponível em: <http://www.wissengesellschaft.org/themen/orientierung/socialjustice.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2008.

FRASER, Nancy. Políticas feministas na era do reconhecimento: uma abordagem bidimensional da justice de gênero. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra (Orgs.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. 34. ed. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002.

FRASER, Nancy. Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, and participation. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. New York, London: Verso, 2003.

FRASER, Nancy. Transnationalizing the public sphere. Texto: mar. 2005(a), Disponível em: <http://www.republicart.net/disc/publicum/fraser01_en.htm>. Acesso em: 10 out. 2008.

FRASER, Nancy. *Qu'est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution*. Paris: Editions La Découverte, 2005(b).

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? *Lua Nova*, n. 70, 2007, p. 101-138.

FRIEDMAN, Milton. The social responsibility of business is to increase profits. *The New York Times*, 13 set. 1970. Disponível em: <<http://www.colorado.edu/studentgroups/libertarians/issues/friedman-soc-resp-business.html>>. Acesso em: 12 nove. 2008.

FRIEND OF THE EARTH INTERNATIONAL. *Towards binding corporate accountability*. Briefing paper, 2001. Disponível em: <<http://www.foei.org/en/publications/corporates/accountpr.html>>. Acesso em: 12 ago. 2008.

FRIEND OF THE EARTH INTERNATIONAL. *Corporate accountability*. Briefing paper. April, 2005.

GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto (Coord.). *Novas formas de gestão dos serviços públicos: a relação público-privada*. São Paulo: FUNDAP, 1997.

GARCIA, Joana. A “Filantropia Empresarial” ou de como transformar o negócio em social. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro - Escola de Serviço Social, 2002.

GARCIA, Joana. *O negócio do social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

GARRISON, John W. *Do confronto à colaboração: relação entre a sociedade civil, governo e o Banco Mundial no Brasil*. Banco Mundial, jun. 2000.

GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina (Orgs.). *Transformações da agricultura e políticas públicas*. IPEA: Brasília, 2001.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIDDENS, Anthony. *O mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*. São Paulo: Record, 2000.

GIFE. *Investimento social privado no Brasil: perfil e catálogo dos associados GIFE*. São Paulo, 2001.

GIFE. *Censo GIFE 2005/2006*. Instituto UNIBANCO e GIFE: São Paulo, 2006(a).

GIFE. *Censo GIFE 2005/2006 – Educação*. Instituto UNIBANCO e GIFE: São Paulo, 2006(b).

GIRARD, Christiane. Economia solidária em tempos sombrios. In KUYUMJIAN Márcia de Melo Martins (Org.). *Trabalho e cidadania*. Ser Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB. Brasília: UnB, n. 5, jul./dez. 1999.

GÓES DE PAULA, Sérgio; ROHDEN, Fabíola. *Empresas e filantropia no Brasil: um estudo sobre o Prêmio Eco*. Rio de Janeiro: ISER, 1996.

GÓES DE PAULA, Sérgio; ROHDEN, Fabíola. Filantropia empresarial em discussão: números e concepções a partir do estudo do Prêmio Eco. In: LANDIM, Leilah (Org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro: NAU, 1998.

GOHN, Maria da Glória. As relações sociedade civil e estado nos anos 90: perspectivas sobre a participação. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XII, n. 36, ago. 1991.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.

GOHN, Maria da Glória (Org.). *Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez (Coleção Questões da Nossa Época, n. 123, 2005).

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GRAJEW, Oded. *Filantropia e responsabilidade social*. Disponível em: <<http://www.filantropia.org/artigos/artigos-oded.htm>>. Acesso em: 2 maio 2008.

GRAJEW, Oded. Os empresários e o combate à fome. *Folha de São Paulo*, SP, 20 fev. 2003.

GREEN, Duncan. *From poverty to power: how active citizens and effective states can change the world*. Oxford: Oxfam International, 2008.

GUIMARÃES, Roberto P.; MAIA, Kátia D. Padrões de produção e padrões de consumo: dimensões e critérios de formulação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. In: LEROY, Jean Pierre; MAIA, Kátia Drager; GUIMARÃES, Roberto Pereira (Orgs.).

Brasil Século XXI: Os caminhos da sustentabilidade cinco anos depois da Rio-92. Rio de Janeiro: FASE, 1997.

HADDAD, Sergio. Educação e exclusão no Brasil. *Le Monde Diplomatique Brasil*, n. 10, maio 2008.

HALL, Peter A. The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: LICHBACH, Mark Irving; SUCKERMAN, Alan S. (Eds.). *Comparative politics: rationality, culture and structure.* New York: Cambridge University Press, 2006.

HARMAN, Willis; PORTER, Maya (Orgs.). *O novo negócio dos negócios: a responsabilidade compartilhada para um futuro global positivo.* São Paulo: Cultrix, 1997.

HOFFMANN, Rodolfo. *A estrutura fundiária do Brasil de acordo com o cadastro do INCRA.* Convênio INCRA/UNICAMP, set. 1998.

HOPKINS, Michael. *Corporate social responsibility and international development: is business the solution?* London: Earthscan, 2007.

IANNI, Octávio. Globalização e neoliberalismo. *São Paulo em Perspectiva*, n. 12, v. 2, 1998.

IANNI, Octávio. *A sociedade global.* Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1999(a).

IANNI, Octávio. *A era do globalismo.* Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1999(b).

IDEC. *Avaliação do discurso sobre políticas e práticas de RES das empresas fabricantes e/ou comerciantes de camisetas de algodão colorido.* IDEC, dez. 2005.

INSTITUTE OF SOCIAL AND ETHICAL ACCOUNTABILITY. *Accountability 1000 (AA 1000): Framework – Exposure draft.* Londres, 1999.

INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL. *Em Revista*, ano 1, n. 2, dez. 2002.

INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL. *Responsabilidade social empresarial. O que é, o que não é. Por que é importante para os trabalhadores,* ano 2, n. 4, out. 2003.

INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL. *Responsabilidade social e empresarial: perspectivas para a atuação sindical.* Florianópolis: IOS, 2004.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. *The role of the United Nations in promoting corporate responsibility.* Commission on Business in Society: ICC, 2007.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (World Bank Group); WORLD RESOURCES INSTITUTE. *The next 4 billion: market size and business strategy and the base of the pyramid.* Washington, 2007.

IPEA. *Plano de combate à fome e à miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de Governo.* Brasília, abr. 1993.

- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 3. Brasília, 2001.
- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 5. Brasília, 2002.
- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 6. Brasília, 2003.
- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 11. Brasília, 2005(a).
- IPEA (Coord.). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília: IPEA, 2005(b).
- IPEA. *Radar Social*. Brasília, 2005(c).
- IPEA. *Radar Social*. Brasília, 2006.
- IPEA. *Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*. Nota Técnica, mar. 2007(a). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2009.
- IPEA. *PNAD 2006 – Primeiras análises. Demografia, educação, trabalho, previdência, desigualdade de renda e pobreza*. Nota, set. 2007(b).
- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 13. Brasília, 2007(c).
- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 16. Brasília, 2008.
- IPEA. *Boletim mercado de trabalho – conjuntura e análise*, n. 38, fev. 2009.
- IPEA; IBGE; ABONG; GIFE (2008). As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil. *Estudos e pesquisas, Informações Econômicas*, n. 8. IBGE: Rio de Janeiro, 2008.
- JACCOUD, Luciana de Barros. *Pauvreté, démocratie et protection sociale*. Tese de Doutorado. École des Hautes Études en Sciences Sociales. Paris, 2001.
- JACCOUD, Luciana de Barros (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo*. IPEA: Brasília, 2005.
- JACCOUD, Luciana de Barros; BEGHIN, Nathalie. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. IPEA: Brasília, 2002.
- JAKOBSEN, Kjeld. O monitoramento das empresas multinacionais: uma visão do movimento sindical. *Análisis y Propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung, Representación en Uruguay: nov. 2006.
- JEGER, Ernesto. Parcerias público-privado. *Revista do Serviço Social*, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.
- KANITZ, Stephen. *Filantropia estratégica ou doações por acaso?* Disponível em: <<http://www.filantropia.org>>. Acesso em: 15 maio 2002.

KAPAZ, Emerson. A comunhão entre o público e o privado. In: JÓIA, Sonia (Org.). *O empresário e o espelho da sociedade*. Rio de Janeiro: Banco Arbi/IBASE, 1994.

KELL, Georg; RUGGIE, John G. *Global markets and social legitimacy: the case of the "Global Compact"*. Paper presented at an international conference: "Governing the public domain beyond the era of the Washington Consensus? Redrawing the line between the state and the market", York University, Toronto Canada, 4-6 nov. 1999. Disponível em: <<http://www.unglobalcompact.org>>. Acesso em: 13 fev. 2008.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. United States: Harper Collins, 1984.

KONDO, Seiichi et al. *Transparência e responsabilidade no setor público: fazendo acontecer*. Brasília: MP, Seges, 2002.

LANDIM, Leilah. Notas sobre a campanha do Betinho: ação cidadã e diversidades brasileiras. In: LANDIM, Leilah (Org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro: NAU, 1998.

LANDIM, Leilah; BERES, Neide. *As organizações sem fins lucrativos no Brasil: ocupações, despesas e recursos*. Rio de Janeiro: NAU, 1999.

LAUTIER, Bruno. Representações e regulações estatais da pobreza na América Latina. *Revista Sociedade e Estado*, v. XIII, n. 1, jan./jul.1998.

LÉNA, Philippe. Les rapports de dépendance personnelle au Brésil. Permanences et transformations. *L'oppression paternaliste au Brésil*. Lusotopie 1996, Paris: Karthala, 1996.

LAZZARINI, Marilena. Em dívida com o consumidor. *Carta Capital*, 16 Mar. 2005.

LIPSCHUTZ, Ronnie D. *Regulation for the rest of us? Global social activism, corporate citizenship, and the disappearance of the political*, 2003. Disponível em: <<http://repositories.cdlib.org/cgirs/CGIRS-2003-1>>. Acesso em: 30 abr. 2008.

LIPSCHUTZ, Ronnie D. *Paper or plastic? The privatization of global forestry regulation*, 2005. Disponível em: <<http://repositories.cdlib.org/cgirs/CGIRS-2005-1>>. Acesso em: 30 abr. 2008.

LISBOA, Armando de Melo. Mercado e economia solidária. In: SCHERER-WARREN, Ilse; FERREIRA, José Maria Carvalho (Orgs.). *Transformações sociais e dilemas da globalização: um diálogo Brasil/Portugal*. São Paulo: Cortez, 2002.

LOJKINE, Jean. *Novas relações de classe, novos movimentos sociais e alternativas ao capitalismo*. Mimeo. Disponível em: <<http://www.cfch.ufrj.br/datalocuss>>. Acesso em: 15 jul. 2002.

MACHADO, Márcia; MACHADO, Márcio; CORRAR, Luiz João. *Desempenho do Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) da Bolsa de Valores de São Paulo*. Mimeografado. Disponível em:

<<http://www.ead.fea.usp.br/Semead/11semead/resultado/trabalhosPDF/343.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2008.

MANNAR, MG Venkatesh. Public-private partnerships for improved nutrition: how do we make them work for the public good? *Standing Committee on Nutrition News*, n. 25, July 2003.

MARTENS, Jens. Multistakeholder partnerships: future models of multilateralism? *Dialogue on Globalization*, Friedrich Ebert Stiftung, n. 29, Jan. 2007.

MARTINELLI, Antônio Carlos. Empresas-cidadã: uma visão inovadora para uma ação transformadora. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). *3º Setor – Desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

MARTINS, Carlos Estevam. *O circuito do poder: democracia, participação, descentralização*. São Paulo: Entrelinhas, 1994.

MATTA, Roberto da. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

MATTAR, Helio. *Os novos desafios da responsabilidade social empresarial*. São Paulo: Ethos, (Col. Reflexão, ano 2, n. 5, jul. 2001).

MATTAR, Hélio. Consumo como ato de solidariedade. *Folha de São Paulo*, 73 jan. 2008.

MDS. Fome Zero. Balanço dos programas e das ações. Outubro de 2005.

MENDONÇA, Sônia Regina de. A consolidação da república oligárquica. In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). *História geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MEZZALAMA, Francesco; OUEDRAOGO, Louis Dominique. *Private sector involvement and cooperation with the United Nations system*. Joint Inspection Unit (JIU)/UN: Geneva, 1999.

MDS. *Parcerias por um Brasil sem fome e mais justo: sociedade, empresas e governo juntos para gerar renda e dignidade*. Brasília: MDS, UNESCO, 2006.

MILANOVIC, Branko. *An even higher global inequality than previously thought: a note on global inequality calculations using 2005 ICP results*. First (preliminary) draft, 28 dez. 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTDECINEQ/Resources/GlobalInequality.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento. *Pesquisa qualitativa em saúde*. 6. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1999.

MODOOD, Tariq. O multiculturalismo está morto? *Zero Hora.com*. Disponível em: <[http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default.jsp?uf=1elocal=1esection= Estilo%20de%20VidaenewsID=a2264889.xml](http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default.jsp?uf=1elocal=1esection=Estilo%20de%20VidaenewsID=a2264889.xml)>. Acesso em: 20 dez. 2008.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MOUFFE, Chantal. *La politique et ses enjeux: pour une démocratie plurielle*. Paris: La Découverte/MAUSS, 1994.

MURPHY, David F.; BENDELL, Jem. *Partners in time? Business, NGOs and sustainable development*. UNRISD, Discussion Paper n. 109, Aug. 1999.

NAÇÕES UNIDAS. *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório de 2008*. Nova York, 2008(a).

NAÇÕES UNIDAS. *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório de 2008*. Adendo. Nova York, 2008(b).

NEDER, Ricardo Toledo. *As ONGs na reconstrução da sociedade civil no Brasil*. Seminário Internacional Sociedade, Reforma e Estado. São Paulo, 1998.

NETTO, José Paulo. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, Ivanete; PEREIRA, Potyara A. P.; CÉSAR, Maria Auxiliadora; CARVALHO, Denise B. B. de (Orgs.). *Política Social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, abr. 2003, p. 185-202.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil*. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Bem mais que pós-moderno: poder, sociedade civil e democracia na modernidade periférica radicalizada. *Ciências Sociais Unisionos*, v. 43, n. 1, jan/abr. 2007, p. 46-56.

OIT. Global Employment Trends for Youth. OIT: Geneva, 2006. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_077664.pdf>. Acesso em: 19 set. 2008.

OIT. Global Employment Trends: Brief, Jan. 2007. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/getb07en.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2008.

OIT. *Global Employment Trends for Women: More women enter the workforce, but more than half of all working women are in vulnerable jobs*. OIT: Genebra, 2008. Disponível em:

http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/language--en/WCMS_091102/index.htm>. Acesso em: 19 fev. 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global*. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. Um balanço dos balanços sociais. *Harvard Business Review*, v. 82, n. 12, dez. 2004, p. 46-49.

OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. *Empresas na sociedade*. Sustentabilidade e responsabilidade social. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicações, 1994.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Eds.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Editoria da versão brasileira, Renato Lessa e Wanderley Guilherme dos Santos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

OXFAM G. B.; SCF; CRF; VISÃO MUNDIAL. Empresas e responsabilidade social: um estudo do Nordeste do Brasil. *Sumário Executivo*. Recife, 1999.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais. Conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros (Coord.). *Um balanço das ações de Governo no combate à fome e à miséria – 1994*. Brasília: IPEA, dez. 1994.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros (Coord.). *A iniciativa privada e o espírito público: a evolução da ação social das empresas privadas no Brasil*. Brasília, IPEA, jul. 2006. Mimeografado.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros; BEGHIN, Nathalie. *A iniciativa privada e o espírito público: um retrato da ação social das empresas do Sudeste brasileiro*. Brasília: IPEA, 2000.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros; BEGHIN, Nathalie. *A iniciativa privada e o espírito público: um retrato da ação social das empresas do Sul do Brasil*. Brasília: IPEA, 2001(a).

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros; BEGHIN, Nathalie. *A iniciativa privada e o espírito público: um retrato da ação social das empresas do Nordeste brasileiro*. Brasília: IPEA, 2001(b).

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros; BEGHIN, Nathalie. *A ação social das empresas no Brasil: quem são e onde estão*. Brasília: IPEA, 2001(c). Mimeografado.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros; BEGHIN, Nathalie. *Filantropia e equidade: o caso brasileiro*. Brasília, 2002. Mimeografado.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros; BEGHIN, Nathalie. *A iniciativa privada e o espírito público: um retrato da ação social das empresas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2003.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros; SILVA, Enid Rocha Andrade. *Bondade ou Interesse? Como e porque as empresas atuam na área social*. Brasília: IPEA, 2001.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros; ROCHA, Enid; BEGHIN, Nathalie. O Programa Comunidade Solidária. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *O Brasil e o mundo no limiar do novo século*, v. II. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros. *Cultivando os frutos sociais: a importância da avaliação*. IPEA. Brasília. No prelo.

PEREIRA, Potyara A. P. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI, Ivanete; PEREIRA, Potyara A. P.; CÉSAR, Maria Auxiliadora; CARVALHO, Denise B. B. de (Orgs.). *Política Social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004.

PETRAS, James; ARELLANO-LÓPEZ, Sonia. A ambígua ajuda das ONGs na Bolívia. *Cadernos do CEAS*, n. 146, p. 57-67.

PINHEIRO, Luana; FONTOURA, Natália de Oliveira; QUERINO, Ana Carolina; BONETTI, Alinne; ROSA, Waldir. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 3. ed. Brasília: IPEA, SPM e UNIFEM, 2008.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005 – Racismo, pobreza e violência*. PNUD Brasil: Brasília, 2005.

PNUD. *Human Development Report 2006 – Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. PNUD: New York, 2006.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORTER, Michael; KRAMER, Mark. Philanthropy's new agenda: creating value. *Harvard Business Review*, Nov./Dec., 1999.

PORTER, Michael; KRAMER, Mark. A vantagem competitiva da filantropia corporativa. In: RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Martius Vicente (Org.). *Ética e responsabilidade social nas empresas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. (Harvard Business Review).

PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. O capitalismo democrático na encruzilhada. *Novos Estudos Cebrap*, n. 22, 1988.

PRIGOGINE, Ilya. O fim da ciência? In: SCHNITMAN, Dora (Org.). *Novos paradigmas, cultura e subjetividade*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

PROCACCI, Giovanna. *Gouverner la misère: la question sociale en France – 1789/1848*. Paris: Seuil, 1993.

PROGRAMA VOLUNTÁRIOS do Programa Comunidade Solidária. *Estratégias de empresas no Brasil: atuação social e voluntariado*. São Paulo, 1999.

PROULX, Serge. Mondialisation et réseaux de communication: vers de nouvelles solidarités citoyennes? In: VAN CROMPHAUT, Michel (Coord.). *Les mondialisations: gouffre ou tremplin?* Paris: l'Harmattan, Collection Économie et Innovation, 2001.

REICH, Robert B. *Supercapitalism: the transformation of business, democracy and everyday life*. New York: Alfred A. Knopf, 2007.

REIS, Elisa. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, fev. 2000.

REIS, Fábio Wanderley. *Mercado e Utopia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

RESTREPO, Luis Alberto. A relação entre a sociedade civil e o Estado – elementos para uma fundamentação teórica do papel dos movimentos sociais na América Latina. *Tempo Social*. (Departamento de Sociologia da USP), n. 2, 1990.

REZENDE, Idália. *Análise da rentabilidade e performance dos investimentos socialmente responsáveis: um estudo empírico do mercado brasileiro*. Estudo apresentado no 4º Simpósio FUCAPE de Produção Científica, 7-8 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.fucape.br/simposio/4/artigos/idalia.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2009.

RICO, Elizabeth de Melo. O empresariado, a filantropia e a questão social. *Serviço Social e Sociedade*, n. 58. São Paulo: Cortez, 1998.

RICOEUR, Paul. *O conflito das interpretações: ensaios de hermenêutica*. Porto: Rés, 1988.

RICUPERO, Rubens. *Pobreza e desigualdade no Brasil*. 2003. Disponível em: <http://www.maritain.org.br/ricupero_sintese_fsp.htm>. Acesso em: 21 jul. 2008.

RITCHER, Judith. Global public-private “partnerships”: how do we ensure that they are in the public interest? *Standing Committee on Nutrition News*, n. 25, July 2003(a).

RITCHER, Judith. ‘We the Peoples’ or ‘We the Corporations’? Critical reflections on UN-business ‘partnerships’. IBFAN/GIFA, 2003(b).

RITCHTER, Judith. Public-private Partnerships for Health: a trend with no alternatives? *Development*, n. 47, v. 2, p. 43-48, 2004.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. *Ação social das empresas privadas: como avaliar resultados? A metodologia EP²ASE*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Martius Vicente (Org.). *Ética e responsabilidade social nas empresas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. (Harvard Business Review).

ROITTER, Mario M. *La razón social de las empresas: una investigación sobre los vínculos entre empresa y sociedad en Argentina*. Buenos Aires: Documento CEDES/115, 1996.

ROITTER, Mario M. *La noción de buen vecino y la construcción de ciudadanía empresaria: convergencia con tendencias internacionales*. Buenos Aires: CEDES, 1999. Versión preliminar.

ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat-providence*. Paris: Seuil, 1992.

ROSANVALLON, Pierre. *La nouvelle question sociale: repenser l'Etat-providence*. Paris: Seuil, 1995.

RUGGIE, John G. *Human rights policies and management practices of Fortune Global 500 firms: results of a survey*. Pesquisa coordenada por John G. Ruggie, Relator Especial das Nações Unidas sobre Negócios e Direitos Humanos, 2006. Disponível em: <<http://www.business-humanrights.org>>. Acesso em: 20 jul. 2008.

RUGGIE, John G. *Business and human rights: the evolving international agenda*. Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper n. 31. Cambridge, MA: John F. Kennedy Scholl of Government, Harvard University, 2007.

RUSSELL-WOOD, A. J. R. *Fidalgos e filantrópicos: a Santa Casa da Misericórdia da Bahia, 1550-1755*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALLUM Jr., Brasílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, jun. 2003, p. 35-54.

SALVADOR, Evilásio. Os bilhões que nos tomaram. *Le Monde Diplomatique Brasil*, nov. 2007(a).

SALVADOR, Evilásio. Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil? *Observatório da Cidadania*, Panorama Brasil, 2007(b).

SALVADOR, Evilásio. Reforma tributária desmonta financiamento da seguridade social. UNICAMP, *Carta Social e do Trabalho*, v. 8, 2008.

SANSONE, Livio. Multiculturalismo, Estado e modernidade: as nuances em alguns países europeus e o debate no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, 2003, p. 535 a 556.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes et al. *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999(a).

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999(b).

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1999(c).

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Afrontamento, 1999(d).

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002(a).

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002(b).

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Fórum Social Mundial: manual de uso*. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O impossível aconteceu*, set. 2008. Disponível em: http://www.esquerda.net/index.php?option=com_content&task=view&id=8425&Itemid=28. Acesso em: 20 jan. 2009.

SANTOS, Maria João. Processos de modernização empresarial: o papel das redes sociais. In: SCHERER-WARREN, Ilse; FERREIRA, José Maria Carvalho (Orgs.). *Transformações sociais e dilemas da globalização: um diálogo Brasil/Portugal*. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SCHERER-WARREN, Ilse. Organizações não-governamentais na América Latina: seu papel na construção da sociedade civil. *São Paulo em Perspectiva* (Fundação Seade), n. 3, p. 6-14, jul. 1994.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1996.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na área da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.

SCHNAPPER, Dominique. Os limites da expressão empresa cidadã. In: MORIN, Edgar; PRIGOGINE, Ilya et al. *A sociedade em busca de valores*. Para fugir à alternativa entre o ceticismo e o dogmatismo. Paris, Epistemologia e Sociedade; Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

SCHWAB, Klaus. Global corporate citizenship: working with governments and civil society. *Foreign Affairs*, Jan./Feb. 2008. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.org/20080101faessay87108/klaus-schwab/global-corporate-citizenship.html>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

SENAC-SP. *Perfil da empresa que investe em projetos sociais na comunidade*. São Paulo: 2000.

SILVA, Ana Amélia da. Do privado para o público – ONGs e os desafios da consolidação democrática. *Cadernos do CEAS*, n. 146, jul./ago. 1993, p. 36-46.

SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de. *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000 (Coleção economia).

SINGER, Paul. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SLAVIN, Mariana. *Fiscal policy and welfare state in the enlarged European Union*. The Annals of the University of Oradea, Economic Sciences Series, TOM XVII, 2008, v. III, p. 533-538. Disponível em: <<http://steconomice.uoradea.ro/anale/volume/2008/v3-finances-banks-accountancy/095.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2009.

SOARES, Ricardo Pereira; CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva. *Parcerias Público-Privadas do Plano Plurianual: proposta de um conceito*. Ipea: TD n. 924. Brasília, dez. 2002.

SOARES, Sergei. A trajetória da desigualdade: a evolução da renda relativa dos negros no Brasil. In: THEODORO, Mário (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil – 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, 2008.

SOCIAL INVESTMENT FORUM. *2005 Report on socially responsible investing trends in the United States: 10 year review*. Social Investment Forum, Washington – USA, Jan. 2006. Disponível em: <<http://www.socialinvest.org>>. Acesso em 20 dez. 2008.

SOCIAL INVESTMENT FORUM. *2007 Report on socially responsible investing trends in the United States*. Social Investment Forum, Washington – USA, 2007. Disponível em: <<http://www.socialinvest.org>>. Acesso em 20 dez. 2008.

SORENSEN, Martin Bredgaard; PETERSEN, Soren Mandrup. *Partnering for development: making it happen*. UNDP, 2006.

SOUSA, Sandra M. Zákia L. Parceria escola-empresa no estado de São Paulo: mapeamento e caracterização. *Educação e Sociedade*, ano XXI, n. 70, abr. 2000, p. 171-188.

SOUZA, Herbert de (Betinho). O empresário cidadão. In: JÓIA, Sonia (Org.). *O empresário e o espelho da sociedade*. Rio de Janeiro: Banco Arbi/IBASE, 1994.

SPOSATI, Aldaíza. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2004.

SROUR, Robert Henry. *Ética empresarial: a gestão da reputação*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

SUPER INTERESSANTE. *Caridade é um grande negócio*. 242. ed., ago. 2007, p. 31-32.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. *São Paulo em Perspectiva*. v. 8, n. 2, abr./jun. 1994.

TELLES, Vera da Silva. A “nova questão social” brasileira. *Praga – Estudos Marxistas 6*. São Paulo: Hacitec, 1998.

THE ECONOMIST. *Survey The Good Company*. 22-28 jan. 2005.

THEODORO, Mário. *L'intervention étatique sur l'informel au Brésil*. Paris, 1998. Tese de Doutorado. Université Paris I.

THEODORO, Mário. *O Estado e os diferentes enfoques sobre o informal*. Texto para Discussão n. 919. Brasília: IPEA, 2002.

THEODORO, Mário. As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. IPEA: Brasília, 2005.

THEODORO, Mário. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In: THEODORO, Mário (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil – 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, 2008.

THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

THOMPSON, Andrés A. Do compromisso à eficiência? Os caminhos do terceiro setor na América Latina. In: IOSCHPE, Evelyn et al. *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Histórias, conquistas e visão de futuro. Edição comemorativa do primeiro ano de Todos pela Educação*. São Paulo, 2007.

TORRES, Ciro. Responsabilidade social das empresas. *Ética e Responsabilidade Social*. SESI/UFRJ: Rio de Janeiro, 2002.

TORRES, Ciro; MANSUR, Cláudia. *Balanco social, dez anos: o desafio da transparência*. IBASE: Rio de Janeiro, 2008.

UNCTAD. *Report of the Secretary-General of UNCTAD on the outcome of the “Partners for Development” Summit held in Lyon, France, from 9 to 10 Nov. 1998*. UNCTAD: Geneva, 27 Jan. 1999.

UNCTAD. *UNCTAD-Civil society dialogue on selected development issues being addressed by the United Nations system*. United Nations, 2002.

UNCTAD. *Are transnationals bigger than countries?* Press Release, 12 ago. 2002. Disponível em: <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=2426&intItemID=2079&lang=1>. Acesso em: 15 dez. 2008.

UNCTAD. *Development and globalization: facts and figures*. UNCTAD: Geneva, 2004.

UNCTAD. *Trade and World Development Report*. UNCTAD: Geneva, 2007.

UNDP. *Human development report 2003 - Millennium development goals: a compact among nations to end human poverty*. UNDP: New York, 2003.

UNDP. *Unleashing entrepreneurship: making business work for the poor*. Commission on the Private Sector and Development: UNDP: New York, 2004.

UNESCO. *UNESCO- Private sector partnerships: making a difference*. UNESCO: Paris, 2006.

UNICEF. *Partnerships and alliances for the promotion of children's rights in Latin America and Caribbean Countries*. Selected cases studies for Guatemala, Brazil and Jamaica. Summarized version. UNICEF, Regional Office for Latin America and the Caribbean (TACRO): Panama, Jan. 2003.

UNFIP. *Working together to make a difference: a selection of partnership initiatives*. United Nations Office for Partnerships, 2007. Disponível em: http://www.un.org/unfip/Library/libdocs/Partnership_Compendum_2007.pdf. Acesso em: 18 dez. 2008.

UNRISD. *Promoting socially responsible business in developing countries: the potencial and limits of voluntary initiatives*. Report of the UNRISD Workshop, Geneva, 23-24 Oct. 2000.

UNRISD. *Corporate social responsibility and development: towards a new agenda?* Report of the UNRISD Conference, Geneva, 17-18 Nov. 2003.

UNRISD. *Responsabilidad social y regulación de las empresas. Como regular las actividades de as empresas multinacionales con el fin de minimizar las prácticas abusivas y mejorar su historial en los ámbitos social, ambiental y de derechos humanos en los países en desarrollo? Investigación y política – Síntesis 1*, 2005.

UTTING, Peter. *Les partenariats ONU-entreprises: quels sont les enjeux?* *UNRISD News*, n. 23, Autumn/Winter 2000(a).

UTTING, Peter. *UN-Business partnerships: whose agenda counts?* Paper presented at seminar on Partnerships for Development or Privatization of the Multilateral System, organized by the North-South Coalition, Oslo, Norway, 8 Dec. 2000(b).

UTTING, Peter. The Global Compact and Civil Society: Averting a Collision Course. *UNRISD News*, n. 25, Autumn/Winter 2002(a).

UTTING, Peter. UNRISD at the World Social Forum: regulating global institutions. *UNRISD News*, n. 25, Autumn/Winter 2002(b).

UTTING, Peter. Regulating business through multistakeholder initiatives: a preliminary assessment. In: NGLS/UNRISD (Eds.). Voluntary approaches to corporate responsibility: readings and resource guide. *NGLS Development Dossier*. United Nations: Geneva, 2002(c).

UTTING, Peter. *Rethinking business regulation: from self-regulation to social control*. UNRISD Programme, Paper n. 5, Sept. 2005.

VACCA, Giuseppe. Estado e mercado, público e privado. *Lua Nova*, n. 24. São Paulo: CEDEC, 1991.

VIEIRA, Liszt. Sociedade civil e espaço global. *São Paulo em Perspectiva* (Fundação Seade), n. 4, out. 1996.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O fim do mundo como concebemos: ciência social para o século XXI*. Rio de Janeiro: Revan, 2002(a).

WALLERSTEIN, Immanuel. *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002(b).

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Rumos da ordem pública no Brasil – a construção do público. *São Paulo em Perspectiva* (Fundação Seade), n. 4, out. 1996.

WEBER, Max. *Metodologia das ciências sociais*. Partes 1 e 2. 3. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Ed. UNICAMP, 1999.

WITTE, Jan Martin; REINICKE, Wolfgang. *Business Unusual: facilitating United Nations reform through partnerships*. UNGCO: New York, 2005.

WORLD BANK. *Global Development Finance*. The development potential of surging capital flows. Washington D.C.: World Bank, 2006.

YASBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *Cadernos ABONG*, n. 11. ABONG: São Paulo, 1995.

ZOLO, Danilo. La ciudadanía en una era poscomunista. *La Política* (Barcelona), n. 3, 1997.

ZUBIZARRETA, Juan Hernández. *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales*. Madrid; Bilbao: OMAL; HEGOA: 2009. Disponível em:

http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/434/las_empresas_transnacionales_juan_hernandez.pdf. Acesso em 13 abr. 2009.

Sites consultados

http://www.asc-hsa.org	Alianza Social Continental (ASC)
http://www.filantropia.org	Ajudando quem quer ajudar (Kanitz e Associados)
http://www.adcesp.org.br	Associação de Dirigentes Cristãos de Empresas (ACDE)
http://www.anj.org.br	Associação Nacional de Jornais (ANJ)
http://www.aafrc.org	American Association of Fundraising Counsel
http://amigosdaescola.globo.com	Amigos da Escola – Todos pela Educação
http://www.bsr.org	Business for Social Responsibility
http://www.business-humanrights.org	Business and Human Rights Resource Center
http://www.corporate-responsibility.org	Corporate Responsibility Coalition (CORE)
http://www.cleanclothes.org	Clean Clothes Campaign (CCC)
http://www.ceres.org	Coalition for Environmentally Responsible Economies
http://cfemea.org.br	Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA)
http://www.coalitionforjustice.net	Coalition for Justice in the Maquiladoras
http://www.amcham.org.br	Câmara Americana de Comércio
http://www.bsr.org	Council of Foundations and Business for Social Responsibility
http://www.coepbrasil.org.br	Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP)
http://www.corpwatch.org	CorpWatch Holding Corporations Accountable
http://www.cptnac.com.br	Comissão Pastoral da Terra Nacional (CPT)
http://www.unctad.org	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD)
http://www.cebds.com	Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS)
http://www.corporateeurope.org	Corporate Europe Observatory
http://www.stopcorporateabuse.org	Corporate Accountability International
http://www.csreurope.org	CSR Europe
http://www.environmentaldefense.org	Environmental Defense Fund
http://www.ethicaltrade.org	Ethical Trading Initiative (ETI)
http://www.corporatejustice.org	European Coalition for Corporate Justice
http://www.fairlabor.org	Fair Labor Association (FLA)
http://www.fiemg.com.br	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)
http://www.fiesp.com.br	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)
http://www.fomezero.gov.br	Fome Zero
http://www.fundabrinq.org.br	Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente
http://www.fides.org.br	Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social (FIDES)
http://www.fsc.org	Forest Stewardship Council (FSC)
http://www.gife.org.br	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE)
http://www.gainhealth.org	Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN)
http://www.gavialliance.org	Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI)
http://www.businessfightsaids.org	Global Business Coalition on HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria (GBC)
http://www.weforum.org/en/initiatives/gei/index.htm	Global Education Initiative (GEI) do Forum Econômico Global

http://www.globalreporting.org	Global Reporting Initiative (GRI)
http://www.theglobalfund.org	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
http://www.lidereempresariais.com.br	Grupo de Líderes Empresariais (LIDE)
http://www.akatu.org.br	Instituto AKATU pelo Consumo Consciente
http://www.ifg.org	International Forum on Globalization
http://www.iccwbo.org	International Chamber of Commerce (ICC)
http://www.institutococacolabrazil.org.br	Instituto Coca Cola
http://www.ibase.br	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)
http://www.etc.org.br	Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO)
http://www.idec.org.br	Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC)
http://www.iedi.org.br	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI)
http://www.iconebrasil.org.br	Instituto de Estudos do Comércio e de Negociações Internacionais (ICONE)
http://www.ipea.gov.br/asocial	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
http://www.ethos.org.br	Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social
http://www.observatoriosocial.org	Instituto Observatório Social (IOS)
http://www.iso.org	International Organization for Standardization (ISO)
http://www.accountability.org.uk	Institute of Social and Ethical Accountability
http://www.iccr.org	Interfaith Center for Corporate Responsibility (ICCR)
http://www.todospelaeducacao.org.br	Movimento Todos pela Educação
http://www.new-academy.ac.uk	New Academy of Business
http://www.orse.org	Observatoire sur la Responsabilité Sociale des Entreprises
http://www.unesco.org.br	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)
http://www.un.org/partners	Partners with the United Nations
http://www.pnbe.org.br	Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE)
http://www.pfizer.com	Pfizer
http://www.portalodm.com.br	Portal ODM
http://www.redpuentes.org	Red Puentes de Promoción de la Responsabilidad Social Empresarial
http://www.rugmark.org	Rugmark Foundation
http://www.sa-intl.org	Social Accountability International (SAI)
http://www.unglobalcompact.org	United Nations Global Compact
http://www.unicef.org	United Nations United Nations Children's Emergency Fund (UNICEF)
http://www.unrisd.org	United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)
http://www.un.org/unfip	United Nations Fund for International Partnerships (UNFIP)
http://www.wbcsd.org	World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)
http://www.wrap.org.uk	Worldwide Response Apparel Production (WRAP)