

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Instituto de Filosofia, Sociologia e Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Dissertação de Mestrado



Um governo dentro do governo:
a articulação político-empresarial da organização da sociedade civil Comunitas e o
caso da parceria com o município de Pelotas (RS)

Liana de Vargas Nunes Coll

Pelotas, 2020.

Liana de Vargas Nunes Coll

**Um governo dentro do governo: a articulação político-empresarial da
organização da sociedade civil Comunitas e o caso da parceria com o
município de Pelotas (RS)**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal de Pelotas, como
requisito parcial à obtenção do título de
Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a Dr^a Rosangela Marione Schulz

Pelotas, 2020

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

C697g Coll, Liana de Vargas Nunes

Um governo dentro do governo : a articulação político-empresarial da organização da sociedade civil comunitas e o caso da parceria com o município de Pelotas (RS) / Liana de Vargas Nunes Coll ; Rosangela Marione Schulz, orientadora. — Pelotas, 2020.

157 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2020.

1. Elites econômicas. 2. Filantropia estratégica. 3. Sociedade civil. I. Schulz, Rosangela Marione, orient. II. Título.

CDD : 320

Elaborada por Simone Godinho Maisonave CRB: 10/1733

Liana de Vargas Nunes Coll

Um governo dentro do governo: a articulação político-empresarial da organização da sociedade civil Comunitas e o caso da parceria com o município de Pelotas (RS)

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 05/06/2020

Banca examinadora:

Dr^a. Rosangela Marione Schulz

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul
(orientadora)

Dr^a Luciana Ferreira Tatagiba

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas

Dr^a. Luciana Maria de Aragão Ballestrin

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais

AGRADECIMENTOS

Como diz o poeta Tiago de Mello, “É tempo sobretudo/de deixar de ser apenas/a solitária vanguarda/de nós mesmos/”. Agradeço primeiramente aos que lutaram e lutam pela existência da universidade pública, gratuita e socialmente referenciada. Em tempos em que é preciso dizer o óbvio, é preciso agradecer aos pesquisadores, cientistas e educadores que se dedicam a consolidar e não deixar serem destruídos os espaços de produção de conhecimento crítico, questionador e transformador, especialmente aqueles com quem tive o prazer de conviver durante o mestrado. Minha orientadora Rosangela Schulz, obrigada pelas trocas, pelo conhecimento compartilhado e também pelo apoio e confiança. Luciana Ballestrin e Icaro Engler, que tanto durante as aulas como na qualificação me propiciaram amadurecer a pesquisa, e demais professores do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPel. A importância do estudo da Política, mas também das Humanidades de forma geral, talvez nunca tenha sido tão evidente, e tão atacada, como hoje. O trabalho de vocês vai além da instrumentalização para a pesquisa - nos ajudam a pensar novos horizontes. Obrigada.

Lorena e Marcus, minha mãe e meu pai, vocês que são meus maiores incentivadores e amigos, obrigada. Ser filha de vocês é um privilégio. Caiuá e seus filhos Ana Júlia e Murilo, que me lembravam, com a energia e a alegria que preenchiam a casa, que é preciso viver para além do trabalho. Aos amigos pelos momentos de respiro e pelas mútuas ensinanças. Entre eles Alana e André, no momento final do mestrado, que pessoalmente coincidiu com um momento de mudança de cidade e de emprego, e globalmente com a eclosão de um momento duro e sem precedentes na vida de todos, a pandemia. Ao Chris, pelos incentivos afetuosos. Pode até ser que algo em nossa trajetória se faça solitariamente, mas isso só é possível pela rede de quem nos cerca e nos afaga. Minha rede é densa e terna, e agradeço a todas e todos que fazem parte dela.

RESUMO

COLL, Liana. Um governo dentro do governo: a articulação político-empresarial da organização da sociedade civil Comunitas e o caso da parceria com o município de Pelotas (RS). 2020. 157f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Instituto de Filosofia, Sociologia e Política. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2020.

O objetivo da dissertação consiste em analisar a articulação do alto empresariado brasileiro em uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), a Comunitas, buscando compreender qual o seu papel dentro de um governo. A hipótese que norteia a pesquisa é que a entidade atua enquanto uma instituição política. A Comunitas nasce de um programa de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), ex-presidente do Brasil (1995-2003), o Comunidade Solidária. Após a gestão FHC, o programa é transformado em uma associação privada cujo objetivo é o aprimoramento do investimento social corporativo (ISC), prática que é entendida como sinônimo de filantropia estratégica no trabalho. Financiada por nomes da elite econômica brasileira, a entidade celebra parcerias com municípios e estados, sendo a cidade de Pelotas (RS) um dos locus de atuação desde 2013. A dissertação verificou que as práticas da Comunitas decorrem de uma reconfiguração das relações socioestatais, cujos fundamentos encontram-se especialmente na gestão FHC, sob os marcos da Reforma de Estado gerencialista. A atuação da entidade pode ser observada como a materialização de um modelo de gestão pública no qual as organizações ligadas ao mercado são convidadas a ter maior peso na administração pública. As ações da Comunitas são exemplificadas, na dissertação, através da parceria com a cidade de Pelotas. Evidenciando esse caso, verifica-se que a entidade possui um largo domínio de agência sobre o Poder Executivo, sendo responsável pela formulação de políticas públicas e constituindo-se como agente de peso na agenda política do governo. Por isso, a ideia de “governo dentro de governo” é formulada, na tentativa de sinalizar que as elites econômicas, sem serem eleitas e através da Comunitas, compartilham o governo junto ao Poder Executivo, onde inserem suas próprias definições de interesse público. A dissertação também indica que o fenômeno de filantropia empresarial consolida-se através de uma rede de articulação mundial, cujo fortalecimento relaciona-se com a diminuição da soberania popular sobre as decisões públicas. Constitui, assim, uma forma de conversão de poder econômico em poder político característica das sociedades neoliberais. Concluímos, ainda, que a relação entre filantropia empresarial e política precisa ser mais regulada e merece ganhar uma agenda de pesquisa mais ampla no campo da ciência política no Brasil.

Palavras-chave: Elites econômicas; filantropia estratégica; sociedade civil

ABSTRACT

COLL, Liana. A government inside the government: the political-business articulation in the civil society organization Comunitas and the case of the partnership with the city of Pelotas. 2020. 157f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Instituto de Filosofia, Sociologia e Política. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2020.

The objective of this master thesis is to analyze the articulation of brazilian economic elite in a Civil Society Organization of Public Interest (OSCI), named Comunitas, seeking to understand its role within a government. The hypothesis that guides the research is that this association acts as a political institution. Comunitas has its origin in a government program called Comunidade Solidária, during the Fernando Henrique Cardoso (FHC) presidential term (1995-2003) in Brazil. After his mandate, the program is transformed in a private association whose objective is to improve corporate social investment, a practice that is taken as a synonym for strategic philanthropy in this research. Financed by the high level of brazilian business community, this entity celebrates partnerships with states and municipalities, including the city of Pelotas (RS), since 2013. The master thesis verified that Comunitas' practices results from the reconfiguration of society and State relations, especially in FHC presidential term, under the framework of managerialist State Reform. The practices of the entity can be seen as the materialization of a model in wich market-related sectors are invited to have greater weight in public administration. Comunitas' actions, in the master thesis, are exemplified through the partnership with the city of Pelotas. Examining this case, it is possible to see how large is the domain of agency of the organization over the Executive Branch, since it is responsible for the formulation and application of public policies, constituting itself as an important agent in the government's political agenda. For this reason, the idea of "government within government" is formulated, signaling that economic elites, without being elected and through Comunitas, share the government with the Executive Branch, where they insert their own definitions of public interest. The research also indicates that the phenomenon of corporate philanthropy is consolidated through a worldwide network, whose strengthening is related to a decrease in popular sovereignty over public decisions. It thus constitutes a way of converting economic power into political power, process that is characteristic of neoliberal societies. We also conclude that the relationship between private philanthropy and politics needs to be more regulated and deserve to gain a broader research agenda in the field of political science in Brazil.

Key-words: Economic elites; strategic philanthropy; civil society

Lista de figuras

Figura 1: Ilustração do guarda-chuva da Responsabilidade Social Empresarial.....	54
Figura 2 - Gráfico contendo exemplo de dados mapeados na BISC	76
Figura 3 - A articulação realizada no programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável.	79
Figura 4 – Fotografia de encontro realizado pela Comunitas, em 2019, junto ao governo federal, com o objetivo de impulsionar medidas de ajuste fiscal, tendo como foco o apoio à reforma da Previdência do governo Jair Bolsonaro.....	82
Figura 5 – Fotografia de Paula Mascarenhas, Fernando Henrique Cardoso e Eduardo Leite durante 10º Encontro de Líderes, de 2017.	88
Figura 6 – Fotografia de mesa do 11º Encontro de Líderes, de 2018, com Eduardo Leite, à época recém eleito governador do RS; o vice-governador eleito em São Paulo, Rodrigo Garcia; o prefeito de São Paulo (SP), Bruno Covas; o prefeito de Campinas (SP), Jonas Donizette.	89
Figura 7 – Fotografia do 11º Encontro de Líderes, da mesa da qual participou a prefeita de Pelotas, Paula Mascarenhas, junto a Firmino Filho, Prefeito de Teresina (PI); Raquel Lyra, Prefeita de Caruaru (PE); Romeu Zema, à época recém eleito governador de Minas Gerais; e Ronaldo Caiado, eleito governador de Goiás; o professor da Universidade de Columbia, William Eimicke e o cientista político Fernando Schüller, moderador da conversa	90
Figura 8 – Arquivo de detalhe da matéria da Revista Exame, que destacou curso realizado pela Comunitas.....	93
Figura 9- Ilustração da articulação dos países da Rede da Global Exchange	100
Figura 10- Imagem de divulgação, na página do facebook do Colab, de consulta pública	104
Figura 11 - Print da divulgação da consulta na página do Colab no facebook.....	105
Figura 12 – Ilustração das áreas de atuação da Comunitas em Pelotas entre 2013-2018.....	108
Figura 13 – Fotografia de servidora da UFPel manifestando-se contra o Código de Convivência em sessão na Câmara ocorrida no dia 5 de dezembro de 2018	116
Figura 14 - Fotografia de Audiência Pública sobre o Código de Convivência, em 20 de julho de 2018. No plenário, Alberto Kopptike exhibe slides explicando o PL	117

Lista de abreviaturas e siglas

BISC - Benchmarking do Investimento Social Corporativo

CCS – Conselho da Comunidade Solidária

CS – Comunidade Solidária

GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas

IDIS - Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social

ISC – Investimento Social Corporativo

ISP – Investimento Social Privado

JDS – Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

NGP - Nova Gestão Pública

OS – Organizações Sociais

OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PDAE - Plano Diretor de Reforma de Aparelho do Estado

PNBE - Pensamento Nacional das Bases Empresariais

RSC – Responsabilidade Social Corporativa

Sumário

1. Introdução	5
2. Sociedade civil, relações com o Estado e a formação de uma base de fortalecimento para a atuação empresarial	19
2.1. Reconfiguração das relações entre sociedade civil e Estado: considerações sobre o conceito de sociedade civil	22
2.2. Comunidade Solidária	33
2.3. A Lei das OSCIPS e a Reforma de Estado	36
3. O associativismo empresarial e o movimento em direção ao Estado.....	45
3.1. O associativismo empresarial em reconfiguração	46
3.2. Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE)	50
3.3. Fundação Abrinq.....	51
3.4. Prêmio ECO e GIFE.....	52
3.5. Instituto Ethos	54
3.6. IDIS.....	56
3.7. Consolidação do campo.....	56
3.8. Filantropia empresarial: conceitos.....	59
3.9. Filantropia e os debates sobre as implicações políticas do fenômeno	62
4. Comunitas: organização da entidade.....	72
4.1. Da Comunidade Solidária a Comunitas.....	74
4.2. Comunitas: lideranças.....	83
4.3. A Comunitas: financiadores	86
4.4. Comunitas, formação de lideranças e articulação internacional	87
5. Comunitas: parceria com o município de Pelotas	102
5.1. Comunitas e a atuação na gestão e finanças.....	108
5.2. Comunitas e a atuação na educação	112
5.3. Comunitas e a atuação na saúde	113
5.4. Comunitas e a atuação na Segurança Pública	114
6. Considerações finais	118
Referências Bibliográficas.....	123
Apêndices	133

1. Introdução

A dissertação parte de dois eixos de pesquisa principais: as relações entre sociedade civil e Estado e o associativismo empresarial. Tendo como base ambas as discussões no âmbito da Ciência Política, a pesquisa investiga como se articula uma organização da sociedade civil financiada pelo alto empresariado brasileiro, a Comunitas, e qual o seu papel dentro de um governo, tendo como hipótese o fato de que ela se comporta como uma instituição política. A análise foi realizada mediante um estudo exploratório, focado em caracterizar as práticas de filantropia estratégica mediadas pela Comunitas e compreender como essa entidade opera. Para melhor ilustrar o fenômeno e buscando compreender qual o papel da entidade dentro de um governo, o trabalho também trouxe um exemplo de parceria firmada entre a organização e uma instância do Poder Executivo, sendo escolhida a prefeitura do município de Pelotas, no Rio Grande do Sul (RS), para esse fim.

A interação entre sociedade civil e Estado possui uma trajetória longa de estudos no campo da Ciência Política. Em um quadro mais recente, a década de 1990 se constitui como um marco na reconfiguração dessas relações. Nesse período, a normatização de instrumentos jurídicos para a celebração de parcerias entre sociedade civil e Estado, a implementação da reforma gerencial e a expansão do neoliberalismo no Brasil são balizas que incidiram sobre uma série de rearranjos nos padrões de interação socioestatais (ALMEIDA, 2006; PAOLI, 2002; TATAGIBA, 2006). Grande parte das abordagens, como aquelas oriundas dos estudos sobre participação democrática, foca-se nos movimentos reivindicatórios, conforme é possível notar nas produções organizadas por Dagnino e Tatagiba (2007) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Esse é motivo pelo qual a dissertação volta-se a um grupo do alto empresariado, entendendo que as relações entre esse segmento e o Estado ainda foram pouco analisadas no âmbito da Ciência Política, mesmo após o abandono do otimismo que marcou “a primeira leva de estudos sobre o potencial democratizador tanto da sociedade civil como dos espaços participativos que a abrigam” (DAGNINO e TATAGIBA, 2007, p. 9). Além disso, o modo como esse grupo das elites econômicas opera hoje politicamente via organizações da sociedade civil possui sofisticações ainda não esmiuçadas e que merecem melhor compreensão.

Parte-se do entendimento, na dissertação, de que os instrumentos participativos são mobilizados por grupos heterogêneos e com projetos políticos bastante diversos (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; LAVALLE e SWAZKO, 2015). Nesse bojo, um dos segmentos que se fortalece, da década de 1990 em diante, são os grupos empresariais, que dirigem esforços para consolidar ações de impacto na sociedade. O associativismo empresarial, nesse período, passa por uma profunda reorganização. Proliferam-se entidades do empresariado que disseminam a noção de Investimento Social Privado (ISC) e de Responsabilidade Social Corporativa (RSC). Tais práticas se fortalecem, alinhadas a um rearranjo na concepção de Estado que, conforme propunha a reforma gerencialista de Fernando Henrique Cardoso (FHC), deveria inspirar-se na administração empresarial como guia para o seu próprio funcionamento e que acabou gerando, como Tatagiba (2003) afirma, uma “democracia gerencial”. A reforma, erigida através de um pressuposto de ineficiência estatal, também partiu de um princípio de que o Estado não deveria ser o único responsável pela provisão de políticas públicas. E, assim, criou uma categoria de atividades que podem ser formuladas, executadas e avaliadas por entes privados e organizações da sociedade civil (BRASIL, 1995).

Materializando essa proposta, o programa Comunidade Solidária (CS) foi formulado, no mesmo ano do início da reforma de Estado, em 1995. Encabeçado pela então primeira-dama Ruth Cardoso¹, o CS era conduzido por membros da administração pública e por membros da sociedade civil, e tinha por base o fortalecimento da articulação entre Estado, mercado e sociedade civil para a formulação e na provisão das políticas sociais do país. Atuava de forma setORIZADA, tendo os municípios como locus de atuação em estratégias de combate à miséria,

¹ Ruth Cardoso, antropóloga e professora universitária, presidiu o Conselho da Comunidade Solidária durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Este programa, criado por Decreto em 1995 “destinava-se a ser o segmento do aparelho do Estado responsável pela promoção de políticas sociais ditas ‘emergenciais’, visando ações estratégicas eficientes de combate à fome e à miséria para a redução das disparidades regionais e sociais” (PERES, 2005, p. 113). Era conduzido por um Conselho (CCS) e por uma Secretaria Executiva. O CCS, conforme Peliano (1995, p. 25) era consultivo à Presidência da República, nomeado pelo presidente e vinculado à Casa Civil. Integravam-no dez ministros de Estado, a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e 21 membros da sociedade civil. Algumas das críticas referentes ao Programa referem-se ao fato de que partiam da premissa da impossibilidade da universalização de alguns direitos. Para Peres, as ações sinalizavam “a escolha feita pelo governo FHC para as políticas sociais: frente à impossibilidade da universalização do atendimento, algumas políticas seriam universais (a saúde, por exemplo); outras, focalizadas (o combate ao analfabetismo, por exemplo)” (PERES, 2005, p. 115).

com o entendimento de que as políticas sociais deviam ser acompanhadas pelas políticas econômicas ajuste fiscal.

Logo que a gestão FHC tem fim, o CS transforma-se em uma associação privada: a Comunitas. A entidade, que hoje se classifica como especialista em parcerias público-privadas, possui a titulação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e é financiada por nomes da elite empresarial brasileira. Criada “para assegurar a continuidade das experiências dos programas do *Comunidade Solidária*” (FUNDAÇÃO FHC, s.d., grifo do autor), com o passar dos anos foi se tornando uma das referências para o empresariado brasileiro no que se refere ao ISC, prática tomada na dissertação como sinônimo do conceito de filantropia estratégica. Além de atuar no desenvolvimento e no investimento de projetos, pesquisas e cursos para mapear e desenvolver a prática de investimento social corporativo, a Comunitas promove também parcerias com o Poder Executivo de municípios e estados. Nestas instâncias, ela incorpora-se à administração pública para a articulação de estratégias de equilíbrio fiscal e de elaboração de políticas públicas em diversas áreas, como educação, saúde e segurança. Afirma-se, portanto, como uma organização capaz, ainda, de atuar como uma facilitadora de um processo de conversão do poder econômico de seus financiadores em modos de atuação política.

O surgimento da filantropia estratégica está ligada, no Brasil, à emergência de um terceiro setor² na década de 1990, que surgiria como resposta do mercado à crise capitalista (MONTAÑO, 2002). A noção de terceiro setor, ou de “nova sociedade civil”, erigida nesse contexto, expressa uma visão tripartite da sociedade, em que Estado, mercado e sociedade civil teriam autonomia entre si. O vocábulo, ainda, nasce expressando uma contraposição entre o que é público, classificado geralmente como ineficiente, e o que seria um “polo de virtude” portador de interesses gerais – o terceiro setor (DAGNINO, 2002, p. 281). Este debate, fundamental para contextualizar o tema da pesquisa, diz respeito também à organização empresarial e à sua relação com a legislação que fomenta novas formas de alianças entre Estado e mercado, que foram impulsionadas primordialmente no segundo mandato de FHC (MARTINS, 2009).

² Segundo Montañó (2002, p. 22-23), o terceiro setor envolve uma gama de organizações não-governamentais, sem fins lucrativos e filantrópicas que se desenvolve na esteira da diminuição do papel do Estado em relação às questões sociais, alinhado ao projeto neoliberal.

Tomando esse contexto e a atuação da Comunitas, a dissertação investiga como esta entidade atua, tendo como hipótese o fato de que as formas através das quais esta entidade opera sinalizam que ela se comporta como uma instituição política. Ao analisar um fenômeno ainda pouco estudado na Ciência Política contemporânea, a pesquisa volta-se para o entendimento da articulação dessa associação e guia-se por um problema de pesquisa que pode ser sintetizado pela seguinte questão: Qual o papel da Comunitas dentro de um governo? Para chegar à resposta, primeiramente são analisados, no trabalho, os modos de operação da Comunitas e o contexto de onde surgem e se fortalecem os segmentos de mercado nas parcerias com instâncias estatais.

A justificativa da dissertação parte do fato que as práticas de filantropia estratégica vêm crescendo e merecem ser melhor analisadas em seus cruzamentos com a política. No caso da Comunitas, atualmente ela possui parcerias firmadas com 13 municípios e cinco estados brasileiros e, mediante termos de parceria e termos de convênio, atua junto ao Poder Executivo na condução da gestão pública. Ela foi escolhida como objeto de análise por cinco razões principais: 1) nasce de um programa de governo que buscou materializar o modelo de parcerias entre Estado e sociedade civil; 2) é financiada por representantes da elite econômica brasileira; 3) em sua origem, teve íntima ligação com a formulação da legislação das OSCIPs; 4) articula uma ampla rede de mobilização em torno da prática de filantropia estratégica, que envolve: pesquisas anuais sobre os investimentos sociais corporativos; elaboração de manuais e referenciais teórico-empíricos para a atuação empresarial nesse setor e o financiamento de cursos para empresários e líderes políticos e 5) possui, atualmente, parcerias com instâncias municipais e estaduais do Poder Executivo, onde afirma aplicar o conhecimento e os recursos dos empresários, além das pesquisas feitas pela própria entidade, na gestão pública e no desenvolvimento de políticas públicas.

Uma das hipóteses de trabalho foi o fato de que parece ser facilitado, para as elites econômicas, a atuação política mediante parcerias via OSCIPs. Através das modalidades jurídicas decorrentes da legislação das OSCIPs, esse segmento consegue desenvolver políticas públicas e representar seus interesses sem precisar investir em uma carreira política e em postos formais da política institucional. Aplicar recursos em OSCIPs construídas para difundir suas visões político-ideológicas é um caminho encurtado. Além disso, as parcerias via organizações não estão submetidas

a processo de transparência rigoroso³. Dessa forma, amparadas na legislação e nas concepções que retiram do Estado o papel exclusivo de gerir e desenvolver políticas para a sociedade, as elites econômicas parecem estar encontrando nos Termos de Parceria e instrumentos afins os meios para fazer o seu governo dentro dos governos emparceirados. A ideia de governo dentro do governo parte da percepção de que, nos Poderes Executivos onde a Comunitas tem parcerias, somam-se às concepções dos gestores e da chapa eleita as concepções da OSCIP, que é decisiva no rumo das ações tomadas pelos chefes do Executivo. Assim, no interior da gestão, composta pela chapa eleita, há uma outra gestão composta pelo empresariado, que também é determinante nas ações da prefeitura. Mais que uma terceirização⁴, é um governo compartilhado, em que entidade atua definindo também o que é o interesse público.

Para exemplificar a atuação da Comunitas, foi adotado o município de Pelotas (RS) para ilustrar como ocorrem as parcerias. O recorte temporal dessa análise foi o período entre 2013 e 2018. A cidade foi escolhida pelo fato de ter uma das mais longas parcerias com a Comunitas. Em Pelotas, a Comunitas atua desde 2013, primeiro ano de gestão do ex-prefeito Eduardo Leite⁵, do Partido da Social Democracia do Brasil (PSDB). Ela foi responsável, e em alguns âmbitos segue sendo, por programas de equilíbrio fiscal e pelo desenvolvimento de políticas públicas. De 2013 até o presente momento, o Poder Executivo e a OSCIP construíram um vínculo contínuo, que

³ O Termo de Parceria, um dos instrumentos jurídicos adotados para os programas desenvolvidos entre OSCIPs e órgãos do Poder Público, dispensa prestação de contas quando não há repasse de verbas do órgão público à organização. A prestação de contas é substituída por um Relatório de Atividades. Dessa forma, a origem dos recursos da OSCIP não precisa ser pública.

⁴ A tese de terceirização de gestão pública foi levantada pelo Ministério Público do Estado (MPE) do RS, que moveu ação contra a parceria realizada em 2017. Para o MPE, a parceria implicava o “sério risco de terceirização da gestão pública”, o que foi rebatido na decisão do juiz Bento Barros Júnior, que julgou improcedente a ação em dezembro de 2018. Para o juiz, “a mandatária do executivo e seus secretários remanescem à frente de suas funções, assumindo as responsabilidades pelas decisões administrativas que eventualmente tenham sido tomadas, independente do recebimento de orientações e investimentos realizados por terceiros” (TJ-RS, s/d). Dessa forma, acredito que, melhor do que falar em terceirização, quando as atividades são repassadas a terceiros, pode-se se falar em uma confluência na gestão, com duas esferas constituídas (Comunitas e Prefeitura/Estados) que existem de forma independente, mas que se alinham para atingir determinados objetivos. Comparar a Comunitas a um governo, cabe explicar, refere-se ao fato de que ela é responsável por objetivos que coincidem com as instâncias formais de governo, principalmente no sentido de atuar na gestão pública e desenvolver políticas públicas – e, para isso, desenvolver estratégias de captação de recursos e de alianças, ainda que na iniciativa privada.

⁵ A coligação de Eduardo Leite chamava-se “Pelotas de Cara Nova” e era composta dos partidos PRB / PP / PDT / PTB / PSC / PR / PPS / PSDB / PSD.

permanece tanto no mandato da atual prefeita, Paula Mascarenhas⁶ (PSDB), quanto no mandato de Leite como governador do RS, iniciado em 2019.

A escolha do caso de Pelotas para a pesquisa, ainda, deu-se pela hipótese de que a atuação da Comunitas nessa cidade tornou-se uma parceria de sucesso para a entidade e para os chefes do Executivo estudados. O êxito comprova-se, na dissertação, pelo alavancamento de Leite ao governo do estado, bem como pela vitória de Mascarenhas em primeiro turno nas eleições municipais e pela constante referência, por parte da Comunitas, aos projetos desenvolvidos na cidade, que foram replicados a outros municípios. Além disso, a parceria e o investimento em ambos, possivelmente, auxiliou em uma renovação dos quadros políticos do PSDB no RS. Assim, analisar a aliança entre a gestão Eduardo Leite/Paula Mascarenhas e a Comunitas exemplifica tanto o tipo de atuação da OSCIP quanto a forma como investe em líderes que considera promissores. Vale ressaltar que Eduardo Leite tem ligação com a Comunitas para além da parceria no município, uma vez que a OSCIP investiu em sua formação, através de cursos na Universidade de Columbia, nos Estados Unidos, mesmo quando ele não possuía cargo eletivo, o que parece ter sido uma forma de preparação do político para as eleições estaduais em 2018, em que foi vitorioso. Nas suas campanhas eleitorais para prefeito e para governador, ainda, Leite obteve financiamento de algumas empresas que integram a entidade, assim como Paulas Mascarenhas obteve recursos de um dos empresários ligados à Comunitas para a campanha municipal de 2017. O fato de Eduardo Leite ter sido eleito governador do estado do Rio Grande do Sul (RS) para o mandato 2019-2022 também abre a possibilidade de, futuramente, analisar a parceria com a Comunitas a longo prazo.

Para justificar as parcerias que a Comunitas celebra, evidencia-se que, de um lado, os gestores públicos ressaltam os benefícios que ela traz para a inovação dos serviços públicos. De outro, o discurso da Comunitas aborda a capacidade das técnicas de gestão do setor privado para a incrementação da eficiência da gestão pública. A presente dissertação, assim, também partiu de uma indagação acerca dessa forma de atuação política das elites econômicas que, amparadas em uma legislação que retira do Estado o papel exclusivo de gerir e desenvolver políticas para

⁶ Coligação “A mudança não pode parar”, formada pelos partidos: PSDB; PMDB; PTB; PSD; PPS; PSB; Solidariedade (SDD); PSC; PV; PRB e PR.

a sociedade, encontram em modalidades jurídicas como o Termo de Parceria um meio para imprimir suas concepções políticas nas instâncias onde atuam.

A Comunitas, conforme salienta-se na dissertação, possui metas ambiciosas. Segundo a definição da própria OSCIP, ela é formada por um grupo de empresários que creem que podem colaborar para superar os “problemas de ordem econômica e social do Brasil [...] aportando conhecimento especializado e ferramentas de gestão que podem garantir maior eficiência ao setor público e, assim, colaborar decisivamente com o desenvolvimento social do País” (COMUNITAS, 2017c, p. 12). Entre os empresários que constam como financiadores ou membros dos núcleos de governança dos projetos desenvolvidos pela entidade, estão: Elie Horn (Cyrella), José Roberto Marinho (Grupo Globo), José Eduardo Queiroz (Mattos Filho), Jorge Gerdau (Grupo Gerdau), José Ermínio Moraes Neto (Votorantin), Rubens Ometto (Cosan), Solange Ribeiro (Neoenergia) Ricardo Villela Marino (Itaú) e Carlos Jereissati Filho (Rede Iguatemi), este último o “padrinho” da cidade de Pelotas, denominação dada pela Comunitas ao empresário responsável por acompanhar localmente o trabalho desenvolvido na parceria.

Nas localidades onde a Comunitas atua, o programa mais difundido é o Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável (JDS). O JDS, segundo definição da entidade⁷, é uma “grande aliança de líderes empresariais” que investe recursos financeiros em projetos, além de “toda experiência e competências técnicas, assumindo o compromisso e a responsabilidade do setor privado como colaborador do desenvolvimento social e econômico do Brasil”. O principal foco do programa é o equilíbrio fiscal, mas também se estende para o desenvolvimento de projetos e/ou políticas públicas que variam conforme a municipalidade ou estado.

Para a consolidação dos planos traçados pela Comunitas, se somam às estratégias outras entidades subcontratadas (Organizações Sociais, Associações privadas, Sociedades Anônimas, Fundações), como a Falconi⁸, o Instituto Tellus⁹, a

⁷ A definição do programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável pode ser acessada em <http://www.comunitas.org/portal/programa-juntos/>. Acesso: junho 2018.

⁸ A Falconi Consultores de Resultado é uma sociedade anônima fechada, de caráter privado, que atua em consultoria em gestão. Foi fundada por Vicente Falconi, que também é sócio fundador do Instituto de Desenvolvimento Gerencial. A empresa é considerada líder do setor no Brasil e foi contratada pela Comunitas para atuar em Pelotas na consultoria de contas e em consultoria na área da educação.

⁹ O Instituto Tellus, presidido por Germano Guimarães, é uma associação privada que faz parte do Grupo Tellus - Inovação em Serviços Públicos. Se intitula como a “primeira organização de inovação e design de serviços públicos no Brasil” e afirma que seu objetivo é “melhorar a qualidade dos serviços

Open Society Foundations¹⁰, entre outras. Forma-se assim, uma rede de empresários que atuam na gestão municipal e estadual, sendo financiadores e também executores de políticas públicas, ao mesmo tempo que recebem, em contrapartida, servidores do funcionalismo público para atuação nos projetos, bem como os subsídios relacionados aos custos das viagens que realizam envolvendo o programa.

Ainda como forma de articulação entre essas organizações, a Comunitas realiza eventos como o Encontro de Líderes¹¹, do qual participam empresários e políticos envolvidos nos projetos da OSCIP. Já como forma de cooperação entre o empresariado e os governantes, há patrocínio da Comunitas a políticos para realização de cursos no exterior, especialmente na Universidade de Columbia, nos Estados Unidos, país onde a prática de filantropia empresarial é mais consolidada e serve como referência para empresários brasileiros.

A fim de embasar a análise sobre a atuação da Comunitas, tomou-se a contribuição dos estudos sobre as relações socioestatais no Brasil (DAGNINO, 2002, 2004, 2007; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; LAVALLE, 2003; LAVALLE e SZWARKO, 2015; LAVALLE et al, 2019). A dissertação também referencia o estudo da cientista social Carla Almeida (2006) sobre o programa Comunidade Solidária, além da análise de Maria Célia Paoli (2002) sobre a emergência da filantropia empresarial e de um autodenominado terceiro setor no país. Destacam-se, nestas pesquisas, a concepção da sociedade civil em sua heterogeneidade e a disputa entre projetos políticos de diferentes matizes nas relações socioestatais. A formulação metodológica de Adrián Gurza Lavalle, Euzeneia Carlos, Monika Dowbor e José Szwako (2017, 2019) em relação aos domínios de agência dos grupos da sociedade civil, ainda, é utilizada de forma a visibilizar a análise da Comunitas enquanto entidade que possui amplo acesso ao Poder Executivo.

As contribuições de pesquisadores que vêm consolidando uma agenda de pesquisa sobre o tema da filantropia estratégica nos Estados Unidos, na França e no Reino Unido também foram utilizadas. Esses estudos relacionam o crescimento da

públicos no Brasil". O Grupo se divide em Agência e Instituto e tem sede no mesmo edifício da Comunitas - edifício Ruth Cardoso (TELLUS, s/d).

¹⁰ Rede internacional, composta atualmente por 23 fundações, pertencente ao empresário George Soros, "um dos primeiros filantropos do mundo que, desde 1984, doou mais de \$32 bilhões de sua fortuna pessoal". De acordo com a Open Society Foundations, ela apoia indivíduos e organizações, "lutando por liberdade de expressão, transparência, governo responsável e sociedades que promovam justiça e igualdade" (OPEN SOCIETY, s/d).

filantropia empresarial ao aumento da concentração de riquezas¹² e à perda da soberania popular sobre as decisões governamentais. Na Sociologia e na Ciência Política francesas, destaca-se o olhar do cientista político Thomas-Olivier Déplaud e dos sociólogos Thomas Depecker e Nicholas Larchet (2018, p. 9)¹³, os quais veem as doações das elites como forma de investimento econômico, político e simbólico. Para eles, a filantropia ajuda na reprodução e legitimação das elites, reforçando a posição que estas possuem, análise que é tomada na dissertação.

Em relação à produção britânica, os sociólogos Linsey McGoe, Darren Thiel e Robin West, focados na filantropia como forma de acobertar os crimes dos grandes capitalistas, preocupam-se em ressaltar que os filantropos da elite econômica utilizam uma retórica em que os “custos sociais da extrema acumulação de capital são ofuscados pela santificação do dom filantrópico” (MCGOEY, THIEL e WEST, 2018, p. 52, tradução nossa)¹⁴. Utilizando a metáfora weberiana da “autoridade carismática” para referir-se ao carisma gerado pelas doações, e o conceito de “ignorância estratégica”, termo que se refere “ao esforço para mobilizar e explorar as áreas de incerteza relativas a uma ação do setor governamental ou privada a fim de aumentar sua influência política ou obter crédito e benefícios fiscais” (MCGOEY, THIEL e WEST, 2018, p. 20, tradução nossa)¹⁵, eles apontam que esses novos atores filantrópicos conseguem apresentar e legitimar o mercado como solução para os problemas humanos. Para os pesquisadores, as grandes empresas possuem uma certa imunidade em relação aos custos sociais que causam e a filantropia ajuda a erigir um véu que ajuda a acobertar os crimes dos dominantes.

Nos Estados Unidos, destacam-se estudos como o do cientista político Rob Reich (2018), cujo foco recai principalmente sobre o questionamento das deduções e subsídios fiscais aos doadores. Para o autor, esses incentivos fazem com que a filantropia não seja redistributiva e, ao contrário, exacerbe as desigualdades. Isso também porque, conforme chama atenção, “apenas uma modesta porcentagem das

¹² Sobre a concentração de riquezas, cabe destacar que o Brasil é um dos países com maior desigualdade no mundo: 1% da população concentra cerca de 30% da renda, de acordo com a Pesquisa Desigualdade Mundial 2018, coordenada, entre outros, pelo economista francês Thomas Piketty (WID WORLD, s/d).

¹³ Os autores organizaram, em 2018, o dossiê *Entreprises Philanthropiques*, da revista francesa Politix. Disponível em: <https://www.cairn-int.info/journal-politix-2018-1.htm>. Acesso: out. 2018.

¹⁴ Citação original: “(...) les coûts sociaux de l’accumulation extrême du capital sont occultés par la sanctification du don philanthropique”.

¹⁵ Citação original: “(...) « ignorance stratégique », terme qui désigne l’effort accompli pour mobiliser et exploiter les zones d’incertitude d’une action gouvernementale ou privée afin d’accroître son influence politique, ou d’en tirer du crédit et des avantages financiers”.

doações filantrópicas são destinadas ao combate à pobreza” (REICH, 2018, p. 196, tradução nossa)¹⁶. Reich, ainda, pontua que a falta de transparência e a perpetuação de poder implicadas na prática de filantropia empresarial não são compatíveis com sociedades democráticas que reverenciam a igualdade política (REICH, 2018, p. 7-8).

Também na produção estadunidense, o trabalho da cientista política Emma Saunders-Hastings (2017) evidencia que filantropia configura-se como uma forma plutocrática de exercício de poder. A pesquisadora diz: “a pessoa rica que busca o que pode ser genuinamente desejável [...] o faz explorando um poder superior que carece de legitimação democrática” (SAUNDERS-HASTINGS, 2017, p. 156, tradução nossa)¹⁷. Assim, o que aconteceria é que a igualdade política formal, em vez de amenizar as hierarquias sociais, mascara o fato de que as preferências daqueles que possuem maior poder econômico serão sempre privilegiadas.

Ao refletir sobre as práticas e sobre a articulação da Comunitas, que hoje é uma referência entre organizações e fundações empresariais que atuam no Poder Executivo mediante parcerias, a dissertação traz uma caracterização das práticas dessa entidade. Essa descrição, além de elucidar a forma de atuação da Comunitas, conduz também a uma análise sobre a forma como o alto empresariado articula a filantropia estratégica no Brasil. Sistematizar como ocorre essa prática, amplamente disseminada no país sob a expressão investimento social corporativo, evidenciando tanto a organização da Comunitas como a amplitude de suas ações, foi também um dos meios para chegar a um debate sobre a incidência do poder econômico sobre a política. Dessa forma, a dissertação contribui para a reflexão sobre os meios que o alto empresariado tem hoje para investir o seu capital econômico em formas de atuação política.

O conceito de filantropia estratégica, aqui ilustrado pelas práticas da Comunitas, diz respeito ao alinhamento da filantropia empresarial aos negócios das empresas que doam, com estratégias de aplicação e de avaliação que potencializam os lucros dos negócios. O fenômeno foi pouco explorado no âmbito da Ciência Política brasileira, ou até mesmo nas Ciências Sociais, ainda que a conexão entre política e poder econômico seja intrínseca à história e à pesquisa acadêmica no país. Dessa

¹⁶ Citação original: “(...) only a modest percentage of total philanthropic giving is directed at the relief of poverty”.

¹⁷ Citação original: “(...) the wealthy person who pursues what may be genuinely desirable or even just political or philanthropic goals does so by exploiting a superior power that lacks democratic legitimation”.

maneira, a dissertação evidencia que essas práticas necessitam de atenção, não só porque vêm crescendo¹⁸, mas também porque estão moldando algumas práticas de gestão pública e se consolidando como uma das formas contemporânea da influência do poder econômico sobre as decisões políticas. Por isso, buscamos levantar uma agenda de pesquisa que tome em consideração a filantropia empresarial como um fenômeno a ser melhor analisado em seus enredamentos com a democracia.

Para responder à questão que norteia a dissertação, como já pontuado, foi elencada a associação privada Comunitas, OSCIP financiada por grandes empresários brasileiros, como objeto de pesquisa. Ao ter como hipótese principal o fato de que a entidade consegue atuar como uma instituição política, mesmo fora do circuito formal das instituições estatais, o objetivo geral da dissertação centrou-se em compreender qual o papel que ela exerce dentro de um governo. Assim, traçamos uma caracterização das formas de atuação política da entidade em uma instância do Poder Executivo, exemplificando essas ações com o caso das parcerias entre Comunitas e Prefeitura de Pelotas (2013-2018). Em relação à analogia da organização a uma instituição política, cabe destacar que o trabalho toma a análise que refuta a ideia de que existam “duas políticas”: a da sociedade civil e a das instituições políticas tradicionais (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2012, P. 186). Os autores dizem que “as sociedade civis são uma construção política de um ponto de vista político-institucional e sociológico” (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2012, p. 187) e que “o Estado e as instituições políticas, de um lado, e os atores da sociedade civil e os cidadãos, de outro, são mutuamente constitutivos” (idem). Assim, como ambas se interferem e se cruzam, acreditamos que verificar a atuação política da Comunitas pode, ainda, sinalizar como uma instituição privada acaba também moldando a forma como opera uma instituição política formal.

Em relação à metodologia, a dissertação configura-se como um estudo qualitativo e como uma pesquisa exploratória, uma vez que a relação entre filantropia empresarial e política é ainda pouco estudada no Brasil. Já em relação ao exemplo trazido na análise das parcerias da Comunitas com a Prefeitura do município de Pelotas (RS), a pesquisa levou em consideração a metodologia relativa aos estudos de caso que, segundo Yin contribuem “de forma inigualável, para a compreensão que

¹⁸ Na última década, a filantropia empresarial cresceu 40%, de acordo com a pesquisa BISC 2018, desenvolvida pela Comunitas. Segundo os dados, enquanto no ano de 2007 os investimentos sociais das empresas alcançaram R\$ 1,7 bilhão, em 2018 foram de R\$ 2,4 bilhão (BISC, 2018).

temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (YIN, 2001, p. 21). O autor coloca a utilidade do método no que se refere ao seu poder diferenciador para “lidar com uma ampla variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações” (YIN, 2001, p. 27). Para Yin, ainda, este método é generalizável a proposições teóricas. Nesse sentido, “não representa uma ‘amostragem’, e o objetivo do pesquisador é expandir e generalizar teorias (generalização analítica)” (YIN, 2001, p. 29). Dessa forma, relaciona-se a parceria da Comunitas com o Poder Executivo de Pelotas às proposições teóricas que dizem respeito à filantropia empresarial estratégica e ao investimento social corporativo.

No entanto, a dificuldade de acesso aos dados referentes às parcerias não permitiram aprofundar a análise do caso de Pelotas a ponto de caracterizá-lo como um estudo de caso. Por isso, o trazemos como uma exemplificação da atuação da Comunitas dentro de um governo e focamos a pesquisa prioritariamente na análise das ações e articulações realizadas por essa entidade. Os percalços salientados não impediram o estudo, mas evidenciam limitações metodológicas na pesquisa sobre a filantropia das elites que impõem barreiras no que tange ao acesso a informações, o que também sinaliza a falta de transparência de tais parcerias. Dados acerca dos valores que cada empresa doa para a Comunitas; do total de recursos da OSCIP levantou para a parceria; das informações sigilosas que a entidade obteve do Poder Executivo, entre outras, não foram disponibilizados pela OSCIP.

Para examinar a Comunitas, a pesquisa utiliza a análise documental. Incorporam os documentos a serem analisados: os termos de parceria firmados entre a OSCIP e o Executivo; o relatório de governança produzido pela Comunitas para a cidade de Pelotas; os relatórios Benchmarking do Investimento Social Corporativo (BISC) desenvolvidos pela Comunitas; os relatórios de atividades da Comunitas e notícias veiculadas nos sítios eletrônicos da Comunitas e da Prefeitura de Pelotas.

Em relação à seleção das notícias da Comunitas, foram aplicados filtros com as palavras-chave do estudo (“investimento social corporativo”, “Pelotas”, “filantropia”), com o objetivo verificar de que forma a OSCIP justifica sua ação e como a caracteriza. Já nas notícias da prefeitura de Pelotas, buscou-se todas as notícias que mencionam a Comunitas, a fim de analisar de que forma o Executivo justificava e caracterizava a parceria com a OSCIP. Também integram o material notícias e materiais de outros portais jornalísticos e de entidades ligadas à Comunitas, que complementaram o corpus central da pesquisa. Além dos documentos e das notícias

referentes à parceria, uma entrevista¹⁹ foi realizada com a dirigente da Comunitas Patrícia Loyola. A entrevista foi respondida por escrito, conforme preferência da diretora.

Para os objetivos propostos, a dissertação estrutura-se em quatro partes. Após a introdução, o segundo capítulo intitula-se “Debates sobre sociedade civil, relações com o Estado e a formação de uma base de fortalecimento para a atuação empresarial” e tem por objetivo trazer formulações teóricas relativas às reconfigurações entre as relações socioestatais, tendo como referência a década de 1990. O conceito de domínios de agência, de Lavalle, Carlos e Szwarko (2017, 2019) também é discorrido no capítulo, na medida em que ajuda na análise dos processos de institucionalização de demandas da sociedade civil. Por fim, são pontuados marcos, no interior do Estado, que incidiram sobre o fortalecimento do associativismo empresarial: o programa Comunidade Solidária, a Lei das OSCIPs e a Reforma Gerencial.

Se no segundo capítulo buscou-se analisar modificações ocorridas em âmbito de Estado, o terceiro, denominado “O associativismo empresarial e o movimento em direção ao estado”, recorre às reconfigurações que a ação coletiva empresarial estava, paralelamente, traçando. Entidades que se proliferaram em torno da questão social, especialmente do investimento social privado, são descritas. Após, o capítulo frisa como a atuação destas organizações incidiu sobre a consolidação do campo de filantropia empresarial. Conceitos em torno da filantropia são pontuados, bem como estudos que investigam os enredamentos entre democracia e as práticas filantrópicas das elites.

No quarto capítulo, “A Comunitas: organização da entidade”, a caracterização da Comunitas é o foco. Para isso, primeiramente, evidencia-se a transição do programa CS até transformar-se na associação. A seguir, são descritas as formas de atuação da entidade, que envolvem os programas desenvolvidos no âmbito das parcerias com o Poder Executivo; os eixos de articulação internacional e de formação de lideranças e as pesquisas em torno do ISC. Neste capítulo também são pontuados quem são os financiadores da Comunitas e quem integra a cúpula diretiva.

O quinto e último capítulo trata-se de uma exemplificação de parceria firmada entre a Comunitas e uma instância do Poder Executivo, escolhida como a Prefeitura

¹⁹ A solicitação de entrevista foi realizada mediante a assessoria de imprensa da entidade. A escolha de quem iria responder ficou a cargo da Comunitas, bem como a forma como seria respondida.

de Pelotas. O modo como a parceria foi apresentada na cidade, as justificativas da OSCIP e da Prefeitura para sua consolidação são apresentadas para, depois, serem pontuados os focos de atuação nas áreas de gestão e finanças; educação; saúde e segurança pública.

Conclui-se a dissertação com considerações sobre a pesquisa, indicando que, através da análise, foi possível verificar que a hipótese de que a Comunitas atua enquanto uma instituição política. A entidade, além de ser uma referência no meio empresarial no que se refere às práticas de investimento social corporativo, através das parcerias com instâncias do Poder Executivo atua na gestão de forma complementar à chapa eleita, possuindo amplo domínio de agência no Poder Executivo e compartilhando com a gestão tarefas de formulação de políticas públicas e de manejo das contas da administração. Salienta-se, por fim, que os estudos sobre essa forma de atuação das elites econômicas, mediante organizações sociais, merecem ser aprofundados, já que parecem legitimar o poder econômico enquanto recurso diferencial no acesso às instâncias decisórias da política.

2. Sociedade civil, relações com o Estado e a formação de uma base de fortalecimento para a atuação empresarial

Neste capítulo, são trazidas as bases teóricas que permitem avaliar a trajetória de organização do empresariado enquanto ator político. Ao realizar essa retomada, a referência é a década de 1990. Neste período, são edificados marcos que incidem sobre modificações nas relações entre sociedade civil e Estado. A implementação do projeto neoliberal e da reforma de Estado gerencial, por exemplo, são balizas nascidas daquele contexto e que privilegiaram segmentos do setor privado na interação socioestatal. Para analisar estes marcos, as formulações de cientistas políticos (DAGNINO, 2002, 2004, 2007; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; LAVALLE, 2003; LAVALLE e SZWARKO, 2015; LAVALLE et al, 2019) que se detiveram no exame das relações entre sociedade civil e Estado serão pontuadas. A análise do marco da “participação solidária”, cujo estabelecimento tem como ancoragem o programa Comunidade Solidária (ALMEIDA, 2006), do qual a Comunitas se origina, também constitui um importante referencial teórico no capítulo. Assim como a pesquisa da cientista política Luciana Tatagiba (2003) sobre a democracia gerencial.

Embora a preocupação, nesta dissertação, concentre-se em um arranjo específico da sociedade civil organizada, ao ter como objeto uma entidade juridicamente constituída como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), no presente capítulo busca-se pensar as relações entre sociedade civil e Estado de uma maneira mais ampla. Junto à análise das mudanças conjunturais das últimas décadas do século XX, quando também a atuação empresarial se reconfigura, visa-se melhor visualizar a formulação de um campo de organização do empresariado em entidades da sociedade civil. A atuação deste segmento, vale destacar, é, por um lado, resultado de instrumentos erigidos pelo Estado. Por outro, decorre da própria articulação do empresariado face a uma conjuntura política que os fortalece enquanto atores políticos.

A fim de obter uma visão desse panorama, a cientista política Carla Almeida (2006) apresenta uma análise importante, contemplando a discussão sobre a conjuntura internacional e nacional que busca trazer a sociedade civil para a configuração de políticas públicas, sob forma de parcerias. Esta interação, pontua a autora, é estimulada desde que a sociedade civil, no caso do Brasil, não contestasse a distribuição de poder. Isso porque as instituições governamentais se mostravam

pouco permeáveis à participação em um sentido mais amplo, tal qual os movimentos sociais e sindicatos reivindicavam (ALMEIDA, 2006, p. 20). Assim, embora o discurso participativo tenha se fortalecido no período de redemocratização e nas décadas que se seguem, a participação possui conteúdos distintos, e até opostos, a depender dos projetos políticos dos grupos que mobilizam esse discurso.

As reformas orientadas pelo mercado, segundo Almeida, especialmente na gestão Fernando Henrique Cardoso, eleito em 1994²⁰, foram impulsionadas por uma coalizão política ampla no seio das elites econômicas e intelectuais a respeito das estratégias de desenvolvimento. Tais reformas, que segundo Tatagiba (2003, p. 64) incorporam seletivamente a dimensão da participação, são colocadas como centrais e constituem um marco na organização do Estado durante o período. A gestão FHC, como veremos, utilizou discursivamente expressões como “participação solidária”, “cidadania” em estratégias de redução de conflito. A defesa do fortalecimento da sociedade civil, nesse sentido, também foi um elemento central adotado pelo governo. No entanto, esta defesa estava amarrada a um “progressivo movimento de dissolução do padrão de regulação sócio-estatal baseado na garantia de direitos” (ALMEIDA, 2006, p. 28).

Os estudos do cientista político Adrian Gurza Lavalle, tanto pelas reflexões teóricas a respeito da sociedade civil, como por seu esforço em melhor compreender os processos de institucionalização de suas demandas, também são assinalados no capítulo. Embora prioritariamente focado nas ações dos movimentos sociais, Lavalle fornece formulações fundamentais para a compreensão da complexa relação sociedade civil e Estado, o que contribui para a análise da atuação do objeto de pesquisa desta dissertação, a Comunitas. O foco sobre a institucionalização das demandas dos atores da sociedade civil é relevante na medida em que este trabalho visa analisar de que forma a OSCIP Comunitas se relaciona com instâncias públicas e como se incorpora às gestões com as quais tem parceria, tendo como hipótese que ela se comporta, nesta relação, como uma instituição política. Acredita-se que a forma com que a entidade atua, embora sem perder o estatuto de organização da sociedade civil, seja representativo da “mútua determinação entre configuração das instituições políticas e configuração da sociedade civil” (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2012, p. 187).

²⁰ Fernando Henrique Cardoso (PSDB) foi eleito pela primeira vez em 1994 e foi reeleito em 1998, tendo permanecido na presidência até 2002, quando Luis Inácio Lula da Silva (PT) vence o pleito.

No processo da relação com o Poder Executivo, como veremos, a entidade insere seus próprios sentidos do que é a política, suas concepções de gestão pública e elenca prioridades de uma agenda política nessas instâncias, estratégias que também são investigadas na dissertação. Tendo em vista esses objetivos, outro conceito-chave que emerge das formulações de Adrián Gurza Lavalle, Euzeneia Carlos, Monika Dowbor e José Szwako (2017, 2019) faz-se importante: o de domínios de agência. Esse conceito está relacionado à capacidade de ação dos atores da sociedade civil e será retomada na análise das relações entre Comunitas e Prefeitura de Pelotas.

Ao tecerem uma crítica sobre uma pretensa autonomia da sociedade civil até a década de 1970, Lavalle e Szwarko (2015), ainda, oferecem um argumento central quando pensamos na relação do empresariado organizado em entidades da sociedade civil e sua inter-relação com instâncias formais da política. Isso porque desconstruem o argumento de que haveria uma virada de uma forma autônoma em que a sociedade civil se organizaria, na década de 1970, para uma interdependência em relação ao Estado nas décadas posteriores. Os autores sublinham que as relações sempre foram de interdependência, argumento adotado no trabalho.

Tomando uma entidade organizada pelas elites econômicas como objeto de estudo, também é importante perceber como se fortificam as concepções de mercado no estabelecimento de organizações da sociedade civil. Para refletir sobre a questão, são tomadas as análises da cientista política Evelina Dagnino. A autora pontua que o empresariado, frente a uma conjuntura política e econômica de implantação e expansão de diretrizes neoliberais, na década de 1990, buscou ressignificar conceitos como cidadania e participação. Dagnino (2007) também indica que o surgimento da expressão terceiro setor, na época, evidencia uma hegemonia das organizações da sociedade civil que utilizam técnicas de mercado em sua gestão, ampliando, através deste modelo, sua capacidade de penetração de demandas no Estado. Dessa forma, a expressão terceiro setor é fortemente criticada, na medida em que carrega visão tripartite normativa da sociedade e opera no sentido de uma ressignificação e redução da sociedade civil, retirando as questões da cidadania da arena política (DAGNINO, 2004, p. 158). E, além disso, como pontua Maria Célia Paoli (2002, p. 381) o conceito traz em sua origem o apelo a um setor (o terceiro) que homogeneizaria e diluiria as diferenças.

Antes de aprofundar os argumentos e conceitos destacados, cabe pontuar que o debate sobre a atuação do empresariado traçado neste trabalho não concebe a ação empresarial como inédita, já que as elites econômicas e empresariais possuem uma relação estreita com a política no Brasil. Percebe-se, no entanto, que nas últimas décadas há a consolidação de um novo tipo de arranjo - jurídico, discursivo e político - para a atuação destes grupos, que parece tomar “emprestado” dos movimentos sociais os argumentos relacionados à participação e à cidadania como balizas para a sua atuação. Estas mudanças serão perpassadas a seguir.

Antes, cabe uma elucidação a respeito da escolha do termo elites econômicas e elites empresariais. Destacamos que se referem às designações do cientista social Paulo Roberto Costa, que classifica o primeiro termo como abarcando os “proprietários e altos dirigentes das empresas, ou seja, aqueles que possuem e/ou administram grande volume de capital e organizações empresariais complexas” (COSTA, 2014, p. 48)” e o segundo abrangendo aqueles empresários que encabeçam as entidades de representação do empresariado. Como a Comunitas engloba ambos os tipos de atores, utilizamos os dois conceitos, mas priorizando o primeiro pelo melhor entrelaçamento com o debate acerca da disparidade dos recursos econômicos no acesso às parcerias com o Estado.

2.1. Reconfiguração das relações entre sociedade civil e Estado: considerações sobre o conceito de sociedade civil

É importante assinalar, primeiramente, que o conceito de sociedade civil é aqui entendido em seu caráter heterogêneo (LAVALLE e SZWAKO, 2015; DAGNINO; OLVERA e PANFICHI, 2006). A chamada sociedade civil comporta uma gama extensa de atores, desde os movimentos sociais até as entidades encabeçadas pelo alto empresariado, como a Comunitas. Embora grande parte das pesquisas acadêmicas na área da Ciência Política sobre organizações da sociedade civil esteja voltada para a atuação dos movimentos reivindicatórios, estas organizações não possuem somente este viés e podem, como veremos neste trabalho e como já foi pontuado por pesquisadoras como Paoli (2002) e Almeida (2006), comportar até mesmo as elites econômicas. Quando observamos a última década do século XX, torna-se nítida essa multiplicidade de organizações e de motivações que englobam a sociedade civil atuante no Brasil.

Na análise sobre as relações entre sociedade civil e Estado, é também relevante indicar o distanciamento dos diagnósticos que supõem uma virada em relação à autonomia dos atores da sociedade civil em relação ao Estado. Através deste viés, segundo Lavallo e Szwako (2015)²¹, há a concepção de que a sociedade civil, na década de 1970, teria uma autonomia plena. A Constituinte de 1988 concluiria essa característica, e a partir de então a sociedade civil passaria a ser mais dependente do Estado (LAVALLE e SZWAKO, 2015, p. 159). Permeia, nessa matriz, uma visão dicotômica entre sociedade civil e Estado que impede perceber a mútua constituição de ambos (LAVALLE e SZWAKO, 2015, p. 167). Dessa forma, dizem os autores:

[...] é possível prescindir da caracterização autonomista da sociedade civil dos anos 1970 e 1980, bem como da tese de um divisor de águas que teria inaugurado uma fase de interdependência, e ainda reconhecer a existência de transformações de vulto nas relações entre atores estatais e civil (LAVALLE e SZWAKO, 2015, p. 172).

Assim, se não há uma mudança primordial em relação à autonomia, outros elementos indicam um cenário de reconfiguração das relações entre sociedade civil e Estado nas últimas três décadas (LAVALLE e SZWAKO, 2015, p. 158). Compreendendo que essas modificações são cruciais para entender a atuação de um empresariado arranjado em organizações da sociedade civil, como no caso da Comunitas, discorreremos sobre a análise realizada por estes autores, combinando aos seus argumentos também as pesquisas realizadas por Paoli (2002), Dagnino (2002, 2006) e Almeida (2006).

O panorama do fim do século XX no Brasil traz, por um lado, a efervescência dos movimentos sociais e reivindicatórios, duramente reprimidos pela ditadura militar na busca pelo reconhecimento de direitos²². Por outro, com os primeiros governos eleitos democraticamente e com a expansão das políticas neoliberais no país, confere uma maior legitimidade – e um discurso da necessidade – do empresariado como ator político. Dessa forma, há uma “mudança de contexto”, tanto no plano econômico como

²¹ Cabe pontuar que o artigo de Lavallo e de Szwako em questão, intitulado “Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate”, é dedicado a contra-argumentar o diagnóstico de Leonardo Avritzer (2012) em relação à sociedade civil, presente no artigo “Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política”.

²² A Comissão Nacional da Verdade, colegiado instituído em 2011 (Lei 12.528/2011) para apurar os crimes cometidos pela ditadura militar no Brasil, contabilizou 434 vítimas de graves violações de direitos humanos – mortos ou desaparecidos. No seu segundo relatório, apurou 8.500 indígenas e 1.196 camponeses mortos (CNV, 2014).

no plano político, que propicia um fortalecimento da ação coletiva do empresariado (MANCUSO e OLIVEIRA, 2006, p. 168).

Lavalle e Szwako (2015, p. 158) identificam que a redemocratização, no Brasil, propiciou um aumento da gama de atores que buscavam intermediar suas demandas junto às esferas jurídicas, legislativas e executivas. Contribuiu, para isso, conforme o diagnóstico apontado por eles, a crescente necessidade da validação social, o que requeria justificativas para os investimentos de grande vulto, além da profusão de políticas setoriais. De forma semelhante, Dagnino (2006, p. 59), assinala que a segunda metade da década de 1980 marca uma convergência de atores sociais em busca de um projeto democrático participativo.

No entanto, Dagnino destaca que, para os diferentes grupos, esse projeto teria significados diferentes - e até mesmo opostos. Lavalle (2003, p. 93), também buscando evidenciar a heterogeneidade da sociedade civil, pontua que as mudanças nas formas de organização da sociedade civil e na forma de relacionar-se com o Estado não indicariam que havia uma “nova sociedade civil”, como alguns cientistas sociais se referiram ao quadro posto na década de 1990. Haveria, nessa “nova sociedade civil”, uma série de características, como horizontalidade e espontaneidade. Nessa visão criticada pelo autor, ela seria portadora de interesses gerais e produtora de consensos, bem como teria um papel de mediação entre os poderes econômico e político, o que explicaria seu protagonismo “como força revitalizadora do espaço público e da democracia” (LAVALLE, 2003, p. 98). Esse debate, que teve um viés protagonista na década de 1990, segundo o pesquisador, abarcava uma compreensão normativa da sociedade civil e separava o mundo institucional do mundo societário, em que este, “quando organizado e mobilizado pela consociação civil, irrompe no primeiro e avança problemas relevantes para o conjunto da sociedade” (LAVALLE, 2003, p. 103). O âmbito institucional, ainda, compreenderia os interesses particularistas, enquanto a sociedade civil os interesses gerais.

As críticas a esta visão, além de trazidas por Lavalle, também foram pontuadas por Evelina Dagnino (2002). A autora, de forma semelhante, indicava que a oposição entre sociedade civil, tida como “polo de virtude”, e o Estado, visto como “encarnação do mal” nada mais era que um reducionismo (DAGNINO, 2002, p. 281). Para Dagnino, o retrato da participação da sociedade civil nos espaços públicos não significa necessariamente o aprofundamento da democracia (DAGNINO, 2002, p. 279). Além disso, as relações entre sociedade civil e Estado são sempre conflituosas, e “o conflito

e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas” (DAGNINO, 2002, p. 280). Outro ponto levantado por Dagnino é o fato de que diversos atores, nos estudos de caso realizados por ela, mencionavam as exigências técnicas e políticas como dificuldades enfrentadas para disputar os espaços do Estado abertos à participação. Dado que é importante para pensar que os recursos – materiais e simbólicos - necessários para a realização de parcerias ou de projetos em instâncias públicas não estão disponíveis da mesma forma para os diferentes tipos de organizações da sociedade civil.

Em relação às distintas concepções de participação e de sociedade civil colocadas na década de 1990, Dagnino (2006) identifica que haviam dois grandes projetos em confrontação: o democrático participativo e o neoliberal. O último, para a autora, reduzia seletivamente a sociedade civil a “tipos específicos de organizações, com a consequente exclusão de outros atores, e na própria redefinição de seu papel, agora o de compensar as ausências do Estado na implementação de políticas sociais” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 59). Já o primeiro buscava a “participação dos cidadãos orientada pela perspectiva de garantir direitos e assegurar o controle social do público” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 50).

No âmbito da institucionalização do projeto neoliberal, que tem especial interesse para a dissertação, Almeida (2006) coloca como um dos seus marcos o ano de 1995, quando o Programa Comunidade Solidária foi criado. A estratégia deste Programa, junto à Reforma de Estado, conforma marcos de um novo panorama institucional, em que as diretrizes neoliberais podem ser observadas como preponderantes. A promoção de estratégias, tanto no plano das ideias como das experiências práticas, impactaram na produção de novas formas de atuação e de concepção da sociedade civil. Além disso, incidiram sobre uma redefinição do papel do Estado. Ao focar nessas questões, a tese de Almeida (2006), orientada por Dagnino, analisa o modo como a Comunidade Solidária institui ideias-força em torno de supostos consensos. Isso foi feito, conforme a autora, mediante a exploração semântica de vocábulos como “participação solidária”, “terceiro setor” e “capital social”, o que confluía para a produção de um efeito político sintonizado às reformas orientadas para o mercado e às políticas neoliberais, especialmente incorporando e erigindo propostas que visavam garantir a sustentabilidade neoliberal (ALMEIDA, 2006, p. 33).

Os supostos consensos de que fala Almeida são vistos por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 22) como resultado de uma visão de que, após a ditadura militar, a sociedade civil organizada era necessária para o novo projeto democrático. Dois projetos, como já mencionado, no entanto, disputaram os significados em torno da participação e da sociedade civil, portando nuances conflitantes e até opostas, o que produziu, conforme Dagnino (2004), uma “confluência perversa”. Nesse sentido, estavam em confronto um projeto de radicalização da democracia²³, com compartilhamento de poder decisório entre sociedade civil e Estado (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 48), e outro que nascia da necessidade de ajustar as relações socioestatais frente a um novo momento das relações de acumulação capitalista. Nesse último projeto, a sociedade civil deixa de ser o pólo de crítica para ser o pólo de cooperação. E, enquanto o primeiro surge da luta pela democracia, o segundo surge da necessidade de ajuste econômico, marcado pela implementação do projeto neoliberal no Brasil (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 54).

A “confluência perversa” da qual fala Dagnino dá-se pela construção de um imaginário de indiferenciação entre ambos os projetos. Um exemplo pode ser observado no papel que a questão do controle social possui em cada matriz. Enquanto no projeto democrático participativo o controle significa “participação dos cidadãos orientadas pela perspectiva de garantir direitos e assegurar o controle social do público” (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 50), no neoliberal refere-se a “maior eficiência na relação do Estado com os cidadãos clientes, contribuindo assim com a governabilidade” (idem). O segundo projeto, conforme avaliação já trazida anteriormente, será privilegiado especialmente no mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando há uma profusão de argumentos e de instrumentos jurídicos que propiciam a expansão de formas de participação alinhadas ao modelo neoliberal, como a filantropia empresarial e o voluntariado.

Identificando dois modelos de gestão emergidos em torno da chamada crise do Estado brasileiro, o modelo democrático-participativo e o modelo gerencial, Tatagiba (2003) analisa que apesar de provenientes de “campos ético-políticos opostos, convergiram, face às reformulações na agenda de reformas neoliberal, na defesa

²³ As experiências de orçamento participativo no Brasil são exemplos de ações que ampliaram a democratização da política (SANTOS, 2002, p. 123). No entanto, como observado por Boaventura de Souza-Santos, oferecem limites no que se refere à democratização do Estado administrativo-jurídico.

inconteste da participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas” (TATAGIBA, 2003, p. 84). Para a cientista política, ambos atribuíam à participação, no entanto, papéis diferentes:

No primeiro caso, a participação é tanto condição para expressão e reconhecimento dos conflitos de interesse em relação a determinado tema da agenda pública, quanto forma de ação conjunta no sentido de superação de problemas comuns, cooperativamente definidos e encaminhados. Nos segundo caso, a participação revela-se como uma estratégia de composição e articulação, visando à cooperação na solução de problemas comuns, definidos de forma unilateral na perspectiva de uma ação que se desenvolve na ausência de conflito (TATAGIBA, 2003, p. 84)

No plano das formulações teóricas que embasaram os novos marcos legais para a atuação da sociedade civil no marco gerencial, vale citar que coincidem com as produções acadêmicas sobre a “nova sociedade civil” as formulações de Luiz Carlos Bresser-Pereira, economista e cientista político que produziu diversos artigos e publicações sobre as relações entre sociedade civil, Estado e mercado e que assumiu o ministério responsável pela Reforma de Estado de Fernando Henrique Cardoso²⁴. Para Bresser-Pereira, o conceito de sociedade civil possui definições que remetem a um “povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 91). A sociedade civil, afirma, não é sinônimo de povo, mas é constituída por “cidadãos organizados e classificados segundo o poder dos grupos ou associações a que pertencem” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 92).

Embora em diversos outros trabalhos Bresser-Pereira afirme a concepção tripartite da sociedade em Estado, mercado e sociedade civil, chama atenção que nesse trabalho ele enfatize o fato de que a sociedade civil possa ser compreendida como a forma com que as classes dominantes se organizam para colocar o Estado a seu serviço. O Estado, ainda, “é a forma através da qual os setores mais poderosos da sociedade civil impõem, ou tentam impor, sua vontade sobre o restante da população” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 93). Já na formulação das políticas públicas e das leis, assinala, a classe tecnoburocrática assume um papel central, ao ter uma posição privilegiada “dentro do Estado e das grandes organizações privadas” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 99).

²⁴ Anteriormente, Bresser-Pereira também assumiu, por oito meses, o Ministério da Fazenda de José Sarney, em 1987. Com uma trajetória acadêmica extensa, é professor da FGV desde 1959, nas áreas de Economia e Ciência Política.

Compreensão semelhante era assinalada por outros integrantes do governo FHC, como Sérgio Tiezzi, que foi assessor da área social da Presidência da República e do Ministro da Educação. Para ele, o Estado não seria mais produtor de bens e serviços, e deveria investir e regulamentar ações no âmbito dos estados e municípios, empresas privadas e organizações da sociedade civil (Tiezzi, 2004, p. 50 *apud* ALMEIDA, 2006, p. 77). Conforme indica Almeida, a Comunidade Solidária foi a materialização dessa estratégia.

Entre as redefinições das relações entre Estado e sociedade civil ocorridas durante a gestão FHC, percebe-se, portanto, o estímulo à atuação do segmento privado. O empresariado pode atuar fortemente na definição de uma legislação que possibilitou uma proliferação das organizações sociais entre esses atores – a lei das OSCIPs. Além disso, ao chamado do Estado para que o setor privado tivesse maior peso nas políticas públicas, somou-se o desenvolvimento, por parte das empresas, das práticas de Responsabilidade Social Corporativa (RSC). Nesse âmbito, um dos mecanismos popularizados na década de 1990 foi o “balanço social”, praticado através de relatórios divulgados periodicamente pelas empresas para assinalar seu compromisso de impacto positivo nas comunidades onde estavam inseridas. Essa estratégia, que também visava impactar positivamente a imagem das empresas, será melhor explicitada no capítulo 3. No entanto, cabe destacar desde já que as fundações empresariais privadas e associações sem fins lucrativos deram um salto quantitativo na década de 1990²⁵, alinhadas a um conceito que também começava a ser propagado pelo Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE): o de Investimento Social Privado (ISP). Este termo apareceu em uma tentativa de diferenciação à filantropia empresarial, embora na prática não haja distinções marcantes entre um e outro. Dagnino (2004), em relação ao aumento das organizações encabeçadas pelo empresariado, evidenciou que incidiam sobre uma redefinição do que significava a sociedade civil:

O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas organizações não-governamentais; a emergência do chamado “terceiro setor” e das fundações empresariais, com a forte ênfase numa filantropia redefinida (Fernandes, 1994; Landim, 1993; Alvarez, 1999; Paoli, 2002; Salamon, 1997); e a marginalização (a que alguns autores se referem como “criminalização” (Oliveira, 1997) dos movimentos sociais evidenciam esse movimento de redefinição (DAGNINO, 2004, p. 148-149).

²⁵ De acordo com estudo do IBGE, em parceria com o IPEA, entre 1996 e 2005, o crescimento no Brasil das Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos (FASFIL), foi da ordem de 215,1% (IBGE, 2008).

Evidencia-se, assim, que na década de 1990 ganha um novo contorno a concepção de que grupos dirigentes empresariais são portadores dos conhecimentos e das ferramentas necessárias para atuarem enquanto parceiros estratégicos na condução política do Brasil. Relacionado à emergência de uma concepção da política como sinônimo de gestão, e da gestão como doença social (GAULEJAC, 2007)²⁶, o empresariado ganha, para utilizar um conceito de Lavalley, domínios de agência mais consolidados e mais complexos, ampliando sua capacidade de ação. Por domínios de agência, cabe explicar com as palavras do autor: são “produto de histórias de conflito, aprendizagem e cooperação” e dizem respeito a uma “articulação de elementos produzidos em diferentes momentos: regulações, repertórios de atuação considerados legítimos e capacidades de ação dos atores sociais e do Estado” (LAVALLE et al, 2019, p. 26). O conceito de domínio de agência, ainda, diz Lavalley:

[...] atenta para a construção política das capacidades de atuação dos atores da sociedade civil mediante dinâmicas de institucionalização que definem domínios de atuação legítimos para determinados conjuntos específicos de organizações civis por meio da cristalização formal de barreiras de entrada, dispositivos de acesso aos recursos estatais e reconhecimento da sua capacidade de representar determinados interesses” (LAVALLE, 2015, p. 174).

São, dessa forma, “configurações de encaixes institucionais articulados vertical e horizontalmente que favorecem a capacidade de agir de certos atores coletivos” (LAVALLE et al, 2019, p. 51-52). A noção de encaixes, explicam os autores, é uma contribuição da cientista política e socióloga estadunidense Theda Skocpol (1992), que diz respeito a pontos de acesso em relação ao Estado. A partir dessa contribuição, eles aprofundam a teorização sobre os tipos de encaixes, a hierarquia política em que operam e a articulação entre eles, ou o modo como se configuram (LAVALLE et al, 2019, p. 24-25). Os encaixes, assinalam, podem operar em uma variação horizontal, em diversos níveis de autoridade, como no acesso a funcionários públicos-chave, na ocupação de cargos, na criação de leis e de órgãos para estimular a participação de

²⁶ O sociólogo Vincent Gaulejac trata da gestão como uma ferramenta de instauração de um poder gerencialista obcecado pelos rendimentos financeiros. O livro em questão, “A gestão como doença social”, é dedicado à questão do trabalho, aos aspectos subjetivos do gerenciamento (o homem enquanto um gerenciador de si mesmo), mas também contribui para pensar o gerencialismo na política, na medida em que o autor pontua a adesão do gerencialismo a diversas esferas da sociedade (política, afetos, família, etc). A gestão, diz ele, é “um sistema de organização do poder” (GAULEJAC, 2007, p. 36) e a gestão gerencialista “sob uma aparência objetiva, operatória e pragmática (...) é uma ideologia que traduz as atividades humanas em indicadores de desempenho” (idem).

certos setores da sociedade. São formas de ativar favoravelmente a seletividade das instituições. Os encaixes também podem variar verticalmente, o que remete ao grau de hierarquia onde acontecem, fazendo-os ser mais ou menos duráveis (LAVALLE et al, 2019, p. 26). Assim, sintetizam, “encaixes variam horizontal e verticalmente, ou seja, quanto a suas especificidades e à hierarquia de autoridade em que operam” (LAVALLE et al, 2019, p. 49).

A partir da proposição dos autores, a ser retomada na análise, caberia dizer que um grupo empresarial organizado em uma OSCIP, nascido de um programa de Estado e estreitamente vinculado à criação de uma legislação que diz respeito à sua capacidade de atuação, possui um domínio de agência amplo. E este domínio é amplificado pela constituição de um modelo gerencialista de Estado, o qual traz à tona as técnicas de gestão do mercado como necessárias para o alcance da eficiência da gestão pública. Além disso, os domínios de agência do empresariado organizado são positivamente impactados por uma conjuntura internacional, em que as recomendações de organismos multilaterais aos países em desenvolvimento passaram a ter grande peso nas agendas.

Como aponta Almeida (2006, p. 48), a década de 1990 esteve relacionada a uma segunda geração de reformas orientadas pelo mercado, que apontavam a necessidade de “reconstrução do Estado”, rumo a mais eficiência, eficácia e efetividade²⁷. Para isso, o Estado deveria catalisar as parcerias público-privadas e garantir uma institucionalidade que permitisse esses novos arranjos de engajamento da sociedade civil e do mercado nas questões sociais, especialmente na gestão FHC. Se com Fernando Collor (1990-1992) as reformas deram-se em torno da adesão ao Consenso de Washington²⁸, amparadas em um liberalismo radical, com FHC tentativa

²⁷Parâmetros que são marcos da Nova Gestão Pública (NGP), movimento ao qual a reforma gerencial de FHC esteve alinhada. A NGP surge na década de 1970, criticando a administração pública burocrática, e torna-se uma teoria de administração na década de 1990. Segundo Cossio (2018), primeiramente a NGP situa-se no âmbito de ajuste das economias, nos países centrais, enfatizando a supremacia do mercado e da necessidade da inserção do modelo neoliberal. Na década de 1990, pontua a autora, “a ênfase da NGP recai nas transformações de caráter institucional (competitividade, concorrência, avaliação por resultados, meritocracia, planejamento estratégico, eficiência, eficácia), especialmente com o enfoque da participação da sociedade civil” (CÓSSIO, 2018, p. 67). Dentre as mudanças propulsionadas pela NGP, está a adoção de avaliações e métricas provenientes do setor privado, tal como eficiência e eficácia, como guias para a gestão pública, e um conjunto de reformas para a redução do papel do Estado, como as privatizações e os modelos de parcerias público-privadas.

²⁸ O Consenso de Washington foi um conjunto de recomendações de aspecto neoliberal, formuladas pelo FMI, Banco Mundial e BID. Assinalavam as políticas econômicas que os países latinoamericanos deveriam tomar, abrangendo dez áreas: disciplina fiscal; priorização dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; regime cambial; liberalização comercial; investimento direto estrangeiro; privatização; desregulação; e propriedade intelectual (BATISTA, 1994).

dar uma ênfase não era num Estado mínimo, diz a autora, mas na ideia de um “novo consenso” que seria capaz de realizar a manutenção das políticas de ajuste. Nesse contexto, pontua,

[...] a transferência de responsabilidades sociais para a sociedade civil e para o mercado foi apresentada como referência de uma nova proposta de desenvolvimento e a idéia de *governance* passou ser recorrentemente utilizada, principalmente pelo Banco Mundial, para expressar os desafios implicados com tal proposta (ALMEIDA, 2006, p. 49, grifo da autora).

Mas, como aponta Dagnino (2007), existiam significações distintas e conflitantes de participação e cidadania. A autora indica que, se os movimentos sociais conquistaram maior participação, chegando à Constituição de 1988, os governos neoliberais no Brasil abraçaram o conceito de sociedade civil para reduzir o seu papel frente à provisão de políticas públicas. Em ambos os casos, mobiliza-se vocabulários como participação, cidadania e sociedade civil, onde esta é necessariamente proativa, mas os significados são distintos (DAGNINO, 2007, p. 550). Enquanto para movimentos sociais a cidadania diz respeito a “direito a ter direitos”, para grupos dirigentes empresariais a questão é o ter acesso ao mercado.

Dagnino também assinala que a visão neoliberal em torno da questão da cidadania atinge o ápice com FHC, na medida em que a gestão buscou neutralizar o significado que o termo havia adquirido com os movimentos sociais nas décadas anteriores. O uso coletivo do termo, através deste viés, é restringido para uma dimensão individual e possui relação intrínseca com o mercado (DAGNINO, 2007, p. 553). Esta definição é o que se nota na produção – tanto teórica quanto prática – de Ruth Cardoso, criadora da Comunitas. Em seguida do fim do mandato de FHC e, portanto já com o fim do programa Comunidade Solidária e sua transformação em Comunitas, ela fala sobre a estratégia de parcerias na provisão de políticas sociais:

As políticas sociais ainda eram vistas como uma atribuição do Estado, mas as parcerias com as empresas e as organizações civis, ao mesmo tempo que a democracia, começaram a criar raízes. O espaço público já não se confunde com o espaço governamental, e o desejo de resultados eficazes no combate aos problemas sociais crônicos provocou uma ampliação das parcerias com vistas à programação de intervenções eficazes (CARDOSO, 2004, p. 46).

Para ela, a década de 1980 havia propiciado um amadurecimento nas formas de organização da sociedade civil. Organizações multilaterais, como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) são citados como engajados em

“novas metodologias” de participação, que ampliavam o potencial dos cidadãos como “consumidores de serviços públicos”. Eficácia e efetividade também são urgências que Cardoso aponta no artigo, cujo ponto central é a ideia do terceiro setor como ator estratégico na provisão de políticas sociais.

Pode-se notar, como apontou Dagnino, que essa visão da sociedade civil está ligada a pressupostos do mercado, o que também suscita destacarmos as críticas da visão tripartite contida na expressão terceiro setor. Este conceito, criado por Rockefeller em 1978, parte do entendimento da divisão da sociedade em três esferas: a primeira seria o Estado, a segunda o mercado e a terceira a sociedade civil (OLIVEIRA, 1999). Em um contexto que vem recorrentemente apontando o ajuste fiscal como solução para crises, como afirma Patricia Kunrath Silva em sua tese de doutorado, “o Terceiro Setor parece surgir como arena ideal a tentar descolar-se do Estado e onde deverão passar a serem exercidas funções que antes nele e em seus agentes concentravam-se, tais como a prestação de serviços e a elaboração de políticas públicas (SILVA, 2017, p. 68-69)”.

A importação do termo para o Brasil, nos anos 1990, relaciona-se diretamente com o projeto político e econômico daquele momento. A Reforma de Estado de Fernando Henrique Cardoso, a adoção de políticas neoliberais, como as privatizações, são motores da adesão à concepção presente no termo terceiro setor, cuja disseminação vincula-se ao desenvolvimento da prática de RSC. Conforme afirma Ruth Cardoso, em entrevista concedida no ano de 2006:

Mudou a mentalidade dos empresários, mudou a maneira deles se relacionarem com a sociedade, aparece a idéia da responsabilidade social das empresas, que ajuda a criar um espaço novo: o terceiro setor.
O terceiro setor se desenvolveu exatamente porque tinha essas duas condições: os empresários mudando a sua mentalidade e uma sociedade mobilizada, tentando fazer coisas. Por que eu valorizo essa participação da sociedade? Porque acho que nesse tentar fazer coisas a sociedade civil trouxe experiências riquíssimas e inovadoras. É evidente que a sociedade é capaz de inovar muito mais que o Estado (CARDOSO, 2006).

A visão destes três campos como esferas estanques, como já abordado, carrega uma normatividade e que não é tomada neste trabalho. Mas o entendimento do que expressa o conceito de terceiro setor é importante para a compreensão do que propunha o Programa Comunidade Solidária e a Reforma de Estado de FHC e, assim, para o entendimento das bases fundadoras da Comunitas. A expressão terceiro setor foi inserida no contexto brasileiro como forma de substituir a noção de sociedade civil.

A substituição é criticada por Dagnino por designar uma nova função que essa sociedade – apolítica - deveria desempenhar:

[...] autodesignado como apolítico, o terceiro setor reforça uma concepção estatista de poder e de política, precisamente contra a qual se dirigiu a visão da sociedade civil do projeto democrático, ao confrontar o monopólio do Estado e da sociedade política no exercício da política e do poder” (DAGNINO, 2006, p.59)

No mesmo sentido, Almeida define que a ideia de terceiro setor “é construída não apenas como uma esfera que seria a portadora por excelência de interesses genuinamente públicos, como também uma esfera que seria caracterizada por sua suposta isenção de pretensões de poder” (ALMEIDA, 2006, p. 66). Assim, pontua,

No âmbito do terceiro setor ou, muitas vezes, no âmbito do que vem sendo analiso como “nova sociedade civil”, enquanto os movimentos sociais são obscurecidos, os atores estelares passam a ser aqueles cujas modalidades participativas não interpelam, efetivamente, a forma como o poder se distribui na formulação das políticas (ALMEIDA, 2006, p. 68).

A autora elucida que a expressão carregava no plano prático uma exclusão. Ela cita como exemplo o fato de que o então presidente Fernando Henrique Cardoso classificava as manifestações de movimentos contestatórios, incluindo o Movimento Sem Terra e sindicatos de trabalhadores, como “gritaria”. Desqualificava-os, ainda, apontando sua suposta incapacidade de diálogo. Paralelamente, o mandato de FHC consolidava um terreno fértil para formas de atuação empresarial no modelo do terceiro setor. Para compreender melhor estas estratégias da gestão, traçamos abaixo os apontamentos sobre a criação do Programa Comunidade Solidária, mediante o Decreto nº. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, e sobre a Reforma Gerencial, iniciada no mesmo ano. Após, indicamos a relação da Comunidade Solidária com as a legislação das OSCIPS, de 1999, que foi denominada pelo Conselho do Comunidade Solidária (CCS) como “Marco Legal do Terceiro Setor” ou “Lei do Terceiro Setor” (FERRAREZI e RESENDE, 2002, p. 6).

2.2. Comunidade Solidária

O programa Comunidade Solidária foi instituído como um dos quatro principais eixos da política do governo FHC. Criado através de Decreto, em 1995, primeiro ano do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, “destinava-se a ser o segmento do aparelho do Estado responsável pela promoção de políticas sociais ditas

emergenciais, visando ações estratégicas eficientes de combate à fome e à miséria para a redução das disparidades regionais e sociais” (PERES, 2005, p. 113). Era conduzido por um Conselho (CCS) e por uma Secretaria Executiva. O CCS, conforme Peliano (1995, p. 25) era consultivo à Presidência da República, nomeado pelo presidente e vinculado à Casa Civil e tinha por finalidade “promover o diálogo político e parcerias entre governo e sociedade para o enfrentamento da pobreza e da exclusão, por intermédio de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social” (BRASIL, 1999). Integravam-no dez ministros de Estado, a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e 21 membros da sociedade civil. Estes, na primeira composição, eram: Ruth Cardoso (Presidente), André Roberto Spitz, Arzemiro Hoffmann, Augusto César Franco, Denise Dourado Dora, Éfrem de Aguiar Maranhão, Gilberto Gil, Hélio de Souza Santos, Hebert José de Souza, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Eduardo Saavedra Durão, Dom Luciano Mendes de Almeida, Maria do Carmo Brandt de Carvalho, Miguel Darcy de Oliveira, Ney Bittencourt de Araújo, Pedro Moreira Salles, Regina Duarte, Renato Aragão, Romeu Padilha de Figueiredo, Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça e Sonia Mirian Draibe. Algumas das críticas relacionadas ao Programa referem-se ao fato de que partiam da premissa da impossibilidade da universalização de direitos. Para a socióloga Thais Helena de Alcântara Peres, as ações sinalizavam “a *escolha* feita pelo governo FHC para as políticas sociais: frente à impossibilidade da universalização do atendimento, algumas políticas seriam universais (a saúde, por exemplo); outras, focalizadas (o combate ao analfabetismo, por exemplo) (PERES, 2005, p. 115, grifo da autora).

No mesmo sentido, Seleprin pontua que a criação do Comunidade Solidária foi uma estratégia de, mediante o enxugamento do Estado e da crescente demanda por direitos sociais, tencionar um programa “onde a sociedade civil acaba assumindo a responsabilidade de executar as tarefas que seriam de responsabilidade do Estado” (SELEPRIN, 2012, p. 2). Ruth Cardoso, assinalava que o objetivo do programa era trabalhar com a parceria, “estabelecer contatos entre agências governamentais, terceiro setor, ampliar a área do terceiro setor e fortalecer a sociedade civil” (CARDOSO, 2001, p. 1). Para ela, ainda, a estratégia se materializou após a identificação de “elementos distintivos desse novo padrão de relação Estado/Sociedade, que não é estadista” (CARDOSO, 2001, p. 8).

A Comunidade Solidária é criada, conforme Martins (2009, p. 189), após a extinção da Legião Brasileira de Assistência e do Conselho Nacional de Segurança

Alimentar (Consea). O CS acaba sendo um órgão mais flexível que incorporava atribuições mais amplas: “opinar sobre ações governamentais na área social, propor novas estratégias, incentivar iniciativas não governamentais e promover meios para o fortalecimento do terceiro setor” (FALCONER, 1999, p. 6).

Em relação à extinção do Consea, Almeida (2006, p. 104) salienta que este órgão possuía uma visão mais ampla das políticas públicas. Já o Comunidade Solidária as setorizou. Ela também avalia que, ao inserir membros da sociedade civil na condução do programa, o governo de FHC dá vazão a alguns anseios evidenciados nas lutas pela redemocratização no Brasil. No entanto, o programa não contemplava de fato uma partilha do poder:

[A comunidade Solidária] canalizou, em certa medida, as aspirações que vinham se afirmando desde as lutas pela democratização, porém, subtraiu delas seus elementos constitutivos mais importantes, como a partilha do poder entre sociedade civil e Estado e a formulação de intervenções sociais voltadas a garantir direitos. Foi por retirar a dimensão propriamente política do novo campo de relações entre Estado e sociedade civil então aberto, optando por relações pontuais e isentas de um debate mais substantivo sobre princípios de políticas públicas, que o sentido mais profundo das parcerias e do programas desenvolvidos pelo CCS foi analisado por Telles (2001) como o de erodir os espaços políticos construídos e esvaziar a tessitura democrática que vinha sendo armada, no Brasil, nos anos anteriores (ALMEIDA, 2006, p. 100).

Outro ponto levantado pela autora é a estratégia política do CCS visando uma amenização de conflitos:

É significativo notar que determinadas concepções de Estado, sociedade civil e partidos nutridas por membros do CCS, particularmente por alguns que exerciam liderança no seu interior, se afinaram com essa estratégia de FHC, que era a de controlar o aparecimento de conflitos na esfera pública, promover espaços participativos destituídos de caráter deliberativo e circunscrever a tomada de decisões nos centros do poder do Estado (ALMEIDA, 2006, p. 104).

O programa Comunidade Solidária, ainda, parece ter sido decisivo para consolidar o modelo de parcerias. Os municípios eram seu locus de atuação e, a partir de demandas específicas, se formavam redes com parceiros estratégicos, fora do âmbito estatal. Em 1999, esse tipo de parceria passou a ganhar um instrumento específico, com a aprovação da Lei das OSCIPs, possibilitando juridicamente o modelo de gestão propagado pela Comunidade Solidária. Assinalado como um novo modelo de governança que supera a burocracia governamental, tal qual Goldsmith e Eggs (2006, p. 21), os autores do livro *Governar em rede: o novo formato do setor público*, apontam, o Comunidade Solidária, e mais tarde a Comunitas, alinham-se a um movimento internacional, cuja inspiração assenta-se no modelo estadunidense do

governo em redes. Segundo este viés, as parcerias público-privadas e as parcerias organizações sem fins lucrativos são vitais para a superação dos limites organizacionais do que chamam de um “modelo hierárquico de governo” (Goldsmith e Eggs, 2006, p. 22), e o Estado transforma-se de prestador a facilitador de serviços. Para compreender o marco legal que consolida esta visão no Brasil, descrevo a seguir o processo de formulação e consolidação da Lei das OSCIPS, centrado no modelo das parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos.

2.3. A Lei das OSCIPS e a Reforma de Estado

A qualificação jurídica das OSCIPs possui como marco a Lei 9.790/1999, a qual foi alterada em parte posteriormente pelas leis 10.539/2002, 10.637/2002 e 13.204/2015, pela Portaria 362/2016 e pela Lei 13.019/2014. A Lei 9.790/1999, que até a aprovação da Lei 13.019/2014²⁹, era conhecida como Marco do Terceiro Setor, versa sobre a atribuição do título de OSCIP a diferentes tipos de associações privadas sem fins lucrativos, podendo estas serem financiadas por empresas privadas ou pelo setor público. No processo de elaboração dessa lei, destaca-se o papel ativo dos dirigentes do programa Comunidade Solidária.

A Lei 9.790/1999, conforme mencionado, “dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público [OSCIP]” e foi apresentada pelo Executivo durante o segundo mandato de FHC, em 1998, após uma série de negociações que envolviam o governo e organizações empresariais e filantrópicas. O Decreto nº 3.100, de 1999, foi o instrumento que a regulamentou, especificando os procedimentos para a qualificação do título de OSCIP e para a consolidação do Termo de Parceria entre a organização e o órgão estatal. Para qualificar-se como OSCIP, conforme a Lei

²⁹ Em 2014, uma nova legislação passou a ser conhecida como um marco no que se refere ao Terceiro Setor. A lei 13.019/2014, concebida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), definiu novas modalidades jurídicas para as parcerias entre organizações sociais e entes públicos: Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação. Caso parceria tenha sido proposta pela Administração Pública, o instrumento é o Termo de Colaboração. Se a proposta vier da Organização da Sociedade Civil, o instrumento é o Termo de Fomento. Ainda há um outro instrumento, o Acordo de Cooperação, quando não há repasse de verbas públicas e há interesse comum. Assim, o leque de possibilidades para as parcerias entre as organizações e entes públicos é ampliado. Além disso, através da Lei Nº 13.019, as “OSCs não figuram apenas como executoras de políticas públicas, mas incluídas em todo o ciclo, auxiliando na definição e criação das políticas, por terem localização estratégica e acúmulo experiencial das necessidades locais mais prioritárias. Podem assim colaborar na elaboração e nas estratégias de implementação dessas políticas, além do processo de execução e mesmo de avaliação” (TABORDA, 2017, p. 54).

9.790/1999, a entidade requerente deve encaixar-se em uma das finalidades a seguir: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações; promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação, conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; experimentação sem fins lucrativos de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas acima.

O anteprojeto da Lei 9.790/1999 foi uma formulação do Conselho da Comunidade Solidária. O documento, entregue a FHC, resulta da articulação conjunta entre 90 membros do Governo Federal e de organizações civis sem fins lucrativos, intermediadas pelo Conselho da Comunidade Solidária. É com base nele que o Executivo encaminha à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.690/1998. Este é alterado em parte por um substitutivo de origem parlamentar e origina a Lei nº 9.790/1999.

Na justificativa do PL, o texto pontuava que a legislação sinalizaria um marco institucional, empoderando as populações, aumentando “a sua possibilidade e a sua capacidade de influir nas decisões públicas, e de aduzir e alavancar novos recursos ao processo de desenvolvimento do país” (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 2002, p. 2). Assim, ela visava estimular o crescimento do terceiro setor e possibilitar

[...] a progressiva mudança do desenho das políticas públicas governamentais, de sorte a transformá-las em políticas públicas de parceria entre Estado e Sociedade Civil em todos os níveis, com a incorporação das organizações de cidadãos na sua elaboração, na sua execução, no seu monitoramento, na sua avaliação e na sua fiscalização (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 2002, p. 2).

Dessa forma, nota-se que não era um projeto tímido, mas se pretendia ser um dos passos para uma nova regulação das relações entre sociedade civil e Estado. Antes da aprovação da Lei das OSCIPs, de 1999, data de pelo menos cinco anos

antes o esforço do segmento empresarial da sociedade civil em regular e estimular as relações entre empresas privadas e Estado. Conforme Leite (2003, p. 4), já nas vésperas da posse de FHC, em 1994, foi publicado o documento *Parceria e Transparência: Pauta de compromissos para uma nova regulação das relações entre o Estado e as Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos* direcionada à consolidação da democracia e à redução efetiva das desigualdades sociais. Entre as 18 entidades e empresários que o assinam estão: Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais (ABONG), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Fundação ABRINQ, Emílio Odebrecht, Roberto Marinho, Centro de Estudos do Terceiro Setor (CETS), Fundação Getúlio Vargas, Instituto C&A de Desenvolvimento e Cáritas. Importante salientar que alguns desses nomes financiam a Comunitas, objeto da dissertação, e também ocuparam postos em seu embrião, o Comunidade Solidária.

Em relação ao conteúdo do documento *Parceria e Transparência*, ele

[...] não só criticava o cartorialismo e a excessiva regulação burocrática que marcava as relações do Estado com as organizações civis sem fins lucrativos, mas também denunciava o caráter arbitrário e discricionário dos mecanismos de acesso a subvenções governamentais e benefícios fiscais e a ausência de instrumentos de controle social e transparência que pudessem evitar o desvio de finalidade no uso de recursos públicos (LEITE, 2003, p. 4).

Já em 1997, o Conselho da Comunidade Solidária iniciou as negociações para a criação da Lei das OSCIPs, em sintonia com o documento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDAE), que criou as Organizações Sociais (OS) no Brasil e colocava como meta a redefinição do papel Estado, passando as atividades chamadas de “não-exclusivas” “para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado” (BRASIL, 1995, p. 56). Conforme explica Leite (2003, p. 5), resulta das rodadas de negociações o anteprojeto da lei das OSCIPs, encabeçado pela Casa Civil da Presidência da República. Tal projeto foi encaminhado em 24 de julho de 1998 ao Presidente da República, junto à exposição de motivos que enfatizava a importância do fortalecimento do terceiro setor.

A principal mudança trazida na legislação é a possibilidade de atuação com órgãos públicos, mediante a modalidade de Termo de Parceria, figura jurídica cujos requisitos são simplificados em relação às modalidades jurídicas anteriores. Na análise de Haddad e Oliveira (2001, p. 69), esse novo regime traz um “único atrativo” para as OSCIPs: tornarem-se “elegíveis para celebrar termos de parceria com os

poderes públicos”. Este instrumento, continuam os autores, chamou atenção de órgãos como o BID e o Banco Mundial, e “deveria substituir os convênios e os contratos, simbolizando uma renovação substantiva de antigas relações” (HADDAD e OLIVEIRA, 2001, p. 69). Já para as empresas privadas, há também atrativos, como descontos no Imposto de Renda, obtidos ao doar recursos para OSCIPs, e a já referida simplificação burocrática.

Antes da Lei 9.790/1999, entidades da sociedade civil, para celebrar convênios com os órgãos públicos, passavam por um processo mais rigoroso, que exigia um volume maior de documentos e o cadastro no Conselho de Assistência Social (CAS). Ou seja, o processo era mais burocratizado. Também havia maior rigidez na forma de despender os recursos. Quanto às formas de controle, verifica-se que, na legislação anterior, o foco estava na gestão dos recursos. Já com a nova legislação, o foco centra-se no alcance de resultados. No tocante à transparência, destaca-se que, inicialmente, era necessário realizar uma prestação de contas anual para o Ministério da Justiça, órgão que concedia o registro de OSCIP. Já com a alteração proveniente da Lei 2.204/2015, essa prestação de contas é extinta, e a OSCIP passa a prestar contas diretamente ao órgão contratante, através de relatórios de atividades – muitas vezes de difícil acesso ou simplificados demais para compreender a atuação da entidade. Outro ponto relativo à transparência é a vedação às entidades parceiras do ente público de participarem em campanha político-partidária.

Cabe ressaltar que a focalização nos resultados, bem como a própria estratégia de criação de uma legislação que permitisse às organizações sociais atuar nas políticas sociais, estava sintonizada à reforma gerencial, encabeçada pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. Esta reforma, ocorrida durante o governo de FHC, abarcou estratégias dirigidas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que tinha como missão

[...] formular, implantar e avaliar as políticas públicas e prestar serviços relativamente à organização, pessoal civil, tecnologia da informação e serviços gerais, visando a melhoria da gestão, à redução de custos e à qualidade das atividades desempenhadas pelo Governo Federal em benefício do cidadão (MARE, s/p, 1997).

As mudanças visavam transformar o paradigma da gestão pública, centrando-a sob o marco da administração gerencial, inspirada na gestão empresarial, em

consonância com o movimento da Nova Gestão Pública (NGP). De acordo com o PDAE, documento que norteava as mudanças em questão:

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços (BRASIL, 1995).

Ainda segundo o Plano Diretor, o cidadão é visto como cliente dos serviços do Estado. Conforme Maria de Fátima Cóssio (2018), a reforma gerencial foi cunhada para

[...] adotar no setor público o modelo organizacional e de gestão utilizado pelas grandes corporações da iniciativa privada, ou seja, busca inserir na raiz do sistema público conceitos e práticas voltados a eficiência, eficácia, competitividade, administração por objetivos, meritocracia e demais concepções oriundas de um meio em que a finalidade é a obtenção de lucro e que, portanto, dispensa pouca atenção para as finalidades sociais (CÓSSIO, 2018, p. 68).

Além disso, como destaca a pesquisadora, o plano da reforma combinou as estratégias de privatização, publicização e terceirização, em que a publicização se referia à transferência da produção de serviços competitivos e não-exclusivos do Estado para o setor público não-estatal, “estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL, 1995, p. 13). As políticas sociais, nessa esteira, foram “consideradas serviços não exclusivos do Estado e, portanto, de propriedade pública não estatal ou privada” (CÓSSIO, 2018, p. 69). A publicização, cumpre destacar, ganhou um programa especial após à reforma gerencial, o Programa Nacional de Publicização (PNP). Publicado através Lei nº 9.637, de 1998, o PNP destinou-se “à absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos da União pelas organizações sociais” (BRASIL, 1998). Esta lei, cumpre pontuar, além de instituir o PNP, criou a qualificação de Organizações Sociais (OS) no Brasil, destinadas a “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento

tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde” (BRASIL, 1998). Segundo Bresser-Pereira, o propósito primordial do Projeto OS era “proporcionar um marco institucional de transição de atividades estatais para o terceiro setor e, com isso, contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não-estatal” (BRASIL, 1997, p. 7).

Cóssio também evidencia que, em paralelo às concepções da NGP e do gerencialismo, também foram desenvolvidos, em nível mundial, os movimentos de Governo Empreendedor (GE) e da Governança Pública (GP). O GE esteve mais restrito aos Estados Unidos, tendo como marco os dez mandamentos de Osborne e Gaebler (1992) para tornar o Estado uma organização racional e eficaz (CÓSSIO, 2018, p. 68). Já a GP “surge no contexto da reforma do Estado e na esteira da NGP, indicando novas formas de ação política” (idem). Nascida em 1937 na esfera empresarial para se referir à processos de redução de custos, a GP, no setor público, ganha força com o gerencialismo e com a NGP.

Na Reforma gerencial de Estado brasileira, a governança é um conceito que aparece como guia das mudanças necessárias à administração pública. Segundo apontado no PDAE,

Reformar o aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em “agências autônomas”, e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as “organizações sociais” (BRASIL, 1995, p. 44).

Assim, o conceito de governança, destaca Cóssio (2018, p. 68), citando Vasconcelos:

No setor público (...) tem servido para legitimar as políticas neoliberais e os processos de desestatização. Os actores políticos têm-no utilizado num sentido normativo de modo a legitimar a realização de reformas na administração pública ou nas estruturas políticas institucionais, como no caso do debate acerca da ‘nova gestão pública’ (Rhodes, 2000), ou ainda no discurso e nas práticas da ‘boa governança’ utilizada nas agências internacionais, como, por exemplo, o Banco Mundial. No caso do sector privado, a ênfase centra-se na ‘boa governança corporativa’, segundo a qual ‘o mundo dos negócios deveria arcar com maiores responsabilidades, por exemplo, na área dos direitos dos consumidores e da protecção do ambiente’. No caso do terceiro sector, para legitimar e defender as actividades sem fins lucrativos que complementam a acção do Estado (VASCONCELOS, 2011, p. 25).

Já Almeida, referenciando a análise de Elisa Reis (1995, p. 50-51), destaca que a governança era traduzida trazida pelas forças comprometidas com as políticas orientadas para o mercado como “a capacidade governamental para superar resistências políticas e levar à frente reformas consideradas indispensáveis, justas e meritórias, sendo identificada pelo Banco Mundial, por exemplo, quase como sinônimo de democracia” (ALMEIDA, 2006, p. 49). E dessa forma, a noção de participação, antes encarada vista como problema, passou a ser estrategicamente valorizada e acionada nas agendas dos organismos internacionais sendo, assim, ressignificada por estes órgãos.

O governo em termos de governança, conforme a cientista política estadunidense Wendy Brown (2015, p. 122), é um dos pontos da disseminação neoliberal na racionalidade governamental, característica dos processos de desdemocratização. Conforme explica:

A governança se concentra em ferramentas ou instrumentos para em vez de se preocupar com agências ou programas específicos através de quais fins são buscados. A governança substitui a oposição ou a tensão entre o governo e o setor privado (relações soberanas e de mercado) com colaboração e complementaridade. [...] Acima de tudo, a governança reconceitua o político como um campo de administração ou reconceitua ‘o domínio público como domínio de estratégias, técnicas e procedimentos através dos quais diferentes forças e grupos tentam tornar seus programas operáveis’ (BROWN, 2015, p. 125-126).

De forma similar, Dardot e Laval (2016) afirmam que a “boa governança” respeita as condições do ajuste estrutural e abertura de fluxos financeiros “[...] de modo que se vincula intimamente a uma política de integração do mercado mundial. Assim, toma pouco a pouco o lugar da categoria ‘soberania’, antiquada e desvalorizada” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 276).

Brown (2018, p. 30-31) também avalia que a substituição da política pela governança encolhe os espaços de cidadania ativa. Assim, podemos perceber que a ideia de governança também faz parte da disputa pelos significados da democracia e do modo de praticar a gestão pública. Vale destacar que, se há um entendimento sobre o fato da palavra governança significar uma gestão compartilhada, ela também pode ser utilizada para projetos políticos distintos. Importante, para a dissertação, é perceber que o conceito de governança nasce em contraposição a uma visão tradicional da administração pública, e que surge nos anos 1990, alinhado ao gerencialismo e cristalizando a necessidade de uma boa relação entre Estado,

mercado e sociedade civil. Vincula-se, ainda, ao movimento da gestão em rede, cujo foco é flexibilizar a estrutura do governo a partir das alianças com o setor privado (GOLDSMITH e EGGS, 2006, p. 101)

Estes elementos estavam presentes na defesa da reforma gerencial brasileira que, como afirma Bresser-Pereira significou “uma clara mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 8). A intencionalidade dessas mudanças dava-se com base nas críticas à “alternativa estatista e burocrática”, que seria “ineficiente e historicamente autoritária” (idem). Também centravam-se nas falhas do Estado e, segundo o ex-ministro, incorporavam as estratégias gerenciais da reforma “a competição administrada, ou a criação de quase-mercados, para controlar as atividades descentralizadas do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 19). Além disso, conforme expresso no PDAE, as mudanças defendidas no processo de Reforma do Estado partiam de uma crítica à concepção de Estado presente na Constituinte de 1988, que é chamada de “um retrocesso burocrático sem precedentes” (BRASIL, 1995, p. 21).

Entre as concepções defendidas pela reforma gerencial também se encontra a defesa de que ela fortaleceria o espaço público e a sociedade civil, tornando as relações entre sociedade civil e Estado “harmoniosas”. Segundo o PDAE, a administração pública devia “ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (BRASIL, 1995, p. 16). Dessa forma, a sociedade civil era chamada a dividir o controle de atividades consideradas “não-exclusivas” com o Estado. Por atividades “não-exclusivas”, o ex-ministro do MARE explica que

[...] são os que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso, podem ser também oferecidos pelos setores privado e público não-estatal. Este setor compreende especialmente os próprios serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 20).

Pelas percepções expressas pelo ex-ministro, especialmente a visão do “público não-estatal” a socióloga Maria Célia Paoli classifica a visão de Bresser-Pereira como a “terceira via brasileira” (PAOLI, 2002, p. 381). A referida “terceira via” é um modelo que se refere a

[...] um conjunto de diretrizes que mantém os princípios centrais do pensamento hayekiano, formalizados no Consenso de Washington, mas introduz atualizações políticas importantes e inovadoras, envolvendo o

redimensionamento do papel do aparelho de Estado, sobretudo em relação às políticas sociais, à arquitetura e à sociedade civil, além dos parâmetros de sociabilidade (MARTINS, 2009, p. 140).

Segundo o criador do conceito, o sociólogo Anthony Giddens, haveria uma compatibilidade entre o mercado e as instituições sociais, que estariam em sintonia se forem fundamentados “em uma sociedade civil desenvolvida” (GIDDENS, 2001, p. 166). Nesse sentido, diz Giddens, “contrapor o Estado aos mercados é um erro e é necessário conectar as esferas das da sociedade civil, do mercado e do Estado por meio de um novo contrato social, adequado para uma era em que a globalização e o individualismo andam lado a lado” (GIDDENS, 2001, p. 167). Assim, mesmo com diferenças importantes entre o contexto do qual escrevia Giddens, Bresser-Pereira o utiliza no modelo brasileiro da Reforma de Estado, trazendo a desregulamentação da universalidade dos direitos, o discurso da superação do conflito de classes e a ideia de um voluntarismo civil que daria conta de atuar na amenização das desigualdades sociais. É dessa forma também que surge a ideia de um terceiro setor, que homogeneizaria e suplantaria as diferenças (PAOLI, 2002, p. 381).

Articulado em organizações sociais, as quais seriam “instituições híbridas entre o Estado e a sociedade que executam os serviços sociais competitivos” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 14), o terceiro setor teria dotação orçamentária em troca de resultados. Tendo como base essa concepção, como já abordado, se erigem os instrumentos legais que dão base para a formalização da estratégia de parcerias.

Nesse sentido, o empresariado, segundo Paoli, ocupou de forma inédita este “espaço ‘público não-estatal’ de ação social aberto pelo encolhimento, admitido pelo próprio governo, das garantias e direitos legais” (PAOLI, 2002, p. 384). A forma com que se deu a articulação do setores empresariais, nesse contexto, será assinalada no próximo capítulo.

3. O associativismo empresarial e o movimento em direção ao Estado

No capítulo anterior, foi realizado o debate sobre as modificações ocorridas na década de 1990 que resultaram em uma reconfiguração das relações socioestatais. Evidenciou-se que novos instrumentos jurídicos e a reforma gerencialista privilegiaram o setor privado enquanto parceiro estratégico na formulação e na provisão de políticas públicas. Essas novas configurações, como observado, aconteciam no interior do Estado, com modificações na forma de conceber o aparato estatal e com novas leis que regulavam as relações com a sociedade civil. Mas, concomitantemente, o associativismo empresarial também se reorganizava, traçando estratégias para se remodelar e se fortalecer no interior destas relações. Assim, é fundamental compreender que a reconfiguração das relações entre organizações empresariais e Estado decorrem de um movimento duplo, que parte tanto do Estado em direção ao empresariado como do empresariado em direção ao Estado.

Neste capítulo, são evidenciadas algumas das estratégias que dizem respeito ao último sentido. Para esse fim, é assinalado o percurso histórico da organização empresarial e sua relação com o Estado ao longo do século XX. O objetivo, ao traçar essa trajetória, é ressaltar que a configuração atual de instrumentos específicos que incentivam as parcerias via organizações sociais surgem como uma novidade, nos anos 1990, em seu formato, mas não no que tange à proximidade do empresariado como parceiro na condução da gestão pública. Há um padrão no relacionamento dos empresários com o Estado, como apontam Eliz Diniz e Renato Boschi (2000). No entanto, as estratégias de investimento social privado aparecem como forma de afirmação da complementaridade do interesse privado ao interesse público. O que, de acordo com o discurso dos empresários protagonistas destas práticas, seria benéfico para toda a sociedade.

A década de 1990 é apontada como marco para as formulações em torno destas estratégias, as quais surgem do conceito mais amplo de responsabilidade social corporativa. Para se legitimar e se fortalecer enquanto parceiro político, além do objetivo de potencializar lucros, o setor privado, neste período, investe fortemente na difusão destas práticas. Tendo em vista as formulações de Lavallo et al (2019) em relação aos encaixes, cabe pontuar que tais formas de atuação do empresariado, em sintonia com a reforma gerencial e disputando as concepções sobre o papel da sociedade civil, são compreendidas como modos de articular demandas e torná-las mais permeáveis ao Estado, na medida em que, ao realizar parcerias com gestões,

neste trabalho enfocadas nos Poderes Executivos, o alto empresariado pode definir de forma contundente a agenda política daquele âmbito. E, no plano discursivo, o faz ressaltando as empresas como instituições preocupadas com o contexto onde operam. Além disso, o domínio das ferramentas e das técnicas de gestão adequadas para impactar positivamente na sociedade também são sempre evidenciados.

Para analisar estas questões, no capítulo é retomada também a origem da organização de grupos do empresariado na difusão de tais práticas. São pontuados alguns marcos do associativismo na década de 1990 e no início dos anos 2000, salientando entidades que operaram na propagação e na disseminação do investimento privado e que, por isso, se aproximam dos objetivos e visões da Comunitas. Essas organizações, a exemplo do Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE) e do Instituto Ethos, desempenharam, e ainda desempenham, um papel importante no panorama das práticas empresariais de investimento social privado. Alguns dos empresários envolvidos na consolidação destas organizações também atuam na Comunitas. Assim, é importante compreender quais eram as preocupações e objetivos envolvidos na criação dessas entidades.

Após, é abordada a forma com que os conceitos de ISP e de filantropia empresarial têm sido trabalhados por pesquisadores da área. São ressaltadas pesquisas recentes, como as de Rob Reich (2018), David Callahan (2017), Emma Saunders-Hastings (2017), Depecker, Déplaud e Larchet (2018), Silva (2017), McGoey, Thiel e West (2018), que contemplam as discussões sobre as implicações deste fenômeno para o campo da política e abordam a sofisticação das técnicas ligadas às práticas da filantropia dos megaempresários. A contribuição dos autores será pontuada já trazendo a Comunitas para a discussão, de forma que haja um diálogo entre o trabalho empírico e a teoria.

3.1. O associativismo empresarial em reconfiguração

A pesquisadora Eli Diniz, que realiza desde a década de 1970 estudos sobre a atuação do empresariado brasileiro, enfatiza que os empresários sempre tiveram grande capacidade de mobilização e de participação política no Brasil (DINIZ, 2010, p. 102). Portanto, embora haja uma reconfiguração nos anos 1990, isso não quer dizer que a organização empresarial em torno de seus interesses, buscando torná-los permeáveis ao Estado, seja uma novidade. A pesquisa de Diniz (2010), Diniz e Boschi (2004), revisitadas também por Jaime (2005), pontuam, por exemplo, que durante o

governo eleito de Getúlio Vargas, elite empresarial, por ser considerada protagonista da expansão do capitalismo no país (DINIZ, 2010, p. 102) possuía livre acesso ao aparato estatal. Já durante o Estado Novo, houve o fortalecimento de mecanismos de representação direta, com paralela “redução da participação dos sindicatos de trabalhadores nas decisões governamentais” (Diniz e Boschi, 2004, *apud* Jaime, 2005). No governo de Juscelino Kubitchek, seguia com acesso ao Estado, especialmente através de grupos executivos, ao lado das elites técnicas (JAIME, 2005, p. 948-949). A seguir, toma parte no golpe a João Goulart, formando parte de um núcleo militar-tecnocrático-empresarial, durante a ditadura até romper os militares, na última fase, criticando o excesso de intervenção estatal, adotando um discurso da necessidade da democracia, ao mesmo tempo em que defendia a necessidade da economia de mercado: “democracia e livre iniciativa, reforçavam as lideranças, seriam objetivos interdependentes” (Diniz, 1994 *apud* JAIME, 2005, p. 952).

Vale destacar também, a partir da obra de Diniz (2010) e de Diniz e Renato Boschi (2004), alguns pontos no tocante à representação de interesses, visto que permitem olhar os novos aspectos da configuração do associativismo empresarial como o seguimento de uma trajetória. Primeiramente, é possível perceber que as relações com o Estado sempre foram próximas, e mesmo após a adesão ao neoliberalismo, na década de 1980, o Estado é visto como necessário para garantir a frutificação das atividades econômicas.

Segundo, há um paralelo recorrente entre a expansão das entidades representativas de interesse empresarial e o encolhimento dos movimentos sociais e das organizações ligadas à defesa de interesses da classe trabalhadora que percorre o século, do governo de Getúlio Vargas, iniciado em 1930, até o presente momento. Isto não é fruto do acaso, e parte daquilo que Dagnino (2002) expõe sobre as afinidades entre projetos políticos: “o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas” (DAGNINO, 2002, p. 280). Portanto, o Estado terá mais proximidade com grupos que demonstrem sintonia ao projeto político em ênfase e, em decorrência disso, grupos que não tenham essa sintonia terão mais dificuldade, ou encontrarão maior resistência, em fazer serem ouvidas suas demandas. Esta formulação é pertinente também para compreender por que o alto empresariado, após o então

presidente João Goulart³⁰ caminhar em direção à reforma agrária, a uma maior intervenção do Estado em relação à economia e a um projeto reformista e nacionalista³¹, integra as forças que dão o golpe e abrem caminho para o mais longo período de regime ditatorial que o Brasil teve. Durante esse período, ainda, vale destacar que o empresariado cumpriu um papel importante, estando próximo aos militares no projeto de industrialização. Ao mesmo tempo, movimentos sociais e contestatórios eram duramente reprimidos, com milhares de casos de torturas, assassinatos e o impedimento de realizar oposição.

Outro ponto, levantado por Jaime (2005), é que, no período do Estado Novo, os discursos do empresariado industrial buscavam solidificar a visão de que o crescimento econômico e industrial seria benéfico a toda a sociedade. Assim, a alocação de que indústria teria uma função social, na visão do autor, representa um “protoconceito de responsabilidade social empresarial” (JAIME, 2005, p. 947). De fato, a RSC traz em sua origem a ideia de que as empresas são “centros vitais de poder e decisão e que as ações das empresas atingem a vida dos cidadãos” (BERTONCELLO e CHANG, 2007, p. 71), como já apontava um dos fundadores da teoria moderna da responsabilidade social, o economista estadunidense Howard Bowen, em 1953.

Também cabe ressaltar que, no século XIX e ao longo do século XX, já surgiam organizações do associativismo empresarial, um século antes da criação do sistema corporativo de representação. Em 1831, foi criada a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional (SAIN), sub jurisdição do governo. A entidade não pretendia ser uma associação de classe, mas uma congregação de homens letrados, políticos e cientistas que, no espírito da Ilustração, tinha o “objetivo de explorar a natureza e colocá-la a serviço do progresso e da transformação do país” (BARRETO, 2008, p. 3) e desempenhou um trabalho científico em torno da modernização. Em 1860, ela vira um órgão consultivo ao Estado.

Na década de 1880, surgiu a Associação Industrial, no Rio de Janeiro, pontuando que a industrialização seria importante num contexto de dependência

³⁰ João Goulart assumiu a presidência em 1961 e permaneceu até 1964, quando houve o golpe.

³¹ Soma-se à contrariedade ao projeto do governo João Goulart a propaganda anticomunista realizada na época, com o acirramento da Guerra Fria. Havia medo, assim, “de que o Brasil pudesse divergir do bloco capitalista” (JAIME, 2005, p. 950). Embora o governo possuísse uma matriz capitalista desenvolvimentista e inicialmente houvesse obtido apoio de setores do alto empresariado, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), como aponta Guilmo (2017, p. 20), a orientação para as reformas de base e uma maior participação dos setores operários e do campesinato na agenda despertam a divergência das elites.

econômica da exportação do café (AZEVEDO, 2011, p. 3). Na virada do século, em 1904, nasce o Centro Industrial do Brasil, resultado da fusão de duas outras entidades: a SAIN e o Centro Industrial de Fiação e Tecelagem de Algodão. Em 1931, transforma-se na Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJ), resultado do surgimento, na década de 1930, da criação, pelo governo Vargas, do sistema de representação corporativista. Nesse período, em que o empresariado é inserido como parte integrante dos processos decisórios do país, participação garantida na Assembleia Constituinte de 1933, são criadas outras grandes federações e confederações. O sistema corporativista é considerado por Mancuso e Oliveira (2006) um marco na representação de interesses do empresariado, estabelecendo um padrão para a ação coletiva e constituindo os empresários como atores políticos. No entanto, os autores também apontam que a estrutura de representação conferiu uma dificuldade de coesão entre o empresariado em torno de pautas em comum, uma vez que a organização era multissetorial e com filiação facultativa, tornando dispersos e setorizados os interesses. Por isso, dizem, as lacunas desse sistema influenciaram na criação de organizações extracorporativista.

Assim, no fim da década de 1980, segundo Diniz (2002, p. 246), o sistema de representação empresarial se torna mais complexo, com a criação de entidades para além dos sindicatos oficiais, as quais podem ser chamadas de “novas organizações empresariais” (DINIZ e BOSCHI, 2007, p.46). Nota-se também que, com a polarização gerada pelas candidaturas à presidência de Luis Inácio Lula da Silva e Collor de Melo, em 1989, o empresariado consegue “avançar no movimento de rearticulação política e na definição de uma agenda para o reordenamento econômico e social do país” (MARTINS, 2009, p. 119).

Nessa época, surgem os Institutos Liberais, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IED), o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS) e o Instituto Ethos. Estas organizações não objetivavam ser entidades de classe ou substituir a atuação dos sindicatos patronais, as confederações e federações. Elas são criadas como um modelo de difusão de valores do empresariado, indicando, por exemplo, guias e referências sobre o papel do setor privado no desenvolvimento do capitalismo no Brasil e sobre a receita para a ação no campo social. Cumpre destacar, no entanto, que algumas delas nascem do descontentamento com as entidades de classe, como no caso do

nascimento do PNBE, que enfrentava embates constantes com a FIESP e pontuava a necessidade da superação do modelo tradicional de representação empresarial.

Estas entidades foram responsáveis por promover uma ampla mudança na cultura empresarial, que passa a abraçar a ideia da atuação para além da própria empresa. Uma das ferramentas que foram adotadas, para este fim, é o ISP, prática que é cerne tanto do GIFE, como do Ethos e do objeto deste estudo, a Comunitas. A seguir, são descritas algumas das entidades nascidas naquele contexto e que constituem referenciais importantes para a compreensão da Comunitas e, mais amplamente, para a reorganização do sistema de ação coletiva empresarial. Os grupos surgidos nesse âmbito, cabe ressaltar, possuem conteúdos e projetos políticos que convergem e divergem entre si, mas que denotam um concordância sobre a necessidade de atuação dos empresários no contexto onde operam.

3.2. Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE)

Um dos movimentos que se destacou, na virada dos anos 1980 para os anos 1990, foi o PNBE. Como assinala o cientista político Alvaro Bianchi (2001, p.131), a entidade nasce de uma insatisfação com o sistema de representação dos interesses empresarias. Martins (2009, p. 128) pontua que tal movimento transforma-se em uma organização política ao longo da década de 1990. Esta organização, que inicia como uma tentativa de que ideias e projetos pudessem ser remetidos diretamente à aparelhagem estatal, passa a ter como um dos objetivos principais “a representação empresarial industrial e a inserção política mais direta na realidade para construção de um novo projeto burguês de sociabilidade, indicando ao conjunto da burguesia no país uma nova forma de ‘fazer política’ no Brasil” (MARTINS, 2009, p. 128).

Diversos embates são travados entre o PNBE e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), considerada pelos empresários precursores do PNBE como um espaço limitado que não ouvia as bases. Assim, eles se propõem a ser um movimento de “mobilização nacional, que, ultrapassando o horizonte das relações entre empresários individuais e o Estado, propõe uma rearticulação das relações existentes entre a sociedade e o poder político” (BIANCHI, 2001, p. 139).

Entre os principais legados do PNBE, Martins (2009, p. 128-129) cita a incorporação das expressões “democracia, participação e representatividade” no vocabulário do empresariado, o abandono de uma plataforma ortodoxa do neoliberalismo e a defesa do diálogo entre governo, empresariado e trabalhadores, o

que continha a ideia da superação dos conflitos na política – uma nítida sintonia com os argumentos contidos na Reforma de Estado de Bresser-Pereira. No âmbito do estreitamento do diálogo entre empresários e trabalhadores, o PNBE buscou firmar a concepção de superação dos antagonismos de classe em face às “diferenças de interesses”.

Conforme histórico levantado no site do movimento, “o empresariado moderno deveria derrubar um dogma de décadas e articular-se com as lideranças emergentes dos trabalhadores na identificação de causas comuns, como a luta contra a inflação” (PNBE, s/d). Dessa forma, articulou-se com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) em torno de causas como o combate à inflação. Viagens a Israel e aos Estados Unidos foram realizadas por representações do PNBE e da CUT para estudar o exemplo destes países no tocante à inflação e à dívida interna. Há, conforme Bianchi, um esvaziamento do conflito entre capital e trabalho no pensamento do PNBE, em que “demandas, estratégias e táticas incompatíveis com esses pressupostos [do lucro e do crescimento econômico] devem ser descartadas de antemão pelos participantes do jogo sob pena de que todos percam” (BIANCHI, 2001, p. 139).

Cabe assinalar que o PNBE destaca ter sido o primeiro movimento empresarial a engajar-se no impeachment de Fernando Collor, ocorrido em 1992, por entender que o então presidente não estava compromissado com o plano de combate à inflação e retomada do desenvolvimento. Além disso, pontua ter atuado em prol das reformas política e tributária e da eficiência da máquina pública. Seu primeiro presidente foi o empresário Oded Grajew, que também era o presidente da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. O surgimento do PNBE foi importante, no contexto da década de 1990, pela ideia da superação dos conflitos de classe e pela noção do empresariado enquanto ator engajado no fortalecimento democrático. O discurso, assim, foi permeável ao governo Fernando Henrique Cardoso, de tal forma que apoiaram as reformas da gestão e diversos empresários envolvidos no PNBE ocuparam postos no PSDB (BIANCHI, 2001, p. 140).

3.3. Fundação Abrinq

A Fundação Abrinq surgiu em 1990, ano em que foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente. Criada pelo empresário Oded Grajew, que foi seu presidente até 1998, ela tem como propósito, segundo descrição em seu site:

Sensibilizar e mobilizar a sociedade sobre as questões da infância, promovendo o engajamento social e empresarial em propostas para a solução dos problemas da criança, através da ação política na defesa de seus direitos e através de ações exemplares que possam ser disseminadas e multiplicadas (ABRINQ, s/d).

Entre os principais e mais duradouros projetos da Fundação está o selo “Empresa Amiga da Criança”, concedido a empresas que erradicavam o trabalho infantil. A Abrinq conjugava, com esse prêmio, tanto a ação empresarial no âmbito da erradicação do trabalho infantil como o destaque aos empresários que, eticamente, se comprometiam com a pauta. Através deste programa ela obteve grande visibilidade, sendo vitoriosa, inclusive, em pressionar as empresas do ramo de combustíveis Petrobras e a Shell pela adoção de uma cláusula de proibição do trabalho infantil para os contratos com fornecedores.

A Fundação Abrinq é considerada, por diversos autores (Martins, 2009; Paoli, 2002), como um dos marcos na questão da RSC. Segundo Martins ela foi responsável por “inscrever na agenda dos empresários brasileiros a relevância da intervenção classista nas questões sociais’ a partir de novas abordagens” (MARTINS, 2009, p. 135).

Já Paoli (2002, p. 391) acredita que ela foi a primeira organização a colocar a filantropia empresarial nos moldes da cidadania, por “organicamente” definir um novo papel ao empresariado. Isso porque, além de definir seus próprios programas, ela passou a oferece-los às empresas, sinalizando como organizar projetos de intervenção social e como captar recursos. Segundo a pesquisadora, a Fundação Abrinq foi exitosa em demarcar a possibilidade da conjugação entre lucro e filantropia e assinalar a participação nos moldes de mercado (PAOLI, 2002, p. 394).

3.4. Prêmio ECO e GIFE

O prêmio Empresa e Comunidade (ECO), organizado pela Câmara Americana de Comércio, foi criado em 1982 e, conforme definição encontrada em seu site:

foi pioneiro no reconhecimento de empresas que adotam **práticas responsáveis** e gerou uma rica reflexão sobre o **desenvolvimento empresarial sustentável no Brasil**. O nome **ECO**, fusão das palavras empresa e comunidade, traduz o interesse de seus criadores em fazer dele um instrumento de **compromisso corporativo** com o **desenvolvimento social, Ambiental e Econômico** (ECO, s/d, grifo dos autores).

Para a cientista social Joana Garcia, ele foi o “primeiro evento de divulgação

da filantropia empresarial no Brasil” (GARCIA, 2004, p. 35). Martins (2009, p. 135) aponta que o prêmio introduziu “certo grau de identidade e homogeneidade das ações empresariais” (MARTINS, 2009, p. 135).

Importante pontuar que o Prêmio ECO é considerado como um marco no campo da intervenção social pelas empresas. Era concedido a projetos de relevância social de empresas, dando visibilidade a este tipo de ação. Além disso, diz Almeida:

as palestras, seminários e debates realizados naquela organização foram incluindo as idéias de cidadania empresarial no campo de ação de um círculo de empresários brasileiros que sentiram, crescentemente, a necessidade de organizar, mais sistematicamente, as empresas e fundações empresariais que investiam na área social (ALMEIDA, 2005, p. 116).

Em função dessa necessidade, conjugando as redes de difusão deste modelo de governança, grupos de empresários organizados em torno do Prêmio Empresa Comunidade (ECO) criam o GIFE, em 1995, entidade que já existia desde 1989 como um grupo informal. O GIFE tem como missão “gerar conhecimento a partir de articulações em rede para aperfeiçoar o ambiente político institucional do investimento social e ampliar a qualidade, legitimidade e relevância da atuação dos investidores sociais privados” (GIFE, 2019). Atualmente possui 160 associados, que investem R\$2,9 bilhão anuais em projetos variados no âmbito do ISC, de acordo com censo realizado pela organização.

Para Martins, o GIFE defende que “o modelo empresarial de gestão deve ser tomado como referência para o campo social e que os ensinamentos da rica cultura empresarial devem ser aproveitados para a busca de soluções mais criativas para tratar os problemas sociais” (MARTINS, 2009, p. 143). A entidade, classificada pelo pesquisador como um aparelho privado de hegemonia, tomando o aporte gramsciano, foi pioneira em indicar um novo tipo de “comportamento político empresarial na sociedade civil a partir da segunda metade dos anos 1990” (MARTINS, 2009, p. 142).

Segundo a cientista social Luana Andrade (2014, p. 85), o GIFE foi a primeira organização da América Latina a agrupar diferentes frações do setor privado com a finalidade de intervir na questão social. Esta OSCIP, no entanto, não investe diretamente em projetos. Os recursos provenientes das empresas associadas são utilizados na difusão das diretrizes para o ISP, o que é realizado com a produção de cursos, como o Congresso Nacional sobre Investimento Social Privado, realizado desde 2000, além de investidos na formulação de guias, pesquisas, livros e outros

tipos de publicações.

Atuando na esteira do fortalecimento das práticas de investimento social privado, é o próprio GIFE que propõe a mudança do conceito de filantropia empresarial para Investimento Social Privado. Martins (2009, p. 149) assinala como marco para essa substituição o ano de 1998, em que “filantropia empresarial” perde o poder para a força “explicativa da expressão ‘responsabilidade social empresarial’”³². Ele conceitua esta expressão como uma “ideologia que reúne ideias, experiências e propostas dentro de uma única concepção que visa organizar e impulsionar a classe empresarial para a ação coletiva na busca de determinados objetivos político-ideológicos” (MARTINS, 2009, p. 150). O termo responsabilidade social empresarial é mais abrangente que o de investimento social empresarial, sendo chamado de um conceito “guarda-chuva”³³ pelo GIFE.



Figura 1: Ilustração do guarda-chuva da Responsabilidade Social Empresarial. Fonte: GIFE

3.5. Instituto Ethos

Em 1998 funda-se outra organização fundamental na ação coletiva do

³² Paoli (2002, p. 294-395), também observa, sobre a readequação dos termos: “É ilustrativo acompanhar a evolução dos nomes e objetivos dados ao ato de doação empresarial: da ‘filantropia’ à ‘responsabilidade’, e desta ao ‘investimento social’, foi ficando cada vez mais central às empresas responsáveis a discussão dos temas da rentabilidade (mercantil e social) em sua discussão interna, pois a atuação social tornou-se o que se chama, na linguagem do mercado, ‘um diferencial de competitividade’”.

³³ O guarda-chuva envolve diversas ações destinadas a distintos públicos. Quando as ações são direcionadas à comunidade, o tipo de ação é chamada de Investimento Social Privado.

empresariado: o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, que atua na esfera mais ampla da RSC, ou seja, no campo da forma como se faz a gestão da própria empresa, e que “propiciou o amadurecimento e a radicalização das ações políticas do empresariado na sociedade civil” (MARTINS, 2009, p. 149). O Ethos possui a qualificação de OSCIP e tem como missão “mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade justa e sustentável” (ETHOS, s/d). Mais de 500 empresas são associadas ao Instituto atualmente, incluindo 39 das 100 maiores empresas brasileiras.

Para Andrade (2014) junto tanto o GIFE como o Ethos pautaram

sob outras condições e contexto os problemas sociais, culturais e ambientais no interior da classe burguesa, sendo os principais articuladores e formuladores dessa nova atuação no campo social. Tanto um quanto o outro, por meio de caminhos diferentes e, com maior ou menor abrangência ou intensidade, buscam assentar sua hegemonia colocando as empresas como as principais portadoras da transformação social para o enfrentamento das desigualdades sociais, sem, é claro, expor que são elas próprias as produtoras destas desigualdades (ANDRADE, 2014, p. 15).

O fortalecimento dessa entidade, assim como de outras organizações que atuam no mesmo campo, foi impulsionado por organizações internacionais, como a Fundação Kellogg, que financiou viagens aos Estados Unidos para que empresários pudessem conhecer como se organizava o campo naquele país. Além disso, a Kellogg também investiu na criação do Centro de Estudos do Terceiro Setor na Fundação Getúlio Vargas (FGV), incidindo na formação de administradores alinhados ao chamado empreendedorismo social (ALMEIDA, 2006, p. 118).

Andrade destaca que, no caso do Ethos, a novidade foi “incorporar os fornecedores, governos, prestadores de serviços, acionistas, consumidores, meio ambiente e as comunidades, diferentemente do Gife, que visa atuar fundamentalmente no âmbito das chamadas comunidades” (ANDRADE, 2014, p. 15). A parceria entre GIFE e Ethos, ainda, conforme a pesquisadora, contribuiu decisivamente para a ampliação da “dimensão do papel das empresas na formulação das diretrizes para o campo social” (ANDRADE, 2014, p. 83).

3.6. IDIS

O Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS) foi criado em 1999 e é uma das organizações chave na história do desenvolvimento da prática de investimento social privado. O fundador do IDIS, Marcos Kasil, também teve uma atuação na fundação do GIFE. Além disso, Kasil foi Diretor Regional para a América Latina e Caribe na Fundação W.K. Kellogg, Fundação que teve um papel na difusão da filantropia estratégica no Brasil.

No que tange à atuação da entidade, para os pesquisadores em Administração Pública Fernando Nogueira e Paula Schommer (2009), o IDIS opera de forma complementar ao GIFE. Enquanto este atua na promoção do investimento social privado, “o IDIS atua principalmente na disseminação de técnicas e conhecimento sistematizado do ISP por meio de consultorias, programas de capacitação e pesquisas” (NOGUEIRA e SCHOMMER, 2009, p. 5).

O IDIS também atua na realização de eventos relacionados ao investimento social privado, como o Fórum de Filantropos e Investidores Sociais, e na publicação de materiais sobre o campo, como o World Giving Index, relatório que classifica países de acordo com o nível de caridade³⁴. A entidade possui a qualificação de OSCIP e se apresenta, conforme descrição em seu site, como “pioneira no apoio técnico ao investidor social no Brasil” (IDIS, s/d). O foco do IDIS é aumentar o impacto do ISP, através de parcerias e do compartilhamento de conhecimento. A entidade acredita no potencial dos investimentos privados para a redução das desigualdades do país.

O IDIS, que é associado à organização britânica *Charities Aid Foundation*, é parceira da Comunitas em diversas frentes de atuação, principalmente na realização de pesquisa e produção de dados relativos ao ISP. Também possui como parceiros o BID; Global Philanthropy Forum; Centro Ruth Cardoso; Fundação Roberto Marinho; Fundação Banco do Brasil e o GIFE.

3.7. Consolidação do campo

Através da análise dos objetivos de entidades como o PNBE, GIFE, Ethos, IDIS e Fundação Abrinq, é possível perceber que as organizações de representação ou de mobilização empresarial não convergiam em todos os aspectos, mas buscavam, de

³⁴ O World Giving Index é realizado em parceria com A Charities Aid Foundation, fundação que é responsável por sua publicação.

diferentes formas, constituir balizas para a atuação empresarial em torno do investimento social privado ou da filantropia estratégica. Atuam, assim, na tentativa de homogeneizar ações. Demarcam, ademais, uma forma de organização em rede, trazendo como novidade a atuação do empresariado no campo da ação social (JAIME, 2005, p. 960).

O empresariado, nos anos 1990, também passa a investir em produções documentais para dar visibilidade às suas ações. São exemplos os “relatórios de atividades sociais”, cujo objetivo é mostrar que, além da geração de empregos, as empresas também visam consolidar a imagem de que são “socialmente responsáveis porque (MARTINS, 2009, p. 151) investem “parte dos lucros em programas de promoção do desenvolvimento do país” (idem). Essa estratégia, desde então, torna-se cada vez mais utilizada, e, em 2007, a Comunitas começa a realizar, de forma anual, uma pesquisa de âmbito nacional sobre a prática de investimento social corporativo. Intitulada Benchmarking do Investimento Social Corporativo (BISC), a pesquisa tem o objetivo de medir e impulsionar de forma adequada os investimentos sociais corporativos.

A BISC, cabe frisar, tem grande destaque no meio dos investidores sociais, já que se constitui na maior pesquisa sobre a prática no país. Assim, além de consolidar os investimentos nas instâncias governamentais, a Comunitas, assim como outras entidades interligadas à prática do ISP, possui uma vertente de pesquisa e de difusão das práticas que dá mais corpo para suas ações e justificativas de agir.

Percebe-se, portanto, que as organizações empresariais vão se tornando cada vez mais complexas e alinhadas a um movimento internacional de atuação do empresariado, com fortes referências em modelos estadunidenses, já que dos Estados Unidos nasce a prática da filantropia estratégica e a ideia de que as doações empresariais são benéficas, sobretudo, para a empresa que doa. Nesse contexto, as noções de responsabilidade social são fortalecidas. Pesquisadores como Martins (2009) e Mansur (2004) enfatizam-nas também como uma resposta à crise do capitalismo na década de 1970. Face à necessidade de reestruturação desse sistema³⁵, surge um associativismo empresarial que coloca em ênfase a questão social.

³⁵ Na dissertação, entendemos o capitalismo não só como um sistema político-econômico, mas como um sistema que também implica em padrões de sociabilidade próprios e necessários para sua manutenção.

Para a organização empresarial em torno do fenômeno de filantropia estratégica ou investimento social corporativo, como já referido, a vitória de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, é um marco fundamental. Martins (2009, p. 139) evidencia que o mandato de FHC põe fim a diversos impasses entre a classe dominante e assinala a adesão a um novo modelo de neoliberalismo: a Terceira Via que, como já mencionado no capítulo 2, refere-se a uma ideia ampliada de centro, que suplanta uma superação dos antagonismos e entra em sintonia com a substituição da universalidade de direitos por uma política focalizada e setorial, cuja responsabilidade seria partilhada com a sociedade civil.

Além da vitória de FHC, na mesma época há uma mudança importante de estratégia no Banco Mundial, que passa a defender que “as noções de participação e cidadania não eram contrárias aos objetivos contidos no projeto neoliberal” (MARTINS, 2009, p. 140). Junto ao Banco Mundial, outras organizações multilaterais começam a perceber a necessidade de um novo pacto social entre Estado, mercado e sociedade, que buscava firmar, segundo a socióloga Flávia Barros (2011), a necessidade do compartilhamento de responsabilidades e riscos na sociedade. Dessa nova relação, surgiria um novo modelo de gestão pública, com referência nas práticas e técnicas do setor privado, a partir dos anos 1990, onde a “boa governança” é cada vez mais enfatizada.

Desde então, frisa a autora, “as agências passaram a promover uma nova agenda de política de cooperação internacional, na qual a participação social ou pública, a ‘participação da sociedade civil’ passou a ser uma condição formalmente assumida e enfatizada” (BARROS, 2011, p. 307). Em diversos países, como no Brasil, surgem instrumentos jurídicos para regular essas relações e, assim, ter maior controle sobre quais formatos e quais limites a participação teria.

Importante notar que o “compartilhamento de riscos e responsabilidades” se dá no mesmo terreno de desmanche de políticas universais de direitos e de encolhimento dos investimentos públicos. Há também uma tentativa de ressignificação dessa participação, como abordado anteriormente, que não comporta mais o conflito, mas um suposto consenso e superação dos antagonismos de classe. E, nesse contexto, a prática de filantropia estratégica ou investimento social privado é simbólica ao unir, no plano discursivo, Estado, sociedade civil e mercado para esse novo pacto. Conforme Paoli,

em um contexto no qual se somam políticas sociais estatais tradicionalmente burocratizadas e investimento público negligenciado em sua qualidade, apresentar eficiência na resolução de condições sociais muito carentes é um argumento de peso diante da opinião pública, e tende a expandir-se muito além do âmbito localizado onde a ação de assistência é feita segundo as escolhas privadas das entidades filantrópicas (PAOLI, 2002, p. 390).

O ativismo político pela cidadania e pela justiça social das décadas de 70 e 80, assim, são deslocados para o âmbito da solidariedade, “compatível com o ativismo empresarial, que se combina, sem contradição, com esse arranjo neoliberal” (PAOLI, 2002, p. 378).

3.8. Filantropia empresarial: conceitos

É importante salientar, primeiramente, que autores como Martins (2009) colocam marcos para a superação de uma ideia “limitada de filantropia empresarial”. No entanto, de forma distinta, a noção de filantropia – especialmente a filantropia estratégica - é adotada na dissertação, por acreditar na força explicativa da expressão. Conforme Depecker, Déplaud e Larchet (2018); Silva (2017), McGoey, Thiel e West (2018), Callahan (2017) e Reich (2018), o conceito filantropia estratégica se refere às práticas de doação de recursos do empresariado de forma organizada e alinhada ao lucros do negócio. Portanto, se uma entidade como a Comunitas funciona de forma similar a um fundo, que distribui os recursos dos empresários que a financiam em projetos que eleger prioritários, mensurando impactos e utilizando as doações para o fortalecimento da visão de comprometimento social das empresas doadoras, é possível compreender que ela pratica a filantropia estratégica.

Apesar de ter ocorrido um esforço do setor empresarial por substituir essa expressão pela noção mais ampla de RSC e ISC, ambos os termos, especialmente se tomarmos a filantropia adotada pela Comunitas como uma filantropia estratégica, não se distanciam. Pelo contrário, podem ser tomados como sinônimos da ação organizada do empresariado de investimento de recursos em causas exteriores às suas empresas, nas mais diversas áreas sociais, alinhando esse investimento aos lucros do negócio de forma planejada e estruturada.

Caracterizando os termos de investimento social e filantropia estratégica, é importante salientar que a OSCIP Comunitas denomina suas ações como investimento social corporativo/privado. A entidade, alinhada à organização empresarial e à estratégia do GIFE apresentada anteriormente, também busca

diferenciar essa prática da ação filantrópica. Conforme afirma, a “filantropia consiste na prática de ações isoladas, com sentimentos de caridade e altruístas. Nos investimentos sociais privados as aplicações são realizadas de forma planejada, estruturada e, cada vez mais, alinhada aos negócios” (COMUNITAS, s/d)³⁶. Haveria, assim, uma fronteira entre ambas as práticas, sobre a qual é preciso refletir.

O debate teórico sobre o tema da definição sobre investimento social privado e filantropia, abarcando as nuances e variações de ambos os termos, foi trabalhado na tese de doutorado em Antropologia de Patrícia Kunrath Silva (2017), que compara as práticas realizadas no Brasil com aquelas efetuadas nos Estados Unidos. Esse estudo é um dos poucos realizados no país, nos últimos anos, sobre o tema, e é fundamental para contextualizar a filantropia empresarial brasileira e refletir sobre suas especificidades. Após discorrer sobre ele, trazemos os debates realizados por autores estadunidenses e europeus em torno da filantropia empresarial. Situados em países onde os recursos despendidos pelas empresas na prática da filantropia alcançam somas mais vultosas que as brasileiras, esses pesquisadores oferecem um olhar importante sobre o fenômeno, principalmente no que tange ao olhar da filantropia como investimento e como prática que permite a conversão de capital econômico em político e simbólico. Esses estudos também abordam as possíveis consequências da filantropia para alguns pilares da democracia, como a igualdade política.

O objetivo, ao trazer esses autores, não é realizar comparações entre os países, mas pensar nas implicações que a filantropia estratégica pode ocasionar no contexto brasileiro, principalmente se pensarmos que este é um fenômeno em expansão, estimulado pelas configurações jurídicas que a própria elite empresarial ajudou a erigir no país, e que parece incidir sobre uma forma de legitimação das elites econômicas. Além disso, essas referências se constituem importantes pelo fato das práticas brasileiras estarem conectadas a referências estrangeiras, especialmente estadunidenses.

Para Silva (2017), enquanto nos Estados Unidos o termo filantropia é bem aceito e disseminado, no Brasil houve um esforço para substituí-lo pela noção de investimento social, uma vez que aqui persiste uma tradição católica de caridade, que se atrela à ideia de filantropia. “A noção de filantropia teria ficado atrelada a esta e ainda com carga pejorativa no imaginário nacional. Por isso, termos como o

³⁶ Disponível em <http://www.comunitas.org/porta1/5-duvidas-sobre-investimento-social-corporativo/>. Acesso: jun. 2018.

investimento social privado surgiram para substituí-la” (SILVA, 2017, p. 81). A autora também aponta que o termo investimento social privado “apareceria na tentativa de alavancar o setor e promover práticas estruturadas, planejadas e avaliadas de investimento social bastante semelhante ao que é proposto como filantropia estratégica” (SILVA, 2017, p. 214). Assim, embora exista no Brasil uma tentativa de desvincular os termos, ambas as práticas, bem como outras variações da filantropia (filantrocapitalismo e filantropia progressista, por exemplo) têm em comum o fato de envolverem “atores articulados com o *advocacy* de suas causas e *lobbying* para influenciar políticas públicas, disputando financiamentos públicos e privados” (SILVA, 2017, p. 214-215).

Outro ponto destacado por Silva é que essas práticas geralmente se justificam partindo de uma pretensa falha do Estado social. Para a pesquisadora, a filantropia estratégica abarca as mesmas características do investimento social privado e é possível pensar nelas como sinônimos, já que ambas são “práticas voltadas às lógicas de mercado e gestão” (SILVA, 2017, p. 214), entendimento que adoto para o projeto.

Em relação à definição do conceito de filantropia estratégica, assim, tomo o entendimento da autora, para a qual o termo refere-se a um

novo paradigma envolvendo a filantropia, solidariedade e doação, qual seja, a de que essas ações deveriam abandonar cunhos ditos assistencialistas e assumir a busca estrutural de uma forma estratégica de aplicação, com rentabilidade e lucro, ferramentas de avaliação, objetivos de longo prazo e financiamento misto - envolvendo a contribuição financeira de pessoas físicas, jurídicas e dos governos (SILVA, 2017, p. 121).

Outra definição próxima é a de David Saiia³⁷ e outros autores: a “filantropia estratégica é um exemplo da empresa que busca alcançar um resultado sinérgico, direcionando recursos corporativos em problemas sociais ou questões que ressoam os valores centrais e a missão da empresa” (SAIIA et al, 2003, p. 170, tradução minha).

Em relação à origem do termo, o presidente da empresa American Express e vice-presidente do *Institute for Corporate Social Responsibility*, Timothy McClimon, aponta que um dos primeiros proponentes foi o empresário Reynold Levy³⁸. A

³⁷ David Saiia, PHD em Administração Estratégica, foi professor da Duquesne University, EUA, e atualmente é professor em Da Nang, Vietnã, onde fundou uma organização sem fins lucrativos ligada à questão da reciclagem (AICHE, 2014).

³⁸ Levy foi presidente do Lincoln Center, complexo de arte localizado em Nova Iorque, EUA, de 2002 a 2014. Atualmente é presidente da Robin Hood Foundation e autor do livro *Yours for the Asking: An Indispensable Guide to Fundraising and Management*, publicação em que retrata a experiência de ter

concepção da filantropia estratégica, para McClimon, seria uma terceira fase da evolução das doações realizadas pelas empresas, que envolveriam um “casamento entre os interesses dos negócios e as necessidades das comunidades via programas institucionalizados” (MCCLIMON, 2004, s/p tradução minha). Essa fase teria antecedido a Responsabilidade Social Corporativa, da qual as estratégias de filantropia são apenas parte de uma “visão holística de como as empresas operam e a quem servem” (MCCLIMON, 2004, s/p). Nesse sentido, a filantropia se encaixa a uma filosofia mais geral da empresa, a de ser socialmente responsável.

Nota-se que a Comunitas possui uma identificação com os elementos que compõem a definição da filantropia estratégica, como o foco nos resultados e o entendimento de que as práticas do investimento social são benéficas principalmente para as empresas que as concebem. Visão que é evidenciada em trecho de artigo³⁹ publicado no site da entidade:

Atualmente, por exemplo, dois terços das empresas consideram que a aproximação com as políticas públicas amplia a visibilidade dos seus investimentos sociais e melhoram a sua qualidade. Anos atrás, poucas delas apostavam nessas vantagens. Lideranças da iniciativa privada, assumiram o compromisso de gerar impacto sistêmico a partir da qualificação dos investimentos sociais corporativos e da atuação em parcerias com administrações municipais (COMUNITAS, s/d).

A menção ao “impacto sistêmico” junto às administrações denota também a intencionalidade de que os investimentos sociais sejam ferramentas de transformação amplas, realizadas mediante a aproximação com instâncias políticas. A relação sobre entre essa prática e a política é o tema da próxima subseção.

3.9. Filantropia e os debates sobre as implicações políticas do fenômeno

O debate sobre filantropia empresarial está ligado às estratégias de marketing das empresas, bem como às estratégias administrativas de implantá-las no setor privado. A relação destas práticas com a política, conforme abordado anteriormente, foi estudada por cientistas políticos como Dagnino e Paoli na década de 1990 e no início dos anos 2000. Para Paoli (2002), muitas das preocupações sobre as

arrecado R\$1 bilhão para a reforma do complexo.

³⁹ Disponível em: <<http://www.comunitas.org/portal/5-duvidas-sobre-investimento-social-corporativo/>>. Acesso: 16 de maio de 2019.

implicações da emergência de uma filantropia empresarial eram assinaladas. Uma delas é a consequência sobre a conformação de uma visão de direitos reduzida:

Agora sujeitos a serem natureza descartável pelo próprio desmonte do setor público e pelo menoprezo à universalidade dos direitos de cidadania, sujeitos a todas as formas de violências, separados e hierarquizados pelas barreiras da passagem do privado ao público, resta a esperança de serem capturados pelas políticas compensatórias e localizadas da filantropia social organizada no âmbito dos grupos da sociedade civil (PAOLI, 2002, p. 389).

O geógrafo Milton Santos indicava, também no início dos anos 2000, que a implementação de uma política feita no mercado, em que os atores primordiais eram as empresas globais, poderia significar a morte da política:

Agora se fala muito num terceiro setor, em que as empresas privadas assumiriam um trabalho de assistência social antes deferido ao poder público. Caber-lhes-ia, desse modo, escolher quais os beneficiários, privilegiando uma parcela da sociedade e deixando a maior parte de fora. Haveria frações do território e da sociedade a serem deixadas por conta, desde que não convenham ao cálculo das firmas. Essa “política” das empresas equivale à morte da Política” (SANTOS, 2012, p. 67).

A reflexão de Santos é bastante simbólica da preocupação expressa nessa dissertação. O autor segue também pontuando que, apesar das grandes empresas serem causadoras de um processo de desequilíbrio na sociedade, elas são apresentadas como salvadoras e o Poder Público pode ficar subordinado a elas, instalando-se, assim, a ingovernabilidade (SANTOS, 2012, p. 68).

Passando para o fim da primeira década do século XXI até o presente momento, a contribuição de autores de outros países, que vêm consolidando uma agenda de estudos sobre a questão, faz-se importante para pensar a questão da filantropia empresarial. Embora refletindo e produzindo em países distintos, ao trazer o debate espera-se contribuir para que o fenômeno seja melhor elucidado e refletido no Brasil.

Para os autores franceses Depecker, Déplaud e Larchet (2018), anos 2000 trazem novas formas de se fazer filantropia. O foco na eficiência e nos resultados conjugam esse novo marco, bem como uma geração de empreendedores que reivindicam trabalhar pelo “bem comum”. As práticas da filantropia empresarial, dizem, estão em crescimento e estritamente ligadas à acumulação de fortunas e ao aumento da desigualdade econômica (DEPECKER, DÉPLAUDE E LARCHET 2018, p. 9-10). Os autores também criticam a visão das instituições filantrópicas como lugares

neutros e desprovidos de política, ou seja, como “lugares onde os líderes iluminados se encontram com intelectuais esclarecedores e deliberam sobre as melhores maneiras possíveis de trabalhar para o interesse geral” (Depecker, Déplaud e Larchet, 2018, p. 25, tradução nossa)⁴⁰.

As doações das elites econômicas, as quais geralmente são encorajadas pela dedução fiscal pela criação de figuras jurídicas que as atendam (como no caso do Brasil), são vistas, nesta abordagem, como parte de investimentos econômicos, simbólicos e políticos. A visão da filantropia como um fenômeno que não diz respeito apenas à transferência de recursos econômicos, assim, é notada como uma forma de legitimação das elites econômicas em outros campos (político e simbólico), mesmo que a a concentração de riqueza, da qual são também responsáveis, seja uma das causas das disparidades sociais que implicam na manutenção da pobreza.

No caso brasileiro, o país se configura como um dos países com maior desigualdade no mundo: 1% da população concentra cerca de 30% da renda do país⁴¹. Assim, mesmo investindo socialmente, os grandes capitalistas o fazem, no entanto, deixar de concentrar riqueza.

O fenômeno de investimento de empresas em ações sociais, como observa Torres (2012, p. 15), é crescente e tem ganhado destaque na sociedade. Filantropocapitalismo, filantropia estratégica e investimentos sociais corporativos são alguns dos conceitos que dizem respeito à prática. Para efeito de elucidar o debate em que esta pesquisa se insere, adotamos o conceito de filantropia estratégica, e o entendimento deste como sinônimo de investimento social corporativo, para pensar as práticas realizadas pela OSCIP Comunitas, entidade que, conforme sua própria definição, tem como objetivo “contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do país” (COMUNITAS, 2017c, p. 12).

Em relação à caracterização da filantropia estratégica e sua relação com a política, a dissertação adota as preocupações do autor estadunidense David Callahan, logo no início do seu livro *The Givers - Power and Philanthropy in a New Gilded Age*.

⁴⁰ Citação original: “Il en découle que les organisations philanthropiques tendent à être présentées et vues comme des « lieux neutres 76 » et dépolitisés, c’est-à-dire comme des lieux où des responsables éclairés rencontrent des intellectuels éclairants et délibèrent sur les meilleures manières possibles d’œuvrer pour « l’intérêt général »”.

⁴¹ De acordo com a Pesquisa Desigualdade Mundial 2018, coordenada, entre outros, pelo economista francês Thomas Piketty.

Diz ele: “enfrentamos um futuro em que doadores privados - que não precisam prestar contas a ninguém - podem muitas vezes exercer mais influência que os funcionários públicos eleitos, os quais (ao menos em teoria) precisam prestar contas a todos nós” (CALLAHAN, David, 2017, p. 7, tradução nossa)⁴². Essa afirmação parece pertinente, já que ajuda a desnaturalizar uma prática que, no senso comum, pode ser percebida como uma mera benfeitoria das elites.

A ponderação de Callahan contribui à pesquisa, trazendo à discussão o questionamento de que, se representantes do Poder Público precisam prestar contas e justificar suas ações aos eleitores, correndo risco de não ser reeleitos, que consequências, se é que há alguma, existem para uma OSCIP? Esse questionamento foi desenvolvido de forma mais contundente por outro autor estadunidense: Rob Reich. Reich é cientista político e, no fim de 2018, lançou o livro *Just Giving: Why Philanthropy is failing democracy and how it can do better*. A publicação busca propor uma análise mais direta sobre a relação entre filantropia e democracia. Após trazer exemplos sobre as diferentes formas de filantropia no curso da história da humanidade e após realizar análise sobre os mecanismos que incentivam a doação dos super ricos nos Estados Unidos, como a dedução fiscal, o pesquisador conclui que as fundações privadas são a sanção legal das vozes plutocráticas nas sociedades democráticas, uma vez que implicam na quebra de igualdade entre os cidadãos no que se refere à defesa de seus interesses (REICH, 2018, p. 136). E, através da legislação, das deduções e dos incentivos fiscais, são estimuladas pelo Estado. Ele afirma, ainda, que “a existência e o aumento de poder de fundações privadas para influenciar a política pública está em tensão com as expectativas democráticas comuns de igualdade política entre os cidadãos” (REICH, 2018, p. 137, tradução nossa)⁴³. Para o autor, assim, é necessário prestar mais atenção na filantropia, para que assim se possa desenvolver teorias políticas que reflitam sobre qual o papel do Estado em relação a este fenômeno que, apesar de encontrar-se em expansão, não vem incidindo, pelo contrário, em diminuição da desigualdade. Assim, dessa publicação, é importante salientar que a filantropia deve ser olhada como uma prática de organização do empresariado, mas também como uma prática alicerçada nos instrumentos jurídicos

⁴²Citação original: “(...) we face a future in which private donors – who are accountable to no one – may often wield more influence than elected public officials, who (in theory, anyway) are accountable to all of us”.

⁴³ Citação original: “The existence and growing power of private foundations to influence public policy sits in tension with ordinary democratic expectations of the political equality of citizens”.

e legais erigidos pelo Estado, como já apontado anteriormente, e que não há indícios de que a prática seja propulsora de redução de desigualdades.

Callahan (2017, p. 9), assim como os autores franceses, também percebe a filantropia como ambígua. Ele diz que, muitas vezes, o ato de dar também pode ser uma forma de tomar. Mas a preocupação, para o autor, se refere ao fato de que, em uma era onde os cidadãos ordinários já se sentem atropelados pelas elites, a filantropia pode agravar a situação, empurrando-os ainda mais para as margens das decisões. Em uma conjuntura de recuo dos recursos públicos, a situação se agrava.

Deveria ser bastante óbvio por que o encolhimento dos recursos públicos e o dinamismo se traduzem em mais poder para os filantropos privados: porque eles são as pessoas para as quais os agentes de mudança social irão se voltar cada vez mais para financiar novas iniciativas e serviços existentes. Essa dinâmica já está ocorrendo em várias arenas, como educação, ciência, conservação ambiental e cuidados de saúde. Se você tem uma grande ideia para melhorar a sociedade, é provável que você vá mais longe atingindo um bilionário para apoiá-la do que fazendo lobby junto aos líderes eleitos. De fato, cada vez mais os próprios agentes públicos estão recorrendo a uma classe de doadores privados para financiar novos projetos (CALLAHAN, 2017, p. 31, tradução nossa)⁴⁴.

O autor discorre também sobre a tendência conservadora das elites, motivo pelo qual os projetos que apoiam e financiam também tendem a ser conservadores – entendimento que precisa ser considerado mas tendo em vista aquilo que já foi pontuado a respeito da relação entre Estado e sociedade civil e a maior ou menor tensão conforme a compatibilidade dos projetos políticos manifestados por ambos. Mas importante considerar que a filantropia pode ser, em grande parte das vezes, um meio para impulsionar visões que nem sempre são compartilhadas pela maioria das pessoas (CALLAHAN, 2017, p. 33). Outro ponto discorrido por Callahan é que, muitas vezes, a riqueza é convertida em poder – tanto pelo dinheiro, quanto pelas redes que mobilizam o capital social para promover uma causa.

A visão da interligação entre a prática de filantropia com as esferas políticas, econômicas e simbólicas, é ainda mais preponderante nos autores Depecker, Deplaud e Larchet (2018, p. 12). Para eles, o ato de “doar” implica que seus autores

⁴⁴ Citação original: “It should be pretty obvious why shrinking public resources and dynamism translate into more power for private philanthropists: because they’re the people to whom social change makers and others will increasingly turn to finance new initiatives and existing services. Already this dynamic is playing out in multiple arenas like education, Science, environmental conservation, and health care. If you have a big idea for improving society, chances are you’ll get further by hitting up a billionaire to back it than by lobbying elected leaders. In fact, increasingly public officials themselves are turning to a private donor class to finance new projects”.

convertam uma fração do seu capital econômico em outras formas de capital a fim de fortalecer sua posição e assegurar a reprodução do capital global. Os pesquisadores observam que as doações das elites devem ser percebidas na sua potencialidade de conversão - de investimento econômico em direção ao aumento de prestígio simbólico e em campos como o da política. Ponto também discorrido por Reich, que assinala o fato dos economistas Amihai Glazer e Kai Konrath terem demonstrado que as doações, especialmente aquelas para hospitais, universidades e organizações culturais, são motivadas especialmente pela “sinalização de status”, ou seja, para manutenção ou ascensão em uma hierarquia social (REICH, 2018, p. 116).

Outros pesquisadores que vêm analisando a filantropia estratégica e o filantropocapitalismo são os britânicos Linsey McGoey, Darren Thiel e Robin West (2018), que desenvolvem uma abordagem da filantropia das elites como forma de desviar o foco dos danos causados por suas empresas. A contribuição dos autores é importante pelo fato de também ajudar na desmistificação da doação como uma simples benfeitoria. Para isso, eles retomam duas metáforas: a do “vampiro” cunhada por Karl Marx, segundo a qual os grandes capitalistas ganham a vida sugando o trabalho alheio, e a metáfora do “economista zumbi”, do jornalista Matt Taibi, cujo significado traz a mesma ideia. Eles afirmam que, se essas figuras ilustram bem a expropriação do trabalho, não dão conta de explicar as práticas filantrópicas das elites econômicas. Soma-se à metáfora da predação uma figura de sedução. “O filantropo moderno não é um vampiro nem um economista zumbi, mas sim uma figura benevolente com um sorriso amável cujo apelo reside no poder de uma ‘ideologia de harmonia’ que pretende conciliar o ato de dar e o ato de tomar” (MCGOEY, THIEL e WEST, 2018, p. 30, tradução nossa)⁴⁵.

Os autores também chamam atenção para o fato de que os capitalistas filantrópicos geralmente afirmam que os seus negócios podem contribuir para o “bem comum”. A busca pelos lucros, nesse sentido, seria conciliada com a busca pelo benefício da sociedade. Essa ideia de que o capitalismo pode ser benefício para toda a humanidade, como afirmam, não é nova e “se refere a um princípio fundamental da economia política do século XVIII” (MCGOEY, THIEL e WEST, 2018, p. 32, tradução

⁴⁵ Citação original: “Le philanthrocapitaliste moderne n’est pas un vampire ni un « économiste zombie 3 », mais plutôt une figure bienveillante au sourire aimable dont l’attrait repose sur le pouvoir d’une « idéologie de l’harmonie » qui prétend réconcilier l’acte de donner et l’acte de prendre”..

nossa)⁴⁶. Para eles, o capitalismo filantrópico é um reavivamento da teoria do “capitalismo doce”, em que interesses pessoais e interesses gerais se confundem. Essa ideia de compatibilizá-los, apontam, era tomada como cômica e como uma forma de fortalecer o poder das elites plutocráticas, mas hoje encontra grande influência e amparo na sociedade.

Para investigar por que essa visão, classificada pelos pesquisadores como “neo-feudal”, ganha legitimidade, eles recorrem à noção de “autoridade carismática” de Max Weber. Debate que tem convergência com a sacralidade do ato de doar: “se a filantropia não tem necessariamente ligações com as religiões estabelecidas, a dádiva é, não obstante, vista como sinal de graça moral, se não de superioridade - é por isso que as mega-doações têm um caráter público espetacular” (MCGOEY, THIEL e WEST, 2018, p. 43)⁴⁷. Essa sacralidade, conforme apontam, pode encobrir a crítica às empresas que se envolvem na prática filantrópica, dando-lhes uma “imunidade perpétua”. Assim, continuam, encobre-se o fato de que a acumulação do capital envolve custos sociais. “As alegações persuasivas de filantropos e os seus apoiadores, que incluem uma série de governos, continuam a esconder e ignorar o custo e a natureza criminosa das atividades econômicas que, segundo eles, poderiam salvar o mundo” (MCGOEY, THIEL e WEST, 2018, p. 46, tradução nossa)⁴⁸, afirmam. Para ilustrar com o exemplo da Comunitas, embora esta não seja a principal abordagem da dissertação, abaixo estão algumas das condenações sofridas pelas empresas que a financiam e integram os projetos desenvolvidos pela entidade:

Empresa	Condenação
Votorantim	Cartel/Racismo/Infrações trabalhistas/Crime ambiental
Grupo Globo	Infrações trabalhistas

⁴⁶ Citação original: “(...) l'idée que l'entreprise privée est « naturellement » bénéfique à l'humanité n'est pas une idée nouvelle, mais remonte à des théoriciens du XVIII”

⁴⁷ Citação original: “Si la philanthropie n'a pas nécessairement de liens avec les religions instituées, le don n'en est pas moins regardé comme un signe de grâce morale, si ce n'est de supériorité – c'est pourquoi les « méga-dons » ont un caractère public spectaculaire”.

⁴⁸ Citação original: “Et pourtant, les allégations persuasives des philanthrocapitalistes et de leurs soutiens, parmi lesquels figurent un certain nombre de gouvernements, continuent d'occulter et d'ignorer le coût et le caractère criminel des activités économiques qui, selon eux, pourraient sauver le monde.”.

Grupo Iguatemi	Infrações trabalhistas
Itaú	Infrações trabalhistas
Cosan	Trabalho escravo
Grupo Pão de Açúcar	Infrações trabalhistas
Telemar	Discriminação/Abuso de posição dominante no mercado de telecomunicações
Brookfield Brasil	Sonegação de direitos/Vantagens comerciais (dumping social)
Cyrela	Infrações trabalhistas
Neoenergia	Terceirização ilícita/Danos morais coletivos
Gerdau	Truste/ crime ambiental

Tabela 1 - elaboração própria, com dados do MPT, PGR, TRT4, TRF1, JusBrasil.

Assim, as práticas filantrópicas, ou de ISC, seguindo o viés dos autores, pode acobertar o fato de que há a oferta de uma solução para problemas causados, em parte, pelas próprias empresas. Além disso, dizem, apesar do alinhamento entre mercado e governos não ter nada de novo, o que há de novidade é a concepção de que “o capitalismo filantrópico é saudado por todos os lados como um meio louvável para melhorar o bem comum” (MCGOEY, THIEL e WEST, 2018), e essa justificativa é apresentada junto à suposta ineficiência do Estado e do setor público.

Discorreremos um pouco mais sobre um exemplo das empresas, o caso da Cosan, acima para explicitar melhor o que dizem os autores. A empresa Rumo Logística, do Grupo Cosan, em 2017 foi condenada a uma multa de R\$15 milhões por manter trabalhadores (motoristas de caminhão) em condições análogas à escravidão. Além disso, em 2009 a Cosan entrou na “lista suja” do trabalho escravo, mantida pelo Ministério do Trabalho. A entrada para o ranking deu-se após fiscalização do MPT,

que libertou 42 trabalhadores de usina de Junqueira, em Igarapava, no norte de São Paulo. Em 2011, em acordo firmado via Termo de Ajustamento de Conduta, a Cosan conseguiu retirar seu nome da lista, mediante o compromisso de aperfeiçoar a fiscalização interna. Foi a primeira vez que o governo fez um acordo parecido, o que abriu brechas para que mais empresas da lista passassem a recorrer. A Advocacia Geral da União, questionada sobre a decisão, disse que era um caso excepcional, mesmo tendo a Cosan descumprido três acordos parecidos anteriormente. Apesar das condenações, Rubens Ometto, presidente do conselho de administração da Cosan e membro no núcleo de governança do programa Juntos, da Comunitas, participa frequentemente de eventos organizados pela entidade em palestras sobre sustentabilidade. No 8º Encontro de Líderes, por exemplo, participou da mesa “Oportunidades para o Brasil crescer de forma sustentável”. Conforme notícia veiculada no portal da Comunitas, “Ometto ressaltou que um novo modelo de governança é fundamental para que o país avance de forma sustentável. Ele citou, como exemplo, o programa Juntos⁴⁹”. Ainda vale destacar que, em 2018, Rubens Ometto destacou-se em matérias na imprensa nacional por ter sido o maior doador de campanhas eleitorais, a exemplo de reportagem no portal G1 (CAESAR, 2018). O empresário doou R\$7 milhões para 53 candidatos, entre eles Ricardo Barros e Arnaldo Jardim, ambos empresários e ex-ministros do governo de Michel Temer, e Onyx Lorenzoni, hoje ministro da Casa Civil do governo de Jair Bolsonaro.

Outro marco recente das pesquisas em relação às práticas filantrópicas é realizado pela cientista política estadunidense Emma Saunders-Hastings (2017). Para a autora, se pensarmos nas possibilidades de igualdade política para a perseguição daquilo que os grupos sociais julgam como o “bem comum”, as elites terão uma influência desigual, ainda mais porque fazem uso de legislações e instrumentos que privilegiam essa influência, como aponta Saunders-Hastings (2017, p. 150). Assim, além da perseguição de objetivos via financiamento eleitoral³⁵, o financiamento de organizações sociais, como a Comunitas, também é um dos meios legais de difusão das concepções ideológicas do alto empresariado. Além disso, o viés filantrópico das doações e a evocação de termos como “desenvolvimento sustentável” contribuem para a imagem dos negócios. As práticas realizadas pela Comunitas, dessa forma, se

⁴⁹ Disponível em <<http://www.comunitas.org/portal/lideres-debatem-oportunidades-para-o-brasil-crescer/>> Acesso: 16 de maio de 2019.

replicam como uma benfeitoria dos homens de negócio para as causas públicas⁵⁰.

Essa visão está ligada a uma concepção de que “as elites que desenvolvem as ferramentas, discursos e práticas a dominar este universo insistem no argumento de que estão cobrindo uma lacuna, fazendo aquilo que o Estado não faz, mas deveria” (SILVA, 2017, p. 96). Nas outras análises das notícias e documentos referentes à parceria da Prefeitura de Pelotas com a Comunitas, veremos que essa é uma concepção que perpassa diversas vezes a justificativa das ações da entidade, assim como a já mencionada disposição em perseguir o bem comum através de boas práticas.

⁵⁰ Um exemplo simbólico deste fenômeno, aconteceu em Santos (SP), cidade que tem parceria com a entidade no programa Juntos, por exemplo, Ometto recebeu o título de Cidadão Emérito em 2018. Em notícia veiculada pela Câmara Municipal da cidade, ressaltou-se que o empresário “através do programa Comunitas, realizou investimentos na restauração do Casarão do Valongo, apoiando o Museu Pelé, além de investimentos em projetos esportivos e realização de palestras educativas em escolas da região sobre segurança”. Disponível em: <<https://www.camarasantos.sp.gov.br/publico/noticia.php?codigo=8310>>. Acesso: maio de 2019.

Já no Estadão, para citar um exemplo de circulação na imprensa nacional, o empresário, junto aos outros que financiam a Comunitas, é mencionado em matéria que ressalta a aversão dos brasileiros à política e aponta que a “imagem dos políticos e dos governantes não poderia ser pior”. Após mencionar os escândalos relacionados a políticos e as “promessas não cumpridas”, o jornalista faz um contraponto ao falar que, “felizmente, a realidade não é tão sinistra quanto se imagina por aí”. A Comunitas, na sequência da reportagem, é exemplificada como uma “honrosa excessão” que mostra que está em curso uma “transformação lenta e silenciosa, distante dos holofotes” na gestão pública do país. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,alem-da-crise-gestao-de-resultados>>. Acesso: maio de 2019.

4. Comunitas: organização da entidade

No capítulo 2, os debates sobre as reconfigurações das relações entre Estado e sociedade civil, bem como sobre as disputas entre as concepções de sociedade civil, foram o foco. No capítulo 3, foi pontuada a rearticulação do associativismo empresarial, compreendendo que os segmentos do setor privado buscaram consolidar um papel de maior impacto na provisão de políticas públicas. Ambas as discussões tiveram por objetivo fornecer a base para que se possa pensar o objeto de pesquisa da dissertação: a Comunitas, entidade que é fruto tanto as mudanças no interior do Estado quanto da reorganização do empresariado enquanto ator político.

No capítulo 4, o horizonte recai sobre a análise da entidade Comunitas, que será descrita visando uma compreensão sobre sua maneira de atuação. Após, o capítulo 5 segue com uma exemplificação de parceria firmada entre um Poder Executivo e a entidade, voltando-se ao caso do município de Pelotas (RS). Ao trazer esse exemplo, visamos ilustrar a forma como a entidade opera junto a um governo. Com ambos os capítulos, busca-se desvendar como se articula essa associação e como se operam os encaixes de uma organização da sociedade civil do alto empresariado em relação às instâncias políticas com as quais tem parceria. As descrições das formas de ação da Comunitas, de seus financiadores e de suas principais lideranças seguem, ainda, a indicação de Lipietz (1998) *apud* Carrion (2000, p. 240), que indicam ser importante, para compreender se as organizações da sociedade civil poderiam ser classificadas como “de interesse público”, olhar para: a) como são delimitadas para essas organizações as questões sociais; b) como se organiza sua dinâmica econômica, gerencial e institucional; c) quem participa da definição dos seus objetivos; d) qual a origem dos recursos mobilizados; e) quais as normas para acessar os benefícios que ela oferece e f) quais as regras que conformam suas relações com outras organizações e com o Estado.

A análise da atuação da Comunitas dá-se, nesta pesquisa, primordialmente através das notícias veiculadas em seu site. Foram selecionadas matérias que dizem respeito à organização e às concepções sobre a atuação da OSCIP, bem como aquelas que dizem respeito à atuação na cidade de Pelotas, através da busca focada na palavra-chave “Pelotas”, município escolhido para a exemplificação das ações da entidade. Mediante a seleção, 279 notícias foram mapeadas. Todas foram categorizadas a partir dos temas que abordam. Com essa classificação, foi possível perceber a frequência dos assuntos para os quais a entidade mais se dedica

discursivamente. A partir da relevância dos seus conteúdos para o objetivo proposto na dissertação, algumas delas foram analisadas mais minuciosamente. Além disso, foi realizada uma entrevista com uma representação da Comunitas⁵¹, que também incorporou o corpus de análise.

As notícias veiculadas no site da Prefeitura de Pelotas também foram filtradas conforme a palavra-chave “Comunitas”, de forma que foi possível obter uma visão geral de como a parceria era justificada e descrita pelo Poder Executivo entre 2013 e 2018. O mesmo caminho de classificação conforme temas, categorizando-as com palavras-chave, foi realizado. E da mesma forma que com as notícias da Comunitas, foram escolhidas notícias para análise mais detalhada.

Matérias veiculadas na imprensa também se agregam na análise, de forma a perceber a difusão em veículos de massa sobre o trabalho desenvolvido pela OSCIP e a avaliação da imprensa tradicional sobre a atuação da Comunitas. Além disso, os termos de parceria e as cartilhas e relatórios de atividades da OSCIP também foram analisados, bem como processos envolvendo a Comunitas, como aquele movido pelo Ministério Público Estadual do RS contra a parceria com o município de Pelotas.

Para a análise, foi utilizado o método de análise de conteúdo formulada por Pierre Bardin. A técnica utiliza um conjunto de procedimentos metodológicos aplicáveis a discursos diversificados. É um bom instrumento, conforme Bardin (1977, p. 137), “para se investigarem as causas (variáveis inferidas) a partir dos efeitos (variáveis de inferência ou indicadores; referências no texto)”. Os documentos, ainda, são tomados como discursos, e estes como um conjunto de enunciados, no sentido proposto por Foucault (2012). Há uma intenção, assim, de buscar as ideias-força que fazem parte de uma regularidade discursiva. Outro ponto de relevância é buscar compreender quais são as condições sociais que permitem alguém dizer determinada coisa. Dessa forma, nos capítulos teóricos da dissertação, buscamos retomar o contexto social e histórico da organização empresarial, entendendo que são necessários para visualizar a forma como a configuração discursiva da filantropia estratégica foi (e segue) se desenhando.

Antes de entrar no exemplo de Pelotas, o capítulo 4 traz um panorama sobre transição do programa Comunidade Solidária para a Comunitas. Após, são descritos

⁵¹ Diante da impossibilidade de realizar a entrevista pessoalmente, foi questionado à entidade se aceitaria uma entrevista gravada por telefone. A assessoria da Comunitas indicou que iria responder por escrito, enviando as respostas por e-mail, e autorizou o uso do conteúdo para fim de pesquisa.

brevemente os perfis das lideranças que dirigem a OSCIP no momento da pesquisa. A atuação e o perfil dos dirigentes da entidade são importantes para notar que há um percurso de vida política longo, na maior parte deles. Há uma experiência de atuação tanto em programas de governo, como no caso de Regina Esteves, que é quem representa a Comunitas na maior parte dos eventos ligados à entidade, como em órgãos de representação empresarial, como no caso do presidente formal da OSCIP e também presidente da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), Eugenio Gouvêa Vieira. As trajetórias indicam, como veremos, que, para estas lideranças, a experiência e os trâmites necessários para agir em parceria com instâncias governamentais não são uma novidade. Além disso, a atuação destas pessoas e as relações travadas ao longo das trajetórias sugerem que possuem uma familiaridade com lideranças políticas, especialmente aquelas ligadas aos projetos políticos liberais, que parecem facilitar pontos de acesso ao Estado. Ainda, a participação nos processos de consolidação da Lei das OSCIPs sinaliza também uma familiaridade evidente com os instrumentos jurídicos que são a base de sua atuação.

4.1. Da Comunidade Solidária a Comunitas

A Comunitas surge, conforme já mencionado, “para assegurar a continuidade das experiências dos programas do Comunidade Solidária” (FUNDAÇÃO FHC, s.d.). Ela é criada com o propósito de articular e investir em projetos, pesquisas e cursos para mapear e desenvolver a prática do ISC. Está alinhada, portanto, a um panorama de abertura de novos mecanismos de institucionalização das relações socioestatais e, ao mesmo tempo, à profusão das estratégias de filantropia empresarial decorrentes da década de 1990.

Segundo a diretora da entidade, Patricia Loyola⁵², em entrevista⁵³ concedida para este estudo:

A Comunitas foi criada, em 2000, com o papel de qualificar os investimentos sociais privados e elevá-los aos padrões internacionais, mas carrega em seu

⁵² Mini currículo enviado pela entrevistada: “Graduada em Comunicação e com MBA em Empreendedorismo Social pela FIA/CEATS, Patricia Loyola reúne experiência de 20 anos no campo de desenvolvimento social e responsabilidade corporativa nos segmentos de telecomunicações, financeiro, auditoria/consultoria e terceiro setor. Hoje, como diretora da Comunitas conduz a gestão e comunicação dos programas da organização como a pesquisa BISC (Benchmarking do Investimento Social Corporativo) e o Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, programa voltado à qualificação da gestão pública municipal”.

⁵³ A entrevista foi realizada em março de 2019. As repostas foram enviadas no dia 4 de abril. O contato com a Comunitas deu-se através da assessoria de comunicação. Não houve contato direto com a diretora que respondeu às questões.

DNA o modo de atuação do programa Comunidade Solidária, ao reunir e engajar o setor público, privado, academia e sociedade civil. (LOYOLA, 2019).

O Programa Comunidade Solidária, como foi pontuado anteriormente, materializou uma proposta de Estado, na gestão FHC, que visava retirar a exclusividade pela provisão de políticas da administração pública. Criando uma categoria de atividades “não-exclusivas” com este fim, aproximou o empresariado da formulação e concretização de políticas públicas, seja com recursos, seja com técnicas provenientes do mercado para o gerenciamento e a avaliação de tais políticas.

Logo que a gestão de FHC tem fim, as quatro vertentes do Programa Comunidade Solidária são desmembradas em um conjunto de quatro entidades com CNPJ distintos, mas que fazem parte de um mesmo objetivo de captação de recursos do empresariado para o investimento em projetos em áreas como educação e cultura. A este conjunto de organizações, que já existiam como eixos programáticos do Comunidade Solidária, era dado o nome de RedeSol⁵⁴, em que o Sol aparece como referência à palavra solidariedade. A Comunitas é agregada ao conjunto, formando um quinto vértice. De todas as entidades, ela nasce e se consolida com um aspecto diferenciado, uma vez que foi criada posteriormente à gestão FHC e trabalha em um arcabouço de construção das bases teóricas e ideológicas que incidem tanto nas parcerias com os municípios e estados quanto no trabalho desenvolvido nos outros ramos da Rede.

Conforme explica Patricia Loyola,

Nos primeiros anos, a organização [Comunitas] se dedicou a orientar e apoiar a construção de estratégias de investimento social em institutos e fundações corporativos criados na época a partir da expansão da relevância do movimento de responsabilidade social corporativa no Brasil. Em 2008, a Comunitas entendeu que sua missão poderia alcançar maior impacto com um projeto que apoiasse a qualificação do campo como um todo e foi então que nasceu o Benchmarking do Investimento Social Corporativo, o BISC (LOYOLA, 2019).

⁵⁴ A Rede Sol engloba a Capacitação Solidária (CapaSol), Arte Solidária (ArteSol), Alfabetização Solidária (AlfaSol), Universidade Solidária (UniSol) e a Comunitas (ALFASOL, s/d). Com exceção da Comunitas, as outras entidades da Rede já existiam antes, como partes do Comunidade Solidária, e possuem um escopo específico de atuação, envolvendo os eixos de educação e cultura.

Ao longo dos anos, portanto, a entidade foi ampliando o escopo de atuação. Em relação ao BISC, mencionada pela diretora, trata-se de uma pesquisa que mapeia a prática de investimento social corporativo no Brasil, orientando o empresariado sobre essas ações, conforme pontuado anteriormente. No Brasil, pode-se dizer que a Comunitas foi pioneira em realizar uma pesquisa de tais dimensões. Segundo a diretora da entidade:

O objetivo da pesquisa BISC é aprimorar a gestão social privada, qualidade e impacto do investimento social, influenciando, decididamente, na eficácia do gasto social, permitindo que o responsável pelo investimento compreenda como e onde investir de forma mais aperfeiçoada. Além disso, por meio de uma parceria abrangente e inovadora com o CECP, organização norte-americana, e com The Global Exchange, rede de 16 organizações ao redor do mundo, consegue-se comparar esses investimentos aos padrões internacionais e promover um compartilhamento de insights e tendências mundiais, reunindo os mais expressivos líderes empresariais em prol do desenvolvimento social (LOYOLA, 2019).

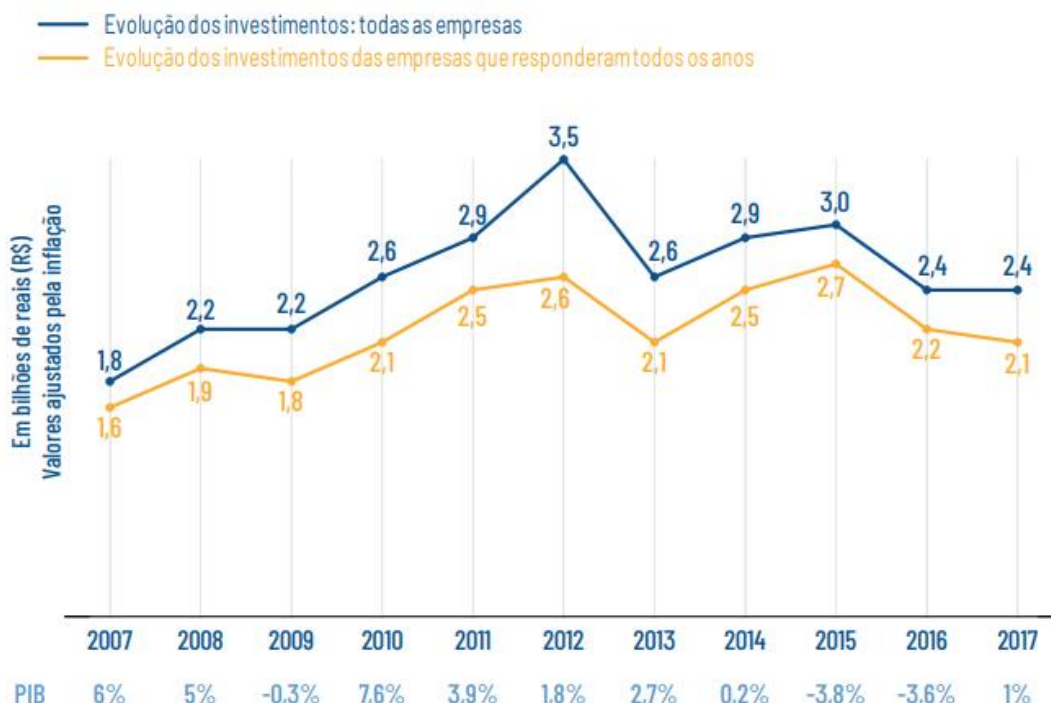


Figura 2 - Gráfico contendo exemplo de dados mapeados na BISC. Fonte: BISC 2018

O Global Exchange, conforme explicita a Comunitas em outras publicações, é uma “coalizão que une corporações localizadas em diversos países e que tem contribuído para ampliar a troca de experiências, pesquisas, estudos e ferramentas

sobre o investimento social corporativo ao redor do mundo” (COMUNITAS, 2020) e “busca unir organizações envolvidas em causas sociais corporativas em nível nacional para fomentar o setor corporativo como uma força pelo bem em todo o mundo” (COMUNITAS, 2019)⁵⁵. Exemplifica, portanto, a articulação internacional em torno da filantropia empresarial.

No âmbito das parcerias com instâncias governamentais, a Comunitas, nas prefeituras e estados onde atua, desenvolve o Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável (JDS). O JDS, segundo afirma a OSCIP, é uma “grande aliança de líderes empresariais” que investe recursos financeiros em projetos, além de “toda experiência e competências técnicas, assumindo o compromisso e a responsabilidade do setor privado como colaborador do desenvolvimento social e econômico do Brasil” (COMUNITAS, s/d)⁵⁶. O programa foi criado em 2012, por empresários reunidos em um dos Encontro de Líderes, evento realizado pela Comunitas que será detalhado mais adiante. A cidade de Campinas (SP) foi escolhida como piloto para o JDS, o qual, conforme Patrícia Loyola explicou em entrevista, “atua com o aprimoramento da gestão pública [...] e traz em seu modelo o legado da articulação intersetorial” concebida pelo programa Comunidade Solidária (LOYOLA, 2019).

O foco primordial do programa é o equilíbrio fiscal, com atuação nas finanças do Poder Executivo. No entanto, a parceria envolvida no JDS se estende para a atuação em projetos e/ou políticas públicas que variam conforme as necessidades da municipalidade e do estado, mas que se dão, especialmente, nas áreas da educação, saúde e segurança pública.

Para a consolidação dos planos traçados pela Comunitas, são contratadas outras entidades (Organizações Sociais, Associações privadas, Sociedades Anônimas, Fundações), chamadas de “parceiros técnicos”, como a Falconi, o Instituto Tellus, Fundação Itaú, entre outras. Forma-se assim, uma rede de empresários que atua na gestão municipal e estadual, sendo financiadores e também executores de políticas públicas, ao mesmo tempo que recebem, em contrapartida, servidores do funcionalismo público para atuação nas estratégias, bem como os subsídios

⁵⁵ Disponível em <<http://www.comunitas.org/portal/parceira-internacional-da-comunitas-cecp-completa-20-anos-de-historia/>>. Acesso: 2 de março de 2020. Essa coalizão será abordada mais adiante no âmbito da governança filantrópica.

⁵⁶ Definição do programa disponível em <<http://www.comunitas.org/portal/programa-juntos-institucional/>>.

relacionados aos custos das viagens⁵⁷. A estratégia do Juntos é classificada como uma “governança compartilhada” pela diretora da entidade:

Por meio do Programa Juntos, a Comunitas estimula parcerias que melhorem a gestão pública, resultando no desenvolvimento local e aprimoramento dos serviços públicos. A intenção é desenvolver ações por meio de uma governança compartilhada, com a participação de lideranças do setor público, iniciativa privada e, também, da população. Uma governança que seja efetiva e que responda aos anseios dos cidadãos, com a rapidez exigida pelo cenário atual.

O Programa Juntos é um bom exemplo de iniciativa que trabalha com a gestão pública e não para a gestão pública. Porém a liderança e responsabilidade da condução das iniciativas é estritamente da prefeitura ou governo estadual, que implementa e sustenta as ações da forma que considerar mais conveniente. O Programa Juntos serve como apoiador e um articulador no desenvolvimento das ações. (LOYOLA, 2019, grifos da entrevistada).

⁵⁷ Conforme cláusula do Termo de Parceria, que pode ser observada no anexo da dissertação.

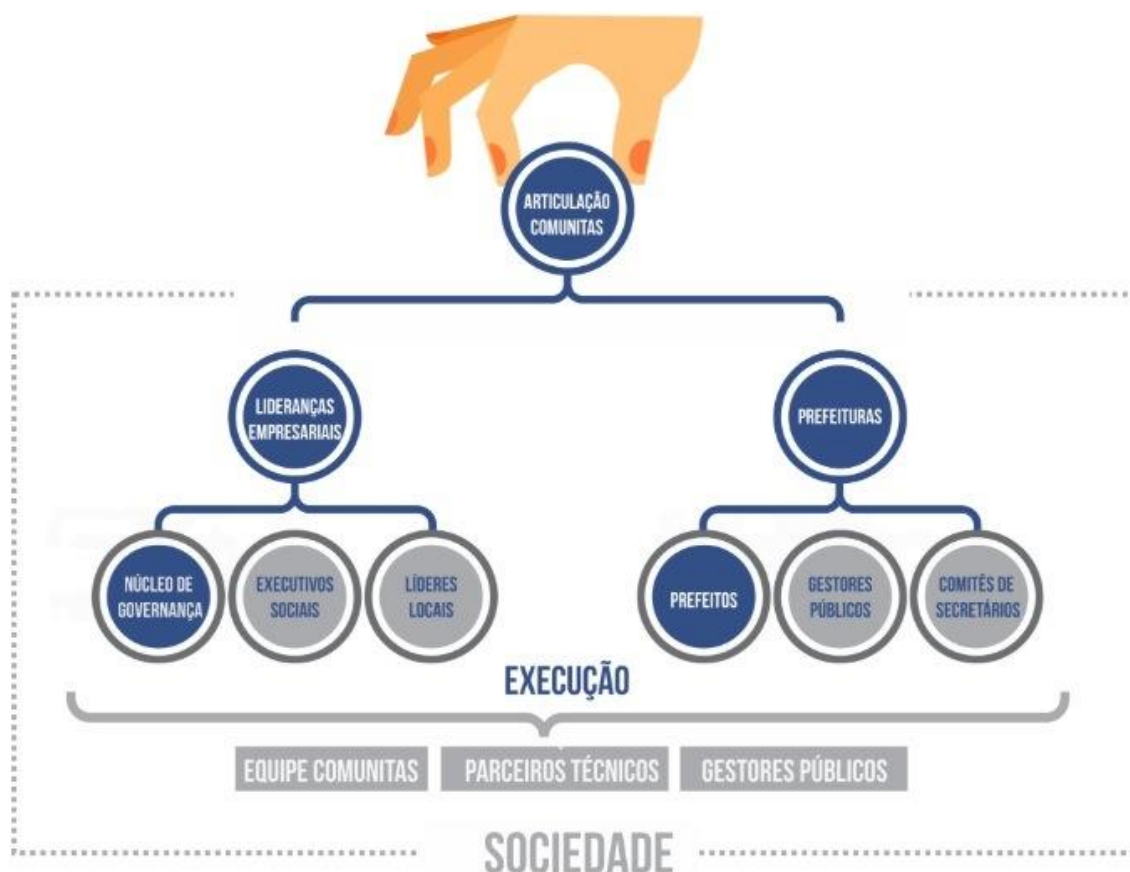


Figura 3 - A articulação realizada no programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável. Fonte: Comunitas

O núcleo de governança do Juntos, segundo a Comunitas, é formado por: Luiz Ildefonso Simões Lopes (Brookfield); Elie Horn (Cyrela); Rubens Ometto (Cosan); Carlos Jereissati Filho (Iguatemi); Pedro Jereissati (Telemar); Lúcio de Castro Andrade Filho (Ultra); José Roberto Marinho (Grupo Globo); Ricardo Villela Marino (Itaú); José Eduardo Queiroz (Mattos Filho); Solange Ribeiro (Itaú); Pedro Paulo Diniz (Grupo Pão de Açúcar); Ana Helena Vicintin (Votorantim) e José Ermírio de Moraes Neto (Grupo Pão de Açúcar). Conforme a OSCIP, a este se somam os empresários locais:

[...] os líderes empresariais locais são responsáveis por supervisionar e monitorar os resultados do programa em cada município. Além de contribuir financeiramente com as ações do programa localmente, apoiam na sustentabilidade das ações por meio da participação em reuniões e encontros. Esse grupo soma esforços a governança nacional de líderes e, junto ao prefeito, secretários e servidores públicos assumem o compromisso de uma governança compartilhada e transparente (COMUNITAS, 2017a).

A entidade evidencia, dessa forma, que os empresários são envolvidos em diversas esferas de decisão do Poder Executivo. Em relação aos parceiros técnicos, a Comunitas afirma que

[...] são os atores que detêm o conhecimento técnico especializado e a metodologia que o grupo recorre para enfrentar algum desafio específico. A Comunitas contrata os consultores com os recursos que os líderes empresariais investem, o que significa que o Programa Juntos não produz custos para os municípios. Os consultores especializados são escolhidos de acordo com os desafios identificados conjuntamente entre o Núcleo de Governança e as lideranças públicas e sua escolha é baseada, exclusivamente, na expertise em gestão pública e capacitação técnica (COMUNITAS, 2017b).

Através do JDS, a organização possui parcerias firmadas com 13 municípios e cinco estados brasileiros. Segundo a entidade, as cidades são o “locus para experimentação e reflexão contínua para aprimoramento de políticas em larga escala” (COMUNITAS, 2018, p. 9), enquanto nos estados as ações têm foco na “articulação com o Governo Federal, além de replicabilidade nas cidades buscando mais impacto e escala. Dessa forma, completa-se o ciclo na busca por uma gestão eficiente e serviços melhores aos cidadãos” (idem). Os municípios participantes do JDS, no momento, são: São Paulo (SP), Salvador (BA), Campinas (SP), Caruaru (PE), Curitiba (PR), Juiz de Fora (MG), Paraty (RJ), Pelotas (RS), Santos (SP), Teresina (PI); Petrolina (PE); Caruaru (PE) e Araguaína (TO). Os governos estaduais: Pará, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás. Das 13 cidades, nota-se que oito possuem prefeitura comandada pelo PSDB; duas do DEM; duas MDB e uma PSB. Em relação aos estados, o Pará tem como governador Helder Barbalho (MDB), Goiás é governado por Ronaldo Caiado (DEM), Minas Gerais por Romeu Zema (NOVO), Rio Grande do Sul e São Paulo pelos governadores Eduardo Leite (PSDB) e João Doria (PSDB). Assim, observa-se uma grande maioria de parcerias com gestões liberais, de partidos de centro a direita⁵⁸.

⁵⁸ Apesar da Comunitas firmar parcerias especialmente com partidos deste espectro ideológico, cabe destacar que as parcerias com organizações semelhantes do empresariado, como o Movimento Brasil Competitivo (MBC), foram aprofundadas, após a gestão FHC, nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Isso se deu especialmente no mandato de Dilma Rousseff, iniciado em 2011. Dilma contratou o MBC para consultorias de administração e, ao criar a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, nomeou Jorge Gerdau, empresário presidente do MBC e um dos financiadores da Comunitas, como seu presidente. Também compunham a Câmara outros três integrantes: o dono da rede Pão de Açúcar, Abílio Diniz; o presidente da Suzano Papel e Celulose, Antônio Maciel Neto; e o ex-presidente da Petrobras Henri Philippe Reichstul (SILVA, 2014).

Nos Poderes Executivos com os quais firma parcerias, a Comunitas afirma inserir o conhecimento e os recursos dos empresários, além de aplicar as pesquisas feitas pela entidade na gestão financeira e no desenvolvimento de projetos em áreas como educação, saúde e segurança pública. Em relação às concepções sobre o papel do Estado, do setor privado e da sociedade civil na esfera pública, a diretora da entidade, Patrícia Loyola, afirma:

Cada ator tem seu papel bem definido na esfera pública, porém acreditamos que seja fundamental uma integração entre papéis, para que as demandas sejam ouvidas e realizadas de forma estruturada e sustentável. Se por um lado os governos, seja municipal ou estadual, têm a responsabilidade de desenvolver políticas públicas que promovam mudanças positivas na vida das pessoas, por outro, o cidadão precisa estar organizado e reivindicar essa participação. Afinal, a intervenção do cidadão nos acontecimentos e deliberações da gestão pública torna-se essencial para fortalecer a democracia. (LOYOLA, 2019).

Como formas de participação, Loyola cita o Colab, uma espécie de rede social que permite à população relatar problemas e participar de consultas. Cabe destacar que o canal é restrito, utilizado por uma baixa percentagem da população. Em Pelotas, por exemplo, são cerca de 6,5 mil usuários, em uma cidade de 340 mil habitantes⁵⁹, e as consultas são sobre temas escolhidos pela Prefeitura, limitando o escopo da participação.

Em relação às metas da Comunitas, percebe-se que são ambiciosas. Segundo a apresentação na Cartilha do programa JDS, ela é formada por um grupo de empresários que creem que podem colaborar para

a superação dos problemas de ordem econômica e social do Brasil [...] aportando conhecimento especializado e ferramentas de gestão que podem garantir maior eficiência ao setor público e, assim, colaborar decisivamente com o desenvolvimento social do País (COMUNITAS, 2017a).

Exemplificando a amplitude da atuação da Comunitas, indicamos que a entidade, em 2019, além das reuniões locais nos municípios e estados onde atua, realizou encontros diretamente com o Poder Executivo federal com o objetivo de

⁵⁹ Dados populacionais coletados pelo IBGE. Os dados dos usuários do Colab podem ser encontrados em diversas notícias da Comunitas e da Prefeitura de Pelotas: <<http://www.pelotas.rs.gov.br/noticia/colabre-soluciona-92-das-demandas-encaminhadas>>. Acesso: 1 de março de 2020.

incentivar a reforma da previdência⁶⁰ aprovada pelo governo do presidente Jair Bolsonaro (PSL). Se não foi vitoriosa em inserir os estados automaticamente na reforma, objetivo principal dos encontros ocorridos com o governo federal, foi exitosa na coalizão de governadores que deu apoio ao projeto da presidência. E, posteriormente, estes mesmos governos, como o do RS e de SP, vêm alcançando o objetivo do ajuste fiscal no âmbito das suas unidades federativas.



Figura 4 – Fotografia de encontro realizado pela Comunitas, em 2019, junto ao governo federal, com o objetivo de impulsionar medidas de ajuste fiscal, tendo como foco o apoio à reforma da Previdência do governo Jair Bolsonaro. Foto: Comunitas

Compreende também a atuação da OSCIP o desenvolvimento de um polo de formação de lideranças, através de cursos realizados tanto no Brasil como nos Estados Unidos, que serão melhor explicitados em posterior subtítulo. Cumpre salientar, por ora, que essa estratégia mobiliza uma rede internacional de políticos, filantropos e pesquisadores alinhados a uma concepção de gestão pública similar, que expressa que o empresariado deve cumprir um papel preponderante nas decisões políticas – tal qual ocorria no Programa Comunidade Solidária. Além disso, através de

⁶⁰ A Reforma da Previdência, enviada pelo governo federal através da Proposta de Emenda à Constituição 6/2019, é um projeto de supressão de direitos assistenciais e previdenciários da população. Além disso, coloca como norte a proposta de capitalização da previdência.

encontros e eventos, a Comunitas coloca o setor privado, predominantemente aquele que a financia, em diálogo com as lideranças políticas com as quais tem parceria, possibilitando uma troca direta de experiências e ideias que os unam em torno de programas nos municípios e estados. Há, portanto, a formação de mais um espaço de interação entre esse grupo, além das reuniões locais. Para melhorar compreender um dos motivos pelos quais a Comunitas alça uma grande capacidade de articulação, descrevemos abaixo os perfis das lideranças da entidade e quais são seus financiadores.

4.2. Comunitas: lideranças

A Comunitas possui uma equipe de profissionais envolvidos no gerenciamento dos projetos e das pesquisas da Organização, consultoria jurídica, articulação de redes, análise e assessoria de comunicação e relações públicas, análise e gerenciamento de conhecimento e de finanças. Na representação formal da entidade, conforme as informações da consulta ao CNPJ, destacam-se Eduardo Gouvêa Vieira (presidente) Regina Célia Vasconcelos Esteves (administradora) e Maria Cintra Gordinho (diretora). Um pequeno perfil deles será apresentado abaixo.

O engenheiro e empresário Eduardo Gouvêa Vieira, além de presidente da Comunitas, tem uma longa trajetória de direção em entidades de representação do empresariado e de setores da indústria petroquímica, o qual sua família tem ligação. Ele é presidente da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Fierj), desde 1995, e do Serviço Social da Indústria (Sesi) desde fevereiro de 2019, após indicação do Ministro da Economia do governo de Jair Bolsonaro, Paulo Guedes. Foi nomeado para o Conselho de Administração do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) durante o segundo mandato de FHC, em 1998. Em 1999, entrou como membro do Comunidade Solidária. No mesmo ano, na recém criada Organização Nacional da Indústria do Petróleo (Onip), tornou-se presidente do conselho deliberativo. Já presidiu também o conselho regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Conselho Deliberativo do Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae), a Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUM) (FGV, s/d). Defensor das privatizações, participou “ativamente no processo de privatização das empresas petroquímicas brasileiras, localizadas no Rio Grande do Sul e São Paulo, bem como, através da Gouvêa Vieira Invest, das empresas de química inorgânica e princípios

ativos, em Camaçari, Bahia” (SESI, s/d). É diretor-presidente da Gouvêa Vieira Invest (ex Parnaso Empreendimentos e Participações), presidente do Conselho Consultivo da SBM Offshore Brasil S/A, desde 2014, fundador e presidente do Conselho de Administração da QGN – Carbonor (Grupo Church & Dwight). Sua família foi uma das fundadoras do grupo Ipiranga, do ramo de combustíveis. Apesar de Vieira constar como presidente no CNPJ, no site da Comunitas, seção “Equipe”, não há menção a seu nome, e quem aparece como “diretora-presidente” é Regina Célia Vasconcelos Esteves.

Regina Esteves é graduada em Administração de Empresas e tem mestrado em Administração Universitária, realizado em Chicago. Nos Estados Unidos, estagiou na The Paul University, a maior universidade católica do país. De 1992 a 1996, foi Pró-reitora Comunitária e Pró-reitora Financeira na Universidade São Marcos, em São Paulo (SP). Em 1995, foi convidada a participar do governo FHC, logo no primeiro ano do mandato (RESPONSABILIDADE SOCIAL, s/d; VEJA, 2019). De 1996 a 1997, passa a ser diretora de Projetos Especiais do Gabinete do então Ministro da Educação, Paulo Renato Souza. De 1996 a 2002, atua junto ao Conselho da Comunidade Solidária, na Presidência da República. Participou da primeira reunião do Comunidade Solidária, e foi convidada por Ruth Cardoso para encabeçar o programa Alfabetização Solidária (Alfasol)⁶¹. O AlfaSol existe ainda hoje e tem o banqueiro Manoel Felix Cintra Neto como presidente, além de Regina Esteves como “administradora” no CNPJ. Esteves também preside, desde 2009, o Centro Ruth Cardoso, o qual se define como um *think and do tank*⁶². Além disso, participa de alguns conselhos em empresas ou entidades de representação empresariais, como Conselho de Administração do Grupo Marista, Conselho Curador Fundação Escola de Comércio

⁶¹Segundo o site da AlfaSol, ela é uma OSCIP “que desenvolve ações que visam contribuir com a elevação da escolaridade e ampliar a oferta de Educação Profissional para jovens e adultos. A AlfaSol foi criada em 1996, por Ruth Cardoso, e faz parte da RedeSol, para designar a união das cinco instituições fundadas por valores e propósitos comuns”. A RedeSol, por sua vez, engloba a CapaSol, ArteSol, Comunitas, AlfaSol e UniSol. (ALFASOL, s/d). O programa de alfabetização tem na raiz o modelo de desenvolvimento de políticas pública para o combate ao analfabetismo do governo FHC. Esse modelo, seguindo os parâmetros da reforma gerencial, envolve tanto recursos públicos como de empresas para o desenvolvimento das metas e busca engajar parceiros na sociedade civil.

⁶² Na tradução literal, significa centros de “pensamento e ação”. Os think tanks, segundo o Think Tanks and Civil Societies Program (TTCSP), da University of Pennsylvania, são entidades de pesquisa para políticas públicas e engajamento, envolvendo análise e aconselhamento sobre questões domésticas e internacionais. O TTCSP faz um ranking anual dos think tanks, e o relatório não menciona os thinks-and-do tanks, porém, de acordo com Juliana Hauck (2015, p. 50), em sua dissertação em Ciência Política na UFMG, eles estariam também focados em serem executores de políticas.

Álvares Penteado (Fecap), Conselho Social da Federação da Indústrias de São Paulo (FIESP), Conselho de Educação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Conselho Deliberativo do Guia Exame de Sustentabilidade.

Margarida Maria Cintra Gordinho é escritora e cientista social. Sua origem familiar está ligada a empresários que, desde o fim do século XIX, possuem grande influência em São Paulo, especialmente na cidade de Jundiaí. A família fundou a Empresa Elétrica Bragantina, que existe desde 1903 e a Gordinho Braune Indústrias de Papel, em 1915 e, em 1955, criou a Fundação Antonio Antonieta, dedicada à filantropia. Margarida foi aluna de Ruth Cardoso, trabalhou com ela no Programa Comunidade Solidária e escreveu sua biografia, lançada em 2009, chamada *O livro de Ruth*.

Com essa pequena descrição dos perfis, nota-se que os nomes que encabeçam a Comunitas possuem todos envolvimento com Ruth Cardoso e com o Comunidade Solidária. Certamente esse é um dos motivos que a maior parte das parcerias são realizadas em governos do PSDB e que seus “pontos de acesso” às instâncias governamentais se dêem no âmbito de gestões liberais.

Outro elemento importante é que, com exceção de Regina, as outras duas representações possuem uma ligação familiar com o alto empresariado, já que as trajetórias familiares demonstram uma longa tradição de atuação empresarial. No caso de Vieira, há também uma extensa dedicação à representação dos interesses do empresariado, conforme sua atuação em entidades ligadas a esses objetivos, como CNI, Sesi, Senai e Firjan – dedicação que, no caso de Esteves, está mais ligada aos conselhos ligados às políticas sociais e de educação. Nesse sentido, parece evidente que a Comunitas reflita uma posição liberal e concepções de difusão do fortalecimento do setor privado. Do mesmo modo, percebe-se que, além da ligação com uma elite empresarial, há também um acúmulo considerável no que se refere a parcerias políticas, já que todos atuaram/atua em espaços de diálogo e contato direto com representantes formais da política. Assim, a entidade tem maior legitimidade e permeabilidade nestes espaços, o que permite que, por exemplo, hoje a Comunitas consiga realizar diálogos em todas as esferas do Executivo – municipal, estadual e federal. Mas não são somente os representantes formais da Comunitas que alavancam essa grande permeabilidade do Estado. Também englobam a OSCIP o alto escalão do empresariado que, historicamente, sempre possuiu recursos e poder

para incidir sobre as decisões de relevância pública. A seguir, são pontuados quem são estes empresários.

4.3. A Comunitas: financiadores

Em relação aos empresários que constam como apoiadores e financiadores dos projetos da Comunitas, encontram-se, no programa Juntos, como já mencionado: Elie Horn (Cyrella), José Roberto Marinho (Grupo Globo), José Eduardo Queiroz (Mattos Filho), Jorge Gerdau (Grupo Gerdau), José Ermínio Moraes Neto (Votorantin), Rubens Ometto (Cosan), Solange Ribeiro (Neoenergia) Ricardo Villela Marino (Itaú) e Carlos Jereissati Filho (Rede Iguatemi), este último o “padrinho” da cidade de Pelotas durante a gestão de Eduardo Leite. Apesar destas serem as empresas citadas no núcleo de governança, também constam como parceiras do programa Juntos: Ipiranga, Ultragaz; Raizen; Moove; VLI; Usiminas; Alphaville; Ultracargo; Estácio; Pintos; Comgas; Tegra Incorporadora; Engie; Grande Moinho Cearense; Viana & Moura construtora; Open Society Foudations; Ambev e Extrafarma. Nota-se, portanto, que a grande maioria são empresas ligadas ao setor de energia e de construção.

São grande empresas, incluindo algumas das que figuram sempre no ranqueamento das mais lucrativas do país, que estão ligadas à Comunitas. Dessa forma, ao analisar as notícias e os projetos da entidade, observa-se que o sucesso empresarial de seus membros é uma das justificativas, tanto dos empresários como dos gestores envolvidos nas parcerias, para a legitimidade da atuação da OSCIP.

A cooperação entre os empresários e as lideranças políticas emparceiradas com a Comunitas também ocorre em um âmbito externo à parceria nos Poderes Executivos, e pode ser observado no financiamento de campanhas de Eduardo Leite e de Paula Mascarenhas. Uma das empresas que investe na Comunitas como financiadora, o Itaú Unibanco, consta como doadora da campanha do candidato à prefeitura de Pelotas em 2012. Já na campanha para o governo do RS, a família Jereissati, dona da holding Iguatemi, doou cerca de R\$200 mil⁶³ à campanha. Elie Horn, da Cyrella, doou R\$70 mil. Paula Mascarenhas, por sua vez, recebeu R\$150 mil de Carlos Jereissati, maior doação à campanha em 2016. Se o financiamento de campanha pode parecer externo à atuação da Comunitas, os empresários e as

⁶³ Destes, R\$ 100 mil foram doados por Carlos Jereissati, o “padrinho” da cidade de Pelotas nos primeiros projetos da Comunitas. Foi a maior doação de pessoa física da campanha. Os outros R\$ 100 mil por Renata Jereissati e Pedro Jereissati, da mesma família.

lideranças políticas são constantemente colocados em contato pela OSCIP através de encontros e cursos, estratégia que será explicitada no próximo item.

4.4. Comunitas, formação de lideranças e articulação internacional

A Comunitas desenvolve um polo de formação de lideranças políticas e de articulação entre o empresariado e os políticos com os quais tem parceria. Ela foi a criadora, em 2008, de um evento denominado Encontro de Líderes, do qual Eduardo Leite participou, pelo menos, das edições de 2015, 2017 e 2018. Segundo a Comunitas. Já Paula Mascarenhas participou também do Encontro em 2018 e em 2019. Através de busca no site da Comunitas, é possível encontrar os temas de cada encontro⁶⁴, que geralmente dizem respeito ao papel da empresa na gestão pública, às parcerias público-privadas e a novos modelos de governança. Participam destes eventos os empresários que são financiadores da entidade⁶⁵ e prefeitos, governadores e secretários das cidades e unidades federativas que possuem parceria com a Comunitas. Outros políticos costumam ser convidados a palestrar, como Fernando Henrique Cardoso e Marina Silva, além de pesquisadores da Universidade de Columbia, Harvard e outras universidades parceiras.

⁶⁴ Anos: 2008: “O Papel da Empresa na Sociedade e o Papel do CEO como Líder das Ações Sociais”; 2009: “O Papel das Empresas na Melhoria da Gestão Pública”; 2010: “Estratégia coordenada e de longo prazo para melhoria do setor público”; 2011: “A Agenda de Desenvolvimento Sustentável para o País”; 2012: “Parcerias público-privadas: possibilidades de coalizão entre empresas pelo desenvolvimento sustentável do país”; 2013: “Novos modelos de governança – Setor público e privado na construção do Brasil do Futuro”; 2014: “Gestão pública e governança compartilhada na busca por serviços públicos de qualidade”; 2015: “Os desafios do Brasil para as próximas décadas”; 2016: “Competitividade e planejamento de longo prazo nas cidades; e inovação e engajamento da sociedade na gestão pública”; 2017: “Inovação em Governo e Parceria Público-Privada” e “Governança Compartilhada”; 2018: “Superação dos desafios socioeconômicos do país”; 2019: “Juntos por uma Nova Governança Urbana”. Disponível em: <<http://www.comunitas.org/portal/encontro-de-lideres/>>. Acesso: 29 de fevereiro de 2020.

⁶⁵ A primeira notícia sobre os encontros, no site da Comunitas, é sobre a sétima edição, de 2014. Desta, participaram na abertura os “empresários líderes da Comunitas – José Roberto Marinho (Grupo Globo), Carlos Jereissati Filho (Grupo Iguatemi), Pedro Paulo Diniz (Península), Antonio Ermírio de Moraes Neto (Vox Capital) e Rubens Ometto Silveira Mello (Cosan, Raizen e Comgás)”. Do evento, também integraram as mesas o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, os empresários Jorge Gerdau, Ricardo Villela Marino (Unibando Itaú) e o consultor Vicente Falconi, além dos então prefeitos de Campinas, Santos e Curitiba. Disponível em: <<http://www.comunitas.org/portal/comunitas-reune-empresarios-e-prefeitos-em-7o-encontro-de-lideres/>>. Acesso: 29 de fevereiro de 2020.



Figura 5 – Fotografia de Paula Mascarenhas, Fernando Henrique Cardoso e Eduardo Leite durante 10º Encontro de Líderes, de 2017. Foto: divulgação.

Segundo a OSCIP, o Encontro de Líderes é um

o Encontro de Líderes é realizado anualmente, desde 2008, como uma plataforma de mobilização entre grandes líderes empresariais brasileiros, para reflexão sobre seu papel no desenvolvimento do país. Este fórum exclusivo visa discutir projetos e tendências de investimento social corporativo, com foco no fortalecimento do papel das empresas nessa área. Também é objetivo articular os principais tomadores de decisões sobre as ações sociais empreendidas por grandes empresas e promover a discussão de ações estratégicas para o desenvolvimento socioambiental sustentável do País. São discutidos temas como gestão pública, governança compartilhada, parcerias público-privadas e o papel do investimento social corporativo no fortalecimento de políticas públicas. Além disso, o encontro é focado na construção de uma agenda positiva de desenvolvimento para o país e a melhoria da qualidade de vida nas cidades por meio do envolvimento e responsabilização dos diferentes setores da sociedade (COMUNITAS, s/d)⁶⁶. (COMUNITAS, s/d)

Importante ressaltar que estes eventos promovem a articulação dos políticos junto ao empresariado, tanto nas palestras e mesas do evento como em reuniões sociais. No encontro ocorrido em 2018, por exemplo, um dos jantares do evento, o

⁶⁶ Disponível em <<http://www.comunitas.org/portal/encontro-de-lideres/>> Acesso: 27 de abril de 2019.

“jantar de líderes” ocorreu na Casa Jereissatti⁶⁷. Assim, além do próprio espaço de formação nas palestras do evento, há interações mais informais, o que pressupõe uma tentativa de articular relações próximas entre os financiadores da Comunitas, os parceiros internacionais e os políticos com os quais a entidade se emparceira.

Os encontros também costumam ter parceiros internacionais na execução. No 11º Encontro de Líderes, por exemplo, o *Centre for Public Impact*⁶⁸ foi um dos apoiadores, reforçando a articulação internacional da Comunitas e o alinhamento das estratégias existentes nos Estados Unidos que, da mesma forma que a entidade brasileira, visam criar mudanças na maneira de conduzir a gestão pública através de parcerias com fundações privadas de grandes corporações.



Figura 6 – Fotografia de mesa do 11º Encontro de Líderes, de 2018, com Eduardo Leite, à época recém eleito governador do RS; o vice-governador eleito em São Paulo, Rodrigo Garcia; o prefeito de São Paulo (SP), Bruno Covas; o prefeito de Campinas (SP), Jonas Donizette. Foto: Marcos Estrella

⁶⁷ O jantar de líderes foi destacado em notícia veiculada pela Prefeitura de Pelotas: <<http://www.pelotas.com.br/noticia/prefeita-e-destaque-no-11o-encontro-de-lideres-em-sao-paulo>>. Acesso: 16 de fevereiro de 2020.

⁶⁸ Organização sem fins lucrativos pertencente ao Grupo Boston de Consultoria empresarial, o qual tem escritórios no Brasil. O Centre Public for Impact tem como um de seus parceiros o ex-prefeito de Nova Iorque, empresário e filantropo Michael Bloomberg, o qual também é convidado para palestrar em outros eventos organizados pela Comunitas e também possui uma fundação própria, a Bloomberg Philanthropies, que entre outras ações, desenvolve competições de políticas públicas inovadoras para municípios da América Latina. As cidades que são parceiras em programas da Comunitas, incluindo Pelotas, concorreram a estes prêmios em 2015: <http://www.comunitas.org/portal/cidades-do-juntos-participam-da-competicao-do-mayors-challenge/>.



Figura 7 – Fotografia do 11º Encontro de Líderes, da mesa da qual participou a prefeita de Pelotas, Paula Mascarenhas, junto a Firmino Filho, Prefeito de Teresina (PI); Raquel Lyra, Prefeita de Caruaru (PE); Romeu Zema, à época recém eleito governador de Minas Gerais; e Ronaldo Caiado, eleito governador de Goiás; o professor da Universidade de Columbia, William Eimicke e o cientista político Fernando Schüller, moderador da conversa. Foto: Marco Estrella.

Novamente, é possível perceber que a interação configura um processo de interação socioestatal que configura-se como um dos pontos de acesso do empresariado em relação ao Estado.

Se o Encontro de Líderes já coloca em contato as lideranças políticas, empresariado nacional e internacional e pesquisadores de universidades estrangeiras, a circulação internacional dos políticos com os quais a *Comunitas* têm relação é ainda mais consolidada através dos cursos patrocinados pela OSCIP. A *Comunitas* frequentemente concede bolsas ou cobre os custos para que lideranças políticas realizem cursos no exterior, especialmente nos Estados Unidos, onde a prática de filantropia empresarial é mais ampla e serve como referência para empresários brasileiros. Como observa Silva,

[...] tanto em reportagens quanto em conversas com interlocutores, os EUA figuram continuamente como referência prioritária na área. Isso faz com que organizações se aliem, profissionais troquem expertise e *know how* e, ainda,

redes transnacionais sejam tecidas para desenvolver, fortificar e mesmo legitimar práticas de filantropia e gestão (SILVA, 2017, p. 52).

É o que pode ser observado nas referências da Comunitas, que busca formar políticos e empresários nos EUA e também comparar os investimentos sociais privados do Brasil com referência naquele país, como se pode perceber em notícias no portal da entidade e na metodologia da pesquisa BISC, que compara os “padrões de *benchmarking* quantitativo das empresas parceiras comparados com os padrões de empresas dos EUA” (BISC, 2018, p. 8).

Esse cursos podem ser observados como forma de cooperação entre o empresariado e os governantes, em que há uma troca e um benefício tanto aos políticos que realizam parcerias com a OSCIP como ao empresariado que articula, junto a eles, maneiras de inserção das suas demandas e concepções políticas nas gestões. O ganho aos políticos é ressaltado pela Comunitas em matéria sobre curso realizado em parceria com a Universidade de Columbia, em julho 2018, do qual participaram prefeitos e servidores das cidades parceiras do JDS, incluindo Paula Mascarenhas, prefeita de Pelotas. Intitulado “Acelerando o crescimento nas cidades brasileiras”, este curso foi realizado em parceria com o Columbia Global Centers e a School of International Public Affairs, da Universidade de Columbia. A Comunitas assim o denomina:

Desenhado em parceria com a Columbia Global Centers | Rio de Janeiro e a School of International and Public Affairs (SIPA), de Columbia, o curso é uma iniciativa inédita que oferece aos prefeitos brasileiros, além de diversas lideranças públicas, privadas e especialistas da gestão pública, ferramentas necessárias para solução de problemas e aprimoramento de resultados. Com foco em liderança, inovação e governança, o treinamento aborda temas como parcerias inovadoras, ética pública, desenvolvimento da força de trabalho, cidades inteligentes, democracia digital e sustentabilidade (COMUNITAS, 2018a).

As aulas do curso foram ministradas por pesquisadores da Columbia, como William Eimicke, professor da Universidade que também atuou como consultor de diversas organizações privadas e governamentais, como na gestão de Michael Bloomberg⁶⁹ na prefeitura de Nova Iorque. Durante o período do evento, também

⁶⁹ Michael Bloomberg é a oitava pessoa mais rica do mundo. Enquanto prefeito de Nova Iorque, Bloomberg financiou projetos com recursos da fortuna que acumula enquanto empresário. De acordo com reportagem veiculada pelo New York Times, ele utilizou US\$650 milhões em recursos próprios durante o mandato. A matéria destaca que “se em outros tempos, a cidade pagava o prefeito; o senhor Bloomberg pagou para ser prefeito”. Disponível em <https://www.nytimes.com/2013/12/30/nyregion/cost-of-being-mayor-650-million-if-hes->

foram realizadas visitas à organizações relacionadas às parcerias público-privadas, incluindo a Bloomberg Philanthropies, fundação criada por Michael Bloomberg.

A respeito da importância do curso para a gestão governamental, Paula Mascarenhas, em matéria⁷⁰ veiculada pela Comunitas, afirmou:

É fundamental ter capacidade de liderança e de criação de redes com os vários segmentos da sociedade. Além disso, o planejamento, a austeridade fiscal e o controle interno são, também, elementos importantes para um bom gestor.

Em Columbia nós pudemos trabalhar componentes da liderança, ouvir palestras que reforçaram essa ideia de que o governo precisa, cada vez mais, estabelecer redes para se comunicar. É preciso agregar parceiros externos ao governo tais como entes privados, segmentos da sociedade civil e do terceiro setor.

A perfeita evidência, portanto, a estratégia de fortalecimento da liderança e também a chamada “gestão em rede”, a qual Goldsmith e Eggs (2006, p. 101) indicam como uma forma de flexibilização do governo a partir de alianças com a iniciativa privada. Goldsmith, que foi vice-prefeito na gestão de Bloomberg, além de ter sido prefeito de Indianápolis, atualmente é diretor para inovação de Harvard e foi um dos palestrantes do curso. Com frequência consta como interlocutor nos cursos da Comunitas.

Em relação à repercussão deste evento, uma notícia veiculada na Revista Exame intitulada “Políticos brasileiros vão à escola em Nova York”⁷¹, ilustra como a estratégia de circulação internacional pode reverberar positivamente no contexto político. Publicada em momento pré-eleitoral, a reportagem evidencia que, se as

rich.html?pagewanted=1&r=0&ref=general&src=me>. Acesso: 18 de fevereiro de 2020. Atualmente, ele vem sendo manchete em diversos jornais renomados, como o The Guardian, por ter levado a cabo um dos programas “anticrime” considerados mais discriminatórios na história da cidade. Disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/feb/18/michael-bloomberg-civil-rights-record-is-atrocious>. Acesso: 18 de fevereiro de 2020.

Ainda sobre Bloomberg, em recente artigo, o cientista político Rob Reich, uma das referências utilizadas nesta dissertação, escreveu artigo em que analisa a candidatura e o aparato desenvolvido por Bloomberg em sua campanha às prévias presidenciais do Partido Democrata como um “atentado sobre à democracia” e uma tentativa da oligarquia comprar a presidência. O pesquisador cita como um dos principais problemas o evidente nexos entre riqueza e poder, na medida em que há uma corrida desproporcional entre aqueles que não são bilionários. Até o momento [fevereiro de 2020], diz Reich, Bloomberg já gastou U\$380 mil em propaganda para a campanha. Disponível em: <<https://www.truthdig.com/articles/robert-reich-bloomberg-wants-to-buy-our-democracy/>>. Acesso: 18 de fevereiro de 2020.

⁷⁰ Disponível em: <<http://www.comunitas.org/portal/bate-bola-prefeitos-brasileiros-abordam-curso-oferecido-pela-comunitas-em-ny/>>. Acesso: 2 de março de 2020.

⁷¹ Disponível em <<https://exame.abril.com.br/revista-exame/politicos-na-escola/>>. Acesso: 15 de maio de 2020.

eleições eram desanimadoras pela “falta de preparo das lideranças políticas”, “fora do circo eleitoral, há sinais de gente disposta a estudar e se preparar para ajudar a tornar o Estado mais eficiente” (EXAME, 2018). Também salienta que:

Se o curso em Nova York fosse uma política pública, seria possível dizer que a iniciativa já trouxe resultados para o cidadão — e a um custo-benefício invejável em meio à gastança típica da máquina pública. A semana de aulas custou 5.500 dólares por estudante, arcados pela Comunitas com recursos de doadores privados.

CAPA | ELEIÇÕES



FOTO DA CLASSE

O QUE É: em julho, uma comitiva de políticos foi à Universidade Colúmbia, em Nova York, estudar gestão pública. No currículo, aulas com especialistas americanos sobre desafios urbanos, como a alta criminalidade e mau uso de espaços públicos

QUEM FOI: na foto, da esquerda para a direita, em pé, José Clodoveu de Arruda Coelho Neto (PT), ex-prefeito de Sobral (CE); e os prefeitos Rodrigo Neves (PDT), de Niterói (RJ); Edvaldo Nogueira (PCdoB), de Aracaju (SE); Jonas Donizette (PSB), de Camocim (SP); Carlos Miranda (MDB), de Paraty (RJ); Miguel Coelho (PSB), de Petrópolis (RJ); Duarte Nogueira, de Ribeirão Preto (SP); sentados, Fernando Filho (PSDB), de Teresina (PI); Renato Sene (PRB), de Francisco Monte (SP); Paula Mascarenhas (PSDB), de Pelotas (RS); Raquel Lyra (PSDB), de Caruaru (PE)

POLÍTICOS NA ESCOLA

Em meio a uma eleição de candidatos mal preparados, um grupo de prefeitos foi à Universidade Colúmbia, em Nova York, estudar gestão pública, um tema que engatinha no Brasil

LEO BRANCO, DE NOVA YORK

A DISPUTA À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA EM 2018 TEM DADO MOTIVOS PARA O DESÂNIMO com a falta de preparo das lideranças políticas brasileiras. Mas, fora do circo eleitoral, há sinais de gente disposta a estudar e se preparar para ajudar a tornar o Estado mais eficiente. Exemplo disso foi a viagem de uma comitiva de prefeitos, servidores públicos e empresários que, em julho, passou por um curso de gestão pública na Universidade Colúmbia, em Nova York. Patrocinado pela ONG paulistana Comunitas, que em 2012 criou o programa Juntos, dedicado a montar projetos inovadores em prefeituras, o grupo foi formado por prefeitos de cidades como Campinas, no interior paulista, e Teresina, capital do Piauí. Estavam também na turma nomes da elite empresarial brasileira, como Elie Horn, fundador da construtora Cyrela, e Carlos Jeriassati Filho, presidente do grupo de shopping centers Iguatemi. Na condição de mentores do Juntos, eles foram abrir a cabeça para problemas comuns ao dia a dia de seus negócios.

Em cinco dias de aulas, acompanhadas por EXAME, a turma trouxe experiências com altos funcionários públicos de metrópoles americanas sobre como resolver desafios urbanos como criminalidade e mau uso de espaços públicos. Focado em estudos de caso, o curso lembrou um treinamento de executivos do setor privado. Numa aula, os alunos viram como a prefeitura de Memphis, uma das cidades mais violentas dos Estados Unidos, está reduzindo a criminalidade ao ensinar a jovens negros de famílias carentes os fundamentos da música soul criada lá nos anos 60. Ainda no quesito segurança, uma demanda dos prefeitos brasileiros diante do tamanho do problema em suas cidades, o grupo visitou o Comptat, banco de dados da polícia de Nova York cujo mapeamento das áreas barreadas foi essencial para direcionar esforços policiais — e reduzir o crime a taxas mínimas históricas. Em outra sessão, os prefeitos saíram pelo campus da universidade, bióquino e caveia à mão, para anotar a movimentação de pedestres. O motivo? Analisar obstáculos aos transeuntes, como a aglomeração na portaria e a falta de sombra no pátio central da universidade — um suplicio no calor do verão nova-iorquino — para, depois, ver como algumas cidades facilitam a vida de quem anda a pé. Para além dos exercícios que mais pareciam um passeio na metrópole, os alunos conheceram a lógica por trás da Central Park Conservancy, ONG que administra o parque mais famoso do mundo. Desde os anos 80, a ONG já captou mais de 800 milhões de dólares de doadores privados para o Central Park e outros parques locais — hoje ela paga o salário de jardineiros e vigilantes desses espaços públicos.

Na agenda, deu tempo ainda de a turma ver como autoridades americanas lidam com denúncias de corrupção estatal — uma das aulas

Figura 8 – Arquivo de detalhe da matéria da Revista Exame, que destacou curso realizado pela Comunitas. Fonte: Comunitas

O custo, aparentemente baixo para a organização, pode ser uma limitação para outros tipos de organizações, evidenciando que a qualificação em instituições renomadas é, evidentemente, ligada ao poder financeiro. E, por conseguinte, se os diplomas e certificados internacionais são trunfos na vida política, os diferentes tipos de entidades da sociedade civil não competem da mesma forma no acesso a esse tipo de qualificação.

A matéria pontua também que a inspiração para estes cursos, financiados pela Comunitas, vinha de semelhante iniciativa realizada pelo ex-prefeito de Nova Iorque, multimilionário, filantropo e aspirante às primárias dos candidatos à presidência dos Estados Unidos pelo Partido Democratas, Michael Bloomberg. Entre as comparações sobre as formações de gestores estadunidenses e brasileiros, trazidas na matéria da Exame, está o fato de que,

Ao contrário da formação da alta gestão na iniciativa privada, cujo campo teórico cresceu no início do século 20 com livros como os do guru austríaco Peter Drucker, e hoje é um mercado que movimenta por ano 15 bilhões de dólares só nos Estados Unidos, a formação continuada para a elite do serviço público ainda engatinha.

É possível observar que há uma contraposição entre a formação sólida da iniciativa privada e a baixa formação da “elite” do serviço público. Como mencionado ao longo dos capítulos 2 e 3, estabelecer uma contraposição entre o público inoperante e o privado exitoso configura uma articulação discursiva dos preceitos neoliberais e da concepção gerencial da política.

Sobre a estratégia de circulação internacional, cabe ainda destacar os estudos do cientista político Ernerto Seidl, que a percebe como “um trunfo clássico entre as estratégias de consagração social das frações sociais mais abastadas” (SEIDL, 2013, p. 194) e um dos aspectos de recomposição do espaço do poder no Brasil. Assim, os diplomas e atestados dos cursos realizados em universidades de prestígio agregam, no caso dos representantes políticos, componentes que os legitimam enquanto capazes de ocupar aquele espaço que ocupam.

Outros investimentos que a Comunitas destaca como eixos de fortalecimento de lideranças são as bolsas para a pós-graduação Master em Liderança e Gestão Pública, do Centro de Liderança Pública (MLG) e para o mestrado em Gestão Pública da Universidade de Columbia (EUA). Sobre o MLG, cabe pontuar que é uma entidade sem fins lucrativos cujo conselho conta tanto com pesquisadores como por empresários do Santander, Pão de Açúcar e Itaú. São empresas como Gerdau, Itaú e Votorantim que mantêm a organização, a qual se apresenta como um “grupo seletivo de líderes” (CLP, s/d). No site do MLG, há uma seção sobre as causas que apoiam, como a Reforma da Previdência. Assim, nota-se que além de ter uma afinidade com a Comunitas, por ser encabeçado por empresas que também financiam a OSCIP, o

MLG está alinhado ideologicamente às pautas de ajuste fiscal que a Comunitas encabeça.

Em relação ao Mestrado em Gestão Pública na Columbia, a Comunitas destaca que a Universidade é sua parceira desde 2015 na execução deste programa, que “é altamente seletivo e conta com cerca de 25 servidores brasileiros por turma”⁷². Estes alunos, afirma a OSCIP, contam “com a expertise de profissionais de renome internacional na área de gestão pública como Jeffrey Sachs, Steven Cohen e William B. Eimicke”⁷³ (COMUNITAS, 2017). Novamente, percebe-se a valoração do conhecimento obtido junto aos pesquisadores estrangeiros e que, se a Comunitas tem acesso às instâncias políticas para participar da configuração da agenda nestes espaços, isso também pode ser fortalecido pelos elementos que tem a oferecer em troca.

Como parte da programação dos cursos de formação da Comunitas nos Estados Unidos, ainda, há concomitantemente a articulação com organismos multilaterais neste eventos. Encontros com o Banco Mundial, em 2019, integraram a agenda de políticos que estavam em Washington para o curso *International Program for Public Leaders*, realizado em parceria entre a Comunitas, a *Leadership Academy for Development* (LAD), da Universidade de Stanford, e a Escola Johns Hopkins de Estudos Internacionais Avançados. Eduardo Leite, que era um dos participantes, reuniu-se com o Banco Mundial, em julho de 2019, já como governador do RS, para solicitar linhas de crédito, em encontro articulado pela OSCIP. A articulação se deu no momento em que ele estava em negociação, junto ao governo Bolsonaro, para a adesão ao programa de Recuperação Fiscal, o qual posterga a dívida do estado do RS com a União. Embora na dissertação o foco não seja o governo do estado gaúcho, vale salientar que a agenda de Leite enquanto governador, conforme analisado em artigo anterior (COLL, 2019), vem combinando austeridade, redução dos serviços públicos e de direitos sociais e achatamento de salários em nome da contração de novos empréstimos, seguindo as receitas dos órgãos multilaterais. E isso, tudo, conforme Eduardo Leite afirmou em seu discurso de posse como governador, em 1º de janeiro, “exige sacrifícios coletivos”. Para Wendy Brown, a evocação do “sacrifício

⁷² Disponível em <<https://wiki.redejuntos.org.br/busca/boas-praticas-fortalecimento-de-liderancas>>. Acesso: 2 de março de 2020.

⁷³ Disponível em: <<http://www.comunitas.org/porta/investimento-no-desenvolvimento-dos-gestores-publicos/>>. Acesso: 29 de fevereiro de 2020.

coletivo” é rotineiramente solicitada pelos chefes de estado. O contexto da austeridade, nesse sentido, exige o “compartilhamento sacrifício” e pode implicar “perdas súbitas de emprego, folgas ou cortes nos salários, benefícios e pensões, ou pode envolver sofrimento dos continuados efeitos da estagnação, deflação cambial, crises de crédito, liquidez” (BROWN, 2015, p. 210-211). A “cidadania sacrificial”, conforme afirma, ainda, pode incluir qualquer coisa que seja considerada um requisito e imperativo da economia.

Em relação à estratégia⁷⁴ de unir a formação com visitas aos bancos, nota-se uma relação com o que indicam Yves Dezalay e Bryant Garth sobre “técnico-políticos”. Estes, para os autores, “tendem a falar as mesmas línguas, tanto técnica como lingüisticamente, e a circular com relativa facilidade entre diferentes países e bancos multilaterais, organizações não-governamentais, escritórios de advocacia e centros de pesquisa que assessoram a administração pública” (DEZALAY e GARTH, 2000, p.164), algo que também é característico do sistema neoliberal. Dessa forma, existe uma

[...] estratégia internacional, que se refere à forma pela qual os indivíduos usam capital internacional, títulos universitários, conhecimento técnico, contatos, recursos, prestígio e legitimidade obtida no exterior para construir suas carreiras em seus países natais (DEZALAY e GARTH, 2000, p. 164).

Além da articulação com o Banco Mundial, anteriormente houve, por exemplo, o contato com a Fundação Lemann⁷⁵, em outro encontro articulado pela OSCIP, em

⁷⁴ A repercussão desse tipo de estratégia pode ser notada pelo fato de que, no mês da viagem de Eduardo Leite para o curso e para os encontros articulados pela Comunitas, foi amplamente divulgado na imprensa local do RS o esforço de capacitação do governador. O site da Gaúcha, maior portal de notícias do estado, assinalou que o objetivo da viagem era “ampliar o repertório de soluções de políticas públicas”, com visitas de campo e estudos “para promover debate para implementação de ações”⁷⁴. No jornal O Sul, veículo também de expressão no RS, a reportagem sobre o curso nos Estados Unidos ressaltava que a intenção da viagem era “realizar um intercâmbio de experiências com especialistas de universidades renomadas no mundo inteiro”. Percebe-se, assim, que a circulação dessas experiências nos meios da grande mídia, com legitimidade jornalística, podem ocasionar impactos positivos sobre a opinião pública. Além disso, nesses cursos, como já vimos, é possibilitada a consolidação de redes de contatos.

⁷⁵ A Fundação Lemann é uma organização criada pelo segundo homem mais rico do Brasil, Jorge Paulo Lemann. O empresário, que graduou-se em Harvard, possui diversos programas de integração com centros acadêmicos estadunidenses. Ele também é membro do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) e possui parcerias com a Comunitas através da Fundação para a execução de políticas públicas na área da educação. Mais informações em: <<http://www.comunitas.org/portal/programa-juntos-e-a-fundacao-lemann-encaram-os-desafios-educacionais-das-cidades/>>. Acesso: 21 de agosto de 2019.

2017⁷⁶. Atualmente, a Fundação Lemann é parceira para políticas de educação no governo estadual conduzido por Leite⁷⁷.

A estratégia de realização ou co-realização de cursos e da concessão de bolsas a programas de pós-graduação internacionais, dessa maneira, demonstra ser uma forma de consolidação de uma rede internacional em torno das práticas de filantropia estratégica/investimento social corporativo desenvolvidas no Brasil e nos EUA. São ocasiões em que há um contato direto entre o setor privado, engajado na filantropia estratégica, e aqueles que são suas apostas políticas, possibilitando articulação entre ambos para parcerias no âmbito da gestão pública. Novamente, ressalta-se que são estratégias que possibilitam a configuração de encaixes em relação a agentes públicos, por conseguinte, a institucionalização da associação Comunitas nas instâncias com as quais tem relação.

Sobre a cooperação com filantropos e empresários dos Estados Unidos articulada pela Comunitas, destaca-se também a formulação de referenciais teóricos para a prática do investimento social corporativo. A publicação do livro *Social Value Investing: A Management Framework for Effective Partnerships*, do filantropo Howard Warren Buffet e do professor da Columbia William B. Eimicke, é um exemplo. O livro, lançado em 2018, destaca as parcerias entre setor privado, setor público e os filantropos como soluções para os principais problemas globais, dentre eles a desigualdade. São pontuadas estratégias para medir o sucesso de parcerias e ações para que qualquer CEO possa investir no campo. A Comunitas, na publicação, é colocada como exemplo de atuação no âmbito das melhorias do serviço público no Brasil. A entidade, em matéria⁷⁸ sobre o livro, destaca ter sido evidenciada como um “exemplo mundial de uma nova maneira de superar antigos desafios socioeconômicos da sociedade, por meio de uma governança compartilhada, que reúne o setor público,

⁷⁶ Eduardo Leite destacou este encontro, em seu perfil do facebook, apontando que participou de jantar na Fundação Lemann, na Universidade de Columbia e que “o Programa Juntos, da Comunitas, foi quem nos apresentou à Fundação Lemann, que nos ajudou a implementar a plataforma Khan Academy nas escolas municipais em Pelotas”. Disponível em: <https://www.facebook.com/efcleite/posts/1047163222050631/>. Acesso: 1º de março de 2020.

⁷⁷ De acordo com notícia veiculada pela assessoria do Palácio do Piratini, no âmbito das políticas para a educação, a gestão de Eduardo Leite vem buscando pensá-las junto a empresários da Fundação Lemann, do Itaú e do Instituto Natura. <<https://estado.rs.gov.br/governador-busca-apoio-de-organizacoes-do-terceiro-setor-para-politicas-publicas-na-educacao?fbclid=IwAR3QonwLaB-1KG0BrCXF-D5bk6CJ18-6SO0PJC77biUxdZvZBS92odkqNM>>. Acesso: 21 de agosto de 2019.

⁷⁸ Disponível em <<https://www.comunitas.org/juntos-e-exemplo-de-investimento-social-em-livro-produzido-por-filantropo-americano-em-parceria-com-professor-da-universidade-de-columbia/>>. Acesso: 5 de março de 2020.

iniciativa privada e a própria população” (COMUNITAS, 2018). Além disso, salienta o fato de ter sido a única brasileira a ser citada no material.

A interação entre os filantropos estadunidenses com a Comunitas, ainda, é reverberada em canais da imprensa brasileira, como já exemplificado anteriormente, repercutindo geralmente uma necessidade dos empresários brasileiros tomarem a experiência estadunidense como referencial para atuação. Ou, então, indicando as receitas dos megaempresários e filantropos para as melhorias na gestão pública. Em notícia⁷⁹ veiculada na revista Exame, intitulada “O que os políticos brasileiros podem aprender com Warren Buffet”, é realizada uma entrevista com Buffet em que ele cita a Comunitas como um exemplo de união entre empresários e prefeitos que “têm conseguido melhorar o desempenho de prefeituras no Brasil usando capital de origem privada para financiar projetos de inovação da máquina pública desenhados com participação da sociedade” (BUFFET, 2018). O empresário, ainda, pontua que o século XXI será feito de parcerias, e que Margareth Thatcher e Ronald Reagan, considerados os expoentes do neoliberalismo, estavam equivocados em querer privatizar tudo. “A solução não é acabar com o governo. Sem ele, haveria o caos. A solução é fazer o governo funcionar melhor com parcerias. O governo vai ser menor dessa maneira? Vai. Será mais eficiente? Acredito que sim” (BUFFET, 2018).

O alinhamento e a integração da Comunitas a essa rede internacional em torno da prática filantrópica também se observa no vocabulário e nas justificativas de ação da entidade. Um dos termos de relevância no repertório da OSCIP é o conceito de “sustentabilidade”, o qual ganha força nas estratégias de filantropia após o Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU), de 2000, e, posteriormente, com surgimento dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), também da ONU, em 2014. A adesão do empresariado brasileiro em torno dos ODS é um gancho para pensarmos também o conceito de governança filantrópica que, de forma simplificada, diz respeito à “capacidade governativa da filantropia” (SANTOS, 2017, p. 22). Importante salientar que a Comunitas, assim como diversas entidades e fundações de difusão da prática de filantropia estratégica ao redor do mundo, possui uma forte mobilização em torno destes objetivos, justificando sempre suas ações com a evocação das metas expressas nos ODS.

A diretora da Comunitas Patrícia Loyola, sobre a questão, destaca:

⁷⁹ Disponível em <<https://exame.abril.com.br/revista-exame/as-licoas-de-buffett-aos-politicos/>>. Acesso: 5 de março de 2020.

a Comunitas participa ativamente, como parte do Conselho Curador e Grupos de Trabalho da Plataforma de Filantropia ODS Brasil, uma iniciativa coordenada pelo PNUD, no qual diferentes organizações coadunam esforços para construir ações que respondam às demandas nacionais no que se refere ao desenvolvimento e implementação da Agenda 2030. (LOYOLA, 2019).

A governança filantrópica, nesse sentido, pode ser observada enquanto um fenômeno global e com práticas e concepções em sintonia, que geralmente coexistem com premissas neoliberais, como a minimização do Estado, para justificar suas ações. Em matéria sobre sua articulação internacional, a Comunitas afirma que o esforço em torno do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi o que levou à construção da iniciativa global SDG Philanthropy Platform (SDGPP), intensificando a participação de fundações e institutos com a agenda 2030. A SDG Platform, segundo a Comunitas, é “uma iniciativa global que conecta fundações filantrópicas a dados, conhecimento e redes de relacionamento, que permitem intensificar a colaboração, alavancar recursos e sustentar o impacto gerado por essas organizações para o desenvolvimento sustentável” (COMUNITAS, 2017).

Além disso, conforme já mencionado, a Comunitas participa de uma coalizão chamada Global Exchange, formada por setores corporativos de cinco continentes. Este grupo de organizações, aponta a OSCIP, apoia-se mutuamente para a atuação na área social.



Figura 9- Ilustração da articulação dos países da Rede da Global Exchange. Fonte: Comunitas

Outra articulação em que a Comunitas está inserida é o Chief Executives for Corporate Purpose (CECP), grupo estadunidense formado por empresários “que acreditam que a estratégia social de uma empresa determina o sucesso da mesma” (BRAVE GROUPS, s/d). A OSCIP destaca que é a única parceria da organização na América do Sul “e a união das duas entidades promove intercâmbio de experiências, pesquisas, estudos e ferramentas sobre o investimento social corporativo ao redor do mundo”⁸⁰. O CEPC reúne mais de 200 das maiores empresas do mundo, que totalizam aproximadamente US\$ 6,6 trilhões em receitas e US\$ 21,2 bilhões em investimento social.

Assim, como afirma Olmedo,

[...] novos filantropos e suas fundações têm se tornado atores políticos fundamentais não somente em atividades de provisão, mas também na concepção, promoção, e negociação de processos de políticas em todas as áreas e domínios da atividade humana, incluindo a reorganização e promulgação dos serviços públicos, ação cívica, e desenvolvimento comunitário (OLMEDO, 2013, p. 482-483).

⁸⁰ Disponível em <<http://www.comunitas.org/porta/o-bisc/>>. Acesso: 2 de março de 2020.

Diversas estratégias, como foi possível notar, fazem parte da articulação e da circulação internacional da Comunitas. Isso mostra que, se a entidade vem crescendo e desempenhando significativo papel na disseminação da filantropia estratégica e da governança compartilhada, não o faz isoladamente, mas como parte de uma ação do empresariado de forma mais ampla, global, que merece ser melhor observada.

5. Comunitas: parceria com o município de Pelotas

Em Pelotas, as parcerias com a Comunitas estabeleceram-se desde 2013, primeiro ano de gestão de Eduardo Leite como prefeito. Com o Termo de Parceria firmado em outubro daquele ano, instituiu-se o programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável (JDS), com foco no equilíbrio fiscal. A abertura das contas do município para a Comunitas, bem como o fornecimento de dados sigilosos⁸¹ e de servidores para a atuação da OSCIP na cidade foram algumas das condições firmadas no Termo. O custeio, por parte da Prefeitura, de passagens, hotel e diárias para os membros da Comunitas – e demais entidades envolvidas no projeto, também fazia parte da parceria. A análise de notícias e documentos sobre os programas e a parceria firmada entre Comunitas e a Prefeitura Municipal de Pelotas será pontuada para obter uma visão geral sobre a atuação da entidade no município. Após, a atuação da Comunitas está separada conforme eixos temáticos.

A primeira notícia veiculada no site da Prefeitura de Pelotas sobre a parceria com a Comunitas data do dia 18 de outubro de 2013. Com o título *Gestão pública: prefeitura e Comunitas firmam parceria*, a matéria pontua que Pelotas era o único município do Rio Grande do Sul a receber o programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, de iniciativa da Comunitas. Definia a cidade como “escolhida” pela OSCIP e assinalava o custo da parceria de “aprimoramento da gestão pública e de geração de um plano de desenvolvimento sustentável e duradouro”: R\$1,5 milhão. A explicação do trabalho a ser desenvolvido em conjunto foi assim colocada:

Pelotas é o único município do Rio Grande do Sul a receber o programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, da Comunitas – Parcerias para o Desenvolvimento Solidário, uma iniciativa em torno de R\$ 1,5 milhão de aprimoramento da gestão pública e de geração de um plano de desenvolvimento sustentável e duradouro. “É uma grande alegria que estejamos entre as dez cidades escolhidas no País, mas também é uma enorme responsabilidade”, disse o prefeito Eduardo Leite [...] “Os ganhos que essa consultoria nos trará serão permanentes e para toda a sociedade, não apenas para o governo”, destacou. As duas prioridades de gestão são nas áreas de saúde e de educação. Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável é um programa de gestão estratégica qualificada, que visa a auxiliar na execução dos planos de governo traçados pelas prefeituras. “Vai nos ajudar a melhorar nosso planejamento interno e reconhecer os passos que precisam ser dados para atingirmos os objetivos traçados; nos auxiliará a concretizar nosso plano de governo e a responder à altura a confiança que nos foi depositada nas urnas, quase um ano atrás”, definiu o prefeito. Na cerimônia,

⁸¹ A cláusula do fornecimento de dados sigilosos foi revogada em 2017, após o processo movido pelo Ministério Público Estadual (MPE).

o documento foi assinado por Eduardo e por Regina Siqueira, superintendente executiva da Comunitas. “Propomos uma gestão pública compartilhada com a sociedade que engaje também a iniciativa privada local, com o compromisso pelo bem público. Queremos criar referências nacionais positivas de gestão estratégica nestas prefeituras que possam se irradiar em todo o País”, disse Regina. O programa é financiado pela Comunitas e um grupo de empresários locais que, além de aportar recursos para sua implantação, devem também participar ativamente de sua gestão. A prefeitura participa na forma de hospedagem aos consultores. Em Pelotas, a supervisão é de César Mendes, assessor especial do Gabinete do Prefeito. Em reuniões de governança – a primeira deve ocorrer na próxima semana -, consultores, representantes da Administração Municipal e empresários irão desenvolver os projetos para a nova gestão. “O primeiro projeto será de Alinhamento Estratégico”, antecipou Mendes. Participaram da mesa, o prefeito Eduardo Leite, Regina Siqueira, César Mendes, Carlos Jereissati Filho, líder do Comitê Comunitas e diretor do Grupo Iguatemi, Germano Guimarães, presidente do Instituto Tellus, Mateus Bandeira e Alexandre Ribas, respectivamente diretor executivo e consultor sênior da Falconi Consultores de Resultado. Participaram da oficialização da parceria a vice-prefeita Paula Mascarenhas, secretários e assessores municipais e empresários locais. A Comunitas foi criada em 2000 pela Dra. Ruth Cardoso com o objetivo de promover o desenvolvimento social do Brasil por meio do engajamento dos diversos setores da sociedade, para estimular a reflexão e articular parcerias (PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS, 2013).

Deste trecho, é possível perceber que o prefeito apresentava para a população a Comunitas como uma benfeitora, o que tem relação com a sacralidade da ação filantrópica, tal qual pontuam McGoey, Thiel e West (2018, p. 43). Pelotas foi “escolhida” e essa escolha traria uma “grande responsabilidade” ao município. Dessa maneira, o tom dado é que, devido ao custo para a consultoria ser pago pelos empresários, a Prefeitura seria agraciada pelo trabalho, o que marca o caráter filantrópico da parceria: aqueles que possuem recursos o depositam em uma esfera vista como necessitada.

O conceito de governança, ainda, aparece de forma a evidenciar que ela diz respeito a um modelo de gestão em que participam de sua condução os membros da administração pública e os empresários, assinalando, um viés de participação ocupado pelo setor privado. Há um paralelo entre a doação de recursos e a participação destes doadores (os empresários) em uma gestão compartilhada, assegurando que, através destas doações, os empresários obtêm postos nas reuniões que definem a agenda política da gestão. A participação mais ampla, como já assinalado, seria assegurada através da ferramenta Colab. No entanto, pela restrição do aplicativo, não é possível verificar que aconteça um engajamento amplo da população na condução da gestão pública ou que a Comunitas busque ampliar a

participação. Através dessa rede social, os usuários eram chamados a decidir sobre o que o Poder Executivo selecionava como passível de opinião. A Prefeitura destacou, em notícia veiculada em 2018⁸², que a ferramenta é um canal de sugestões, reclamações e fiscalização. As demandas mais recorrentes centram-se em reclamações sobre buracos, lâmpadas queimadas e problemas de esgoto e limpeza. Já em notícia de 2015⁸³, a Prefeitura divulgou uma consulta pública sobre o estacionamento de uma das avenidas da cidade. Os utilizadores do Colab poderiam decidir se acabariam com ele, abrindo mais uma via para os carros, ou se manteriam.

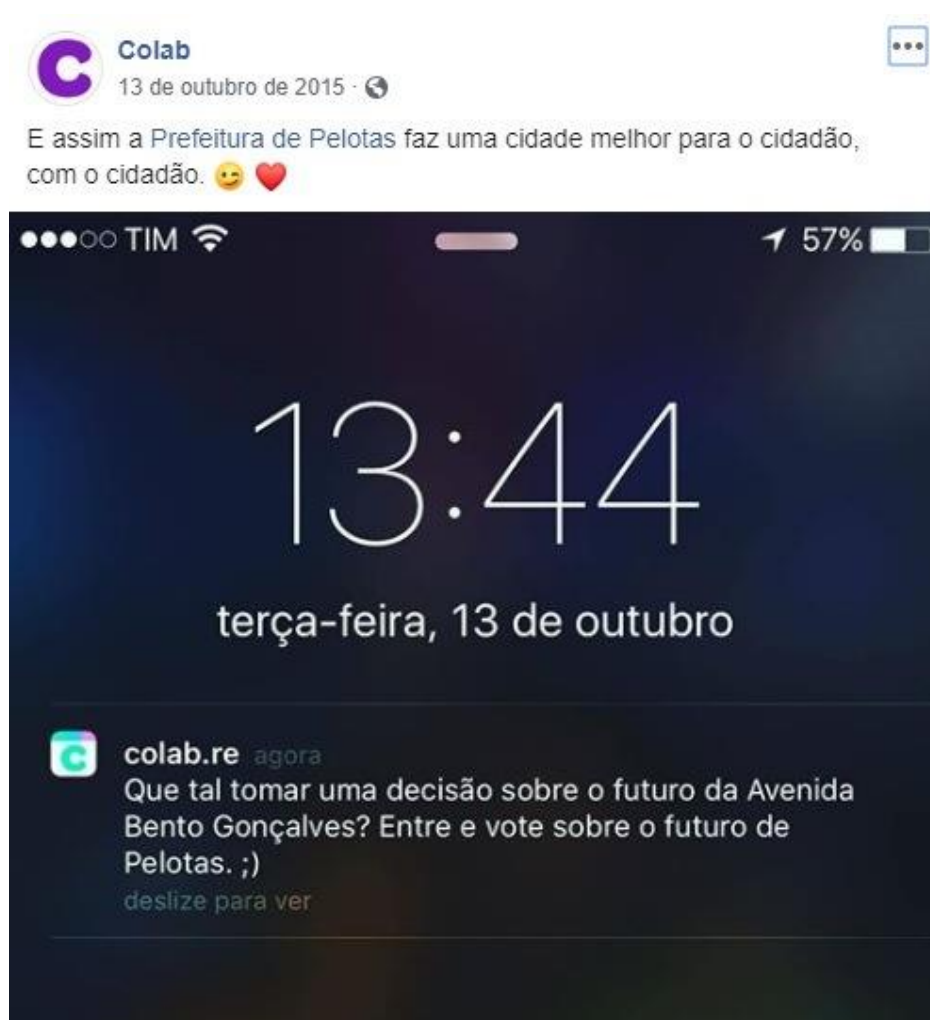


Figura 10- Imagem de divulgação, na página do facebook do Colab, de consulta pública. Fonte: Colab

⁸² Disponível em <http://www.pelotas.rs.gov.br/noticia/colabre-soluciona-92-das-demandas-encaminhadas>; Acesso: 1º de março de 2020.

⁸³ Disponível em <<http://www.pelotas.com.br/noticia/colab-inicia-procedimentos-de-consulta-publica>>. Acesso: 1º de março de 2020.

Já ano de 2017, a consulta foi sobre o calçadão da praia do Laranjal⁸⁴.

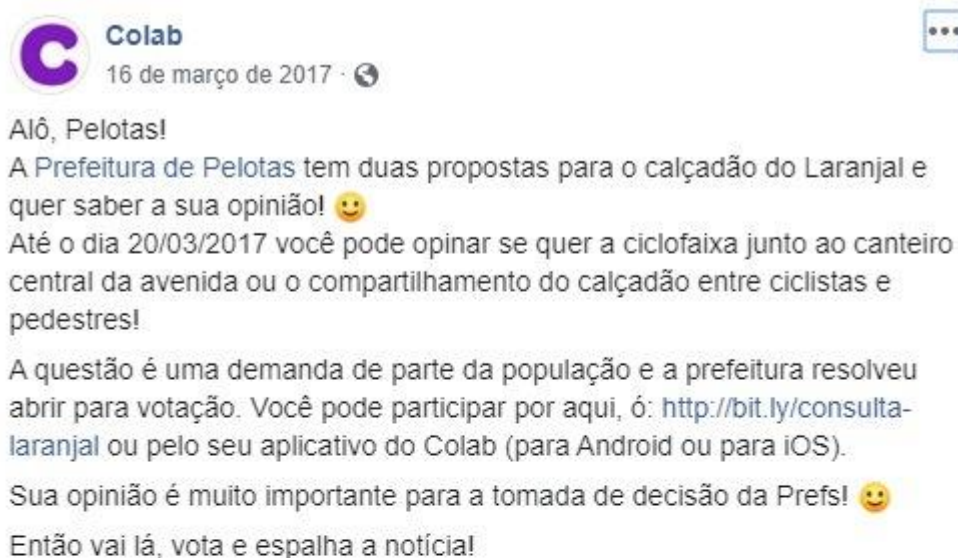


Figura 11 - Print da divulgação da consulta na página do Colab no facebook. Fonte: Colab

Percebe-se, assim, que há uma evidente limitação no canal, que não permite de fato um engajamento sobre os temas públicos que a população decida ser de relevância. A Prefeitura, através da ferramenta, sinaliza o que pode ser opinado e quando. Longe de denotar uma gestão participativa, há um afunilamento dos assuntos que devem ir à debate público. Ainda, devido à mediação realizada de forma impessoal, via celular/computador, o canal parece atuar apenas como simulacro da

⁸⁴ A praia do Laranjal é um bairro de Pelotas que está localizado nas margens da Laguna dos Patos, zona leste do município. É um dos maiores espaços de lazer públicos, possuindo quatro balneários (Santo Antônio, dos Prazeres, Valverde, Novo Valverde), uma vila de pescadores (Z-3).

participação, distanciando ainda mais a população dos debates políticos e reduzindo-a a uma clientela que pode reclamar quando um serviço foi mal executado. Dessa forma, nota-se o que já foi pontuado antes: a denominada governança compartilhada sinaliza um domínio de agência do empresariado, mediado pela Comunitas, sobre o Poder Executivo do município.

Ainda em relação às reuniões entre Comunitas e Poder Executivo, cabe destacar que elas acontecem periodicamente e são denominadas pela Prefeitura e pela OSCIP como “reuniões de governança”. Elas simbolizam aquilo que a entidade menciona realizar junto aos Poderes Executivos: uma gestão compartilhada, daí a expressão que dá título à dissertação: um governo dentro do governo. A ideia de governo dentro do governo parte da percepção de que, nas prefeituras onde a Comunitas tem parcerias, somam-se às concepções dos gestores e da chapa eleita as concepções da OSCIP, que é decisiva no rumo das ações tomadas pelos chefes do Executivo. Apesar de constituir-se como uma associação, e ter estatuto jurídico de OSCIP, a Comunitas possui formas de operacionalizar seus projetos políticos, através de elaboração de políticas públicas, de ferramentas de gestão e de propostas legislativas, de forma que pode ser observada ela mesma enquanto uma instituição política. Essa interação entre as práticas da organização e o Poder Executivo municipal, ademais, exemplifica como a mútua “constituição entre ‘Estado’ e ‘sociedade’ ou entre instituições políticas e atores societários ocorre mediante processos que, ao longo do tempo e no mesmo movimento, vão moldando e vão sendo moldados pelas diferentes instituições políticas existentes” (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2012, p. 187). Quer dizer: não é possível encarar ambos as figuras (sociedade civil e Estado) como autônomas, mas como resultados de um processo de interação que, no caso da Comunitas, pode estar moldando também a forma como o Poder Executivo executa políticas e maneja suas contas.

As reuniões periódicas com o Executivo são, ao que se evidencia, uma das formas de acesso mais nítidas da Comunitas em relação ao Poder Executivo da localidade com a qual tem parceria. De acordo com o Relatório de Atividades da Comunitas, as reuniões de governança são “um encontro trimestral entre líderes empresariais locais e da governança e lideranças públicas municipais, com o objetivo de acompanhar os resultados do período e pactuar diretrizes para o futuro” (COMUNITAS, 2018c, p. 8). Portanto, significam que há, para a Comunitas, um espaço solidificado de acesso às decisões políticas, configurando um encaixe e, por

consequente, um domínio de agência extenso em relação ao Poder Executivo. Vale lembrar que os encaixes

conferem aos atores sociais acesso mais permanente às instituições, ampliando sua capacidade de influência. Esses correspondem a “processos intermediários de solidificação institucional”, cujas configurações se associam às capacidades organizacionais e à interação socioestatal na produção das políticas (CARLOS, 2017, p. 2)

Já os domínios de agência provém dos encaixes, dos repertórios de ação e das capacidades sociais e estatais que reconhecem a “legitimidade e agência dos atores em um âmbito específico de política” (CARLOS, 2017, p. 2). E tratam-se de “domínios de agência porque institucionalizam âmbitos de atuação que animam a capacidade de ação dos atores, “fazem-nos” agir estimulando sua condição de agentes” (LAVALLE et al, 2019, p. 52). No caso da Comunitas, em sua parceria com Pelotas, nota-se que a legitimidade conferida à entidade é ampla. Já os repertórios de ação são compartilhados pela entidade e pela prefeitura, configurando uma relação que permite a mútua constituição das diretrizes a serem tomadas no Poder Público.

Em relação aos eixos de atuação da parceria na cidade, percebe-se, conforme a imagem extraída do relatório de atividades da associação, que se dão em diversas áreas.

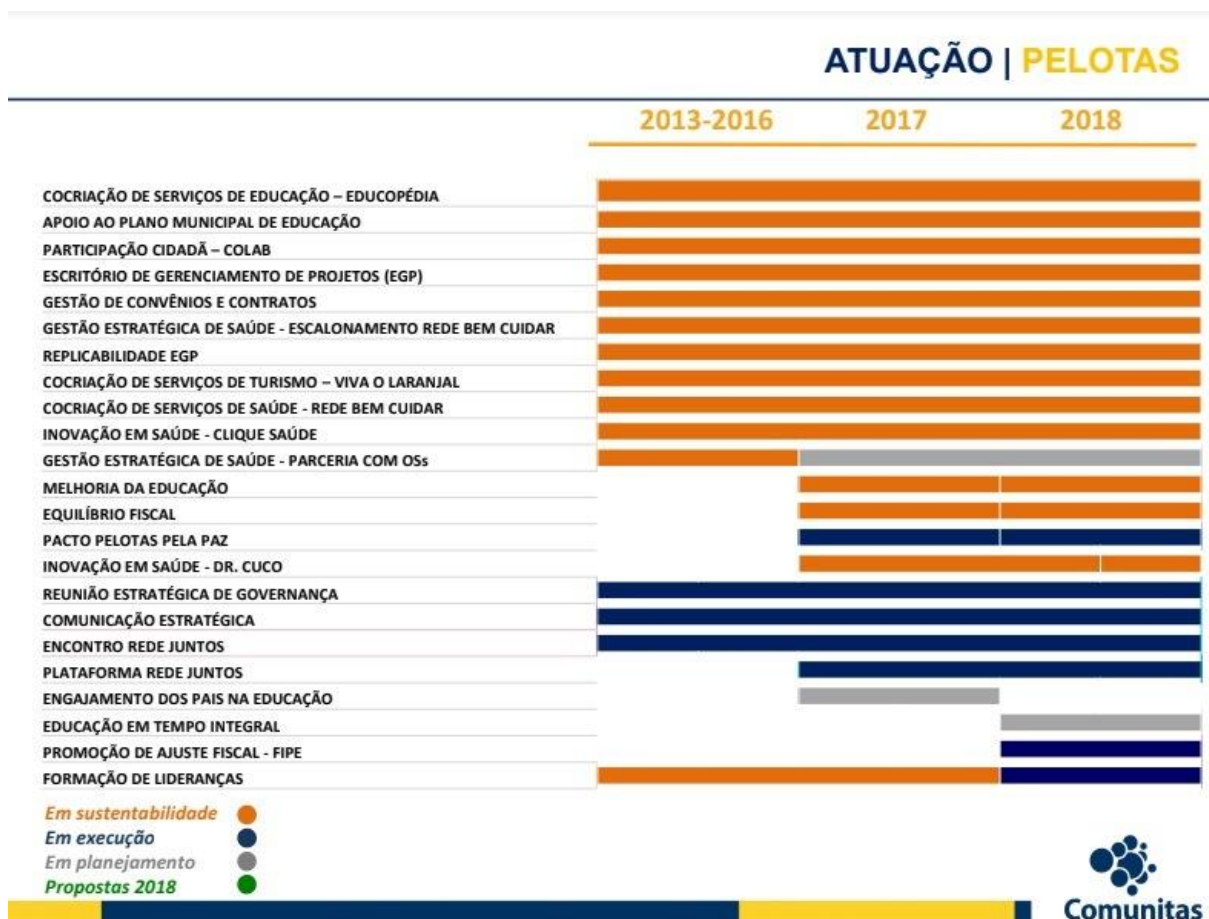


Figura 12 – Ilustração das áreas de atuação da Comunitas em Pelotas entre 2013-2018. Fonte: Relatório de Atividades Comunitas

As ações realizadas nas áreas de gestão, saúde, educação e segurança serão pontuadas, através da análise das notícias mapeadas e dos documentos referentes às parcerias.

5.1. Comunitas e a atuação na gestão e finanças

No primeiro Termo de Parceria realizado com Pelotas, de outubro de 2013, foi firmada a contratação da Falconi Consultores de Resultado⁸⁵, pela Comunitas, para

⁸⁵ Especializada em consultoria empresarial, a Falconi possui um quadro de 30 diretores e capital social de R\$74,5 milhões. O sócio-fundador é Vicente Falconi, cuja trajetória envolve a consultoria para grandes empresas brasileiras, como Gerdau, Sadia e Ambev. Até 2017, o presidente da Falconi era Mateus Bandeira que, na solenidade de lançamento da parceria da Comunitas com a Prefeitura de Pelotas, esteve na cidade representando a Falconi. Bandeira também foi candidato a governador do RS em 2018, pelo Novo.

auxiliar no JDS. Como resultado, completando um ano de gestão Leite apresentou o Plano de Estratégia e Gestão 2014-2017, elaborado pela Comunitas e pela Falconi. O Plano teve o custo de R\$1,5 milhão, pago pelo fundo do grupo de empresários que financia o programa Juntos. Conforme foi explicado pela assessoria de imprensa da OSCIP⁸⁶, as empresas que financiam o programa JDS doam o dinheiro para a Comunitas e, junto à entidade, definem os projetos que serão “desenvolvidos em consonância com os desafios e necessidades dos governos e pensando sempre na contrapartida: replicabilidade”.

Em relação aos parceiros locais, as empresas envolvidas no primeiro Termo de Parceria foram: Usimec, Savar, Freedom, Roberto Ferreira (Construtora), Marvel, V3 Empar (Construtora), Biscoitos Zezé, Fuhro Souto, Theo Bonow (Construtora), Daisul Renault, Gerdau, Revista Engenharia Ambiental, TransRio Sul, Cosulatti/Danby⁸⁷. Na ocasião do lançamento do Plano Estratégia e Gestão 2014-2017, conforme notícia veiculada pelo site da Prefeitura de Pelotas (PELOTAS, 2014a), o então prefeito afirmou que o documento nortearia todas as ações do governo, traçando metas e prazos para cada secretaria. Em relação à parceria com a Comunitas e a Falconi, destacou que:

A prefeitura não gastará nada para ter essa que não é uma consultoria de governo, mas uma consultoria de resultados. Ela nos ajudará a traçar todas as metas e fazer o planejamento de nossas prioridades e também a cobrar os resultados de cada secretaria. Mas justamente por termos um grupo de líderes empresariais que estão apostando na cidade de Pelotas, confiantes de que poderemos dar um exemplo para outros governos, é que o nosso compromisso é ainda maior (PELOTAS, 2014a).

Pode-se observar, na fala de Leite, além de uma proximidade com os preceitos do gerencialismo, expressa pelo foco nos resultados, a reverência ao empresariado. Ao afirmar que o compromisso da gestão é maior pelo fato dos líderes empresariais investirem na cidade, o ex-prefeito evidencia o peso que o empresariado imprime na agenda política da sua gestão. Mediante a parceria firmada com a Comunitas, é a aliança de líderes empresariais que traça os resultados que são esperados para o

⁸⁶ Em e-mail trocado com a assessoria de imprensa, foi questionado se era possível ter acesso à lista de empresários doadores do programa Juntos e saber como decidiam os projetos a serem desenvolvidos.

⁸⁷ Informações disponíveis em <<http://www.radiopelotense.com.br/Pagina/4133/Gestao-publica-prefeitura-e-Comunitas-firmam-parceria>>. Acesso: 2 de maio de 2019.

Poder Executivo. Novamente, percebe-se que a Comunitas atua como uma mediadora entre os parâmetros desenvolvidos pelo setor privado e as instâncias do Poder Público.

Em relação aos custos da parceria, os quais Eduardo Leite afirmou não existiram, vale pontuar que a Prefeitura possuía um compromisso financeiro com a consultoria, já que as passagens, acomodação e diárias dos membros das organizações, eram pagas com o orçamento público. Em relação a isso, no processo movido pelo Ministério Público Estadual (MPE) contra a parceria em 2017, o MPE apontou:

avolumam-se os valores desembolsados pela municipalidade para pagamento das despesas de hospedagem e deslocamento, assim como há disponibilização diária de servidores, computadores, cadeiras mesas, pontos de acesso à internet para uso de e-mail e ramais telefônicos para contato (TJ-RS, s/d).

Ainda sobre as finanças, a Comunitas expressa sua visão sobre a receita para o equilíbrio fiscal da seguinte forma, de acordo com um dos empresários membros do núcleo de governança da entidade, Carlos Jereissati Filho: “ajuste fiscal e planejamento são condições *sine qua non*” (OLMOS e ROSA, 2016). A crise econômica também é posta recorrentemente em destaque para justificar medidas e reformas no sentido de enxugamento das contas, o que por sua vez coincide com as receitas para a diminuição dos investimentos em serviços públicos. Isso se dá de forma corriqueira em apontamentos sobre as inconsistências na folha de pagamento pública, como evidenciado em orientações para o equilíbrio fiscal da Comunitas. Além disso, entre os anos de 2013 e 2018, diversas ações no sentido de reestruturação do plano de carreira de servidores públicos municipais foram realizadas. Em 2018, houve a tentativa, por exemplo, de modificar a carreira de servidores da educação⁸⁸, o que implicaria em perdas salariais para parte da categoria. O Sindicato dos Municipários da cidade, em 2016, também denunciou o descumprimento do pagamento do piso para agentes comunitários de saúde e professores. Houve, ainda, tentativa da Prefeitura de Pelotas de deixar de repassar o valor, de sua responsabilidade, ao sistema de previdência dos municipários (Prevpe). Em 2019, a situação agravou-se,

⁸⁸ A proposta foi formulada pela Prefeitura de Pelotas através do Projeto de Lei de “Adequação da Remuneração”. Seriam extintos benefícios como adicional por tempo de serviço e a gratificação por trabalho em zonas de difícil acesso. Também seriam extintas as eleições para as equipes diretivas de escolas.

na medida em que a prefeita Paula Mascarenhas iniciou o parcelamento de salários e descumpriu o pagamento do 13º salário aos funcionários públicos, colocando como alternativa aos servidores a contratação de empréstimo junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) (SILVEIRA, 2019).

A atuação da Comunitas no equilíbrio fiscal deu-se, ainda, conforme relatório de atividades da OSCIP, em 2017 e 2018, com a contratação da Falconi Consultores de Resultado e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). No relatório de atividades, a Comunitas indicou que, para o município:

É fundamental a institucionalização das rotinas de controle e captura de resultados da frente de Promoção de Ajuste Fiscal. Para tanto se faz necessário desenvolver um Plano de Ação consistente. Um cardápio de sugestões foi apresentado pelos consultores da FIPE, discutido e avaliado pela equipe da prefeitura, estas sugestões são o incremento necessário para compor o Plano de Ação para redução efetiva de despesas e aumento de receitas (COMUNITAS, 2018c).

Embora a dissertação não analise os resultados da parceria, cumpre destacar que, embora o equilíbrio fiscal seja propagado como o carro-chefe do programa Juntos, em Pelotas a situação financeira foi apontada pela Prefeitura como insustentável, especialmente após 2017, levando o Poder Executivo aos já referidos atrasos e não-pagamento de salários dos servidores e à apresentação de um plano de austeridade em 2019 (PELOTAS, 2019), que bloqueou 30% do orçamento para o exercício anual. O argumento utilizado pela Prefeitura para o bloqueio foi o de que diminuiria a arrecadação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), prejudicando o orçamento. No entanto, os dados do Tesouro Nacional e da Secretaria Estadual da Fazenda (Sefaz) mostram que o FPM teve crescimento de 4,4% entre agosto de 2018 e 2019. Entre 2015 e 2018, o FPM cresceu 21% e a contribuição do ICMS do ano foi 6,4% maior que em 2018.

Concomitantemente aos anúncios de insustentabilidade financeira, a gestão buscou encampar um projeto de taxação da iluminação pública⁸⁹, com contratação de ente privado para atuar no serviço, e o estabelecimento de parcerias público-privadas

⁸⁹ Sobre a proposta de taxação da iluminação, a Prefeitura afirma: “A noite vai virar dia para você ter mais segurança, oportunidades e qualidade de vida! Para mudar o sistema de iluminação de Pelotas, será preciso construir uma parceria. Uma parceria que unirá a todos os pelotenses” (PELOTAS, s/d). A parceria se daria através de PPP.

no âmbito do saneamento básico. Além disso, a prefeitura foi vitoriosa em aprovar, junto à Câmara de Vereadores um novo Programa de Parcerias para o Município de Pelotas (Proppel). Dentre outros pontos, o Proppel retirou a necessidade de plebiscito para a realização de PPP e estabeleceu um Fundo Garantidor, constituído do patrimônio público de Pelotas, para dar garantia às empresas caso elas tenham prejuízos.

As medidas adotadas pela prefeitura sintonizam-se, portanto, à proposta da Comunitas da adoção das parcerias público-privadas como alternativa à incapacidade da administração pública em executar determinados serviços “devido à insuficiência de recursos financeiros” (COMUNITAS, s/d).

5.2. Comunitas e a atuação na educação

Uma das primeiras ações no âmbito da parceria entre a Prefeitura de Pelotas e a Comunitas foi a atuação na área de educação. Com mediação da Comunitas, a Prefeitura contratou a Falconi, em 2014, por R\$ 2.148 milhões, para atuar em melhorias no Índice de Educação Básica (Ideb) do município, através de inexigibilidade de licitação. O contrato, que dispensou licitação por conta de um conhecimento especializado do grupo contratado, gerou polêmica na cidade, uma vez que a organização foi chamada a atuar na área da educação, campo em que diversas instituições instaladas no município, a exemplo da UFPel e do IF Sul, possuiriam o experiência e conhecimento necessários. O impasse, denunciado pelo Legislativo municipal, foi levado à Justiça, que decidiu pela anulação do contrato no ano seguinte. O principal motivo da suspensão foi o fato de que, para inexigibilidade de licitação, foi utilizado o argumento de “notória especialização” da contratada. No entanto, foi apontado que a atuação da Falconi na área da educação se dava em apenas 2% dos serviços prestados pela empresa (TJ-RS, 2014).

Entre a denúncia ao Ministério Público (MP) e a decisão, mesmo com uma liminar do MP suspendendo os efeitos do contrato, a Falconi pôde atuar na cidade, dando oficinas e palestras a docentes do município, e recebendo cerca de R\$900 mil da Prefeitura.

Em análise realizada por Cossio (2016), destaca-se que, na atuação da Falconi na cidade, “percebeu-se a adoção de princípios e conceitos da gestão empresarial na estrutura interna da administração pública local, cujos setores da secretaria de

educação são coordenados por “gerentes”, com metas de desempenho a serem alcançadas” (CÓSSIO, 2016, p. 115). Ainda, conforme a pesquisa, que envolveu entrevistas com equipes da gestão escolar em Pelotas e o estudo dos materiais utilizados pela Falconi, Cóssio destaca que

a consultoria realizada por uma empresa privada para atuar na gestão das escolas do município de Pelotas, está diretamente vinculada às mudanças no papel do Estado, de executor de políticas para avaliador, seguindo a lógica da Nova Gestão Pública que se traduz na governança e no gerencialismo, produzidas pela reconfiguração do modelo capitalista, e encontra nas PPPs, uma de suas expressões mais evidentes na educação (CÓSSIO, 2016, p. 116).

A Fundação Itaú Social também foi contratada, através da parceria com a Comunitas, para auxiliar na formulação do Plano Municipal de Educação aprovado em 2015. A metodologia de construção do PME foi desenvolvida pelo Itaú, conforme apontado pela Comunitas. Além disso, a educação ainda é objeto da parceria em no âmbito do projeto desenvolvido com apoio da Comunitas chamado “Pacto pela Paz”, o qual será melhor explicitado no subtítulo relacionado à segurança.

5.3. Comunitas e a atuação na saúde

Em 2014, como parte da ação da Comunitas na cidade, foi criado o programa Rede Bem Cuidar. Dessa vez, a parceria se deu por Termo de Convênio, em que além da Comunitas, a Agência Tellus também foi partícipe. O objeto do contrato foi “a cooperação entre os partícipes para fins de qualificar os serviços da Unidade Básica de Saúde Bom Jesus [...] em seus aspectos de área física, equipamentos, gestão e sistemas de informação e recursos humanos” (PELOTAS, 2014b).

Uma das primeiras ações noticiadas foi a reforma da Unidade Básica de Saúde (UBS) Bom Jesus. O custo da obra, de R\$ 661.421,27, foi bancado, em grande parte, pelos empresários parceiros da Comunitas. O município dispôs de R\$ 99.205,18 e a OSCIP com o restante, conforme o Termo de Convênio. Além da reforma, houve uma reestruturação na forma de atendimento. Nas palavras da Comunitas, a Rede Bem Cuidar, com a colaboração técnica da Agência Tellus, é um trabalho “voltado à inovação e à melhoria da qualidade dos serviços públicos” (COMUNITAS, s/d). A Agência Tellus, em seu site, ressaltou que as melhorias “incluem um parquinho para crianças, academia de ginástica para adultos, cozinha experimental, horta comunitária, agentes de saúde da família treinados e equipados com tablets e totens

de auto-atendimento com informações sobre os serviços da rede de saúde” (TELLUS, s/d). Após a UBS Bom Jesus, outras UBS passaram a integrar a Rede Bem Cuidar: Simões Lopes, Cohab Guabiroba, Sanga Funda, Vila Nova e Virgílio Costa.

Sobre a questão da doação para a reforma da UBS Bom Jesus, que foi o projeto piloto da Rede Bem Cuidar, é válido destacar, não desconsiderando o impacto que a reforma possa ter tido na comunidade, que a concepção da melhoria no serviço de saúde parte de uma suposta impossibilidade da universalização do direito à saúde. Dessa forma, partindo de um discurso de crise fiscal, a prefeitura e a parceria buscam se justificar pelo fato dos empresários estarem agindo para cobrir as lacunas do Estado, argumentos bastante utilizados no âmbito do paradigma gerencialista da administração pública.

Em relação a uma visão geral após a identificação das notícias que eram veiculadas no site da Comunitas e da Prefeitura de Pelotas sobre o tema saúde, é possível notar que ele vem acompanhado, majoritariamente, do tema da inovação e da tecnologia. Em uma destas notícias, há um destaque para o “Clique Saúde”, o qual seria uma ferramenta inovadora para o usuário da rede de saúde pública, simples e acessível. O então prefeito destacava, na notícia, a necessidade de se aproveitar as tecnologias atuais em prol da população. Lançado em 2014 e disponibilizado através de totens nas UBS da cidade, o Clique Saúde, no navegador da web, é um site⁹⁰ que apresenta apenas dois documentos em PDF com a lista de medicamentos e a lista de UBS existentes na cidade, além de uma lista de orientações sobre como utilizar o SUS.

5.4. Comunitas e a atuação na Segurança Pública

Os projetos da Comunitas e do Executivo de Pelotas expandiram-se para outras áreas nos anos subsequentes. Após o mandato de Eduardo Leite, a sua vice-prefeita, Paula Mascarenhas (PSDB) venceu as eleições para a prefeitura, perpetuando as alianças com a OSCIP. Em 03 de março de 2017, firmou-se entre a Prefeitura de Pelotas e a Comunitas outro Termo de Parceria que, como o primeiro, também objetivava “a conjugação de esforços e de recursos para a execução do “Projeto Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável”. Esse contrato, ainda, teve um aditivo, assinado em 19 de maio do mesmo ano, segundo qual são abertas “quatro

⁹⁰ Veja em: <<http://cliquesaudepelotas.com.br/>>. Acesso: 1º de março de 2020.

novas frentes de trabalho para o município”. Estas frentes de trabalho teriam a participação da Fundação Getúlio Vargas; Dr. Cuco Desenvolvimento de Software, Instituto de Desenvolvimento Gerencial S/A (Falconi) e Inteligência Estratégica Assessoria.

Embora o Termo de Parceria não mencionasse a área da segurança pública, foi através dele que Marcarenhas apresentou um dos projetos que mais gerou polêmica na cidade: o Pacto pela Paz. Este programa, que tem foco na diminuição da violência, possui eixos de prevenção e de repressão, com vistas a promover uma “cultura da paz” (PELOTAS, s/d). As ações, segundo a Prefeitura, visam transformar a realidade da segurança em Pelotas. O Pacto é composto por cinco eixos: Policiamento e Justiça, Prevenção Social, Fiscalização Administrativa, Urbanismo e Tecnologia. Em novembro de 2017, após ações de repressão a imigrantes senegaleses e a artistas de rua, um coletivo de estudantes e artistas, em resposta, criou um coletivo chamado “Pacto pela Voz”, que questionava as ações da Prefeitura.

Após a apresentação do Pacto da Paz em Pelotas a prefeitura enviou uma proposta de Lei à Câmara de Vereadores, através da Mensagem 67/2017, intitulada “Código de Convivência”⁹¹, redigido com apoio da Comunitas. Os mais de 70 artigos do PL impunham uma série de regramentos e sanções para a conduta dos pelotenses no espaço público, com aplicação de multa para atitudes consideradas infratoras, como ingerir bebida alcoólica após às 22 horas em vias públicas e realizar manifestações sem autorização da Prefeitura.

⁹¹ O projeto foi arquivado. O inteiro teor dele pode ser acessado em: <https://sapl.pelotas.rs.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2017/25094/25094_texto_integral.pdf>. Acesso: 5 de maio de 2019.

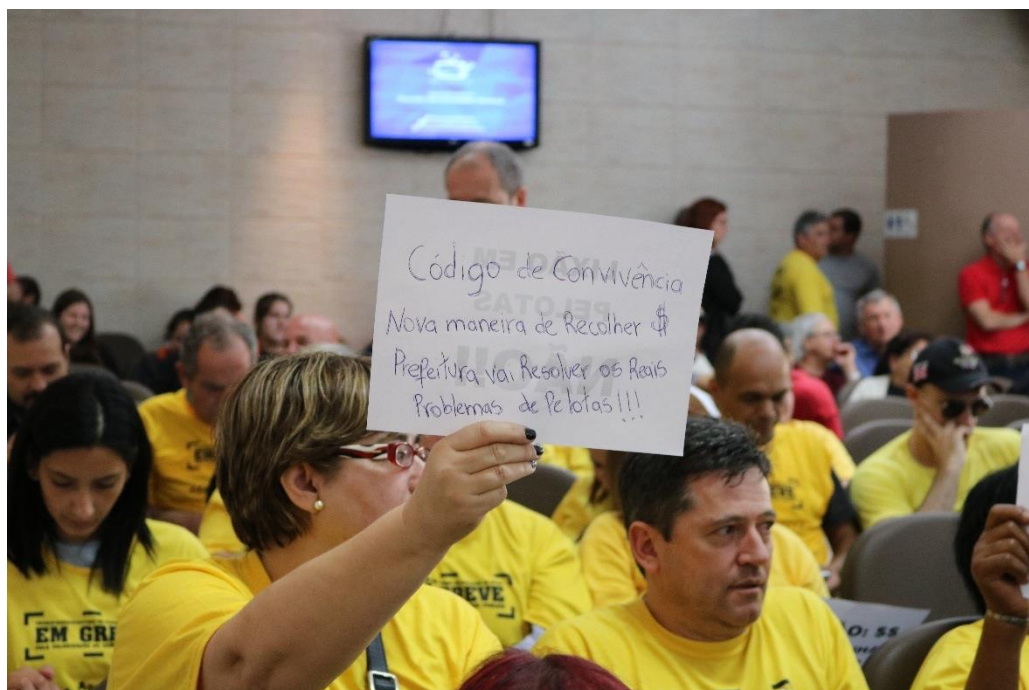


Figura 13 – Fotografia de servidora da UFPel manifestando-se contra o Código de Convivência em sessão na Câmara ocorrida no dia 5 de dezembro de 2018. Foto da autora

Uma audiência pública, no ano seguinte, após a reação negativa da população, foi chamada para debater a proposta. Na ocasião, foi Alberto Kopptike, consultor contratado pela Comunitas para a construção do Pacto, quem apresentou o PL. Não houve membros do Executivo na reunião, o que demonstra que, para a gestão, a Comunitas tem o poder de representá-la. Assim, nota-se que a OSCIP é parte da política desenvolvida na cidade, sendo possível inferir que através da aliança o empresariado pode constituir-se como ator político que incide sobre os rumos das decisões do Executivo. O que é questionável, nesse fenômeno, é que os interesses privados sobreponham-se aos interesses gerais, e sejam pontuados como interesses da sociedade como um todo.

Em relação a esse episódio, em entrevista realizada por e-mail, a Comunitas foi questionada em dois pontos: se a OSCIP e entidades parceiras se enxergam como parte do mandato das prefeituras onde atuam e se a Comunitas auxilia a prefeitura a decidir a continuidade/descontinuidade de um projeto, uma vez que o PL acabou não sendo votado na Câmara, provavelmente pela polêmica em torno dos artigos do Código. Em relação ao primeiro questionamento, a diretora Patricia Loyola respondeu que “o Programa Juntos é um bom exemplo de iniciativa que trabalha com a gestão pública e não para a gestão pública” (grifo da entrevistada)”, fala que evidencia a

existência de uma gestão conjunta e que se expressa também na segunda resposta, quando Loyola pontua que, “por meio de uma governança compartilhada, a Comunitas articula a troca de experiência, que resulta no apoio às gestões. Mas a decisão sempre é tomada pelas lideranças públicas locais e sua equipe” (LOYOLA, 2019).



Figura 14 - Fotografia de Audiência Pública sobre o Código de Convivência, em 20 de julho de 2018. No plenário, Alberto Kopptike exibe slides explicando o PL. Foto da autora

Mas, se a população pôde manifestar-se contra um dos eixos do Pacto, em diversos outros âmbitos a política seguiu sendo articulada. O Pacto pela Paz é um projeto amplo, e inúmeras ações são tomadas em seu interior. Em diversas notícias veiculadas pela Prefeitura de Pelotas, vê-se que a violência, o mal a ser combatido pelo Pacto, é tratada como um problema de ordem familiar e escolar. Nota-se também que inexistente menção à desigualdade social nos eixos norteadores do projeto, sinalizando que há uma individualização do problema na referida política de segurança.

6. Considerações finais

Na dissertação, buscou-se verificar como ocorre a articulação do alto empresariado brasileiro em uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Para elucidar a questão, foi escolhida uma associação privada encabeçada pelo alto empresariado brasileiro e que possui o título de OSCIP, a Comunitas, buscando-se investigar qual o seu papel dentro de um governo. A hipótese que norteou a pesquisa foi a percepção de que essa organização atua enquanto uma instituição política nas instâncias com as quais tem parceria. A esse respeito, através da exemplificação focada na parceria com o município de Pelotas (RS), a pesquisa mostrou que há um amplo domínio de agência da OSCIP mediante o Poder Executivo, o que indica, em nossa percepção, que ela atua como um governo de forma paralela e conjunta ao corpo governante responsável pelo Poder Executivo da municipalidade, definindo o que é o interesse público junto à Prefeitura. Além disso, indica-se que ela se comporta como uma instituição política pelo fato de possuir regimentos próprios, normas, condutas, recursos e uma equipe administrativa e técnica responsável pela elaboração de políticas que incidem sobre o ordenamento de uma localidade. Ou seja, num movimento de mútua constituição com o Poder Executivo, ela alimenta a maneira com que essa instância concebe e executa a gestão. E, paralelamente, os chefes do Poder Executivo a legitimam enquanto organização habilitada para atuar dessa forma.

Para compreender de onde partem as estratégias de atuação da Comunitas, retomamos o contexto da década de 1990. Nesse período, conforme explicitado no capítulo 2, durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso houve uma reorganização estatal rumo a um modelo gerencialista que retirou da esfera pública a exclusividade pela provisão de políticas sociais. Novos atores foram chamados a atuar mais fortemente na elaboração de políticas públicas, e evocava-se que um suposto terceiro setor seria fundamental na obtenção de resultados em áreas consideradas não-exclusivas do Estado. Nesse âmbito, em que também era apontado um limite do Estado na garantia de direitos, o empresariado se fortalece como ator estratégico. Como exemplo, abordamos o fato de que as empresas foram incluídas no programa de governo de FHC denominado Comunidade Solidária. Este programa, do qual se origina a Comunitas, materializou um modelo setorializado e dependente do financiamento misto (estatal e privado) em estratégias de provisão de políticas públicas, além de ter evocado a solidariedade individual como peça fundamental para

o sucesso de tais políticas. Paralelamente, conforme explicitado no capítulo 3, o associativismo empresarial se reorganizava com a difusão de práticas de investimento social corporativo, que fortaleceram e expandiram as formas como esse segmento poderia relacionar-se, por meio de parcerias, com o Estado.

Como forma de indicar a necessidade de pensar as implicações desse fenômeno para a política, também se buscou realizar um questionamento sobre a disparidade na utilização de instrumentos jurídicos, como o Termo de Parceria criado pela Lei das OSCIPs, que a priori garantiriam a possibilidade de ampliação da participação da sociedade nas decisões políticas. Esses instrumentos, como indicado, foram em parte articulados por atores do próprio empresariado que, sintonizado a um projeto político de expansão do neoliberalismo e do gerencialismo no Brasil, garantiram-se como parceiros estratégicos do Estado na formulação de uma agenda política que privilegia as técnicas de gerenciamento de mercado em sua própria administração. Além disso, viu-se que a difusão da responsabilidade social corporativa possibilitou uma aproximação dos setores empresariais, mediante a filantropia estratégica, de instâncias estatais, fortalecendo a noção de que os interesses privados podem ser conjugados aos interesses gerais.

As ações da Comunitas foram elencadas como ilustrativas desse fenômeno, verificando-se, nos capítulos 4 e 5, que ela se guia pelas estratégias de investimento social corporativo, tomadas como sinônimo de filantropia estratégica no trabalho, e que a entidade atua como mediadora entre as doações das elites empresariais e a utilização desses recursos em pesquisas, formação de lideranças políticas e na formalização de parcerias com instâncias políticas. Através da análise da articulação da associação privada Comunitas, pode-se notar que, além de ser uma entidade referência no meio empresarial no que se refere às práticas de investimento social corporativo, a organização, através das parcerias com instâncias do Poder Executivo, atua na gestão de forma complementar à chapa eleita. Essa afirmação decorre do fato de que ela possui um amplo domínio de agência sobre o Poder Executivo, compartilhando as atribuições com a gestão no que se refere à formulação de políticas públicas e no manejo das contas da administração. Mais que uma terceirização da gestão, portanto, há uma espécie de governo complementar, mutuamente constituído, ideia que dá título à dissertação: um governo dentro do governo.

A atuação da entidade, que canaliza os recursos do alto empresariado para viabilizar as parcerias com municípios e estados, ainda, é observada neste trabalho

como uma das formas através das quais as elites econômicas brasileiras vêm conseguindo imprimir suas concepções políticas através de mecanismos fora da ocupação formal de cargos políticos. A legislação das OSCIPs, vale lembrar, é um instrumento jurídico que possibilita um tipo de participação da sociedade civil na gestão pública. No entanto, o questionamento levantado na dissertação indica que é preciso atentar para o fato de que o segmento do alto empresariado possui recursos que o privilegia enquanto parceiro do Estado. Como evidenciado, os recursos econômicos e simbólicos são diferenciais nesse tipo de instrumento de participação. Tanto a Comunitas quanto a Prefeitura de Pelotas mobilizaram o discurso de que a parceria não teria custos para os cofres públicos, sinalizando que possuir previamente os recursos econômicos para investir na parceria é uma condição que tem um peso importante. Conforme abordado na seção sobre as implicações políticas do fenômeno de filantropia estratégica, embora as doações possam ter um véu sacral e quase espetacular, é preciso indicar que, no âmbito da democracia, a filantropia do alto empresariado precisa ser olhada com cuidado, pois reforça o poder econômico como um diferencial na disputa entre os distintos projetos políticos existentes no amplo bojo da sociedade civil.

Em relação ao exemplo de ação da Comunitas mediante um Poder Executivo analisado na dissertação, também se nota, através da análise da atuação e dos discursos empreendidos pela Comunitas, que a parceria com Pelotas parece ser um caso de sucesso para a entidade. Isso porque, além de configurar um modelo de atuação do empresariado no âmbito das relações entre sociedade civil e Estado, também contribuiu possivelmente para a renovação do PSDB no RS, com lideranças como Eduardo Leite, hoje governador do RS, que despontam na legenda. E, atuando no âmbito de uma entidade da sociedade civil, a Comunitas também lida com o descrédito pelo qual os partidos políticos enfrentam hoje e que, talvez, seja alimentado por este modelo que reivindica ser apartidário.

A parceria, nesse sentido, não foi somente na cidade, mas também um investimento em uma liderança do partido, Eduardo Leite. Leite foi patrocinado para cursos na Universidade de Columbia, mesmo quando não possuía nenhum cargo eletivo, e ao ser eleito para governador do RS, levou a parceria para nível estadual. Hoje, a assessoria de imprensa do Palácio do Piratini veicula constantemente as estratégias do governo junto ao empresariado para o desenvolvimento de determinadas políticas públicas. É o caso da educação, por exemplo, que vem sendo

pensada junto a empresários da Fundação Lemann, do Itaú e do Instituto Natura (PIRATINI, 2019). Em maio de 2019, ainda, Leite foi vitorioso no projeto de derrubada de plebiscito (Proposta de Emenda Constitucional 272/2019) para o processo de privatização das estatais e, posteriormente, na privatização da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), Companhia Riograndense de Mineração (CRM) e Companhia de Gás do RS (SulGás), reiterando o fato de que a participação, na gestão, limita-se à participação empresarial.

A abrangência da atuação dessa OSCIP vem crescendo, e as ações desenvolvidas em Pelotas são replicadas nas outras cidades onde a Comunitas atua (e vice-versa). Nota-se, assim, que a ação filantrópica, com regramentos, recursos e projetos próprios e particulares, tem capacidade mobilizar uma grande rede, nacional e internacional, que é capaz de atuar sobre as decisões políticas em determinados contextos.

A crescente mobilização do empresariado em acerca da filantropia, como também foi sinalizado, alcança vultosas somas de recursos financeiros. Ao mesmo tempo, a desigualdade, em termos mundiais, bate recordes. Assim, questiona-se o discurso de que a força filantrópica das elites econômicas possa ter algum impacto sobre a amenização deste problema. Relacionado a essa reflexão, cabe indicar também que a filantropia estratégica pode ocasionar uma competição negativa pelos recursos dos filantropos que impacta na perda de uma visão da universalidade dos direitos. Assim, paralelamente à diminuição da ação do Estado na garantia dos direitos básicos aos cidadãos, a filantropia empresarial se fortalece enquanto prática de uma suposta compensação. A compensação, no entanto, se dando de forma localizada e dependendo de ações individualizadas, não vem recaindo sobre a amenização dos problemas sociais caros à sociedade brasileira, como a desigualdade social e a miséria. E, ainda, parece despolitizar estes problemas, retirando-os da esfera coletiva.

Além disso, essas organizações não possuem um controle público contundente, o que pode ser arriscado caso os projetos tragam impactos negativos. Dessa forma, surge outro benefício que é obtido, pelo segmento empresarial, na ação coletiva via OSCIPs. As negociações habituais do jogo político demandam um poder de articulação demorado e, em muitos sentidos, desgastante, se pensarmos que estão à prova de um controle mais rígido, via prestação de contas, por exemplo. Por outro lado, investir recursos em OSCIPs construídas para a difusão de visões político-ideológicas é um caminho sobremaneira encurtado e não está submetido aos ritos de

transparência que um projeto apresentado numa Casa Legislativa ou que um gestor público, por exemplo, está. Dessa forma, amparada na legislação e nas concepções que retiram do Estado o papel exclusivo de gerir e desenvolver políticas para a sociedade, as elites econômicas, ao que parece, vêm encontrando nos Termos de Parceria e instrumentos jurídicos afins os meios para atuar politicamente de forma facilitada e acessível.

Como forma de pincelar algumas proposições que ajudariam a amenizar essas disparidades na relação sociedade civil e Estado, apontamos que é necessário questionar as deduções fiscais que as doações possuem. Além disso, conforme as limitações metodológicas relativas à transparência⁹² evidenciaram, s que seria de extrema relevância que os instrumentos jurídicos que regulam as parcerias não dispensassem a prestação de contas. Outra proposta que vem sendo levantada por cientistas políticos acerca da filantropia das elites, com a qual concordamos, é que a forma como as doações serão utilizadas precisa ser colocada à prova de deliberação pública, e não sejam apenas canalizadas conforme o desejo individual do doador.

Por fim, indica-se que a maneira com que as organizações empresariais, mediante um discurso técnico e supostamente apartidário, ocupam uma posição privilegiada no interior da sociedade civil, ainda precisa ser melhor investigada. Por isso, a dissertação conclui-se com uma indicação de que é preciso ainda aprofundar a análise sobre a interligação entre a filantropia empresarial e a política. Tendo observado uma literatura internacional que relaciona o aumento da prática filantrópica do alto empresariado à erosão da soberania popular, diversas frentes de pesquisa podem se abrir. Esperamos contribuir, nesse sentido, com o entendimento de que as elites econômicas possuem os instrumentos, os recursos e as técnicas privilegiadas nessa interação socioestatal. E que, possivelmente, essas práticas podem representar mais uma forma do exercício plutocrático de poder em nossa sociedade.

⁹² Para o cientista político Rob Reich, a falta de transparência é uma questão fundamental a ser ponderada na prática de filantropia. Segundo o autor, a falta de transparência e a perpetuação de poder implicadas na prática de filantropia empresarial não são compatível com sociedades democráticas que reverenciam a igualdade política (REICH, 2018, p. 7-8).

Referências Bibliográficas

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel e ARELARO, Lisete. **As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose?** Educ. Soc. Campinas, v. 33, n. 119, pp. 533-549, junho de 2012 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 Agosto de 2018.

ALFASOL. **História da Alfasol**. Site Alfasol, s/d. Disponível em <<http://www.alfasol.org.br/alfasol/historia-da-alfasol/>>. Acesso: 26 de abril de 2019.

AICHE. **Profile David Saiia**. Site Aiche, 2014. Disponível em <<https://www.aiche.org/resources/publications/cep/2014/april/cep-profile-david-saiia-transforming-bottles-businesses>> Acesso: 12 de maio de 2019.

ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. **O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social: construção democrática e lutas políticas no Brasil pós 90. 2006, 207 fl. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)**. Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2006. Disponível em:<http://www.repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/280077/1/Almeida_CarlaCeciliaRodrigues_D.pdf>. Acesso: 25 de novembro de 2019.

ANDRADE, Luana Maria de. **Neoliberalismo e hegemonia burguesa: ação social empresarial através dos institutos Ethos de Responsabilidade Social Empresarial e Empresas e Gife (Grupos de Institutos, Fundações e Empresas)**. 2014, 191fl. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Faculdade de Filosofia e Ciência da Universidade Estadual Paulista (Unesp).

AZEVEDO, Jussara . **A formação da Associação Industrial do Rio de Janeiro em um determinado território: O Rio de Janeiro**. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH • São Paulo, julho 2011. <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300884312_ARQUIVO_associacaoindustrialjussara1.pdf>. Acesso: 15 de fevereiro de 2020.

BARRETO, Patrícia Regina Corrêa. **Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional: Oficina de Homens**. Anais do XIII Encontro da Anpuh, 2008. Disponível em <http://www.encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1212685654_ARQUIVO_ARTIGOREVISADO.pdf>. Acesso: 15 de fevereiro de 2020.

BARROS, Flávia. **Redes e participação social em campos políticos da cooperação internacional – a experiência brasileira**. Revista Sociedade e Estado – Volume 26 Número 2 Maio/Agosto, 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/se/v26n2/v26n2a14.pdf>>. Acesso: 7 de fevereiro de 2020.

BATISTA, Paulo Nogueira. **Consenso de Washinton: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Caderno dívida externa nº 6, São Paulo,1994.

BERTONCELLO, Silvio L. T.; CHANG Jr., João. **A importância da Responsabilidade Social Corporativa como fator de diferenciação**. Revista FACOM. n.17. São Paulo: Faculdade de Comunicação da FAAP, 2007, p.70-76

BIANCHI, Alvaro. Crise e Representação **Empresarial: o surgimento do Pensamento Nacional Das Bases Empresariais**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n16/a08n16.pdf>>. Acesso: 2 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações sociais**. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2). Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/OS/caderno2.pdf>>. Acesso: 19 de abril de 2020.

BRASIL. **Lei 9.637**. 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm>. Acesso: 19 de abril de 2020.

BRASIL. **Decreto 2.999**. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2999.htm>. Acesso: 11 de abril de 2018.

BRASIL. **Lei 9.790**. 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso 11 de abril de 2018.

BRAVE GROUP. **Parceira internacional da Comunitas, CECp completa 20 anos de história**. Site Comunitas, s/d. Disponível em: <<https://bravegroup.com.br/clientes/dev/comunitas/websites/comunitas/bisc/noticias/parceira-internacional-da-comunitas-cecp-completa-20-anos-de-historia/>>. Acesso: 15 de março de 2020

BRESSER, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. RAP Rio de Janeiro 34(4):7-26, Jul./Ago. 2000. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289/4880>>. Acesso em 10 de outubro de 2018.

CAESAR, Gabriela. **Maior doador desta eleição ajuda a eleger 24 candidatos de 10 partidos diferentes**. Portal G1, 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/12/maior-doador-desta-eleicao-ajuda-a-eleger-24-candidatos-de-10-partidos-diferentes.ghtml>> Acesso: 16 de maio de 2019.

CALLAHAN, David. **The givers: Wealth,Power and Philanthropy in a New Gilded Age**. Alfred a. Knopf, New York, 2017.

CARDOSO, Ruth. Sustentabilidade, **O Desafio Das Políticas Sociais No Século 21**. São Paulo em perspectiva, 18(2): 42-48, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a05v18n2.pdf>>. Acesso: 28 de outubro de 2019.

CARLOS, Euzeneia. **Movimentos sociais e permeabilidade estatal na construção de encaixes institucionais**. Anais do 41º Encontro da ANPOCS. Caxambu, MG, 2017. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt11-15/10691-movimentos-sociais-e-permeabilidade-estatal-na-construcao-de-encaixes-institucionaisa/file>>. Acesso: fevereiro 2020.

CARRION, Rosinha Machado. **Organizações privadas sem fins lucrativos – a participação do mercado no terceiro setor.** Tempo social; Rev Sociologia USP, São Paulo, 12(2): 237-255, novembro de 2000.

CLP. **Sobre o CLP.** Site institucional CLP, s/d. Disponível em <<https://www.clp.org.br/rede-de-lideres/>>. Acesso: 29 de fevereiro de 2020.

CNV. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade.** Site CNV, 2014. Disponível em: <<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>>. Acesso: 25 de março de 2020.

COMUNITAS. **Aprimorar Relações Público-Privadas.** Plataforma Wiki Juntos, s/d. Disponível em: <<https://wiki.redejuntos.org.br/trails/aprimorar-relacoes-publico-privadas>>. Acesso: 21 de abril de 2020.

COMUNITAS. **Bisc lança relatório completo com os últimos dados do investimento social corporativo.** Site Comunitas, 2020. Disponível em <<http://www.comunitas.org/portal/bisc-lanca-relatorio-completo-com-os-ultimos-dados-do-investimento-social-corporativo/>>. Acesso: 2 de março de 2020.

COMUNITAS. **Boas Práticas | Rede Bem Cuidar em Pelotas.** Plataforma Wiki Juntos. Disponível em <<https://wiki.redejuntos.org.br/busca/rede-bem-cuidar-pelotas-o-uso-de-design-thinking-para-otimizar-rede-de-saude-do-municipio-de>>. Acesso: 2 de maio de 2019.

COMUNITAS. **Cartilha Programa Juntos: Governança compartilhada em prol da melhoria da gestão.** 2017a. Disponível em: <https://wiki.redejuntos.org.br/system/files/2017-09/Cartilha_Juntos2.pdf>. Acesso: 15 de agosto de 2018.

COMUNITAS. **Como as cidades brasileiras podem assumir seu papel na segurança pública.** Site Comunitas, 2017b. Disponível em: <<https://www.comunitas.org/como-as-cidades-brasileiras-podem-assumir-seu-papel-na-seguranca-publica-conheca-a-mais-nova-publicacao-da-comunitas/>>. Acesso: 10 outubro de 2019.

COMUNITAS. **Diagnosticando o baixo índice do Ideb e construindo alternativas sobre o caso de Pelotas.** Plataforma Wiki Juntos, s/d. Disponível em: <<https://wiki.redejuntos.org.br/busca/diagnosticando-o-baixo-indice-do-ideb-e-construindo-alternativas-sobre-o-caso-de-pelotas-e>>. Acesso: 21 de abril de 2020.

COMUNITAS. **Fortalecimento de lideranças públicas é o foco de curso realizado pela Comunitas na Universidade de Columbia.** Site Comunitas, 2018a. Disponível em: <<https://www.comunitas.org/fortalecimento-de-liderancas-publicas-e-foco-de-curso-realizado-pela-comunitas-na-universidade-de-columbia2/>>. Acesso: janeiro 2020.

COMUNITAS. **O uso da tecnologia na gestão pública.** 2017c. Disponível em <https://wiki.redejuntos.org.br/system/files/2017-09/Cartilha_TECNOLOGIA_.pdf>. Acesso: 16 de janeiro de 2020.

COMUNITAS. **Relatório anual 2018**. 2018b. Disponível em: <<https://www.comunitas.org/download/comunitas-relatorio-2018/>>. Acesso: 2 de junho de 2019.

COMUNITAS. **Relatório de Atividades Pelotas**. 2018c.

COMUNITAS. **Relatório de Governança Pelotas**. 2018d.

COMUNITAS. **O uso da tecnologia na gestão pública**. 2017c. Disponível em <https://wiki.redejuntos.org.br/system/files/2017-09/Cartilha_TECNOLOGIA_.pdf>. Acesso: 16 de janeiro de 2020.

CÓSSIO, Maria de Fátima. **A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores**. Educação (Porto Alegre), v. 41, n. 1, p. 66-73, jan.-abr. 2018. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/download/29528/16848>>. Acesso: 6 de abril de 2020.

CÓSSIO, Maria de Fátima. **A nova gestão pública e a avaliação em larga escala: efeitos nas políticas locais**. 2016. (relatório de pesquisa). Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/neppe/files/2019/10/RELAT%C3%93RIO-FINAL-A-NOVA-GEST%C3%83O-P%C3%9ABLICA-E-A-AVALIA%C3%87%C3%83O-EM-LARGA-ESCALA.pdf>>. Acesso: 18 de janeiro de 2020.

COSTA, Selma Frossard. **O Serviço Social e o terceiro setor**. Serviço Social em revista, Londrina, v. 7, n. 2, jan./jun. 2005. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v7n2_selma.htm>. Acesso em: 22 outubro 2018.

COSTA, Sérgio. **Elite empresarial e elite econômica: o estudo dos empresários**. Rev. Sociol. Polit., v. 22, n. 52, p. 47-57, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v22n52/04.pdf>>. Acesso em 1º de dezembro de 2018.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. Política e Sociedade, nº 5, p. 139-164, 2004.

DAGNINO, Evelina. **Citizenship: a perverse confluence**. Development in Practice, v. 17, p. 549-556, 2007.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina**. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo, Paz e Terra; Campinas-SP, Unicamp, 2006, pp.13-91.

DAGNINO, Evelina; Tatagiba, Luciana (orgs). **Democracia, sociedade civil e participação**. Argos, Chapecó, 2007.

DEPECKER, T.; DEPLAUDE, M. e LARCHET, N. **La philanthropie comme investissement. Contribution à l'étude des stratégies de reproduction et de légitimation des élites économiques.** Politix, 2018/1.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. **A dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000.** Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 15, n. 43, p. 163-176, June 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso: 3 Agosto de 2019

DINIZ, Eli. **Empresariado e estratégias de desenvolvimento.** Lua Nova, nº 55-56, 2002. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a11n5556.pdf>>. Acesso: 30 de janeiro de 2020.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. **A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal.** Belo Horizonte, UFMG, 2007.

ECO. **História.** Site prêmio Eco, s/d. Disponível em <<http://www.premioeco.com.br/history>>. Acesso: 5 janeiro de 2020.

FALCONER, Andres Pablo. **A promessa do Terceiro Setor.** 2014. Disponível em: <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/andres_falconer.pdf>. Acesso: 9 de novembro de 2019.

FERRAREZI, Elisabete e REZENDE, Valeria. **OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: A lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor.** Conselho da Comunidade Solidária, 2ª edição, Ed. Takano, Brasília, 2002.

FGV. **Verbetes Eduardo Gouveia.** Site FGV/CPDOC, s/d. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/vieira-eduardo-eugenio-gouveia>>. Acesso: 25 de abril de 2019.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso.** São Paulo: Edições Loyola, 2012.

GARCIA, Joana. **O negócio do Social.** Rio de Janeiro: editora Zahar, 2004.

GAULEJAC, Vincent de. **A gestão como doença social: Ideologia, poder gerencialista e fragmentação social.** Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2007.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via e seus críticos.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOLDSMITH, Stephen e EGGERS, William D. **Governar em rede: o novo formato do setor público.** Brasília/São Paulo: ENAP/Unesp, 2006.

HAUCK, Juliana C. Rosa. **Think tanks: quem são, como atuam e qual seu panorama de ação no Brasil.** Dissertação em ciência política. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2015.

IBGE. **Estudo identifica 338 mil Fundações Privadas e Associações**. Agência de Notícias IBGE, 2008. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13527-asi-estudo-identifica-338-mil-fundacoes-privadas-e-associacoes>>. Acesso: 1º de dezembro de 2019.

IDIS. **O Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social**. Site IDIS, s/d. Acesso: fev. 2020.

JAIME, Pedro. **O empresariado e a questão social: apontamentos para a interpretação de um novo associativismo empresarial no Brasil**. R AP Rio de Janeiro 39(4):939-78, Jul./Ago. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6794/5376>>. Acesso: 1 de fevereiro de 2020.

LAVALLE, Adrián Gurza. **Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990**. Novos Estudos, nº 66. Jul. 2003.

LAVALLE, Adrián Gurza; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. Centro de Estudos da Metrópole**. 2017. Disponível em <www.fflch.usp.br/centrodametropole>. Acesso: 20 de janeiro de 2020.

LAVALLE, Adrián Gurza; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**[S.l: s.n.], 2019.

LAVALLE, Adrian Gurza e SZWAKO, José. **Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate**. Opinião Pública, Campinas, vol. 21, nº 1, abril, p. 157–187, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010462762015000100157&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso: setembro 2019.

LAVALLE, Adrian Gurza; Houtzager, PETER e CASTELLO, Graziela. **‘A construção política das sociedades civis’**. In: Gurza Lavalles, Adrián (org). O horizonte da política – Questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo, UNESP/CEM, 2012, pp. 185-259.

LEITE, Marco Antônio. **O terceiro setor e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs**. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/arquivos/pdf/terceiro_setor.pdf>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

LOYOLA, Patricia. **Entrevista concedida para o estudo**. 2019.

MANCUSO, Wagner, e OLIVEIRA, Amâncio. **Abertura econômica, empresariado e política : os planos doméstico e internacional**. Lua Nova, São Paulo, n. 69, p. 147-

172. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n69/a07n69.pdf>. Acesso: 20 de novembro de 2019.

MCCLIMON, Timothy. **The Shape of Corporate Philanthropy Yesterday and Today**. GIA Reader, Vol 15, No 3, 2004. Disponível em <<https://www.giarts.org/article/shape-corporate-philanthropy-yesterday-and-today>>. Acesso: maio de 2019.

MARTINS, André Silva. **A Direita para o social: A educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo**. Editora UFJF, 2009.

MCGOEY, L.; THIEL, D e WEST, R. **Le philanthrocapitalisme et les « crimes des dominants » [Philanthrocapitalism and crimes of the powerful]**. Politix, 2018/1. 29 - 54.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral e SCHOMMER, Paula Chies. **Quinze Anos de Investimento Social Privado no Brasil: Conceito e Práticas em Construção**. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo, 19 a 23 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS3252.pdf>>. Acesso: 23 de janeiro de 2020.

OLIVEIRA, Miguel D. de. (1999). **Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs**. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/17-Cidadania_e_Globalizacao_a_Politica_externa_brasileira_e_as_ONGs.pdf>. Acesso: 9 de novembro de 2019.

OPEN SOCIETY. **Open Society and George Soros**. Site Open Society Foundation, s/d. Disponível em: <<https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/open-society-foundations-and-george-soros/pt>>. Acesso: 11 de maio de 2019.

PAOLI, Maria Célia. **Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.) Democratizar a democracia - os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 373-418.

PELIANO, Anna Maria., RESENDE, L. F. de Lara; BEGHIN, Natalie. **O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à miséria**. In: Planejamento e Políticas Públicas (PPP), v. 12. Brasília: IPEA, junho/dezembro de 1995.

PELOTAS. **Iluminação**. Site Prefeitura de Pelotas, s/d. Disponível em <<http://www.pelotas.com.br/iluminacao>>. Acesso: abril 2020.

PELOTAS. **Prefeito apresenta plano de estratégia e gestão 2014-2017**. Site prefeitura de Pelotas, 2014a. Disponível em <<http://www.pelotas.com.br/noticia/prefeito-apresenta-plano-de-estrategia-e-gestao-2014-2017>>. Acesso: 1º de maio de 2019.

PELOTAS. **Termo de Convênio nº 50/2014**. 2014b.

PELOTAS. **Termo de Parceria nº 10/2017**. 2017.

PELOTAS. **Plano de austeridade é apresentado a secretários**. Site Prefeitura de Pelotas, 2019. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br/noticia/plano-de-austeridade-e-apresentado-a-secretarios>>. Acesso: março de 2020.

PERES, Thais de Helena Alcântara. **Comunidade Solidária: A proposta de um outro modelo para as políticas sociais**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005

PIRATINI. **Leite busca apoio de organizações do 3º setor para políticas públicas na educação**. Site do Palácio do Piratini, 2019. Disponível em : <<https://estado.rs.gov.br/governador-busca-apoio-de-organizacoes-do-terceiro-setor-para-politicas-publicas-na-educacao?fbclid=IwAR3QonwLaB-1KG0BrCXF-D5bk6CJ18-6SO0PJC77biUxdZvZBS92odkjqNM>>. Acesso: 5 de maio de 2019.

PNBE. **Histórico**. Site PNBE, s/d. Disponível em <<http://www.pnbe.org.br/historico.html>>. Acesso: 2 de fevereiro de 2020.

OLIVEIRA, Anna Cynthia; HADDAD, Sérgio. **As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação**. Cad. Pesqui., São Paulo , n. 112, p. 61-83, Mar. 2001 . Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n112/16101.pdf>>. Acesso em 20 Ago. 2018.

OLMOS, Marli; ROSA, João Luiz. **A cidade para os cidadãos**. Revista Valor Econômico, 2016. Disponível em: <https://www.comunitas.org/wp-content/uploads/2016/12/Valor-Econ%C3%B4mico_2dez2016.pdf>. Acesso: maio 2019.

REICH, Rob. **Just giving: Why Philanthropy Is Failing Democracy and How It Can Do Better**. Princeton University Press, 2018.

RESPONSABILIDADE SOCIAL. **Perfil Regina Esteves**. Site Responsabilidade Social, s/d. Disponível em <<http://www.responsabilidadesocial.com/perfil/regina-esteves/>>. Acesso: maio 2020.

SAIIA, D. H., CAROLL, A. B. and BUCHHOLTZ, A. K. **Philanthropy as strategy: when corporate charity begins at home**. Business and Society, 42, pp 169–201, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Edições afrontamento: Porto Alegre, 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 22ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SANTOS, Therezinha. **As parcerias público-privadas no contexto educacional amazônico: novas formas para velhas questões**. MARGENS - Revista

Interdisciplinar. Dossiê: Trabalho e Educação Básica Versão Digital. Vol.11. N. 16. Pp 9-24. Junho de 2017. Acesso em 5 de setembro de 2018.

SAUNDERS-HAUSTINGS, Emma. **Plutocratic Philanthropy**. The Journal of Politics, volume 80, number 1. Published online October 25, 2017.

SEIDL, Ernesto. **Estudar os poderosos, a sociologia do poder e das elites (Capítulo 6)**. In: As Ciências Sociais e os Espaços da Política no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 179-203, 2013.

SELEPRIN, Maiquel José. **A relação Estado e Terceiro Setor**. 2012. Disponível em: . Acesso em 8 de outubro de 2018.

SESI. **Conheça o presidente**. Site Sesi, s/d. Disponível em <<http://conselhonacionaldosesi.org.br/conheca/presidente/>>. Acesso: 25 de abril de 2019.

SILVA, Lucas Ambrósio Lopes da Silva. **A Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade: uma nova estratégia para a política federal de gestão pública**. Anais do VII Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília-DF, 2014.

SILVA, Patricia Kunrath. **Filantropia e investimento social privado nos Estados Unidos e no Brasil : redes transnacionais de governança econômica**. Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Porto Alegre, RS, 259p, 2017. Disponível em <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/172394>>. Acesso: 2 de março de 2018

SILVEIRA, Angélica. **Câmara de Pelotas aprova projeto de empréstimo de pagamento para 13º**. Jornal Correio do Povo, 2019. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/cidades/c%C3%A2mara-de-pelotas-aprova-projeto-de-empr%C3%A9stimo-para-pagamento-do-13%C2%BA-sal%C3%A1rio-1.385019>>. Acesso: 20 de março de 2020.

TABORDA, Luana do Rocio. **Relações Estado – sociedade civil: sobre associações parcerias enortivas**. Revista Café com Sociologia. Volume 6, nº 3, jul/dez 2017.

TATAGIBA, Luciana. **Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial**. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória (ES). In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. PANFICHI, Aldo (orgs). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo, Paz e Terra; Campinas-SP, Unicamp, 2006, pp.137-178

TATAGIBA, Luciana Ferreira. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. 2003. 189p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em:

<<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279838>>. Acesso em: 3 out. 2019.

TELLUS. **Caso Rede Bem Cuidar**. Site Tellus, s/d. Disponível em: <<https://www.tellus.org.br/agencia/caso-rede-bem-cuidar/>>. Acesso: 2 de maio de 2019.

TELLUS. **Sobre**. Site Tellus, s/d. Disponível em: <<https://www.tellus.org.br/>>. Acesso: jul 2018.

TIRELLI, Claudia. **Reconfiguração da assistência e organizações sociais no RS: um estudo das organizações que participaram do Programa Rede Parceria Social entre 2008 e 2010**. Tese (doutorado em Sociologia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

TJ-RS. **Agravo de Instrumento : AI 70059062505 RS - Inteiro Teor**. Site Jus Brasil. 2014. Disponível em <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/128111016/agravo-de-instrumento-ai-70059062505-rs/inteiro-teor-128111025>>. Acesso: abril 2020.

TJ-RS. **Processo nº 9005319-69.2017.8.21.0022**. Site TJ-RS, s/d.

VEJA. **O empreendedorismo social de Regina Esteves**. Veja SP, 2019. Disponível em: <<https://vejasp.abril.com.br/cidades/regina-esteves-centro-ruth-cardoso/>> Acesso: 25 de abril de 2019.

VELHO, Gilberto. **Ruth Corrêa Leite Cardoso**. Dados, Rio de Janeiro , v. 51, n. 2, p. 271-274, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 de agosto 2018.

WID WORLD. **World Inequality data base**. Site Wid World, s/d. Disponível em <https://wid.world/>. Acesso: out. 2018.

Apêndices

Apêndice A - Notícias Prefeitura de Pelotas

Nome da notícia	Veículo	Data	Marcador
Paula assume prefeitura e determina expediente interno amanhã	Prefeitura de Pelotas	10/07/2013	Reunião conjunta
Proprietários do Residencial Buenos Aires recebem as chaves	Prefeitura de Pelotas	02/09/2013	Reunião conjunta
Gestão pública: prefeitura e Comunitas firmam parceria	Prefeitura de Pelotas	18/10/2013	Sobre a parceria/gestão
Consultoria apresenta fase inicial do programa de gestão	Prefeitura de Pelotas	26/11/2013	Sobre a parceria/gestão
Prefeito apresenta Plano de Estratégia e Gestão 2014-2017	Prefeitura de Pelotas	23/01/2014	Gestão
Encontro debate requalificação da UBS Bom Jesus	Prefeitura de Pelotas	26/06/2014	Saúde
Pelotas E-você: sua ideia pode fazer a diferença	Prefeitura de Pelotas	30/09/2014	Participação/tecnologia
Pelotas E-você: grupo faz primeira seleção de propostas	Prefeitura de Pelotas	16/10/2014	Participação/tecnologia
Cidadão tem dez dias para votar no Pelotas E-você	Prefeitura de Pelotas	07/11/2014	Participação/tecnologia
Saúde: prefeito conhece tecnologias que quer implantar em Pelotas 10	Prefeitura de Pelotas	12/11/2014	Saúde
Seminário discute boas práticas de gestão	Prefeitura de Pelotas	18/11/2014	Gestão/Articulação
Clique Saúde: nova plataforma orienta usuário da rede municipal	Prefeitura de Pelotas	25/11/2014	Saúde/Tecnologia
Clique Saúde: nova plataforma orienta usuário da rede municipal	Prefeitura de Pelotas	27/11/2014	Saúde/Tecnologia
Pelotas é destaque no Encontro de Líderes em SP	Prefeitura de Pelotas	28/11/2014	Formação/sustentabilidade/Articulação
Duas propostas vencem primeiro desafio do Pelotas e-você	Prefeitura de Pelotas	05/12/2014	Participação/tecnologia
Eduardo apresenta projetos para 2015 em SP	Prefeitura de Pelotas	17/12/2014	Gestão/PPP/Educação/Saúde/Articulação
UBS Bom Jesus será reinaugurada neste sábado	Prefeitura de Pelotas	23/01/2015	Saúde/Tecnologia/Participação
UBS Bom Jesus é reinaugurada com novo conceito de saúde	Prefeitura de Pelotas	25/01/2015	Saúde/Tecnologia/Participação

UBS Bom Jesus faz 150 atendimentos na manhã do primeiro dia	Prefeitura de Pelotas	26/01/2015	Saúde/Tecnologia/Resultados
Paula palestra em reunião-almoço do Rotary Club Pelotas	Prefeitura de Pelotas	25/02/2015	Articulação
Prefeito conhece experiência de Ribeirão Preto em saneamento 20	Prefeitura de Pelotas	20/03/2015	Articulação
Eduardo conhece experiência de Ribeirão Preto em saneamento	Prefeitura de Pelotas	23/03/2015	Articulação
Encontro reúne empresários e prefeitos e debate desafios do país	Prefeitura de Pelotas	26/03/2015	Articulação/formação
Prefeitura reúne setores produtivos e secretário Fábio Branco	Prefeitura de Pelotas	27/03/2015	Articulação
Pelotenses têm nova ferramenta de comunicação com a prefeitura	Prefeitura de Pelotas	22/04/2015	Participação/tecnologia
Eduardo lança aplicativo de relacionamento com a prefeitura	Prefeitura de Pelotas	23/04/2015	Participação/tecnologia
Oficina busca ideias e soluções para o Laranjal	Prefeitura de Pelotas	1/06/2015	Participação/lazer
Oficina irá discutir o futuro da praia do Laranjal	Prefeitura de Pelotas	08/06/2015	Participação/lazer
Oficina busca novos serviços para quiosque no Laranjal	Prefeitura de Pelotas	10/06/2015	Participação/lazer
Empresa que criou o Clique Saúde é premiada	Prefeitura de Pelotas	10/08/2015	Saúde/Reconhecimento
UBS Bom Jesus é destaque em newsletter de instituto nacional 30	Prefeitura de Pelotas	17/08/2015	Saúde/Reconhecimento
Rede Bem Cuidar chega à UBS Simões Lopes em novembro	Prefeitura de Pelotas	19/08/2015	Saúde
Curitiba adota programa de gestão criado em Pelotas	Prefeitura de Pelotas	31/08/2015	Replicabilidade
UBS Simões Lopes contará com novo conceito em atendimento	Prefeitura de Pelotas	14/09/2015	Saúde/tecnologia
Colab inicia procedimentos de consulta pública	Prefeitura de Pelotas	25/09/2015	Participação/tecnologia
Parceria entre Smed e Itaú Social capacita líderes educacionais	Prefeitura de Pelotas	30/09/2015	Educação/PPP
Encerrada primeira fase de formação em Tutoria Pedagógica	Prefeitura de Pelotas	2/10/2015	Educação/PPP
Pelotas e Eduardo em destaque no jornal Valor Econômico	Prefeitura de Pelotas	5/10/2015	Reconhecimento

Quiosque Viva Laranjal vai atender até 900 visitantes por dia	Prefeitura de Pelotas	5/10/2015	Lazer/Resultados
Pelotenses ainda podem opinar sobre Estacionamento na Bento	Prefeitura de Pelotas	27/10/2015	Participação/tecnologia
Obras da nova UBS da Sanga Funda começam em dezembro 10	Prefeitura de Pelotas	17/11/2015	Saúde/tecnologia
População decide terminar com estacionamento lateral na Bento	Prefeitura de Pelotas	24/11/2015	Participação/tecnologia
Clique Saúde: há um ano facilitando o acesso à informação	Prefeitura de Pelotas	25/11/2015	Saúde/tecnologia
Prefeito destaca ações em saúde em Encontro de Líderes	Prefeitura de Pelotas	27/11/2015	Articulação/saúde
UBS Guabiroba terá padrão da Rede Bem Cuidar	Prefeitura de Pelotas	27/11/2015	Saúde/tecnologia
UBS Simões Lopes será reinaugurada neste sábado	Prefeitura de Pelotas	11/12/2015	Saúde/tecnologia
Comunidade do Simões Lopes festeja a nova UBS	Prefeitura de Pelotas	13/12/2015	Saúde/tecnologia/resultados
População elogia a saúde no Simões Lopes	Prefeitura de Pelotas	17/12/2015	Saúde/tecnologia/resultados
UBS Guabiroba será a terceira da Rede Bem Cuidar em Pelotas	Prefeitura de Pelotas	15/01/2016	Saúde/tecnologia
Pelotas ganha nova unidade da Rede Bem Cuidar	Prefeitura de Pelotas	18/01/2016	Saúde/tecnologia
Novo conceito de saúde chega à UBS Guabiroba 50	Prefeitura de Pelotas	19/01/2016	Saúde/tecnologia
Quiosque Viva Laranjal será aberto ao público sábado	Prefeitura de Pelotas	20/01/2016	Lazer
Quiosque Viva o Laranjal será inaugurado neste sábado	Prefeitura de Pelotas	22/01/2016	Lazer
Quiosque "Viva o Laranjal" presta serviços aos veranistas	Prefeitura de Pelotas	24/01/2016	Lazer/Prestação serviço
Quiosque "Viva o Laranjal" completa um mês de sucesso	Prefeitura de Pelotas	23/02/2016	Lazer/Resultados
UBS Simões Lopes acaba com sistema de fichas na fila	Prefeitura de Pelotas	2/03/2016	Saúde/tecnologia/restulados
Profissionais das UBSs da Rede Bem Cuidar passam por capacitação	Prefeitura de Pelotas	18/04/2016	
Busca por CEP é uma das novidades do Clique Saúde	Prefeitura de Pelotas	19/04/2016	Saúde/Tecnologia

SMS promove capacitação para profissionais da Rede Bem Cuidar	Prefeitura de Pelotas	22/04/2016	Saúde/Capacitação servidores
Colab completa primeiro ano em Pelotas com mais de 5 mil usuários	Prefeitura de Pelotas	25/04/2016	Participação/saúde
Prefeitura se mobiliza para ajudar Resid. Jardins do Obelisco 60	Prefeitura de Pelotas	12/05/2016	Participação/solidariedade
Saúde de Pelotas vence fase estadual do Prêmio InovaSUS/2015	Prefeitura de Pelotas	20/06/2016	Saúde/Reconhecimento
Eduardo debate gestão pública em São Paulo	Prefeitura de Pelotas	21/06/2016	Articulação/gestão
UBS Guabiroba deve estar pronta até o final deste ano	Prefeitura de Pelotas	6/07/2016	Saúde
Pelotas conquista terceiro lugar no Prêmio Boas Práticas	Prefeitura de Pelotas	8/07/2016	Saúde/Boas práticas
Rede Bem Cuidar realiza segunda Oficina de Cozinha Intuitiva	Prefeitura de Pelotas	21/07/2016	Saúde
Oficina de Culinária Intuitiva integra UBSs da Rede Bem Cuidar	Prefeitura de Pelotas	26/07/2016	Saúde
Empreiteira solicita mais 150 dias para concluir UBS Guabiroba	Prefeitura de Pelotas	10/08/2016	Saúde
Pelotas é destaque nacional e recebe prêmio InovaSUS/2015	Prefeitura de Pelotas	12/08/2016	Saúde/reconhecimento
Prefeito visita obras da UBS Guabiroba	Prefeitura de Pelotas	14/09/2016	Saúde
Rede Bem Cuidar de Pelotas recebe premiação internacional 70	Prefeitura de Pelotas	6/10/2016	Saúde/Reconhecimento
Rede Bem Cuidar conquista prêmio de excelência internacional	Prefeitura de Pelotas	4/11/2016	Saúde/Reconhecimento
UBS Bom Jesus realiza confraternização de fim de ano	Prefeitura de Pelotas	14/12/2016	Saúde/confraternização
Prefeito e equipe visitam a UBS Guabiroba	Prefeitura de Pelotas	28/12/2016	Saúde
Quiosque Viva o Laranjal completa um ano na segunda-feira	Prefeitura de Pelotas	22/01/2017	Lazer/Resultados
Rede Bem Cuidar completa dois anos nesta terça-feira	Prefeitura de Pelotas	23/01/2017	Saúde/Resultados
Prefeitura celebra os dois anos da Rede Bem Cuidar	Prefeitura de Pelotas	24/01/2017	Saúde/Resultados
UBS Guabiroba entra na fase de finalização	Prefeitura de Pelotas	9/02/2017	Saúde/Resultados

Prefeitura lançará consulta pública via Colab	Prefeitura de Pelotas	17/02/2017	Participação/tecnologia
Está aberta consulta pública sobre ciclovia na praia	Prefeitura de Pelotas	19/02/2017	Participação/tecnologia
Moradores da Guabiroba aguardam a nova UBS com expectativa 80	Prefeitura de Pelotas	6/03/2017	Saúde
UBS Sanga Funda começa ações para se integrar à Rede Bem Cuidar	Prefeitura de Pelotas	7/03/2017	Saúde
UBS Sanga Funda ganhará o padrão da Rede Bem Cuidar	Prefeitura de Pelotas	10/03/2017	Saúde/participação
Paula participa do lançamento da Plataforma Rede Juntos	Prefeitura de Pelotas	15/03/2017	Equilíbrio fiscal/educação
Paula se reúne com consultoria de Segurança e Desenvolvimento	Prefeitura de Pelotas	16/03/2017	Segurança
População decidirá sobre construção de ciclofaixa no Laranjal	Prefeitura de Pelotas	24/03/2017	Lazer
Nova UBS Guabiroba entra em fase de acabamentos	Prefeitura de Pelotas	30/03/2017	Saúde/resultados
Prefeita participa do I Encontro da RAPS em São Paulo	Prefeitura de Pelotas	9/04/2017	Articulação/sustentabilidade
Paula cumpre agenda em São Paulo e Brasília	Prefeitura de Pelotas	30/04/2017	Articulação
Alunos da FGV conhecem a prefeitura de Pelotas	Prefeitura de Pelotas	8/05/2017	Articulação/eficiência
Estudantes da FGV deixam sugestões para o Governo 90	Prefeitura de Pelotas	12/05/2017	Articulação
Terceira UBS da Rede Bem Cuidar será inaugurada neste sábado	Prefeitura de Pelotas	19/05/2017	Saúde
UBS Guabiroba está com as portas abertas	Prefeitura de Pelotas	20/05/2017	Saúde/resultados
Conssedi define pauta de trabalho para 2017	Prefeitura de Pelotas	23/05/2017	Articulação/PPP
Representantes da Comunitas visitam Pelotas	Prefeitura de Pelotas	7/06/2017	Articulação
Aplicativo de celular lembra usuário de tomar seus medicamentos	Prefeitura de Pelotas	14/06/2017	Tecnologia/saúde
Prefeitura mobiliza servidores pelo Pacto Pelotas pela Paz	Prefeitura de Pelotas	28/07/2017	Segurança
Pacto Pelotas pela Paz mobiliza a cidade no combate à violência	Prefeitura de Pelotas	8/08/2017	Segurança/participação

Paula apresenta o Pacto Pelotas pela Paz ao secretariado	Prefeitura de Pelotas	9/08/2017	Segurança
Conheça os consultores do Pacto Pelotas Pela Paz	Prefeitura de Pelotas	11/08/2017	Segurança
Sociedade discute o Pacto Pelotas Pela Paz 100	Prefeitura de Pelotas	11/08/2017	Segurança/participação
Prefeita cria Prêmio Especial por Apreensão de Arma de Fogo	Prefeitura de Pelotas	17/08/2017	Segurança/recompensa
Pacto pela Paz: escolas envolvidas participam de curso	Prefeitura de Pelotas	25/08/2017	Segurança/educação
Prefeita apresenta Pacto a líderes políticos e empresariais -	Prefeitura de Pelotas	24/11/2017	Segurança/articulação
Integrantes da Open Society conhecem o Pacto Pelotas pela Paz	Prefeitura de Pelotas	11/12/2017	Segurança
UFPel, Obino e Gang se comprometem com o Pacto Pelotas pela Paz	Prefeitura de Pelotas	12/12/2017	Segurança/articulação
Rede de Saúde aumenta atendimento	Prefeitura de Pelotas	29/12/2017	Saúde
Pelotas é destaque do 10º Congresso Gife em São Paulo	Prefeitura de Pelotas	5/04/2018	Reconhecimento
Marcos Rolim debate violência com alunos da UFPel	Prefeitura de Pelotas	10/04/2018	Segurança
Equipe do programa Juntos faz reunião em Pelotas	Prefeitura de Pelotas	11/04/2018	Articulação
Colab.re soluciona 92% das demandas encaminhadas 110	Prefeitura de Pelotas	29/05/2018	Participação/Tecnologia
Prefeita planeja nova etapa do Pacto Pelotas pela Paz	Prefeitura de Pelotas	22/06/2018	Segurança
Em férias, Paula participa de curso de gestão nos EUA	Prefeitura de Pelotas	8/07/2018	Articulação/formação
CIP avalia ações do eixo de Prevenção Social do Pacto pela Paz	Prefeitura de Pelotas	11/07/2018	Segurança
Um ano de Pacto: projeto de segurança investe em cultura da paz	Prefeitura de Pelotas	6/08/2018	Segurança
Curso de gestão pública é destaque em publicação nacional	Prefeitura de Pelotas	30/08/2018	Articulação/formação
UBS Virgílio Costa reabre com padrão Rede Bem Cuidar	Prefeitura de Pelotas	13/09/2018	Saúde

Inauguração da UBS Virgílio Costa é neste sábado	Prefeitura de Pelotas	26/09/2018	Saúde
Mais saúde e bem-estar para comunidade do Virgílio Costa	Prefeitura de Pelotas	29/09/2018	Saúde/resultados
UBS Virgílio Costa está habilitada a atender 10.500 pessoas	Prefeitura de Pelotas	26/10/2018	Saúde/resultados
Prefeita é destaque no 11º Encontro de Líderes em São Paulo	Prefeitura de Pelotas	23/11/2018	Reconhecimento/articulação
Novas instalações da UBS Vila Nova são inauguradas com festa 121	Prefeitura de Pelotas	15/12/2018	Saúde/resultados

Apêndice B – Tabela de notícias Comunitas

Comunitas lança Frente de Engajamento do Cidadão	Comunitas	01/12/2014	Sustentabilidade/Empresariado /cidadania/governança/participação/articulação/formação
Comunitas apresenta plataforma com boas práticas	Comunitas	03/12/2014	Articulação/GP/Boas práticas/Saúde
Empresários e prefeitos se reúnem em Encontro de Líderes	Comunitas	04/12/2014	Articulação/Empresariado/GP
Jogo interativo de matemática ajuda estudantes em Pelotas	Comunitas/replicada RBS	09/12/2014	Educação/Tecnologia
Empresários destacam ação de parcerias público-privadas	Comunitas	12/12/2014	ISC/Empresariado/Articulação/GP
Pelotas visita Campinas em busca de boas iniciativas	Comunitas	12/12/2014	Articulação/Saúde
Seminário discute boas práticas de gestão	Comunitas	24/12/2014	Boas práticas/GP/Formação
Confira os resultados para a bolsa de Mestrado em Columbia	Comunitas	14/01/2015	Circulação internacional/bolsas/GP
Entra na reta final obras na UBS Simões Lopes de Pelotas	Comunitas – replicada do Diário Popular	31/08/2015	Saúde/Inovação/Tecnologia/Participação
UBS Bom Jesus é inaugurada em Pelotas 10	Comunitas	27/01/2015	Saúde/Inovação/Tecnologia
Teresina vai a Pelotas conhecer modelo inovador de Saúde	Comunitas	27/01/2015	Saúde/articulação/replicabilidade
UBS Bom Jesus faz 150 atendimentos no 1º dia	Comunitas	28/01/2015	Saúde/Inovação/Tecnologia
Presidente do MIT debate com empresários e prefeitos	Comunitas	23/03/2015	Articulação/Formação/Inovação/Educação
Juntos promove debate sobre gestão pública	Comunitas	13/04/2015	GP/Articulação
Gestores trocam experiências em encontro do Juntos	Comunitas	24/04/2015	GP/Eficiência/Inovação/PPP
Ferramenta facilita interlocução entre comunidade e prefeitura	Comunitas	28/04/2015	Participação/tecnologia
Gestores de Juiz de Fora ampliam seus conhecimentos	Comunitas	01/05/2015	GP/Inovação/Circulação Internacional
Projetos do Juntos são destaque no Conagesp	Comunitas	06/05/2015	Reconhecimento/gestão

Pelotas recebe apoio da Fundação Itaú Social	Comunitas	06/05/2015	Educação/parceria
Ampliação da Rede Bem Cuidar avança em Pelotas 20	Comunitas	03/06/2015	Saúde
Inovação é marca do projeto desenvolvido em Pelotas	Comunitas	23/06/2015	Lazer/Inovação/Cocriação
Gestores de Teresina destacam conhecimento adquirido no MLG	Comunitas	07/07/2015	Circulação internacional/bolsas/GP
Aumenta investimento para infraestrutura em Pelotas	Comunitas	14/07/2015	Saúde/Infraestrutura/Imprensa
Paraty recebe Encontro de Comitês Gestores do Juntos	Comunitas	28/07/2015	Boas práticas/Participação/Articulação
Líderes e bolsistas do Juntos compartilham experiências	Comunitas	31/07/2015	Articulação/Internacionalização /Lideranças
Empresa responsável pelo Clique Saúde é premiada	Comunitas	03/08/2015	Premiação/Saúde
Bairro da Gente é destaque no Encontro de Comitês Gestores	Comunitas	03/08/2015	Participação/Articulação
Teresina e-você: participação popular na solução de desafios	Comunitas/replicada PMT	06/08/2015	Participação/Violência
Parceiro da Comunitas no Juntos recebe prêmio do BID	Comunitas	29/09/2015	Reconhecimento/Inovação/Participação
Programa Juntos é destaque no jornal Valor Econômico 30	Comunitas	02/10/2015	Reconhecimento/parceria/GP
Pelotas promove formação para servidores da Educação	Comunitas	07/10/2015	Formação/Educação/Parceria (ITAU)/Sustentabilidade
Revista Exame destaca ações do programa Juntos	Comunitas	22/10/2015	Reconhecimento
Juntos será apresentado em seminário na capital federal	Comunitas	28/10/2015	Formação/Articulação/governança/Reconhecimento
Comitês Gestores tratam de Infância e gestão educacional	Comunitas	06/11/2015	Educação/Sustentabilidade/Parceria
Encontro do Juntos debate desafios da Educação	Comunitas	06/11/2015	Educação/Equilíbrio fiscal
Comunitas discute em São Paulo caminhos para o país	Comunitas	27/11/2015	Articulação/Desenvolvimento/S C/ISC
Oportunidades para o Brasil crescer é tema de encontro	Comunitas	27/11/2015	Governança/articulação

Encontro de Líderes debate modernização da gestão pública	Comunitas	30/11/2015	Articulação/GP
Pelotas vota por mudanças em avenida por meio do Colab	Comunitas	01/12/2015	Participação/tecnologia
Comunitas lança Cartilha de Replicabilidade de equilíbrio fiscal ⁴⁰	Comunitas	03/12/2015	Equilíbrio fiscal/
Ranking BCI 100: cidades do Juntos entre as melhores do país	Comunitas	08/12/2015	Ranking
Cidadãos de Campinas decidem aplicação de R\$ 1 milhão	Comunitas	09/12/2015	Participação/tecnologia
Ranking MPF: cidades do Juntos são mais transparentes	Comunitas	11/12/2015	Transparência
Pelotas passa a mais uma unidade da Rede Bem Cuidar	Comunitas	14/12/2015	Saúde
Rede Bem Cuidar: obras da 3ª unidade começam em breve	Comunitas	20/01/2016	Saúde/Inovação
Juntos debate planejamento estratégico para as cidades	Comunitas	14/01/2016	Planejamento estratégico/articulação
Eimicke: planejamento é um dos 4 pontos de um governo eficiente	Comunitas	14/01/2016	Eficiência/equilíbrio fiscal
Cidades concorrem a US\$ 5 mi para projetos inovadores	Comunitas	21/02/2016	Prêmio/inovação
Propostas inovadoras do Teresina e-você são premiadas	Comunitas	29/02/2016	Reconhecimento/Inovação
Juntos fortalece Orçamento Participativo em Campinas 50	Comunitas	26/01/2016	Participação
Viva o Laranjal! comemora um mês de sucesso em Pelotas	Comunitas	25/02/2016	Lazer/Acessibilidade
Juntos recebe Prêmio InovaCidade 2016	Comunitas	30/03/2016	Reconhecimento
Planejamento das cidades é debatido em encontro do Juntos	Comunitas	30/03/2016	Gestão/Planejamento
Cidades do Juntos participam da competição do Mayors Challenge	Comunitas	30/03/2016	Inovação
Comunitas participa de painel sobre saúde no Congresso Gife	Comunitas	31/03/2016	ISC/Saúde
Juntos lança cartilha com passo a passo do Viva o Laranjal! em Pelotas	Comunitas	31/03/2016	Replicabilidade/Lazer/Tecnologia
Servidores da Rede Bem Cuidar participam de encontro em Pelotas	Comunitas	25/04/2016	Saúde

Programa Juntos é destaque no Jornal Nacional	Comunitas	26/04/2016	Reconhecimento
Comunitas oferece bolsas a servidores de cidades parceiras do Juntos	Comunitas	16/05/2016	Circulação internacional/bolsas
Proposta da Teresina e-você é a vencedora do Campeonato de Atletismo no Piauí 60	Comunitas	25/05/2016	Participação
Farmácia distrital chega à primeira UBS fora da Rede Bem Cuidar em Pelotas	Comunitas	25/05/2016	Saúde
Chance de cursar pós-graduação com bolsa da Comunitas está na reta final		30/05/2016	Circulação internacional
Prática de parkour afasta crianças da violência em projeto selecionado na plataforma Teresina e-você	Comunitas	01/06/2016	Violência/Participação
Alunos do MLG destacam transformação proporcionada pela semana em Harvard	Comunitas	02/06/2016	Circulação Internacional/GP
[Boa Prática] Rede Bem Cuidar inova saúde pública de Pelotas (RS)	Comunitas	08/06/2016	Boas práticas/Saúde/Cocriação/Inovação
Líderes e prefeitos participam de reunião da Rede Juntos	Comunitas	10/06/2016	Articulação/ISC
Rede Juntos debate transparência durante encontro em São Paulo	Comunitas	10/06/2016	Articulação/governança/transparência
Comunitas realiza 8º Encontro de Comitês Gestores, em São Paulo	Comunitas	10/08/2016	Articulação/circulação internacional/saúde/Inovação
Comunitas torna-se parceira associada à World Urban Campaign	Comunitas	15/06/2016	Articulação internacional/boas práticas/sustentabilidade
Comunitas lança cartilha sobre Diagnóstico da Folha de Pagamento 70	Comunitas	21/06/2016	Replicabilidade/equilíbrio fiscal/GP
Diretora da Comunitas e parceiros do Juntos participam de debate com prefeito de Denver (EUA)	Comunitas	22/06/2016	Articulação/circulação internacional/SC/Empresariado
Projeto do Juntos eleito melhor experiência em saúde no Rio Grande do Sul	Comunitas	23/06/2016	Saúde/Reconhecimento
Rede Bem Cuidar é a 2ª melhor experiência em saúde do país	Comunitas	13/07/2016	Saúde/Reconhecimento
Campinas e Pelotas têm bom índice de resolução de problemas públicos	Comunitas	27/07/2016	GP/resolutividade

Gestores participam de debate sobre inovação em saúde pública	Comunitas	09/08/2016	Saúde/Inovação
Cresce Ideb de cidades da rede Juntos	Comunitas	14/09/2016	Educação
Eduardo Leite: Pelotas faz sua parte contra crise econômica*	Comunitas	15/09/2015	Equilíbrio Fiscal/Crise
Universidade de Columbia inicia filmagem de cases do Juntos	Comunitas	19/09/2016	Reconhecimento/boas práticas
Rede Bem Cuidar ganha prêmio nos EUA	Comunitas	23/09/2016	Reconhecimento/saúde
Confira o resultado das eleições nos municípios da rede Juntos 80	Comunitas	03/10/2016	Eleições
Eduardo Leite é destaque na América Latina	Comunitas	25/10/2016	Reconhecimento
4 anos Juntos: Conheça alguns resultados do programa	Comunitas	26/10/2016	Resultados/GP/ISC
Comunitas lança Cartilha de Gestão de Saúde Pública	Comunitas	24/11/2016	Replicabilidade/Saúde/Inovação
Comunitas lança filmagem de cases do Juntos produzida pela Universidade de Columbia	Comunitas	25/11/2016	Reconhecimento/Internacionalização/Governança
A cidade para os cidadãos: Juntos é destaque no jornal Valor Econômico	Comunitas	02/12/2016	Reconhecimento/ISC
Projeto Transformadores Colab abre campanha no Catarse	Comunitas	06/12/2016	Participação
Comunitas lança publicações com resultados do primeiro ciclo do Programa Juntos	Comunitas	14/12/2016	Resultados/Saúde/Educação/Equilíbrio Fiscal
Prefeito parceiro do Programa Juntos deixa o cargo com alto índice de aprovação	Comunitas	04/01/2017	Inovação/participação/sustentabilidade
Paraty lança o Clique Saúde	Comunitas	05/01/2017	Saúde/tecnologia
Confira a lista de contemplados com bolsas para o MLG 90	Comunitas	05/01/2017	Bolsas/circulação internacional/GP
Curitiba e Pelotas avançam em replicabilidade de projeto	Comunitas	05/01/2017	Replicabilidade/GP
Comunitas lança cartilha sobre licenciamento urbano	Comunitas	05/01/2017	Replicabilidade/licenciamento urbano/boas práticas
A tecnologia como aliada à fiscalização do cidadão	Comunitas	15/02/2017	Tecnologia/fiscalização

Juntos em Salvador: “Governar é priorizar, e a prioridade tem que ser construída e legitimada com o cidadão”, diz ACM Neto	Comunitas	16/02/2017	Articulação/Governança/Equilíbrio fiscal
Com lançamento para março, Plataforma Rede Juntos chega como espaço para troca entre gestores públicos	Comunitas	24/02/2017	Articulação/GP
Rede Juntos: Comunitas lança plataforma digital voltada para gestores públicos	Comunitas	2/03/2017	GP/Boas práticas
Para debater educação pública, Comunitas reúne secretários municipais e especialistas	Comunitas	19/04/2017	Educação
Visando engajar a população no poder público, Pelotas realiza consulta pública	Comunitas	19/04/2017	GP/Participação/Tecnologia
Em Pelotas, secretários e prefeita firmam contrato de eficiência na gestão	Comunitas	26/04/2017	GP/Eficiência
Alunos da FGV apresentam soluções em gestão pública para prefeituras do Juntos 100	Comunitas	15/05/2017	GP
Comunitas oferece bolsas de estudo para gestores integrantes do Juntos	Comunitas	17/05/2017	GP/Bolsas/Circulação Internacional
Com apoio do Juntos, Rede Bem Cuidar expande para terceira unidade e amplia novo padrão para saúde em Pelotas	Comunitas	18/05/2017	Saúde/Inovação
Pelotas inaugura terceira Rede Bem Cuidar, iniciativa desenvolvida com apoio do Juntos	Comunitas	22/05/2017	Saúde/Inovação
Bate-Bola: Edgard Morato, cofundador da Saútil é o participante dessa semana	Comunitas	23/05/2017	Saúde/Inovação
Juntos em Pelotas: Segurança, Saúde e Educação são focos de atuação da parceria na cidade	Comunitas	09/06/2017	Segurança/Saúde/Educação/Governança/Inovação/Participação/Tecnologia
#DiadoAmigo: Juntos na busca pelo Brasil que queremos	Comunitas	19/07/2017	ISP/GP/boas práticas/Replicabilidade “corrente de amizade”
[Boa Prática] Ferramenta dá mais autonomia aos usuários do SUS	Comunitas	19/07/2017	Saúde/democratização/replicabilidade/economia

BISC 10 ANOS COMPROVA: cada vez mais empresas investem em programas de voluntariado como estratégia de “ganha-ganha”	Comunitas	05/07/2017	ISP/Voluntariado
Ações desenvolvidas em Pelotas tentam combater dados alarmantes divulgados pelo FBSP 110	Comunitas	31/10/2017	Segurança
Rede Juntos Inovação na gestão de pessoas e serviços foi tema de debate entre secretários municipais e especialistas	Comunitas	14/11/2017	GP/PPP/Articulação
Programa Juntos é destaque no Valor Econômico: “Nosso desafio é trazer mais eficiência para o setor público”	Comunitas	21/11/2017	Reconhecimento/eficiência/GP
Como as cidades brasileiras podem assumir seu papel na segurança pública? Conheça a mais nova publicação da Comunitas!	Comunitas	28/11/2017	Replicabilidade/Segurança Pública
Publicação da Comunitas aborda parcerias público-privadas e suas possibilidades	Comunitas	29/11/2017	Replicabilidade/PPP
Completando 10 anos, Encontro de Líderes reúne ex-presidente, prefeitos e empresários em SP	Comunitas	24/11/2017	Articulação/Inovação/PPP
BISC 10 ANOS Dados de 2017 confirmam a consolidação dos investimentos sociais corporativos	Comunitas	01/12/2017	ISP/Pesquisa/Educação/PPP
Competitividade como motor para o desenvolvimento das cidades brasileiras em 2018	Comunitas	06/12/2017	Economia/Curso/Formação/GP
Parceiro da Comunitas, CECP lança relatório sobre tendências mundiais do investimento social corporativo	Comunitas	06/12/2017	ISP/Pesquisa
BISC 10 ANOS COMPROVA: educação mantém-se como prioridade dos investimentos sociais corporativos	Comunitas	12/12/2017	ISP/Educação
Bate-Bola Coordenadora do BISC, Anna Peliano comenta a pesquisa e os investimentos sociais corporativos do Brasil 120	Comunitas	12/12/2017	ISP/Parceria
#Retrospectiva2017 Conheça as iniciativas da Comunitas voltadas para o desenvolvimento do país	Comunitas	21/12/2017	Tecnologia/Educação/Segurança/Articulação

BISC 10 anos A importância da Pesquisa BISC para o investimento social corporativo	Comunitas	09/01/2018	ISP/Gestão Pública
Participação do cidadão na gestão pública vai além dos votos	Comunitas	11/01/2018	Participação/Sociedade Civil
Pela primeira vez, Pacto Pelotas pela Paz reúne todos os membros dos órgãos de segurança da cidade 06/02/2018	Comunitas	06/02/2018	Segurança
Comunitas no Estadão Além da crise: gestão de resultados	Comunitas/ replicada do Estadão	12/03/2018	Gestão Pública/Reconhecimento
Ações pela paz resultam em ocorrência zero no carnaval em Pelotas	Comunitas	15/02/2018	Segurança
Comunitas no Estadão Além da crise: gestão de resultados	Comunitas/ replicada do Estadão	12/03/2018	Gestão Pública/Reconhecimento
Em Fórum, a educação e oportunidade deram o tom do Pacto Pelotas Pela Paz	Comunitas	16/03/2018	Educação, segurança
<u>Comunitas debate tendências e desafios do investimento social corporativo no Congresso GIFE</u>	Comunitas	05/04/2018	ISP/Articulação/Participação/GP/Segurança
<u>Investimento social privado e saúde pública: uma parceria de resultados</u>	Comunitas	06/04/2018	Saúde/Inovação/PPP
Rede Bem Cuidar inaugura quarta unidade	Comunitas	09/04/2018	Saúde
<u>Juntos em Pelotas Comunitas e Prefeitura se reúnem para apresentar resultados</u>	Comunitas	11/04/2018	Governança/Segurança/GP/Saúde
FIESP realiza evento sobre investimento social corporativo com participação da Comunitas	Comunitas	12/04/2018	ISP/Articulação/Formação
TOP 5 abril Tudo que você precisa saber está aqui 130	Comunitas	27/04/2018	Governança
Colab reúne influentes nomes para debater a gestão pública brasileira	Comunitas	02/05/2018	Tecnologia/Participação/Boas Práticas
Juntos é exemplo de investimento social em livro produzido por filantropo americano em parceria com professor da Universidade de Columbia	Comunitas	14/05/2018	Governança/ISP/Reconhecimento

Participação feminina na esfera pública é abordada pela diretora-presidente da Comunitas em evento do Mattos Filho	Comunitas	11/06/2018	Participação/Gênero
Em aula da ENAP, Comunitas aborda os desafios das finanças e segurança pública municipal	Comunitas	15/06/2018	Gestão Pública/Parceria/Equilíbrio Fiscal/Segurança
De olho nas eleições Desafio 1: controle das contas públicas	Comunitas	20/06/2018	Eleições/Equilíbrio fiscal
Com apoio de organização internacional, nova etapa do Pacto Pelotas pela Paz é lançada	Comunitas	22/06/2018	Segurança/Internacionalização
Com participação de mais de cem gestores, especialização da ENAP apoiada pela Comunitas chega ao fim	Comunitas	26/06/2018	Formação/Gestão Pública
TOP 5 junho Tudo que você precisa saber está aqui	Comunitas	28/06/2018	Segurança/Internacionalização
A educação e a Escola no centro da segurança pública	Comunitas	29/06/2018	Educação/Segurança/Reconhecimento
Inédito no país, Pelotas terá estudo para prevenir violência com base em evidências científicas 140	Comunitas	04/07/2018	Violência/Pesquisa
Comunitas leva prefeitos e especialistas brasileiros para capacitação nos Estados Unidos	Comunitas	09/07/2018	Formação/Circulação Internacional
Fortalecimento de lideranças públicas é foco de curso realizado pela Comunitas na Universidade de Columbia	Comunitas	13/07/2018	Formação/Circulação Internacional/Boas práticas
O Brasil que dá certo	Comunitas-replicado da Folha de São Paulo	18/07/2018	Segurança/Reconhecimento
De olho nas eleições Desafio 2: construção de políticas públicas igualitárias	Comunitas	23/07/2018	Eleições/Participação/Gênero/Raça
Conte Comigo apresenta bons resultados para pais e filhos	Comunitas	01/08/2018	Violência/prevenção
Com apoio da Comunitas, prefeitura lança Pacto Niterói Contra a Violência	Comunitas	06/08/2018	Violência/replicabilidade
1 ano de Pacto Pelotas pela Paz: conheça 5 conquistas da iniciativa	Comunitas	13/08/2018	Segurança pública/paz/participação

Um ano de trabalho coletivo pela paz	Comunitas-replicado do Diário Popular	13/08/2018	Segurança/Paz
Bate-Bola – Prefeitos brasileiros abordam curso oferecido pela Comunitas em NY	Comunitas	27/08/2018	Formação/Circulação Internacional/Tecnologia/Governança/Austeridade
Em Pelotas, comitê discute ações do eixo de prevenção do Pacto 150	Comunitas – replicado com modificações da prefeitura de pelotas	29/08/2018	Segurança
De olho nas eleições Desafio 3: estimular a participação da sociedade civil na tomada de decisões	Comunitas	03/09/2018	Democracia/eleições/Sociedade civil/Governança
Em Santos, Saúde inicia seleção inédita de gestores	Comunitas	06/09/2018	Saúde/Seleção/Boas práticas/Transparência
Gabinete avalia trabalho integrado das forças policiais no Pacto Pelotas pela Paz	Comunitas	14/09/2018	Segurança Pública/Paz
Programa Juntos é apresentado em Nova Iorque	Comunitas	18/09/2018	JDS/ISC/Internacionalização
Pelotas registra menor índice de homicídios em quase quatro anos	Comunitas	10/10/2018	Segurança
“A cidade inteligente e inovadora usa a tecnologia de modo estratégico”, afirma diretora de Conhecimento e Inovação da Comunitas	Comunitas	19/10/2018	Tecnologia, inovação
Iniciativa do Pacto Pelotas pela Paz, Cada Jovem Conta aponta 91% de melhora na conduta em aula	Comunitas	06/11/2018	Educação, segurança
Comunitas na Exame Políticos brasileiros vão à escola em Nova York	Comunitas-replicado da revista Exame	19/11/2018	Formação/Circulação Internacional

Apêndice C – Termo de autorização da entrevista concedida pela diretora da Comunitas, Patrícia Loyola



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

AUTORIZAÇÃO

Eu, Patrícia Loyola, abaixo assinada, autorizo Liana de Vargas Nunes Coll, estudante de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, a utilizar as informações por mim prestadas. A entrevista será usada exclusivamente em sua dissertação e trabalhos acadêmicos, que têm como tema a relação entre a política e o investimento social corporativo e está sendo orientado por/pela Profa. Dra. Rosangela Schulz.

São Paulo, 07 de maio de 2019.


Assinatura da entrevistada