

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

As empresas privadas e as políticas públicas no Brasil.

Bárbara de Souza Valle y Frederico de Carvalho Figueiredo.

Cita:

Bárbara de Souza Valle y Frederico de Carvalho Figueiredo (2009). *As empresas privadas e as políticas públicas no Brasil. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/997>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

As empresas privadas e as políticas públicas no Brasil

Bárbara de Souza Valle

Mestranda em Sociologia

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

barbara.valle@yahoo.com.br

Frederico de Carvalho Figueiredo

Mestrando em Administração

Universidade Federal de Lavras - UFLA

frederico_miarelli@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O presente trabalho segue a proposta temática do Grupo de Trabalho 13: “Reforma do Estado, Governabilidade e Democracia” do XXVII Congresso ALAS, relacionando a reforma do setor público e a participação de entidades privadas em políticas públicas, mais especificamente as ações do setor empresarial sob a bandeira da responsabilidade social.

O conceito de responsabilidade social das empresas (RSE) – ou responsabilidade social corporativa – está em constante construção de acordo com as interações entre as empresas e a

sociedade. Atualmente, a RSE faz parte do fenômeno caracterizado pela “globalização da questão social” (Velo, 2005), que corresponde às novas formas de participação civil através da ação de movimentos sociais autônomos provenientes tanto das classes excluídas como das classes dominantes, caracterizados pela expressão “terceiro setor” (público, não-estatal e sem fins lucrativos). Estes movimentos propagam a concepção de democracia participativa que reconhece a pluralidade humana e propõem a reconexão entre o procedimentalismo e a participação social, a partir da inserção de novos atores nos processos de deliberação pública, constituindo uma nova forma de relação entre Estado e sociedade. Entretanto, estes processos tendem a ser objeto de uma intensa disputa política e, dessa forma, podem gerar vulnerabilidades na participação democrática (Santos e Avritzer, 2002).

Tendo em vista os impactos dessa intervenção social das empresas na democracia, é importante avaliar as ambigüidades e os aspectos políticos negativos da RSE. Alguns teóricos acreditam que a RSE demonstra a apropriação perigosa do ideal de democracia participativa pelos setores hegemônicos da sociedade, resultando na redução do conceito de público a categorias de mercado. Embora o Estado ainda mantenha disposições constitucionais que o obrigue a garantir os direitos sociais, estes dispositivos legais estão sofrendo grandes reformas. Nesta perspectiva, o apoio governamental à RSE seria uma estratégia para redução do custo social fundamentada na concepção de administração eficaz de recursos sociais (Paoli, 2002).

As principais organizações de responsabilidade social empresarial no Brasil – como o Instituto Ethos e o GIFE – têm como uma das diretrizes das suas ações pressionar o governo a tomar medidas para uma maior participação deste setor nas políticas públicas. Esta postura tem se refletido nas parcerias público-privadas, na participação de representantes empresariais no governo e nos projetos de lei votados no Congresso Nacional.

Neste sentido, o presente artigo aborda a articulação de empresas privadas com políticas públicas, analisando em que sentido as ações e idéias propostas por institutos de responsabilidade social e outras organizações corporativas pretendem influenciar a formulação de políticas sociais e os paradigmas do Estado brasileiro. O tema será estudado por diferentes visões do fenômeno, cuja interpretação é bastante controversa.

BREVE HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL DAS EMPRESAS NO BRASIL

A participação das empresas no campo social no Brasil não é um fenômeno contemporâneo, ela vem ocorrendo ao longo do período republicano na forma da filantropia empresarial. De acordo com Garcia (2004), as ações sociais brasileiras se diferenciaram das norte-americanas. Nos EUA a doação e o trabalho voluntário sempre fizeram parte da cultura e política de toda sociedade. Já no Brasil a filantropia geralmente esteve associada à moralidade religiosa, sendo fruto da parceria entre Estado e Igreja.

Na década de 1960, um grupo de empresários fundou em São Paulo a Associação de Dirigentes Cristãos de Empresas (ADCE), que por meio dos ensinamentos cristãos tinha como objetivo estudar as atividades econômicas e sociais do meio empresarial. Em 1986, foi criada a Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social (Fides), visando à humanização das empresas e a sua integração com a sociedade.

A concepção de responsabilidade social vigente hoje no Brasil está desvinculada ao modelo assistencialista religioso e adquire a racionalidade econômica. Pfeiffer (2001) considera como um dos motivos principais que estimularam o investimento social das empresas a valorização política das parcerias público-privadas em administrações públicas locais em todo o mundo. Essa reorientação, que começou no final da década de 1970, pode ser associada principalmente aos problemas da administração pública tradicional (ineficiência administrativa, falta de recursos, etc.), à crise do *welfare state* e ao discurso neoliberal.

Segundo Gomes e Guimarães (1999), o desenvolvimento da RSE no Brasil foi um desdobramento de uma nova orientação política dos empresários que surgiu com o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). Na década de 1980, as federações da indústria e comércio ainda não haviam incorporado a visão de responsabilidade social. Diante da apatia da sua entidade representativa de classe em relação à crise política, econômica e social, jovens empresários de São Paulo organizaram-se e criaram um movimento autônomo. Esta crítica interna a FIESP deu origem, em 1987, ao PNBE, que reivindicava junto ao governo políticas de caráter redistributivo e uma democracia social.

Paralelamente, líderes do PNBE se engajaram em causas independentes do movimento e ajudaram a fundar outras importantes instituições de responsabilidade social, que incorporaram a idéia de cidadania e democracia social. A Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança foi criada, em 1990, por Oded Grajew e Emerson Kapaz. Em 1997, empresários do PNBE e outras instituições fundaram o Instituto São Paulo Contra a Violência – SPCV. Em 1998, Grajew fundou o Instituto Ethos de Responsabilidade Social, que atua como referencial no assunto em todo país. Neissan Monadjem criou, em 2000, a Transparência Brasil associada à Transparency International (TI), que visa o combate à corrupção. Em 2001, o Instituto Akatu pelo Consumo Consciente foi formado por Hélio Mattar e, em 2003, o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – ETCO foi fundado por Kapaz.

O GIFE E O INSTITUTO ETHOS

O Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) foi criado em 1995 por grandes empresários que se reuniam desde 1989 em São Paulo para discutir sobre filantropia empresarial. Sua missão é “aperfeiçoar e difundir conceitos e práticas do uso de recursos privados para o desenvolvimento do bem comum”. O GIFE também orienta as entidades empresariais que promovem investimentos públicos a solicitarem o título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Assim, essas organizações podem receber isenção de impostos e pleitear recursos públicos para desenvolvimento de projetos sociais.

De acordo com os relatórios de atividades do GIFE, uma das suas principais atividades é o acompanhamento da tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional sobre temáticas relacionadas à participação do Terceiro Setor em políticas sociais. Dentro da sua linha de mobilização política está o *Projeto Marco Legal e Políticas Públicas - articulação e mobilização para um campo legal favorável ao terceiro setor*. Através deste projeto, o GIFE visa “atuar diretamente junto ao Congresso Nacional e ao Executivo federal, a fim de acompanhar e influenciar a formulação e aprovação de projetos-de-lei e políticas públicas que contribuam para o aprimoramento do terceiro setor no Brasil”.

Durante a mesa de debates “A lei como expressão concreta do pacto social” do II Congresso GIFE (2002), Emerson Kapaz, eleito deputado federal pelo PPS-SP, incentivou a participação das organizações da sociedade civil no processo político. Segundo Kapaz, o terceiro setor deveria mapear os deputados que poderiam representar seus interesses e desenvolver com eles uma ação articulada e

legítima com o objetivo de criar uma pressão sobre o governo e o Congresso Nacional em prol de projetos que beneficiem a área.

O GIFE se diferencia do Instituto Ethos por trabalhar com o conceito de investimento social privado, entendido como o repasse de recursos privados para fins públicos através de projetos destinados à comunidade. O Grupo defende que essas ações, diferentemente do assistencialismo, devem ser planejadas, monitoradas e avaliadas de maneira sistemática, visando à obtenção de melhores resultados de acordo com a lógica empresarial.

Já o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social trabalha com o conceito de responsabilidade social. Este conceito é definido como “a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais que impulsionem o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais”.

O Instituto Ethos é uma organização não-governamental formada por empresas filiadas 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 sustentável e justa”. Entre as suas linhas de atuação está a *Articulação do movimento de RSE com políticas públicas*, com os objetivos de: desenvolver marcos legais e políticas para promover a RSE; promover a participação das empresas na pauta de políticas públicas do Instituto Ethos; fomentar a participação das empresas no controle da sociedade, por meio de acompanhamento e cobrança das responsabilidades legais, transparência governamental e conduta ética; divulgar a RSE em espaços públicos e eventos; e estruturar processos de consulta a membros e parceiros da companhia.

Neste sentido, o Ethos visa articular as práticas de responsabilidade social das empresas com políticas públicas estatais para a erradicação da pobreza, a inclusão social, o desenvolvimento ambiental, o combate à fome e à corrupção. Entre as suas ações relacionadas ao governo estão: defesa de políticas indutoras da RSE, participação na formulação da agenda pública, fomento a parcerias público-privadas e monitoramento de políticas públicas. Esta postura é afirmada pelo Instituto, que divulga suas iniciativas e a participação de líderes empresariais como atores políticos no governo:

“O licenciamento de Oded Grajew do cargo de diretor presidente do Instituto Ethos para assumir a função de assessor especial do Presidente da República é, como ele próprio diz, produto dos avanços do movimento de responsabilidade social e também uma oportunidade para sua ampliação, uma vez que a sua função pública é a promoção da participação da sociedade nas ações governamentais. A participação de quatro conselheiros do Instituto Ethos - Antoninho Marmo Trevisan, Daniel Feffer, Horácio Lafer Piva e Ricardo Young - sendo o último representante do Instituto Ethos no CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, do conselheiro Guilherme Peirão Leal no CONSEA - Conselho de Segurança Alimentar, e de Jorge Abrahão no Fórum Empresarial de apoio à cidade de São Paulo, entre outros espaços públicos, constituem importantes pontes entre o movimento da responsabilidade social das empresas e as ações governamentais” (INSTITUTO ETHOS).

Na Conferência Internacional Ethos 2004, um dos temas discutidos foi “Responsabilidade Social e Políticas Públicas”. Em entrevista, Grajew declarou: “empresas não substituem o governo, sociedade não substitui o governo. O que nós estamos aqui promovendo é a democracia participativa, onde todos assumem responsabilidade pelo bem-estar comum”.

Deste modo, vemos aqui que a idéia de responsabilidade social defendida pelo Instituto está ligada a uma concepção de democracia participativa, na qual as organizações empresariais são vistas como importantes atores políticos e têm, além do seu papel econômico, a função social de combater as desigualdades sociais.

A REFORMA DO ESTADO E A RSE

Durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) há o reconhecimento do terceiro setor com um importante parceiro do Estado nas ações sociais. A política de parcerias com organizações sociais também fazia parte do programa de reforma do Estado promovido pelo Ministro Bresser Pereira. Há neste período o estreitamento das relações entre o setor público e o privado através da consolidação de uma concepção de integração e a responsabilização dos cidadãos nos processos decisórios de políticas sociais.¹

¹ Referimo-nos aqui em relação às políticas prioritárias do governo na área social propostas pela Comunidade Solidária, órgão diretamente ligado ao Executivo, que promovia o diálogo com representantes de organizações da sociedade civil, entre eles os empresários. No âmbito das políticas econômicas, Diniz (2003) destaca a perda do poder de influência do setor privado devido ao alto grau de autonomia burocrática do governo FHC. “Cabe destacar, porém, que o insulamento burocrático não implicou a interrupção das linhas de comunicação entre o empresariado e a burocracia governamental, ao longo do período considerado.

A reforma da administração pública deve ser entendida, portanto, dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de coordenador e regulador do desenvolvimento (Costa, 2006).

Esse novo modelo de desenvolvimento, também foi difundido pelas principais organizações econômicas mundiais.² Neste contexto de mudanças institucionais e culturais, despontam no Brasil entidades como o GIFE e o Instituto Ethos, oriundas de movimentos empresariais regionais, que ganharam proporções nacionais e hoje atuam na consolidação de uma nova consciência de cidadania. Estas entidades realizam um trabalho de mobilização e educação voltado para a participação social e política das empresas, não só no apoio e desenvolvimento de projetos sociais, como também na intervenção nos processos decisórios de políticas públicas governamentais.³

Como vimos, a finalidade das organizações empresariais que promovem ações sociais não é substituir o papel do governo nas políticas públicas, mas contribuir para um novo modelo de desenvolvimento que, pautado na crítica à ineficiência estatal, objetiva incluir a racionalidade econômica às políticas sociais. Neste sentido, a intenção dos institutos analisados é legitimar a RSE perante a sociedade através da criação de leis que regulamentem a atividade empresarial na área social e que possibilitem um maior poder de decisão deste setor sobre a agenda pública.⁴

Os esforços dos institutos de RSE vêm apresentando resultados ao longo do tempo e a classe empresarial ganhou mais voz em órgãos deliberativos do Estado relacionados às políticas sociais, especialmente durante o governo do Presidente Lula. Contudo, não existe um órgão específico em nenhuma esfera do governo brasileiro destinado a tratar do investimento social privado e os principais projetos de lei relacionados à RSE que tramitavam na Câmara dos Deputados desde 2003

Durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, observou-se mesmo um forte intercâmbio e intensa comunicação entre líderes empresariais e autoridades governamentais, embora sob a forma de contatos de teor mais pessoal do que institucional” (Diniz, 2003).

² “As restrições externas e a pressão das agências multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, exerceram forte influência na determinação das novas agendas, mas não de forma mecânica e imediata. As opções das elites dirigentes nacionais, as características de suas coalizões de apoio político, a ação deliberada tendo em vista a consecução de determinados objetivos são aspectos não menos decisivos na definição das políticas efetivamente implementadas e na escolha da forma de inserção no sistema internacional” (Diniz, 2003).

³ Esta prática também é difundida como *advocacy*, uma espécie de lobby voltado para a consecução de interesses públicos.

⁴ “No decorrer da década de 90, reforça-se a tendência à valorização do Legislativo como espaço de interlocução e como locus legítimo para o exercício da influência e do poder de negociação dos grupos empresariais. A centralidade alcançada pela arena congressual revela-se através de inúmeras iniciativas do empresariado no sentido de modernizar e adaptar sua estrutura de representação de interesses às mudanças do perfil institucional do país” (Diniz, 2003).

foram arquivados em 2007.⁵ A aprovação e a implementação de leis que regulam e fomentam a participação social deste setor é um processo lento, pois envolve o jogo de interesses políticos partidários e corporativos.

O setor empresarial brasileiro não constitui um bloco único, dentro dele existem diferentes setores, como o financeiro e o industrial, que possuem interesses políticos e econômicos específicos. Pesquisas sobre o tema demonstram que, principalmente após a redemocratização, há uma diversificação nas formas e no conteúdo da ação política empresarial, mas ainda permanece a subordinação das organizações corporativas ao Estado (Kirschner e Monteiro, 2002). Neste sentido, através das estruturas formais de negociação o empresariado não conseguiria exercer influência decisiva nas políticas públicas do governo brasileiro, visto que este tem atuado de forma preponderantemente centralizada (Diniz, 2003).

Vogel (2006) defende que se as empresas acreditam em uma causa e pretendem lutar por ela, devem tentar influenciar a formulação de políticas públicas a favor desta causa. Uma empresa que apóia o estabelecimento de um mínimo de normas legais regulatórias seria socialmente mais virtuosa do que outra que apenas atua voluntariamente. Para este autor, a concepção de RSE deve ser redefinida incluindo as responsabilidades das empresas em fortalecer a sociedade civil e a capacidade dos governos de requerer que todas as empresas sejam mais responsáveis.

Entretanto, Paoli (2002) afirma que a RSE resultaria, em última instância, na desresponsabilização do Estado e na flexibilização dos direitos sociais. A “filantropia empresarial cidadã” estaria diretamente ligada à substituição do modelo participativo da democracia pela concepção de administração eficaz de recursos sociais, com o objetivo de reduzir o custo social do

⁵ Destacamos os projetos de lei: 1305/2003, que dispõe sobre a responsabilidade social das sociedades empresárias e dá outras providências, criando a Lei de Responsabilidade Social e o Conselho Nacional de Responsabilidade Social, que seria o órgão regulador e fiscalizador; 1351/2003, que estabelece normas para a qualificação de organizações de responsabilidade sócio-ambiental e dá outras providências; 2110/2003, que dispõe sobre a demonstração social das empresas e dá outras providências; 2304/2003, que altera a Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993, estabelecendo a responsabilidade social como critério de desempate em licitações públicas.

Estado, seguindo a ideologia neoliberal.⁶ Assim, as decisões coletivas sobre políticas públicas se transformariam em deliberações privadas e aleatórias.

Para os críticos da extrema esquerda, o modelo de desenvolvimento que conjuga a participação dos chamados primeiro, segundo e terceiro setores é meramente paliativo, pois não ataca a questão central de que é a exploração capitalista que aumenta as desigualdades. Além disso, é preciso verificar a correlação entre o que as empresas dizem que fazem e o que elas realmente estão fazendo. Outra crítica que vem sendo feita à atuação social das entidades privadas é a respeito das parcerias público-privadas. Os escândalos de corrupção envolvendo o repasse de recursos públicos para organizações sem fins lucrativos revelam a precariedade da relação entre o primeiro e o terceiro setores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste breve artigo procuramos demonstrar o desenvolvimento no Brasil de uma nova forma de atuação de empresas privadas nas políticas públicas sob a bandeira da responsabilidade social empresarial. O papel da empresa, de acordo com esta visão, deixou de ser meramente econômico, abrangendo também o investimento em projetos sociais destinados ao público em geral e, mais recentemente, a defesa do papel da empresa como importante ator político com voz ativa nos processos decisórios de políticas públicas.

Devido à relevância econômica e social das empresas e o poder político de seus representantes junto aos governos, destacamos aqui que essa nova linha de ação empresarial constitui um interessante objeto de estudo das Ciências Sociais e merece análises mais aprofundadas. Sendo assim, o presente trabalho não anseia ser conclusivo, mas ser um dos pontos de partida para novos estudos sobre o tema.

⁶ Dentro do campo de ação empresarial, além da corrente progressista a favor da RSE, os Institutos Liberais destinam-se à promoção da ideologia neoliberal entre as elites intelectual, política, jurídica, militar e nas próprias empresas. No final da década de 1990, os Institutos Liberais perderam força no Brasil, restando apenas as sedes do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul. A ambigüidade dessas ações está no fato de que muitas empresas que promovem a RSE também financiam estes institutos. Para Gros (2005), a ação empresarial no campo social agrega valores que denotam a superioridade e a competência da iniciativa privada para gerir os bens públicos.

Nesse sentido, a RSE como tática de “doutrinação ideológica” seria muito mais eficaz do que a atuação dos Institutos Liberais restrita às elites.

Referências

- DINIZ, Eli. Empresariado, Estado y Políticas Públicas en Brasil: nuevas tendencias en el umbral del nuevo milenio, *Revista América Latina Hoy*, vol. 33, p. 125-156, 2003.
- INSTITUTO ETHOS, *Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social*. Disponível em: <http://www.ethos.org.br>
_____. *Responsabilidade social e políticas públicas*. Disponível em: http://www.ethos.org.br/_Internethos/Documents/ResponsabilidadesocialepoliticaspUBLICAS.doc
- GARCIA, Joana. *O Negócio do Social*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- GIFE, *Grupo de Institutos Fundações e Empresas*. Disponível em: <http://www.gife.org.br>
_____. *Terceiro setor ainda não ocupa o espaço que merece junto ao Estado*. 01/04/02. Disponível em: <http://www.gife.org.br>
_____. *Deputado sugere criação de bancada do 3º setor*. 06/05/02. Disponível em: <http://www.gife.org.br>
- GOMES, Eduardo e GUIMARÃES, Fabrícia. Empresários, o Brasil em reformas e o corporativismo em transição: um estudo sobre o PNBE. In: KIRSCHNER, A. e GOMES, E. (orgs.). *Empresa, empresários e sociedade*. Rio de Janeiro: Sete Letras, 1999.
- GROS, Denise B. “Notas sobre diferentes discursos e práticas sociais dos empresários no Brasil”. In: GROS, D. et all (org.). *Empresas e grupos empresariais: atores sociais em transformação – IV Workshop Empresas, empresários e sociedade*, Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2005.
- KIRSCHNER, Ana Maria e MONTEIRO, Cristiano F. Da Sociologia Econômica à Sociologia da Empresa: para uma sociologia da empresa brasileira, *Revista Sociedade e Estado*, n. 1, p. 70-103, 2002.
- 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.
- PFEIFFER, Cláudia. *Por que as empresas privadas investem em projetos sociais e urbanos no Rio de Janeiro?* Rio de Janeiro: Ed. Ágora da Ilha, 2001.
- COSTA, Frederico L. “Condicionantes da reforma do Estado no Brasil”. In: PIERANTI, Octavio P. e MARTINS, Paulo E. M. (org.). *Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- SANTOS, Boaventura S. e AVRITZER, Leonardo. “Introdução: para ampliar o cânone democrático”. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- VELOSO, Leticia Helena M. Responsabilidade Social e Globalização: redefinindo o papel das empresas transnacionais no Brasil, *Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia e Ciência Política*, n. 18, p. 15-34, 2005.

- VOGUEL, David. *The market for virtue: the potential and limits of corporate social responsibility*. Washington: Brookings Institution Press, 2006.