Novas políticas públicas no estado-rede e subsídios para sua avaliação: uma análise comparativa entre Brasil e Portugal

New public policy in network state and allowances for their evaluation: a comparative analysis between Brazil and Portugal

La nueva política pública en estado-red y subsidios para su evaluación: un análisis comparativo entre Brasil y Portugal

Nouvelle politique publique au état-réseau et subventions pour leur évaluation: une analyse comparative entre Brésil et Portugal

*Maria Alice Nunes Costa**

Resumo: Este artigo tem como objetivo apresentar uma análise de alguns parâmetros de novas políticas públicas que envolvem empresas consideradas socialmente responsáveis, por meio de dois modelos: o europeu e o brasileiro. Serão analisados os padrões de ação coletiva de solidariedade e responsabilidade social no Brasil e em Portugal, a partir dos anos 1990, apontando o contexto sociopolítico e econômico do desenvolvimento de políticas públicas em rede de parcerias, do papel do poder público e das empresas desses países lusófonos, considerados semiperiferias na geopolítica do sistema-mundo capitalista.

Palavras-chave: políticas públicas; parceria; Estado-Rede; Brasil; Portugal.

Abstract: This paper aims to present an analysis of some parameters of new public policies that involve companies that are considered socially responsible, through two models: the European and Brazilian. The patterns of collective action, solidarity and social responsibility in Brazil and Portugal will be analyzed, from the year 1990, pointing to the socio-political and economic development of public policies in a network of partnerships, the role of public authorities and companies in these lusophones countries, considered in the geopolitics of semi-capitalist world-system.

Keywords: public policy; partnership; Network State, Brazil, Portugal.

* Pós-Doutora pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra (Portugal); Doutora em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ/IPPUR; Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Prof.^a Adjunta da Universidade Federal Fluminense e Coordenadora do Laboratório de Políticas Públicas, Governança e Desenvolvimento Regional (LADER/UFF). E-mail: alicecosta.rj@uol.com.br

Introdução Este artigo tem por objetivo apresentar alguns resultados do estudo comparativo sobre o papel do Estado como fomentador de redes de parcerias com empresas privadas, autodenominadas de socialmente responsáveis, no desenvolvimento de políticas públicas ou projetos sociais. Algumas práticas baseadas no discurso da responsabilidade e solidariedade social de empresas tiveram uma expansão notável a partir dos anos 1990, por meio da estratégia corporativa denominada por *responsabilidade social das empresas (RSE)*¹.

A parceria com empresas privadas e o Estado para comunidades de baixa renda, por meio da chamada responsabilidade social empresarial externa ou comunitária permite algumas reflexões sobre a dinâmica deste fenômeno, que ganhou uma nova conotação nos anos 1990. Observamos que a responsabilidade social empresarial tem se expandido no Brasil como uma atividade inovadora ao lado das alterações desenvolvidas pelo Estado brasileiro. Distinguimos esta responsabilidade social de empresas da cooperação público-privada instituída no Brasil pela Lei 11.079 de 30/12/2004 (Lei da Parceria Público-Privada). Esta modalidade consiste em contratação de parcerias entre o poder público e empresas privadas para a execução de obras públicas na área de segurança, habitação, saneamento e infraestrutura viária e elétrica. São empresas privadas que se envolvem com a revitalização de áreas degradadas ou de outras concessões de obras com interesses lucrativos e mercantis claros. Aqui esta parceria é negócio *per se*.

Distinguimos também a responsabilidade social e empresarial daquelas empresas que geram uma providência mercantil associada a contratos com o poder público para gera oferta de serviços ambulatoriais e hospitalares na saúde. Essas empresas destinam parte de seus serviços a parcerias com o Sistema Único de Saúde (SUS), a partir de parâmetros

legais que as designam como empresas filantrópicas, e, portanto, são subsidiadas pelo Estado.

Estamos, neste artigo, tratando de empresas que realizam ações sociais por meio de um discurso moral de que suas práticas fazem parte de uma ética de responsabilidade e solidariedade com populações que vivem em situação de vulnerabilidade social. Seus interesses lucrativos não são explicitados. O discurso se pauta na ideia de que a colaboração é resultado da consciência empresarial de que as empresas devem voluntariamente contribuir para minimizar as desigualdades e injustiças sociais.

Atualmente, vemos o desenvolvimento de novas políticas públicas produzidas por determinadas racionalidades e leituras da realidade social de um conjunto diversificado de atores sociais: por um lado, pela lógica do Estado; pelos interesses do mercado e das empresas; e, por outro lado, pelos atores em situação de "exclusão". Podemos entender, de acordo com Isabel Guerra, que, na modernidade contemporânea

as políticas públicas são o resultado de processos de negociação em contextos de poder desiguais, funcionando como mecanismos de regulação social e de governação (...) não são fatores de dominação ou de emancipação, já que contém simultaneamente tendências hegemônicas e contra-hegemônicas, não sendo estádios de desenvolvimento, mas dimensões inerentes às formas de constituição da vida social (Guerra, 2000, p.53).

Neste novo desenho, existem empresas interessadas em investir socialmente em projetos e políticas sociais. Essas empresas criam fundações e institutos como "braço social" de suas atividades produtivas, tornando claro o discurso que buscam um novo valor que transcenda a busca de lucro: um *ethos* humanitário e de solidariedade. Mesmo quando produzidas por um número

restrito de empresários considerados de vanguarda e “bem intencionados”, essas políticas sociais sinalizam novas formas de ação coletiva, realizadas, muitas vezes, por meio da concepção ideológica de que estão compartilhando a ideologia da responsabilidade social sob os princípios dos direitos humanos e o desenvolvimento sustentável.

A despeito das inúmeras diferenças geográficas, culturais e sociais entre Portugal e Brasil, esses países lusófonos partilham parte de suas histórias desde a colonização portuguesa do Brasil, no século XVI. Neste sentido, ambos possuem uma forte similaridade em relação a um legado histórico: a associação cultural e institucional intrínseca entre Estado e Igreja Católica. Este fato, provavelmente, contribuiu para a manutenção longa de um Estado corporativista e autoritário, que gerou instituições estatais fracas para gerir a produção do bem-estar social (Esping-Andersen, 1991; 1995 e Santos, 1990;1992).

Apenas uma década, aproximadamente, distancia o Brasil do processo de redemocratização de Portugal (Portugal em 1974 e Brasil em 1982). A despeito das especificidades deste processo em ambos os países, a crise econômica dos anos 1970 acelerou a imposição de mudanças nos padrões de financiamento local, por meio de medidas econômicas de blocos econômicos diferenciados. Enquanto Portugal passou a adotar nos anos 1980 as diretrizes da União Europeia, como país-membro, o Brasil seguiu as medidas de austeridade econômica ditadas pelo Fundo Monetário Internacional; pelo Banco Mundial (BM) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O modelo de abertura econômica, qualificado como neoliberal, estava subjacente à organização social e ao grau de intervenção de cada Estado-Nação, juntamente com o caráter das reformas político-econômicas em andamento em ambos os países. Desta forma, apesar da concepção da ideia da RSE ser um para-

digma internacional, cada país segue uma *guideline*: Portugal, a União Europeia, e o Brasil o modelo norte-americano.

É a partir dessas semelhanças e diferenças que analisaremos alguns propósitos que se insinuam em ambos os países desde os anos 1990, no tocante ao um novo desenho de políticas públicas em curso.

O Estado-Rede e a responsabilidade social das empresas

Partimos do pressuposto de que estudos comparativos sobre a relação entre Estado e sociedade devem ser analisados, *a priori*, a partir da posição do respectivo país no sistema mundial, conforme a sua configuração no interior da economia capitalista à escala mundial. Desta forma, ao levarmos em conta alguns indicadores usualmente utilizados, podemos concluir facilmente que, tanto o Brasil como Portugal são países semiperiféricos do sistema mundial capitalista, ou seja, não pertencem nem ao Primeiro Mundo, nem tampouco ao Terceiro Mundo, apesar de possuírem características de ambos. Brasil e Portugal são regiões de desenvolvimento intermédio, que funcionam como um centro para a periferia e, uma periferia para o centro. Podemos observar regiões centrais e periféricas coexistindo em espaços muito próximos ou mesmo dentro de um mesmo território, em ambos os países².

Acrescentamos a esta perspectiva, o fato de que Portugal e Brasil não conseguiram atingir a *plenitude* do conceito de Estado de Bem-Estar Social (ou Estado-Providência), desenvolvido em alguns países centrais da Europa e no Canadá, após a II Guerra Mundial, como parte de um pacto social de solidariedade compulsória estatal. No entanto, para compensar a deficiência do Estado em promover o bem-estar social, as sociedades portuguesas e brasileiras desenvolveram

e fortaleceram outras formas de solidariedade. São formas solidárias vindas da família, dos vizinhos, dos amigos, da caridade da Igreja Católica, dos laços de proximidade e de indivíduos que vivem situações similares afetadas pela falta da providência estatal. Essa solidariedade produzida de maneira comunitária é definida por Boaventura de Sousa Santos (1999) como *sociedade-providência*. Para o autor, o *déficit* do Estado-Providência não gera turbulências de ruptura social e política, exatamente pelo fato de que essa *sociedade* compensa com outros modos de produção de providência. Contudo, ela é apenas um arranjo provisório e compensatório, que não detém a ideia da garantia efetiva dos direitos de cidadania, pois significa:

redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entrelaçada baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade semelhante à da relação de dom estudada por Marcel Mauss (Santos, 1999: 46).

Desde a década de 1970, essa solidariedade comunitária tornou-se mais formal e abstrata ultrapassando a esfera doméstica e se institucionalizando por meio da expansão das organizações não governamentais ou instituições de solidariedade social. A sociedade acuada pela violência, pela renda mal distribuída, pela flexibilização do mundo do trabalho e pela precarização de setores populacionais urbanos, veio criando um novo tipo de solidariedade, ao largo da ação estatal ou da caridade postulada pela Igreja Católica.

Outras respostas foram construídas tanto pela ideologia neoliberal quanto por movimentos sociais de resistência contra-hegemônicos. No movimento de retração estatal dos anos 1980, o poder antes localizado no Estado, deu lugar a

um poder difuso, que se estende por uma rede de relações e por campos setoriais, como grupos de mulheres, de jovens, de aposentados, grupos étnicos, ambientalistas, homossexuais etc. Surgem as Organizações Não Governamentais (ONGs) como canais não oficiais dando apoio internacional a projetos sociais dirigidos para a esfera local. Muitas vezes o trabalho de uma ONG não se limita a uma definição territorial e nem mesmo funcional. Segundo Avritzer (1995), as iniciativas da sociedade civil apontam para o surgimento de uma nova cultura política, uma vez que as práticas sociais são orientadas por um novo nível de condutas, normas e valores em relação ao interesse público.

Para Manuel Castells (2001: 150), a crescente falta de operacionalidade do Estado para resolver os problemas no contexto da globalização (fluxos globais de capital, de comércio, de gestão, de informação, da rede complexa do crime organizado, problemas ambientais, da insegurança cidadã) criou uma crise de confiança e legitimidade em boa parte da população em quase todos os países. A partir da crise da legitimidade do Estado e de suas instituições, surge uma nova forma de Estado que Castells denomina de Estado-rede. Esta fórmula é o sucedâneo do Estado nacional em crise com problemas de administração pública e gestão política. Para que o Estado resgate sua legitimidade, ele precisa então adaptar sua forma de regulação, pois – como afirma Castells – “a pior forma de descontrole é manter vigente o que não se pode aplicar” (2001: 156).

As propostas de reformulação do papel do Estado, por meio de parceria com outros setores da sociedade, começaram a recorrer, principalmente, nos anos 1990, à concepção de governança (*governance*). O termo pretende ampliar o conceito estritamente econômico de gestão pública, para alcançar uma visão mais abrangente que envolva, interdisciplinarmente, as dimensões econômica, política e social, no sentido de aumentar

a capacidade do governo, por meio da corresponsabilidade individual. O tema sobre governança tem como base os estudos seminais de Ronald Coase e Oliver Williamson (1937; 1975; 1991) que designaria a operacionalidade das firmas para conduzirem coordenações eficazes, no que tange alguns aspectos: o desenvolvimento de redes e à aplicação de contratos e normas das firmas, quando estas substituem as formas hierarquizadas, integradas verticalmente, para uma forma mais eficiente: por integrações globais e em rede, que reduzem os custos de transação. No final dos anos 1980, o termo de governança foi resgatado pelo Banco Mundial, em decorrência da percepção de que havia problemas de "má governança" nos países em vias de desenvolvimento. Dessa forma, os Estados dos países periféricos e semiperiféricos deveriam ser reformulados para melhor responder às exigências da eficácia e da rentabilidade econômica inerentes aos programas do Banco Mundial, frequentemente, acompanhados de políticas de descentralização, de redes sociais de parceria e de formação de técnicas do *new public management*³.

Para B. S. Santos (2005), esta *governança* é resultado de várias perspectivas quanto à crise do Estado. A compreensão da crise da legitimidade, nos anos 1970, pautava-se pela ideia de que a crise era derivada do descontentamento dos grupos excluídos e, portanto, a solução era transformar o Estado e aumentar a participação popular. Nos anos 1980, a crise da legitimidade foi convertida em crise da governabilidade, à medida que o Estado aparece como sobrecarregado de demandas sociais. Esta visão liberal da crise da democracia gerou o receituário neoliberal, já demasiadamente conhecido: privatização, liberalização e transformação dos serviços/bens públicos em mercadorias.

Nessa conjuntura, passamos a observar uma série de acordos internacionais para a sensibilização e indução de

práticas de responsabilidade social das empresas e para o seu comprometimento com o desenvolvimento social, por meio de parceria com governos estaduais e locais.

Nem todas as empresas adotam a ideia da responsabilidade social seja no discurso ou na prática; contudo, principalmente as grandes empresas, diante dos constrangimentos internacionais, passaram a dotar em seu portfólio a concepção da responsabilidade social e do desenvolvimento sustentável. Podemos destacar alguns fatores que têm convergido, quase que simultaneamente, para influenciar o discurso de alguns empresários dispostos a investir no social, por meio da ideia da responsabilidade social empresarial (Costa, 2006): 1) Acirramento da competição global; 2) Mobilização da sociedade civil; e, 3) Alterações do modelo de Estado centralizador.

Em síntese, esses três fatores associados, que convergem de maneira dinâmica, influenciaram as atuais condutas empresariais. A escolha de uma ou outra conduta empresarial está relacionada ao *ethos* empresarial construído por meio de processo histórico e institucional. As empresas podem rejeitar inovações ou se adaptar a elas. É o balanço realizado por cada empresa entre cálculo racional econômico, político, cultural e moral que impulsiona a conduta ética empresarial em relação aos trabalhadores, à comunidade, aos governos e a todos os envolvidos com a empresa.

A indução do Estado no desenho de novas políticas públicas em rede: o caso brasileiro e português

O Brasil sai na frente

Desde o final dos anos 1980, passamos a observar o envolvimento de empresas privadas com os problemas sociais. Esse fato não é novidade no Bra-

sil e encontramos, ao longo da história brasileira, vários exemplos de ação social empresarial: a caridade de empresários beneméritos dispostos a mostrar sua riqueza e prestígio social por meio de doativos à Igreja Católica como parceiros mantenedores das Santas Casas de Misericórdia; a construção de vilas operárias por alguns industriais, como forma de criar um ambiente de trabalho ordeiro no contexto do processo de industrialização do país; e a criação de instituições empresariais que forneciam serviços assistenciais aos trabalhadores e seus familiares como forma de combate ao comunismo no contexto do pós-guerra. Os princípios motivadores desta solidariedade filantrópica foram se alterando frente às conjunturas políticas. Até os anos 1970, a maioria dessas práticas sociais ou estavam ligadas a motivações religiosas ou circunscritas no espaço das relações entre capital e trabalho, com a ideia de que a solidariedade empresarial poderia gerar relações de fidelidade entre patrão e empregado e harmonia nessas relações sociais conflituosas e inerentemente contraditórias. Enquanto no passado a lógica das empresas incorporava valores de obediência, ordem e disciplina, atualmente, algumas empresas passaram a valorizar a ideia de responsabilidade para com os trabalhadores e dela com a sociedade (Leopoldi, 2000).

No final dos anos 1980, as empresas passam a reavaliar seu papel e seus mecanismos de inserção política e econômica, bem como sua intervenção como agente social no novo cenário brasileiro. As mudanças no sistema internacional redefiniram a agenda governamental nos anos 1990 e forçaram o empresariado brasileiro a se adaptar a um novo papel político e social no contexto de redemocratização.

No movimento de mudança na mentalidade empresarial brasileira, encontramos o PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresarias), criado em 1987, por jovens empresários paulistas. Em meio à

reordenação ideológica empresarial, essa associação passou a propor iniciativas conectadas com a nova ordem política e econômica que envolvia a redemocratização e a abertura econômica. O PNBE passou a apresentar uma forte inclinação para a ação social e uma nova postura frente ao sistema político. Combateu a oligarquização e o imobilismo das entidades empresariais tradicionais (Gomes e Guimarães, 2000).

Portanto, nos anos 1980 e com a nova Constituição brasileira (1988), a participação cidadã passa a ser o referencial para garantir o fortalecimento dos mecanismos democráticos do processo de redemocratização; e, nos anos 1990, com a Reforma do Estado, esta participação tem como objetivo garantir a execução eficiente de programas governamentais de compensação social, propostos e financiados pelas agências multilaterais de desenvolvimento, face ao contexto de ajuste estrutural, liberalização da economia e privatização do patrimônio do Estado.

Desta forma, ao lado da abertura política e econômica no Brasil, os anos 1990 vão ser marcados por alguns fatores que favoreceram a expansão da estratégia empresarial denominada por responsabilidade social empresarial. A incorporação deste tema no Brasil foi notável e inédita, à medida que emerge em um contexto de baixo crescimento econômico. Ao contrário, seria fácil imaginar ações sociais empresariais em cenário de crescimento expansivo. Contudo, esse movimento emerge no "calor" do processo de redemocratização no Brasil e da ideologia da corresponsabilidade e solidariedade individual; ou seja, surge a ideia empresarial de que "Fazer o bem compensa".

No que diz respeito à atuação em redes de parcerias, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) criou, em 1995, o Conselho da Comunidade Solidária. Este órgão ligado à Presidência da República concentrou suas atividades na

promoção de ações sociais com base no voluntariado empresarial; na realização de projetos de parceria entre Estado e sociedade; na revisão do marco legal que regula as relações entre Estado e sociedade; e no fortalecimento das instituições da sociedade civil organizada, em particular com fundações e associações empresariais. Desta forma, havia a expectativa de que o Estado poderia manter seu caráter social, assegurando-lhe eficiência, à medida que induziria as entidades públicas não estatais a competir entre si para prestar serviços à comunidade com financiamento parcial do Estado.

A Comunidade Solidária é exemplo de que, nos anos 1990, a energia solidária mobilizada a partir dos anos 1970 foi capturada pelo Estado como um novo modo de enfrentar a pobreza, buscando a participação da sociedade.

A pesquisa "Ação Social das Empresas" realizada, de maneira inédita, pelo IPEA em parceria com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e a Comunidade Solidária em 2001, revelou que das cinco regiões pesquisadas pelo IPEA, a que mais possui empresas investindo em projetos sociais é a região mais industrializada do país, a Sudeste⁴.

A mesma pesquisa apontou para o fato de que crescia entre as empresas o entendimento de que uma política de desenvolvimento social exigia a sua participação em atividades sociais, seja sob pequenas doações pontuais a pessoas ou instituições até grandes projetos mais estruturados⁵. Essa pesquisa do governo federal mostrou que o setor privado já podia ser considerado o grande interlocutor das políticas públicas do país no tocante às ações sociais. Portanto, este parece ser o caminho percorrido pelos empresários brasileiros no rumo à responsabilidade social.

Atualmente, no Brasil, a ideia da responsabilidade social empresarial tem sido incentivada pelo próprio Estado. Há que ressaltar que existem empresas que ainda resistem em envolver-se com

entidades governamentais e preferem elaborar autonomamente seus projetos sociais, por meio de suas fundações empresariais ou em parcerias com organizações não governamentais. Contudo, diversos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e agências de fomento econômico brasileiras, como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) têm buscado sensibilizar as empresas brasileiras para atuarem em parcerias com governos e comunidades na produção de projetos e políticas de bem-estar social, até mesmo como contrapartida para o financiamento das atividades econômicas das empresas. Desta forma, a maioria das empresas quando empreende ações sociais se articula por meio de redes de parcerias com o poder público e/ou com ONGs, como forma de demonstrar sua disponibilidade de diálogo com outras instâncias.

No entanto, o relatório *The CSR Navigator – Public Policies in Africa, The Americas, Asia and Europa*, elaborado em parceria pela *Bertelsmann Stiftung* e a *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*, afirma que o Brasil está no nível de 1ª Geração em relação à adoção de políticas públicas para a Responsabilidade Social Corporativa, ao lado de Moçambique, Índia, Egito, Polônia e Vietnã⁶.

Conforme o Relatório, no Brasil existe muito pouco investimento e envolvimento do poder público na adoção e sensibilização sobre a RSC. São bastante incipientes as competências estabelecidas e generalizadas, nem tampouco existe uma cultura para o desenvolvimento estratégico, avaliação e coordenação sobre o que seja RSC. Nesse sentido, o documento recomenda que o Estado atente de maneira mais intensa ao desenvolvimento estratégico de uma responsabilidade social integrada com todos os *stakeholders*, em especial com os sindicatos. O Relatório aponta a necessidade

de uma sensibilização em todos os níveis do setor público; a implementação de ações básicas de governança, a transparência e a comunicação; e o desenvolvimento de redes de apoio para promover a responsabilidade social nas PMEs.

Portugal: uma *quase-imposição* da Comissão Europeia

De acordo com Manuel Lisboa (2002: 419), salvo algumas exceções, não há em Portugal uma tradição em ações filantrópicas. Contudo, os comerciantes sempre tiveram a prática de realizar doações casuísticas, em especial de alimentos e roupas, para comunidades ao redor de suas atividades econômicas, em especial para idosos e crianças.

No final dos anos 1980, a ação social empresarial passou a ser incentivada, a partir de um dispositivo legal datado em 1986 (Lei do Mecenato Cultural), que estava direcionado ao conjunto de benefícios fiscais para as empresas e particulares que contribuíssem para instituições ou atividades de interesse cultural (Decreto-Lei n.º 258/86)⁷.

Em 1999, esta Lei foi ampliada para outros setores (Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de março). Passou a integrar um conjunto de incentivos fiscais no sentido de estimular as empresas e os particulares a efetuarem donativos a favor das entidades privadas ou públicas que desenvolvessem a sua atividade no âmbito do sistema social em benefício de iniciativas nas áreas social, cultural, ambiental, científica ou tecnológica, desportiva e educacional (Artigo 2 da Lei do Mecenato).

Quanto ao papel do Estado em promover redes de parcerias com entidades e associações empresariais para o desenvolvimento social, observa-se em Portugal uma trajetória neste sentido, desde o final dos anos 1990. Em 18 de novembro de 1997, foi sancionada a Resolução do Conselho de Ministros n.º. 197/97, que cria o Programa de Apoio à Implemen-

tação da Rede Social, com o objetivo de se criar um fórum de articulação livre de autarquias, entidades públicas e privadas sem fins lucrativos na busca de soluções coletivas dos problemas sociais, em especial a erradicação da pobreza (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 18/11/1997, Resolução do Conselho de Ministros n.º. 197/97).

Nove anos após a Resolução da criação da Rede Social, foi sancionado o Decreto-Lei n.º. 115/2006, em 14 de junho de 2006, que consagra os princípios, finalidades e objetivos da Rede Social, bem como a constituição, o funcionamento e a competência de seus órgãos. Dentre seus objetivos, está o combate à pobreza e à exclusão social e a promoção da inclusão e coesão social, por meio do desenvolvimento social integrado. Quanto à composição das CSF e dos CLAS, podem integrar, além de órgãos públicos, entidades sem fins lucrativos, tais como associações empresariais (*Diário da República*, 14/06/2006, Decreto-Lei n.º115/2006).

Outro exemplo de incentivo à responsabilidade social das empresas em Portugal é o "Prêmio Igualdade é Qualidade", promovido pela Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE)⁸. Esta premiação tem como objetivo sensibilizar e fomentar, por meio do reconhecimento público de empresas e de organizações sociais, boas práticas na área da promoção da igualdade entre homens e mulheres no mundo do trabalho.

A adoção da estratégia corporativa da RSE em Portugal está relacionada ao documento elaborado no âmbito da União Europeia sobre os caminhos para promover um quadro europeu para a responsabilidade social empresarial, que estão contidos no *Livro Verde* da Comissão Europeia de 18 de julho de 2001.

Quanto ao desenvolvimento da responsabilidade social empresarial na dimensão externa, o Livro Verde a define como aquela que "ultrapassa a esfera da própria empresa e se estende à comunidade local, envolvendo, para além dos

trabalhadores e acionistas, parceiros comerciais e fornecedores, clientes, autoridades públicas e ONG que exercem a sua atividade junto das comunidades locais ou no domínio do ambiente” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001).

Em relação a este documento, Portugal realizou, em 2002, um amplo Seminário Nacional sobre Responsabilidade Social das Empresas, com a presença de empresários, governo e comunidade acadêmica, com o objetivo de refletir sobre uma proposta de responsabilidade social das empresas da seção portuguesa do Centro Europeu das Empresas com Participação Pública e Empresas de Interesse Econômico Geral (CEEP) e do Conselho Econômico e Social da União Europeia (CES, 2003). A grande preocupação de Portugal, neste seminário, concentrava-se em entender as diretrizes da União Europeia e de que forma poderiam ser adotadas, tendo em vista a fraca industrialização de Portugal associada com o nível social e de cumprimento das normas, aquém dos países europeus mais ricos. Entenderam que a adoção de responsabilidade social empresarial, apesar das pressões internacionais para a padronização, requer uma interpretação interna das conjunturas de cada país (Conselho Econômico e Social, 2003).

Quanto ao associativismo empresarial, encontramos um movimento notável e inédito, em 2004: o Compromisso Portugal. Cerca de 550 empresários, gestores e acadêmicos reuniram-se em Lisboa, no dia 10 de fevereiro de 2004, num encontro no qual foi debatido um novo modelo econômico e de desenvolvimento para Portugal, conhecido como a “Convenção do Beato”. Contudo, esse movimento não teve mais continuidade e se extinguiu em 2006.

Entre 2004 e 2006, o Programa da Comissão Europeia EQUAL⁹ contribuiu para o desenvolvimento de vários projetos no âmbito da responsabilidade social das empresas na União Europeia, fornecendo abordagens inovadoras do desen-

volvimento e ferramentas gerenciais de políticas públicas.

A Comissão Europeia apresentou, em 2007, um estudo sobre as políticas públicas nacionais da União Europeia para a responsabilidade social das empresas (*Corporate Social Responsibility National public policies in the European Union*)¹⁰.

Isso nos mostra a intenção que a Europa possuía em fortalecer as políticas públicas para a responsabilidade social das empresas, como um meio inovador e flexível para lidar com alguns dos desafios econômicos e sociais.

Considerações Finais

Em Portugal, alguns fatores impulsionadores da RSE parecem ser similares à conjuntura política e econômica do Brasil: crises econômicas mundiais; redemocratização; globalização; internacionalização da economia; Reforma do Estado. Porém, esses fenômenos contemporâneos se organizam, se combinam e se articulam de maneira específica, com pesos diferentes nos dois países.

Em relação à incorporação do tema da responsabilidade social empresarial em Portugal e no Brasil, podemos apontar uma observação preliminar: ambos os países sofreram o constrangimento internacional para a incorporação do tema, por meio de organismos multilaterais *vis à vis* a indução de uma Reforma do Estado. Portanto, a ideia da responsabilidade social das empresas não foi uma construção genuinamente endógena nem em Portugal, nem no Brasil, e sim motivada por uma concertação internacional.

Contudo, no Brasil, a prática da responsabilidade social empresarial tem tido uma expansão muito mais intensa do que em Portugal, provavelmente devido ao modelo do Estado de Bem-Estar Social desenvolvido na Europa, que mesmo sendo deficitário em Portugal, em comparação aos países do Norte, induziu uma cultura política de maior dependência e/ou credibilidade em relação ao Estado, na

resolução das questões sociais. No Brasil, a indução também é exógena, mas trazida ao país por alguns jovens empresários conectados com o processo de redemocratização e com a abertura econômica.

A sensibilização para a responsabilidade social das empresas (RSE) parte da premissa estratégica em desenvolver parcerias para minimizar os problemas sociais. Ressalto que a percepção desses problemas não se refere apenas aos dados estatísticos informados nacional ou internacionalmente; mas é resultado, principalmente, da cultura política das elites econômicas; ou seja, como vivenciam e interpretam esses problemas. Reconhecer a importância da visão empresarial não significa negar a importância da correlação de forças dos demais atores sociais, principalmente dos trabalhadores, nem tampouco do papel da máquina estatal. Cada problema assume relevância social para os agentes econômicos em distintos contextos, e adquirem subitamente visibilidade, no sentido que alguns desses problemas podem "ameaçar a ordem".

Em relação ao tipo de empresa que se dispõe a investir em ações sociais, estudos realizados no Brasil em 2000, pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), mostram duas variantes importantes em relação à adoção da ideia da responsabilidade social empresarial: a territorialização das indústrias e o porte das empresas. No Brasil, a região mais industrializada (Sudeste) e as empresas de grande porte (com mais de 500 empregados), portanto, as que possuem capacidade financeira, tecnológica e inovadora, são aquelas que mais adotam a ideia da responsabilidade social empresarial. Por outro lado, são essas empresas que estão mais suscetíveis aos constrangimentos de organismos internacionais, frente à globalização e à competição acirrada. Portanto, serão elas que darão o primeiro passo rumo à responsabilidade social empresarial e, demonstraram maior disponibilidade de diálogo social frente ao

processo de redemocratização e, como contrapartida para empréstimos. Como observado em Portugal, também são as empresas situadas nas regiões industrializadas e as de grande porte que estão mais conectadas com a estratégia da responsabilidade social ou do Mecenato.

Outro aspecto a ser comparado diz respeito à similitude em relação à forma como a concepção da RSE é interpretada e difundida em ambos os países. A ideia de filantropia, amor ao próximo, caridade e assistência aos necessitados é uma constante no discurso das instituições empresariais em Portugal e no Brasil. Contrário, portanto, à concepção original da visão de que a RSE é uma estratégia empresarial. Ou seja, a nova abordagem da ação empresarial de cunho social tem como objetivo ir além das doações caritativas do passado. Os organismos que difundem a estratégia empresarial da RSE tentam sensibilizar as empresas no sentido de que trabalhar em parceria e cooperação pode criar externalidades positivas à sociedade, por meio de alguns princípios, tais como: desigualdades sociais inibem o crescimento da empresa; ao melhorar as condições de vida da população, possibilita-se a ampliação do mercado consumidor; uma empresa socialmente responsável gera trabalhadores mais produtivos e comprometidos com a empresa e também ganha a preferência dos consumidores; desenvolver práticas de boa vizinhança pode gerar orgulho da presença da empresa na comunidade. Em suma, a estratégia da RSE consiste na concepção de que o investimento social é vantajoso à empresa, à medida que gera uma população saudável e produtiva, o que pode ser saudável aos negócios e aos lucros.

Contudo, nem os organismos internacionais nem as empresas encontraram, ainda, uma maneira de medir essas vantagens e pressupostos. Neste sentido, há riscos econômicos que pouco têm sido discutidos. No campo deste debate, existe uma compreensão mais recente de que a RSE assenta-se

numa perspectiva errada e sua adoção generalizada poderá vir a reduzir a prosperidade e prejudicará a economia de mercado. Temos como exemplo desta preocupação o economista David Henderson. Em seu livro *Misguided Virtue: False Notions of Corporate Social Responsibility* (2001), o autor aponta que o mercado de países pobres, ao enveredar no campo da RSE, assume custos adicionais exigidos por padrões internacionais, o que acabará limitando, ainda mais, sua concorrência e piorando o desempenho global da economia como um todo. Ressalto neste sentido que, ao contrário do Brasil, Portugal está atento a esta questão. No Seminário Nacional sobre Responsabilidade Social das Empresas demonstrou que sua preocupação se concentrava em entender as diretrizes da União Europeia e de que forma essas diretrizes seriam adotadas, tendo em vista a fraca industrialização de Portugal, associada com o nível social e de cumprimento das normas, aquém dos países europeus mais ricos.

E pelo lado dos interesses imediatos dos cidadãos, há um importante risco político. As ações sociais ao serem promovidas pelo setor privado poderão vir a distorcer o conceito dos direitos universais derivados da cidadania, por privilegiar certas necessidades em detrimento de outras. Além disso, o aumento do poder das empresas no controle dos bens coletivos pode fragilizar, ainda mais, a responsabilidade e a solidariedade compulsória do Estado.

Tendo em vista que, nos últimos anos, há uma expansão do incentivo do Estado português e brasileiro ao apoio financeiro das empresas a ações sociais,

antes restritas ao poder público, aproveito para fazer uma observação, que diz respeito à avaliação que o poder público (não) vem fazendo em relação a esses investimentos sociais privados. Observa-se que o fomento e incentivo estatal, por meio de benefícios fiscais, têm sido realizados com grau e intensidade superior às análises sobre os resultados esperados por esse movimento de redes sociais em parceria. Ou seja, o poder público não está na mesma dimensão avaliando a parceria social privada como uma política pública. Não têm sido criados instrumentos de planejamento, nem tampouco elaboradas análises financeiras da alocação dos incentivos fiscais subsidiados para esses investimentos.

Resta-nos perguntar: o mecenat português ou o investimento social empresarial brasileiro, por meio de incentivos fiscais, têm por objetivo prover o bem-estar individualmente ou fortalecer o Estado para que ele garanta a universalidade desta provisão?

A concepção da responsabilidade social das empresas está em franca expansão. Contudo, urge um aparato estatal preservado e a necessidade de serem implementados instrumentos de avaliação do poder público sobre a maneira como estão sendo realizadas políticas sociais em parceria com empresas ditas socialmente responsáveis. Ou seja, em que medida as leis de incentivo fiscal e dos subsídios estatais para essas empresas estão contribuindo efetivamente no campo social das políticas públicas?

Referências Bibliográficas

- BRASIL, Presidência da República Federativa do Brasil. Secretaria de Comunicação Social. *Comunidade Solidária. Todos por todos*. Programa Comunidade Solidária. Documento disponível no endereço eletrônico http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/COMUNI1.HTM, 1996.
- BERTELSMANN STIFTUNG /GTZ. The CSR Navigator – Public Policies in Africa, The Americas, Asia and Europe. This publication was made possible through the financial support of the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), 2007.
- CASTELLS, Manuel. Para o estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação, in BRESSER PEREIRA; SOLA (orgs.), *Sociedade e estado em transformação*. Brasília: ENAP / São Paulo: Editora UNESP e Imprensa Oficial de São Paulo, 73-185, 2001.

- CECOA – Centro de Formação Profissional para o Comércio e Afins. Relatório Responsabilidade Social das Empresas – Estado da Arte em Portugal, Projecto “CRS/SME – Promoting Corporate Social Responsibility in Small and Medium Size Enterprises”. Lisboa: CECOA. Disponível no endereço eletrônico <http://www.cecoa.pt/glossario/home.asp>, 2004.
- CITE (Comissão para a Igualdade no Trabalho e no emprego). Responsabilidade Social das Empresas, Igualdade e Conciliação Trabalho-Família. Experiências do Prêmio Igualdade é Qualidade. *Estudos nº 5*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação. Disponível no endereço eletrônico <http://www.cite.gov.pt>, 2006.
- COASE, R.H. *The nature of the firm*. Economic, Blackwell, v.4 (16),p. 386-405, Nov.,1937.
- COMPROMISSO PORTUGAL. Texto Provocatório Geral: Por um país de oportunidades, setembro. Disponível no endereço eletrônico <http://www.compromissoportugal.pt>, 2006.
- CONDE, IDALINA. Mecenato Cultural: arte, política e sociedade. *Revista Sociologia: Problemas e práticas*, 7 (outubro), 107-131, 1989.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (Portugal). Globalização: Documentos de suporte ao parecer “Globalização – implicações para o desenvolvimento sustentável”. Texto: O processo de globalização: implicações para Portugal. Texto disponível no endereço eletrônico <http://www.ces.pt/file/doc/136>, 1997.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (Portugal). Seminário: A Responsabilidade Social das Empresas. Série Estudos e Documentos. Lisboa: Centro de Documentação e Informação do Conselho Económico e Social, 2003.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Livro Verde da Comissão Europeia: Promover um Quadro Europeu para a Responsabilidade Social das Empresas*. Bruxelas: CCE. Documento disponível no endereço eletrônico <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0366:FIN:PT:PDF>, 2001.
- COSTA, Maria Alice Nunes. As mudanças empresariais no Brasil Contemporâneo: o investimento social privado é uma nova forma de solidariedade? Tese de Doutorado. Instituto de Planeamento Urbano e Regional (UFRJ/IPPUR), 2006.
- EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Manuscript completed in September 2007.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Revista Lua Nova*, nº 4-p. 85-116, 1991.
- _____. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. *Revista Lua Nova*, nº 35, p.73-111, 1995.
- GOMES, Eduardo R.; GUIMARÃES, Fabricia. “Os empresários entre a tradição e a renovação: o caso do PNBE”, *Revista Internacional de Estudos Políticos*. 2(1), 65-153, 2000.
- HENDERSON, David. *Misguide Virtue: False Notions of Corporate Social Responsibility*. London: The Institute of Economic Affairs, 2001.
- IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. A Iniciativa Privada e o Espírito Público – um Retrato da Ação Social das Empresas. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2001.
- IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação. Projecto SER PME Responsável: Diagnóstico de Identificação de Práticas de Responsabilidade Social nas Pequenas e Médias Empresas. Relatório/diagnóstico disponível no endereço eletrônico <http://www.serpme.org/docs/diagnostico.pdf>, 2005.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta. *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- LISBOA, Manuel. A indústria portuguesa e os seus dirigentes. Crescimento na segunda metade do século XX e potencial de inovação das funções capitalista, empresarial e de gestão. Lisboa: Educa, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *O estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições

Afrontamento, 1990 e 1992.

_____. Sociedade-providência ou autoritarismo social, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42, 1-8, 1995.

_____. Beyond Neoliberal Governance: The World Social Forum as Subaltern Cosmopolitan Politics and Legality. In: B. S. Santos; César Rodríguez-Garavito (orgs.), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*. Cambridge: Cambridge UP, 2005.

SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos et al. *Dez anos de Mecenato em Portugal*. Lisboa: Observatório das Actividades Culturais, 1998.

TOLDA João, Globalização e espaços locais: economia do conhecimento e da inovação, in José Reis; Maria Ioannis Baganha (orgs.), *A economia em curso: contextos e mobilidades*. Porto: Edições Afrontamento, 2000.

WILLIAMSON, O. *Market and hierarchies: analysis and antitrust implications*. NY: The Free Press, 1975.

WILLIAMSON, O.; WINTER, S. (orgs.). *The nature of firm*. NY, Oxford: Oxford University Press, 1991.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington, D.C.: The World Bank Group, 1992.

ZADEK, S., SABAPATHY, J., et al. *Responsible competitiveness*. London: Accountability, 2003.

Notas

- 1 Neste estudo iremos utilizar a expressão responsabilidade social corporativa ou responsabilidade social empresarial (RSE). Contudo, diversas são as expressões que estão definindo as condutas éticas e responsáveis das empresas: responsabilidade social corporativa; responsabilidade das organizações; neofilantropia empresarial; cidadania empresarial; terceiro setor empresarial; *welfare* privado; ação social das empresas; marketing social; filantropia estratégica; etc. A listagem de várias expressões sinaliza que está em curso mudanças nas condutas do mundo corporativo. Destacamos que a ISO 26000 tem o objetivo de estabelecer orientações internacionais sobre a CSR (*corporate social responsibility*) e denomina apenas como Responsabilidade Social, para incluir todos os tipos de organização social.
- 2 Sobre a Teoria do Sistema-Mundo capitalista, ver os estudos de Immanuel Wallerstein, iniciada nos anos 1970.
- 3 O termo *governance* foi introduzido no debate político internacional a partir do Banco Mundial, que o define como "o modo como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país com vista ao desenvolvimento". A noção de boa governança (*good governance*), do Banco Mundial, vem intrinsecamente associada à capacidade governativa e passa a ser requisito indispensável para um desenvolvimento sustentável, incorporando ao crescimento econômico, a equidade social e os direitos humanos (World Bank, 1992: 1-3; tradução livre da autora). Para Boaventura de Sousa Santos (2005), esta *governance* é um modo de regulação pós-estatal, inserida na matriz neoliberal da globalização hegemônica, que ele denomina de "matriz de governação neoliberal". Este texto citado de Santos foi originalmente escrito em inglês com o termo *governance*; contudo, em outros trabalhos em português, o autor utiliza o termo *governação*.
- 4 Fonte: Internet - Boletim da Pesquisa "Ação Social das Empresas" - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA, set/1999 (www.asocial.calepino.com.br).
- 5 Esta Pesquisa foi realizada entre 1999 e 2000, no Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. O relatório da Pesquisa está disponível no portal eletrônico do IPEA (www.ipea.gov.br ou www.asocial.calepino.com.br).
- 6 Este nívelação refere-se ao modelo de avaliação desenvolvido por Simon Zadek (Zadek e Sabapathy, 2003) que identifica três níveis de maturidade das práticas de responsabilidade social das empresas: as de primeira, segunda e terceira geração.
- 7 No Brasil, temos uma Lei similar. Concebida em 1991 para incentivar investimentos culturais através de dedução fiscal, a Lei Federal de Incentivo à Cultura ([Lei nº 8.313/91](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/1991/L8313.htm)), ou Lei Rouanet, como também é conhecida, pode ser usada por empresas e pessoas físicas que desejam financiar projetos culturais.
- 8 A CITE, criada em 1979, é uma entidade tripartite, formada por representantes governamentais e dos parceiros sociais (Confederação do Comércio e Serviços de Portugal - CCP, Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional - CGTP-IN, Confederação da Indústria Portuguesa - CIP e União Geral dos Trabalhadores - UGT).
- 9 A Iniciativa Comunitária EQUAL é um programa financiado pelo Fundo Social Europeu, que teve o seu início em 2000 e terminou em dezembro de 2008, com uma prorrogação de mais um semestre. O objetivo deste Programa foi o de combater as desigualdades no acesso e no mercado de trabalho na Europa.

10 Ver: National Public Policies in the European Union - Corporate Social Responsibility, European Commission. Disponível na internet.

Resumen : Este artículo presenta un análisis de algunos parámetros de las nuevas políticas públicas que involucran a empresas consideradas socialmente responsables, a través de dos modelos: el europeo y el brasileño. Vamos a analizar los patrones de acción colectiva de responsabilidad solidaria y social en Brasil y Portugal, a partir de la década de 1990, que muestra el desarrollo socio-económico y político de las políticas públicas en las asociaciones de la red, el papel del gobierno y las empresas de estos países lusófonos considerados como semi-periferias en la geopolítica del sistema-mundo capitalista.

Palabras clave: política pública, la asociación, Estado-Red, Brasil, Portugal.

Resumé: Cet article vise à présenter une analyse de certains paramètres de nouvelles politiques publiques qui impliquent les entreprises qui sont considérées comme socialement responsables, à travers deux modèles: l'européen et le brésilien. Nous allons analyser les motifs de l'action collective, la solidarité et la responsabilité sociale au Brésil et au Portugal, à partir de l'année 1990, en montrant le contexte socio-politique et économique du développement des politiques publiques dans un réseau de partenariats, le rôle des pouvoirs publics et les entreprises de ces pays lusophones, considéré comme semi-périphériques dans la géopolitique capitaliste du système-monde.

Mots clés: politique publique, le partenariat, Etat Réseau, le Brésil, le Portugal.