



---

ÁREA TEMÁTICA: Classes, Desigualdades e Políticas Públicas

---

A Intervenção Social Contemporânea do Empresariado Brasileiro

---

COSTA, Maria Alice Nunes

Doutora em Planejamento Urbano e Regional

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

alicecosta.rj@uol.com.br

---

### Resumo

Este artigo da análise de uma nova forma de fazer política social, envolvendo parcerias entre Estado e empresas interessadas em fazer investimento de cunho social no Brasil. Será apresentado um estudo comparativo de três empresas privadas que formulam projetos sociais na área da saúde.

Algumas empresas têm ultrapassado os limites do espaço da produção e avançado no espaço público, construindo parâmetros do que seja justiça social, de forma autônoma ou em conjunto com o Estado e movimentos sociais. Elas criam fundações e institutos como “braço social” de suas atividades produtivas, com o discurso que estão buscando um novo valor que transcenda a visão de lucro: um *ethos* humanitário e de solidariedade.

Chamamos a esta ação empresarial de investimento social privado (ISP). Este termo destina-se as empresas que formulam voluntariamente programas e projetos sociais para comunidades, preferencialmente as de baixa renda.

A análise deste trabalho pressupõe que a atual responsabilidade social empresarial sob a forma de investimento social privado não representa um fenômeno isolado, mas resulta da convergência de vários fatores, em particular em virtude das mudanças operadas pelo Estado, aliadas a ideologia neoliberal da co-responsabilidade social para a formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: Responsabilidade Social das Empresas, Políticas Sociais, Rede de Parcerias





## INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo apresentar a relação entre o atual fenômeno da responsabilidade social empresarial e o Estado na promoção de políticas sociais. A redemocratização do Brasil trouxe a expectativa de aumentar o papel do Estado nas questões sociais. O anseio democrático levou à suposição de que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos, em especial na educação e saúde, seriam mais democráticas e que fortaleceriam a democracia, na medida em que seriam mais eficientes e elevariam os níveis de bem-estar da população.

O desenvolvimento da capacidade gestora do Estado passa então a se dar através de uma nova proposição: a parceria público-privada. Sua viabilização requer um aporte de redes humanas e organizacionais que permitam agregar diferentes competências e recursos. Implica em uma estruturação descentralizada do sistema de gestão, fundado na cooperação e na partilha de informações. Desta forma, iremos observar a relação de uma agência de desenvolvimento econômico estatal – o BNDES - induzindo a parceria de empresas privadas na promoção do desenvolvimento social.

### 1. A RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL

Na década de 90, passamos a observar a disseminação da idéia de responsabilidade social empresarial. Essas ações de intervenção social empresarial se apóiam na idéia de que todos devem ser co-responsáveis pelo destino do planeta e pela busca de soluções voltadas para o desenvolvimento e justiça social, daí o termo usado pelas empresas para definir suas ações como de responsabilidade social empresarial. Sabemos que a função do setor privado é gerar lucro para investidores e acionistas, contribuir para o crescimento econômico do país, criar empregos e fornecer produtos e serviços ao mercado. Atualmente, contudo, as empresas têm sido incentivadas a demonstrar à sociedade que são socialmente responsáveis. Várias delas hoje assumem o compromisso com o desenvolvimento social, criando organizações sociais que intervêm no âmbito social com metodologias de gestão definidas para serem aplicadas em comunidades no entorno das suas atividades produtivas. Algumas ações sociais dessas empresas alcançam o âmbito nacional e internacional e podem articular com a sociedade civil organizada. São projetos na área de educação, saúde, meio ambiente, lazer, cultura, esporte todos com o intuito de mobilizar a opinião pública para a idéia de que as empresas estão ampliando sua responsabilidade e solidariedade, cumprindo funções, antes restrita ao Estado.

As empresas tentam delinear um novo modelo de responsabilidade social empresarial diferenciado da filantropia, na medida em que compartilha projetos comunitários com todas as partes interessadas (*stakeholders*) da empresa (acionistas, clientes, concorrentes, fornecedores e funcionários) e da sociedade (comunidades, governo, etc.). Enquanto a filantropia se limitava à doação de recursos à comunidade dos trabalhadores e estava relacionada à caridade de doações efetuadas por empresários ou por fundações criadas por eles; a atual responsabilidade social empresarial prevê processos de avaliação e monitoramento de investimentos sociais na comunidade e na empresa.

A responsabilidade social empresarial amplia-se em relação à filantropia na medida em que, esta estratégia passa a fazer parte de seu gerenciamento operacional, com planejamento definido e



departamentos específicos dentro da empresa para desenvolver os projetos, implementá-los e controlar os resultados. É o que os americanos já batizaram de *strategic giving*, ou doação estratégica. Nesse sentido, possui indicadores de avaliação para verificar o nível de envolvimento com questões sociais, tais como: o Balanço Social ou as certificações de responsabilidade social, para informar a sociedade sobre o seu comportamento socialmente responsável.

Assim, nos anos 90, muitas empresas passam a desenvolver um laboratório de idéias sobre a responsabilidade social empresarial interna e externa. Contudo, como explicam Cheibub e Locke (2002), não faz sentido denominar de responsabilidade social empresarial o cumprimento da lei. A responsabilidade social empresarial contém em seu cerne ir “além da lei”:

Da mesma forma, não podemos chamar de responsabilidade social as ações, programas, benefícios, etc. que foram adotados pelas empresas como resultado de negociação trabalhista (acordo, convenção, etc.). Neste caso, estamos diante de uma questão de poder, barganha política, e não de responsabilidade social (CHEIBUB; LOCKE, 2002, p. 280).

Voltada ao público interno de uma empresa, a responsabilidade social empresarial pressupõe um modelo de gestão participativa e de reconhecimento dos empregados no intuito de motivá-los a um desempenho ótimo que aumente a produtividade corporativa. Envolve, por exemplo, o projeto de qualidade de vida; a busca de condições favoráveis no ambiente de trabalho; o fornecimento de cesta básica de alimentos; a criação de condições de segurança; planos de saúde; plano de cargos e salários; qualificação profissional etc. Além disso, a responsabilidade social das empresas tem aparecido através de programas de voluntariado, nos quais participam seus empregados, fornecedores e demais parceiros.

As empresas, submetidas à concorrência internacional no contexto da reestruturação produtiva, passaram a buscar soluções para melhorar seu desempenho e sua competitividade. O aumento da competição internacional impôs novos padrões de desempenho produtivo, tecnológico e mercadológico às empresas. Foi necessária uma adaptação às novas necessidades, com uma produção mais flexível; trabalhadores mais qualificados ou multiespecialistas; integração entre trabalhadores e máquinas, além de tecnologias avançadas.

Contudo, nem todas as empresas estão mudando. Aquelas que mudam, em especial as grandes empresas, têm apontado para o fato que a resistência à mudança é resultado da acomodação gerencial, da falta de perspectivas na mudança ou da insegurança provocada pela ausência de treinamento e educação voltados às novas práticas.

A questão da ética nos negócios tem sido valorizada em muitas grandes empresas, no meio acadêmico e na mídia. A sociedade pressiona para a questão da ética corporativa que deve ser guiada por valores ou princípios de conduta, como honestidade, justiça, integridade, respeito, transparência, respeito pelo outros e cidadania responsável.

Algumas organizações empresariais tem implementado uma ampla rede com ONGs locais e internacionais, agências governamentais, organizações multilaterais, universidades, centros de pesquisa, fundações filantrópicas americanas através de uma agenda de conferências nacionais e internacionais sobre práticas de responsabilidade social empresarial

- Em última instância, a motivação empresarial pela responsabilidade social e pelo investimento social pode ser justificado pela emergência de um “*novo espírito do capitalismo*”, como afirma Boltanski e Chiappello (2002). Os autores investigam as atuais mudanças ideológicas que têm se feito acompanhar das recentes transformações do capitalismo. Se a lógica e as condutas



são outras, importa perceber a (re) construção deste espírito capitalista que se desenvolve, pois é este espírito que expressa a justificativa ideológica do compromisso com o capitalismo.

Os autores apontam que um dos traços do capitalismo é a busca constante por adeptos ao sistema para legitimar-se perante estes. Isto coloca a questão de como conseguir a adesão e a legitimação se, para a grande maioria das pessoas, “*não lhe é atribuída mais do que uma responsabilidade ínfima (...) no processo global de acumulação, de modo que se mostram pouco motivadas a comprometer-se com as práticas capitalistas, quando não se mostram diretamente hostis a elas*” (2002, p. 41).

Portanto, caberia ao espírito do capitalismo de cada época “*apaziguar a inquietação suscitada pelas seguintes questões*”:

*De que maneira pode o compromisso com o processo de acumulação capitalista ser uma fonte de entusiasmo inclusive para aqueles que não serão os primeiros a se aproveitarem dos benefícios realizados? Em que medida, aqueles inscritos no cosmo capitalista, podem ter a garantia de segurança mínima para eles e seus filhos? Como justificar, em termos do bem-comum, a participação da empresa capitalista e defendê-la, frente às acusações de injustiças (BOLTANSKI; CHIAPPELLO, 2002, p. 56).*

Para os autores, o capitalismo busca fora de si os valores que necessita para garantir sua legitimidade no sistema social. Desta forma, apodera-se “das crenças que desfrutam, em uma época determinada, de um importante poder de persuasão” considerando “as ideologias mais importantes, inclusive aquelas que lhe são hostis - que se encontram inscritas no contexto cultural no qual se desenvolve” (BOLTANSKI; CHIAVELLO, 2002, p. 61). Nesta busca por argumentos orientados ao bem comum, o capitalismo se apropria dos argumentos da crítica: “O capitalismo não pode prescindir de uma orientação para o bem comum da qual extrai as razões pelas quais vale à pena aderir a ele. No entanto, sua indiferença normativa impede que o espírito do capitalismo seja gerado a partir dos seus próprios recursos. Deste modo, o capitalismo necessita da ajuda de seus inimigos, aqueles que se indignam e se opõem a ele, para encontrar os pontos de apoio morais que lhe faltam, e incorporar dispositivos de justiça, elemento sem os quais não disporia da menor propriedade” (idem, p. 7).

O tema da Responsabilidade Social Empresarial (RSE) está em “moda”, tanto no ambiente empresarial quanto no mundo acadêmico e na mídia e, por esta razão mover-se nele é adentrarmos em campo movediço e de batalha, na medida em que ele carrega tensões e, portanto, está longe de ser consensual. Para o filósofo Comte-Sponville (2005) a “moda da ética empresarial” trata muito mais de discursos do que de comportamento. O autor entende, a partir da concepção kantiana da moral, que a ação social das empresas não tem nenhum valor moral já que é realizada por interesse, pois o primordial do valor moral de uma ação é o desinteresse (p. 41-47).

Alguns trabalhos mostram uma multiplicidade de definições e práticas empresariais que, muitas vezes, são contraditórias, incongruentes e divergentes. Além de não haver homogeneidade no pensamento empresarial sobre o que seja responsabilidade social empresarial, este movimento, dirigido pelas empresas, está impregnado de retóricas, discursos e ideologias. E, por estar em pleno curso e em ebulição, torna-se difícil fechar um conceito definitivo de responsabilidade social empresarial.

Não tem sido tarefa fácil para as empresas categorizar ou quantificar os benefícios quando adotam ações de responsabilidade social; no entanto, as gestões se debatem sobre quais seriam os resultados



organizacionais se tais ações não fossem desencadeadas. Neste cálculo está em jogo sua contribuição para manter o equilíbrio social na minimização dos conflitos sociais e, sua reputação política perante o Estado e à sociedade.

A noção de risco social e ambiental está no centro do interesse da idéia da responsabilidade social. A abordagem sustentável prevê uma alteração do mapa de riscos e integração da sua prevenção.

Atualmente, além de suas atividades naturais de obtenção de lucro imediato, as empresas têm sido impelidas a fazer mais, a demonstrar que são socialmente responsáveis. Elas, hoje, ultrapassam os muros das fábricas e precisam mostrar que têm compromisso como o desenvolvimento nacional com base em padrões internacionais de sustentabilidade social e ambiental.

Desde os anos 90, aumenta o número de empresas que têm demonstrado o interesse de expandir sua contribuição social além do tradicionalmente. Trata-se de renúncias voluntárias motivadas por uma nova cultura empresarial ou por reconversão de capital para o investimento social privado em busca de melhoria de imagem e obtenção de capital reputacional.

Algumas empresas brasileiras passaram a criar fundações e institutos na busca por uma nova natureza que transcenda sua busca pelo lucro. São investimentos feitos em iniciativas sociais para beneficiários externos às empresas que têm se dado, de forma geral, em três áreas distintas: a) apoio a programas de governo; b) difusão de melhores práticas (*best practices*); c) provisão de serviços; entre outras atividades.

A despeito do seu significado político ou da real mudança social produzida, este tipo de empreendimento social tem se mostrado como uma nova fórmula organizacional para a produção do bem comum, em especial na área da assistência social.

Parece ser uma diferente face da capacidade organizativa das empresas, que surge como alternativa à crise do sistema de solidariedade universal compulsória, desenvolvida e financiada pelo Estado. Mesmo que ações de responsabilidade social empresarial ainda sejam incipientes e realizadas através de ações pontuais, têm-se mostrado determinantes no processo de mobilização da responsabilidade das empresas para com a sociedade, ao lado das ações sociais comunitárias de organizações não-governamentais.

## 2. NOVAS FORMAS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A globalização e o esgotamento do modelo de desenvolvimento instaurado no pós-guerra propiciaram a aplicação de políticas de ajuste econômico, no sentido de minimizar o papel do Estado como ator exclusivo pelo bem-estar social.

Dentre as políticas de ajuste e reforma do Estado, destaca-se uma nova forma de gestão pública. O Estado em reestruturação supõe novas formas de administração pública, que transformam a antiga visão *estadocêntrica* em uma nova racionalidade para incrementar a força e a eficácia do Estado – a visão *sociocêntrica*. A estratégia agora é rever o papel do Estado e suas relações com a sociedade.

Observamos que no Brasil, o modelo de descentralização das políticas sociais aparece como estratégia inovadora na tentativa de revigorar o Estado e minimizar a crise de gestão quanto à ineficiência das políticas públicas. O Estado tem valorizado poderes locais e promove arranjos de participação social na gestão pública, notadamente nas áreas de saúde e educação.

Para viabilizar o processo de descentralização é necessário atender a requisitos prévios: a especialização organizacional; a criação de agências autônomas ou semi-autônomas para desempenhar funções da administração pública; modificações dos estatutos de hospitais, de escolas para aumentar sua



autonomia financeira e administrativa; e a desregulação de certos setores do serviço público, até então, monopolizados pelo Estado (GRAU, 1998, p. 220).

Na atual reengenharia do Estado observamos a proposta neoliberal de desmonte do projeto da atividade social estatal como ator central. Na reformulação da solidariedade e das responsabilidades no trato da “questão social”, surge a idéia de uma coordenação nova e de parcerias como solução de problemas.

### **3. O BNDES, AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A INDUÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL**

O envolvimento do BNDES com questões sociais vem dos anos 80, quando ele acrescentou o “S” (de Social) à sigla BNDE em 1982. Criado em 1952 e vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o BNDE teve inicialmente como objetivo o fomento ao desenvolvimento econômico nacional.

A interlocução social com a iniciativa privada levou o Banco a fomentar e alavancar melhorias sociais na composição e avaliação dos empreendimentos em outros setores produtivos.

Em 1996, o BNDES criou a Área de Desenvolvimento Social para financiar projetos relacionados aos setores sociais básicos como saúde, educação, geração de renda e trabalho, e modernização do setor público. Em 1997, o Banco criou o Fundo Social, com investimento de 1% de seu lucro líquido, para ampliar o escopo de atuação desta Área e fornecer apoio financeiro não-reembolsável a projetos direcionados às populações de baixa renda, no sentido de contribuir para a universalização do acesso aos serviços públicos.

Também, em 1997, foi criado o Programa de Apoio a Crianças e Jovens em Situação de Risco Social com os recursos provenientes do Fundo Social. Este programa, de acordo com o BNDES, surgiu da necessidade de dar uma aplicação prática ao que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Desta forma, este Programa passou a identificar experiências estruturadas, com parcerias estabelecidas e reconhecidas pelos resultados alcançados para que viessem servir de exemplo, referência e inspiração para iniciativas semelhantes.

No Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), a atuação do BNDES na área da saúde visava contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas, através do financiamento a projetos inovadores, reconhecidos por seus resultados e com possibilidade de adoção pelo SUS. Nessa perspectiva, foram financiados projetos cujas atividades são complementares aos serviços médico-hospitalares públicos, com ações de apoio social, definidas a partir de um conceito amplo de saúde, com a intenção de propiciar melhor acesso e maior efetividade ao sistema público de saúde.

A ação do BNDES na área da saúde se realizou, desde o início, em estreita articulação com o Ministério da Saúde. A aproximação com o ministério objetivou fortalecer a atuação do setor público na consolidação do SUS e desdobrou-se num primeiro protocolo, celebrado em Março de 1998, visando o apoio do Banco aos investimentos hospitalares filantrópicos integrantes ao SUS.

Em 1997 o BNDES apoiou o prêmio de Projetos Sociais, patrocinado pela Fundação Ford, juntamente com a Fundação Getúlio Vargas (Prêmio Ford-FGV de Gestão Pública e Cidadania). Este Prêmio iniciou-se em 1996, com o objetivo de reconhecer alternativas inovadoras no tratamento de questões sociais, através da idéia de detectar e fomentar as melhores práticas de iniciativas de governos subnacionais (estados e municípios). Um dos projetos premiados neste ano foi o Projeto Método Mãe-Canguru, desenvolvido pelo IMIP/Recife e ganhou grande visibilidade.



No âmbito dessa agenda, foram promovidos, na sede do Banco, no Rio de Janeiro, os seminários “Empresas e Investimentos Sociais”, em outubro de 1999 e em 2001, de abrangência nacional, sobre o tema da responsabilidade social empresarial e dos investimentos sociais privados com finalidades públicas. Esses eventos reuniram instituições acadêmicas, grandes e médias empresas com experiências em ações sociais, representantes do governo federal e associações empresariais que lideravam o debate sobre o tema no país.

O Plano Estratégico do BNDES para o período de 2000-2005 incluiu o fomento ao exercício da responsabilidade social empresarial como um dos seus princípios de atuação. Assim, visando implementar essa diretriz de atuação, e dando seqüência à agenda de trabalho desenvolvida desde 1999, a área social do Banco, ao longo de 2002, coordenou ampla discussão sobre a política de crédito a projetos sociais. Os debates, no âmbito do Comitê de Crédito, tiveram por objetivo definir os principais parâmetros para análise do perfil das empresas em termos de responsabilidade social, bem como os critérios para incentivo e financiamento de investimentos sociais.

Como resultado deste debate, criou-se uma carteira de financiamentos para a expansão e modernização produtiva, com empréstimos associados à realização de investimentos que visam ao desenvolvimento social e comunitário, sem fins lucrativos e em benefício público. O BNDES concedia o financiamento à produção da empresa e, nesta mesma operação, fornecia outro financiamento para a empresa desenvolver projetos sociais e políticas públicas em articulação com o poder público e a sociedade organizada. Essa carteira, até julho de 2002, contabilizou 34 operações e subcréditos sociais no valor de aproximadamente R\$ 55 milhões (BNDES Social nº 7, 2002).

Em outubro de 2002, a carteira de investimentos de Desenvolvimento Social do BNDES, somava R\$ 2,8 bilhões. Em relação aos desembolsos para a Área de Desenvolvimento Social no período de 1999-2002, o BNDES aponta a seguinte evolução, em milhões: em 1999 foi de R\$ 644; em 2000 de R\$ 984; em 2001 de R\$ 788, e em 2002 de R\$ 711. O crescente interesse por projetos sociais tem contado com recursos do Orçamento Geral da União, da Caixa Econômica Federal (CEF), e de organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (BNDES Social nº 7, 2002).

Em dezembro de 2003, já no governo Lula foi lançado o Programa PAIS (Programa de Apoio a Investimentos Sociais de Empresas), com o objetivo de financiar projetos sociais de empresas voltados para comunidades carentes, ou socialmente vulneráveis, e projetos para inclusão de pessoas portadoras de deficiência. Contudo, conforme relato de um técnico do BNDES, que prefere não ser identificado, o PAIS, até setembro de 2005, só realizou um projeto para pessoas portadoras de deficiência.

A partir dos diversos programas elaborados para orientar as aplicações do Fundo Social, o BNDES tem apoiado diversos projetos sociais. O financiamento a investimentos em setores sociais é concedido tanto ao setor público, quanto ao setor privado, tendo por objetivo fortalecer as políticas públicas nessas áreas e também o papel do poder público nas tarefas de coordenação, articulação e regulação desses serviços.

O BNDES disponibiliza recursos reembolsáveis e não-reembolsáveis para projetos sociais, visando ao fortalecimento do capital social e institucional que impulse o potencial produtivo existente nas diferentes regiões do país.

Os diversos programas elaborados para orientar as aplicações do Fundo Social têm como objetivo comum apoiar investimentos de projetos inovadores que tenham potencial de exemplaridade e cujas metodologias possam ser sistematizadas e disseminadas, podendo, inclusive, contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Temos como exemplo, dois casos distintos que demonstram a maneira como o BNDES está operando seus investimentos na área social: o Projeto Mãe-Canguru, realizado em parceria com o “braço social” do Grupo Orsa – a Fundação Orsa e o Ministério da Saúde; e o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social de Serra Pelada, em parceria com a Companhia do vale do Rio Doce.



## 4. O APOIO DO BNDES AO INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO

### 4.1. O Projeto Mãe-Canguru

O Método Mãe-Canguru consiste em tratar recém-nascidos prematuros, retirando-os da incubadora, quando saudáveis, e mantê-los pele a pele, com a cabeça próxima ao coração da mãe. Este Método foi criado em 1979 pelos médicos neonatologistas colombianos Héctor Martínez e Edgar Ruy Sanabria, com o objetivo de reduzir a mortalidade neonatal por infecção hospitalar em Bogotá e diminuir os custos dos cuidados convencionais. Os médicos criaram esta abordagem uma vez que a utilização de tecnologias hospitalares era restrita, devido às dificuldades financeiras.

Estudos mostraram que o Método Mãe Canguru é uma forma segura de assistência ao recém-nascido prematuro, oferece vantagens em relação à assistência convencional, incluindo benefícios sociais, tais como a participação da família e a redução de custos, além de poder ser adaptado a diferentes culturas e tipos de hospitais (BNDES SOCIAL, n.1, 2001).

No Brasil, a experiência pioneira do Método Mãe-Canguru ocorreu no Instituto Materno-Infantil de Pernambuco (IMIP, Recife). Este hospital fundado em 1960, hoje, integra o SUS como hospital filantrópico, atendendo crianças e mulheres de comunidades populares do Recife e de outras regiões do estado.

Em 1994, o IMIP iniciou a utilização do Método Mãe-Canguru nos moldes da Colômbia, com o objetivo de enfrentar uma situação crítica: o número de prematuros e recém-nascidos de baixo peso era maior do que o das incubadoras disponíveis.

Foi através da experiência do Método no IMIP, que o BNDES resolveu articular parceria com a Fundação Orsa para desenvolver o Projeto de disseminação do Método Mãe-Canguru em todo o país. Esta experiência acabou se tornando exitosa, na medida em que se tornou política pública do Ministério da Saúde, transformando-se em programa do governo federal, denominado de *Programa de Atenção ao Recém-Nascido Prematuro e de Baixo Peso*.

Constatadas as qualidades do Método e tendo ganho o interesse do Ministro da Saúde José Serra, o BNDES realizou uma conferência, em Março de 1999, na sua sede do Rio de Janeiro, reunindo mais de 850 representantes das áreas envolvidas na assistência de saúde para recém-nascidos, secretarias estaduais e municipais da saúde, conselhos de pediatria, revistas médicas e grupos organizados de mães (ONG Amigas do Peito), centros universitários, representantes da UNICEF e da Organização Pan-Americana de Saúde (OPS), entre outros. O grande interesse levantado pelo evento deu ao BNDES respaldo para se lançar neste Projeto para tornar o Método Mãe-Canguru um programa disseminado por todo o país.

O Projeto de Disseminação do Método Canguru foi formulado, em dezembro de 1999, por médicos neonatologistas do Ministério da Saúde, contratados pela Fundação Orsa para essa consultoria. Os trabalhos começaram com os recursos da Fundação Orsa (posteriormente reembolsados pelo BNDES) e, somente em 2001, foi assinado o contrato entre o BNDES e a Fundação Orsa.

O BNDES disponibilizou recursos não-reembolsáveis, provenientes do Fundo Social para a implantação do Projeto de Disseminação do Método Canguru pelo Brasil

Foi criado um Comitê Diretivo Estratégico, integrado por representantes do Ministério da Saúde, do BNDES e da Fundação Orsa com o objetivo de definir estratégias e prioridades da execução do projeto. O



Comitê deliberava sobre as ações a serem desenvolvidas, considerando os aspectos técnicos, políticos, administrativos, financeiros e de marketing social; definia estratégias de divulgação, eventos, relações com a mídia, bem como a realização de contatos institucionais.

Havia ainda um Comitê Técnico e uma Secretaria de Apoio, esta última sediada na Fundação Orsa. Cabia a este Comitê definir o conteúdo dos materiais, acompanhar sua execução do Projeto e propor atividades e eventos.

O envolvimento do Ministério da Saúde restringia-se ao credenciamento do Método Canguru e ao fornecimento de informações técnicas quanto às diretrizes operacionais e normatização do Método Canguru no Brasil.

A proposta inicial, que constava no contrato de parceria entre a Fundação Orsa e o BNDES, visava multiplicar o Método em 70 hospitais e criar 07 centros de referências. Com o envolvimento do Ministério da Saúde no Projeto de Disseminação, foi possível capacitar 230 hospitais e 1763 profissionais capacitados em dois anos. Pelos cálculos do Ministério da Saúde, em 2004 foram alcançados 590 hospitais; e em novembro de 2005, haviam sido capacitados 5021 profissionais (Entrevista com Catarina Schubert, médica responsável pelo Método Mãe- Canguru, no Rio de Janeiro, em 24/11/2005).

Em relação à publicidade do Projeto Mãe-Canguru, um fato surpreende neste caso. A publicidade do Projeto na mídia tem sido marcadamente dirigida à Fundação Orsa, o que chamou a atenção para a seleção deste caso. Apesar do valor investido pelo Ministério da Saúde ter sido consideravelmente superior ao das demais instituições, a projeção publicitária do Projeto Mãe-Canguru ficou a cargo da Fundação Orsa. Ela criou um site do Programa ([www.metodomaecanguru.org.br](http://www.metodomaecanguru.org.br)), recebeu o Prêmio Racine em 2002, organizada pelo Grupo Racine com o objetivo de reconhecer e divulgar em âmbito nacional ações inovadoras na área de saúde no Brasil e recebeu destaque da Revista Exame “Guia da Boa Cidadania Corporativa” (suplemento), como empresa-cidadã, em 2003. O BNDES afirmou que também recebeu o prêmio junto com a Fundação, mas não há como negar que a publicidade foi marcadamente focada na Fundação Orsa.

O que vimos neste caso é que a publicidade da Fundação Orsa possibilitou a construção de uma imagem de que a empresa tem uma atuação social bastante superior ao do Estado. O que na verdade não ocorreu.

No caso observado do Projeto de Disseminação do Método Canguru, a ação empresarial da Fundação Orsa foi de gerenciar a divulgação de um método, garantido pelo Estado, como política pública. Essa ação poderia ser dispensada, pois ela não é um serviço voltado diretamente aos cidadãos. Foi uma estratégia logística. Contudo, a Fundação Orsa se utilizou de uma ação inovadora promovida pelo Estado colocando em risco a autoridade do Ministério da Saúde. Apesar de visualizarmos a importância da parceria com a Fundação Orsa no sentido de agilizar a disseminação de uma metodologia inovadora, a empresa se mostrou como grande agente promotora de bem-estar social, ofuscando o papel do Estado na produção desses serviços.

#### **4.2 O Programa de Desenvolvimento Econômico e Social de Serra Pelada**

O Programa de Desenvolvimento Econômico e Social de Serra Pelada foi desenvolvido pela CVRD e pelo seu “braço social”, a Fundação Vale do Rio Doce, a partir de 2002. Além do gerenciamento do Programa ter sido realizado pela Fundação Vale do Rio Doce, ele surgiu de uma operação executada entre o BNDES e a CVRD.

Os recursos deste Programa estão vinculados à política estratégica de responsabilidade social empresarial do BNDES, que concedeu financiamento industrial à empresa para a criação da Usina de



Pelotização em São Luís (Maranhão) e associou à operação, o empréstimo para investimentos sociais (subcrédito social) em Serra Pelada, distrito do município de Curionópolis, no sul do Pará, no valor aproximado de R\$ 4,7 milhões.

A motivação para a implementação deste Programa em Serra Pelada surgiu a partir do interesse de geógrafos e demais funcionários da empresa que trabalhavam na vila de Serra Pelada, e constataram a situação de miserabilidade de seus moradores. Anteriormente, a contribuição social da companhia limitava-se à doação de cestas básicas à população da região. Avaliou-se que esta doação não estava gerando nenhuma mudança social e que deveria ser feita uma intervenção mais direta pela CVRD. Envolvida com a idéia de responsabilidade social, a companhia decidiu mudar a forma de atuação: de ação assistencialista passou a atuar com investimento social estratégico.

Este Programa consistiu em estabelecer ações de desenvolvimento econômico e social para o povoado de Serra Pelada, envolvendo auto-sustentabilidade, geração de ocupação e renda, participação social, melhoria na saúde e na educação através de três projetos: Educação, Saúde e Assistência Agrícola, para uma população de aproximadamente cinco mil habitantes.

No intuito de estabelecer condições para o desenvolvimento sustentado do povoado de Serra Pelada, seus objetivos foram:

1. Garantir a melhoria das condições de vida da população de Serra Pelada e o desenvolvimento da sua organização e conseqüente autonomia.
2. Promover a melhoria das condições de educação e saúde da população;
3. Incentivar a participação social, por meio da criação de instrumentos de gestão compartilhada.
4. Incentivar a produção e as atividades promotoras de trabalho e geradoras de renda, por meio de arranjos produtivos locais; e

Com essas ações, a CVRD buscava a concretização da política de responsabilidade social exigida pelo BNDES para o financiamento da Usina de Pelotização no Maranhão.

Inicialmente este Programa abrangia a região de Serra Pelada e cobria o período de 2002 a 2004. Ao final de 2004, os coordenadores dos Projetos avaliaram que nem todos os objetivos haviam sido atingidos. Seria necessário reunir esforços para dar maior incremento à mobilização do poder público e da população local, aspectos considerados mais frágeis para o desenvolvimento econômico e social da região de Serra Pelada.

O Gerente de Projetos da CVRD afirmou que a proposta de desdobramento do Programa foi apresentada ao BNDES com o objetivo de aportar um novo financiamento para as ações sociais em Serra Pelada. Contudo, a solicitação foi indeferida pelo BNDES, o que ele afirma ter inviabilizado a continuidade do Programa.

Para confrontar esta afirmação, buscamos levantar no BNDES as razões que levaram à negação deste financiamento. O Diretor da Área Social não soube dizer sobre a existência deste pleito pela CVRD e sugeriu que a questão fosse encaminhada para o Setor de Mineração do Banco que tem relações econômicas com a CVRD. O técnico entrevistado deste setor explicou que o BNDES não faz empréstimos sociais a empresas e, sim aos projetos elaborados por elas, através de financiamentos reembolsáveis. No caso de um projeto social ser recusado pelos critérios adotados pelo BNDES, ele é eliminado dos registros do Banco. Este técnico acha muito improvável que o BNDES tenha negado o financiamento para a continuidade do Programa de Desenvolvimento Econômico e Social, na medida em que a linha de crédito social está aberta às empresas e até mesmo bastante incentivada pelo BNDES.



Este técnico acredita que, por alguma razão, não houve mais interesse da CVRD em continuar este Programa social. Ele supõe que foi uma tomada de decisão estratégica, na medida em que não há mais viabilidade econômica da CVRD atuar em Serra Pelada: o ouro é escasso e seria necessário um grande aporte de recursos financeiros e tecnológicos da empresa, o que não valeria o risco.

O Coordenador do Projeto Saúde de Serra Pelada acrescenta que houve divergências políticas entre os diretores da Companhia da região Norte com o do Rio de Janeiro quanto à continuidade do Programa. Ele acredita que os conflitos políticos e sociais existentes em Serra Pelada associados à escassez do ouro podem ter gerado um cálculo empresarial para finalizar a sua intervenção social em Serra Pelada e, deixar a cargo do poder público, a resolução desses problemas.

O próprio Gerente de Projetos da CVRD confirmou que não existe mais ouro na região de Serra Pelada. Além disso, a área ao redor da escavação realizada pelos garimpeiros foi toda danificada, prejudicando a realização de novas pesquisas. Quanto à realização de outras pesquisas minerais na região próxima a Serra Pelada, a CVRD sabe da existência de calcário, mas afirmou que este é um projeto a longo prazo.

Resumindo, o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social em Serra Pelada foi desenvolvido em três anos, a partir da atuação dos seguintes projetos sociais: o Projeto Educação, que consistiu basicamente na melhoria do desempenho dos alunos da rede pública do ensino fundamental e na capacitação dos profissionais das escolas públicas; o Projeto Agrícola, que teve o objetivo de capacitar os produtores locais para o segmento agrícola buscando potencializar os recursos produtivos e geradores de renda da comunidade; e o Projeto Saúde, que além de diagnosticar as condições de saúde da população realizando atendimentos pontuais ambulatoriais, preocupou-se em articular as ações de saúde com os poderes públicos municipais, estaduais e federais.

Quanto ao investimento social empreendido pela CVRD, o Gerente de Projetos da Fundação Vale do Rio Doce afirmou que sua adoção é estratégica, na medida em que o importante é sensibilizar a comunidade na valorização de sua presença e no reconhecimento dela como parte integrante da comunidade. Desta forma, o investimento social estratégico ultrapassa a idéia da empresa como mera doadora de recursos ou de contribuinte tributária. Ele supõe uma intervenção social mais programática. A idéia é orientar a cidade ou seu entorno na aplicação dos recursos visando à melhoria das condições gerais dos municípios. Os interesses da empresa unem-se aos interesses da comunidade para criar condições de desenvolvimento local associado à atividade produtiva da companhia e ao crescimento e desenvolvimento das cidades.

Para este Gerente, os recursos de investimento social privado e os tributos pagos obrigatoriamente, em especial os impostos de concessão para mineração, devem ser alocados no processo de capitalização e desenvolvimento para as cidades onde atua. Esses recursos financeiros geram riqueza para a cidade se forem investidos (pelos gestores públicos locais) em trabalho e capital. Para tanto, reafirma a importância do diálogo com governos e comunidade, no sentido de incentivar, orientar e mudar a cultura política local para que os recursos sejam utilizados da melhor forma possível.

A CVRD hoje tem grande influência no Estado do Pará. Como afirmou o Presidente da CVRD, Roger Agnelli: "A Vale está umbilicalmente ligada ao Pará, que é o berço de seu crescimento". A recente decisão da empresa de implantar o Pólo Siderúrgico no Maranhão gerou grande descontentamento no Estado do Pará. O governo paraense passou a dificultar a aprovação de licenças ambientais para pesquisas à CVRD, além de surgirem propostas parlamentares para revogar incentivos fiscais à empresa ([www.pa.gov.br](http://www.pa.gov.br), acessado em 30/11/2005).

Quanto ao governo local de Curionópolis, o Prefeito Curió acredita que ainda haverá investimentos da CVRD na região e vem propondo a emancipação de Serra Pelada de Curionópolis. Conforme constata Palheta da Silva (2004), municípios paraenses, como Curionópolis, creditam à CVRD toda a viabilidade



econômica e social. Sem a arrecadação tributária e investimentos da empresa na área social esses municípios não têm condições de sozinhos, fomentarem o desenvolvimento local.

A divulgação da implantação desses projetos é mera especulação ou fazem parte de estudos a longo prazo. Desta forma, as políticas sociais que são necessárias para a região são deixadas de lado pelo poder público, na expectativa de que um dia elas possam ser executadas pela CVRD.

## Considerações finais

O investimento social privado em parceria é uma modalidade relativamente nova de gestão desenvolvida a partir dos anos 1990 no Brasil, que nos permite analisar as atuais relações sociais entre Estado, comunidade e empresas na provisão do bem comum.

Observamos que nos dois casos o investimento social privado contou com a presença e significativa parceria do Estado, através do BNDES e do Ministério da Saúde. Portanto, reconhecemos que existe uma forma diferente de intervir no social, reorientada por uma nova lógica do Estado, paralela ao movimento empresarial de intervir no social. Desta forma é possível a título de conclusão, tecer alguns comentários a respeito das tendências atuais sobre a relação entre responsabilidade social empresarial e políticas públicas.

No caso do Método Mãe-Canguru, a prática foi disseminada através de uma rede fechada de instituições: o BNDES, a Fundação Orsa e o Ministério da Saúde. O Projeto foi proposto por um órgão estatal (BNDES), que destinou recursos financeiros não-reembolsáveis à Fundação Orsa; o Ministério da Saúde normatizou as diretrizes técnicas e garantiu que o Método se tornasse política pública governamental. Cada uma dos parceiros viu o Projeto sob ângulos diferentes, exploraram essas diferenças e foram capazes de cooperar estrategicamente no desenvolvimento do Projeto Mãe-Canguru.

O BNDES incentivou e avaliou economicamente a relação custo/benefício do Método Mãe-Canguru; a Fundação Orsa executou a logística de disseminação e o gerenciamento das atividades de capacitação dos profissionais; e o Ministério da Saúde normatizou as diretrizes técnicas do Método e capacitou os profissionais de saúde para adotá-lo. Portanto, o Projeto se desenvolveu através de uma rede estratégica de parceria para operacionalizar e implantar uma alternativa de assistência à saúde de recém-nascidos de baixo peso. Neste caso, não houve um agente central que ditava as regras. No Comitê criado, cada um levava seus conhecimentos e informações.

O aporte do investimento social da Fundação Orsa foi consideravelmente menor em relação às demais instituições, com uma porcentagem de apenas 16,33% do total de R\$ 3,9 milhões. Não podemos negar que a Fundação Orsa também disponibilizou seus recursos humanos para a tarefa operacional do Projeto de Disseminação e os salários desses funcionários não estão contabilizados neste investimento. Contudo, para nossa surpresa, verificou-se que a publicidade da ação não foi direcionada pelo Ministério da Saúde ou pelo BNDES. A Fundação Orsa foi a que mais se beneficiou da publicidade, concentrando a atenção no seu investimento social ainda que minoritário.

A Fundação Orsa investiu apenas 16% do valor total do Projeto de Disseminação do Método Mãe-Canguru. O Estado foi o maior financiador deste projeto e aquele que teve menor visibilidade, através do Ministério da Saúde e do BNDES.

No caso do Programa de Desenvolvimento Econômico e Social de Serra Pelada, o investimento de aproximadamente 4 milhões de reais, alocados pela CVRD através do BNDES não resolveu os problemas sociais da população. O investimento social utilizado pela CVRD foi captado no BNDES através de empréstimo. A CVRD repassou esses recursos ao gerenciamento da Fundação Vale do Rio Doce e, esta



contratou a Consultoria Diagonal Urbana para elaborar o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social de Serra Pelada, que subdividiu o Programa em três Projetos (agrícola, educação e saúde). Cada Projeto foi subcontratado/terceirizado por outras instituições. Contudo, o investimento social realizado em Serra Pelada foi abalado com a interrupção em 2004 dos trabalhos realizados pelo Programa de Desenvolvimento Econômico e Social da CVRD.

As demandas criadas pela intervenção social não foram atendidas em face da descontinuidade do Programa, resultado do desinteresse econômico da empresa na região e do poder público, que ao invés de atuar ativamente, espera antes, pelo investimento social privado, em particular da CVRD.

O objetivo manifestado pela CVRD de intervir socialmente em Serra Pelada foi o de tentar afastar fatores como as doenças, a fome, a falta de educação, os conflitos sociais e todas as mazelas sociais que comprometem a imagem das atividades mineradoras da empresa. Como as relações econômicas da CVRD com Serra Pelada estão restritas, a responsabilidade social com a população foi limitada, pois mesmo diante da necessidade de se dar continuidade ao Programa a CVRD decidiu finalizar o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social de Serra Pelada.

Em resumo, o Programa em Serra Pelada mostra que a ação social de empresas sozinha não dá conta de responder a todas as demandas sociais. O papel do poder público local é de suma importância para a promoção do bem-estar dos cidadãos.

Hoje, no Brasil, a idéia 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 ou em parcerias com organizações não-governamentais. Contudo, diversos organismos internacionais e agências de fomento econômico têm buscado sensibilizar as empresas para atuarem em parcerias com governos e comunidades na produção de projetos e políticas de bem-estar social, até mesmo como exigência de contrapartida para financiamento para as atividades econômicas das empresas. Desta forma, a maioria das empresas quando empreendem ações sociais se articulam através de redes de parcerias com o poder público e/ou com comunidades, como forma de demonstrarem sua disponibilidade de diálogo com outras instâncias.

Cabe reconhecermos que esta solidariedade utilitarista empresarial está relacionada aos vínculos com outras institucionalidades da coordenação social, na medida em que a solidariedade se desenvolve em interface com o Estado e com a comunidade na dinâmica da regulação social.

É desta maneira que as empresas avançam no espaço público da solidariedade comunitária deslocando a relação cliente-consumidor (própria das empresas) para o espaço da cidadania, gerando uma outra relação: a de consumidor-cidadão. As empresas capturam tanto os valores tradicionais de justiça social do Estado, que não tem mais capacidade e interesse de arcar sozinho com essa responsabilidade, quanto absorve os valores de ajuda mútua da comunidade.

Como afirmam Boltanski e Chiappelo (2000), estamos vivendo um “novo espírito do capitalismo”. Os valores de responsabilidade e de solidariedade foram capturados da “crítica artística” produzida nos anos 60 e o atual capitalismo passou a adotar o empreendedorismo criativo através de uma proposição mais relacional na sociedade. Desta forma, contribui para justificar a ordem e legitimar os modos de ação e disposições coerentes com o capitalismo. Este “novo espírito do capitalismo”, ainda que não generalizado, é uma tentativa para construir uma justificativa ideológica que venha garantir sua legitimidade e o compromisso social dos indivíduos.

Diante do risco político desta solidariedade empresarial enfraquecer o espaço público na luta pelos direitos de cidadania, este só poderá ser enfrentado em situações concretas entre Estado – que controla, fiscaliza e protege o bem público – e a comunidade beneficiária. As opções das lideranças políticas nacionais e governamentais são aspectos decisivos na definição das políticas sociais necessárias a serem implementadas. Ignorar o peso do Estado dessas conduções, implica isentar os governos de sua responsabilidade pelas decisões tomadas e seus resultados. Desta forma, acreditamos que o investimento



social privado só terá malefícios enquanto houver um Estado paralítico e uma comunidade alheia aos negócios públicos.

Sendo esta uma concepção idealizada, ficamos com a percepção de que, na prática, estamos desenvolvendo importantes arranjos institucionais, que nos obrigam a revisar categoricamente o modelo de coesão social que queremos para o País.

### Referências Bibliográficas:

- BNDES. *BNDES SOCIAL*, nº7. “A experiência da área de desenvolvimento social no período 1996-2002, 2002.
- BNDES. *BNDES SOCIAL*, n. 1. Método mãe-canguru de atenção ao prematuro, 2001.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madri: Akai, 2002.
- CASTELLS, Manuel. Para o estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação”. In PRESSER PEREIRA; WILHEIM; SOLA, L. (Orgs.) *Sociedade e estado em transformação*. Brasília: ENAP e São Paulo: Editora UNESP e Imprensa Oficial de São Paulo, 2001.
- CHEIBUB, Zairo B. e LOCKE, Richard M. Valores ou Interesses? Reflexões sobre a Responsabilidade Social das Empresas. In KIRSCHNER, GOMES E CAPPELLIN (Orgs.). *Empresa, empresários e Globalização*. Rio de Janeiro: FAPERJ e Relume Dumará, 2002.
- COMPANHIA VALE do RIO DOCE. Fundação Vale do Rio Doce. Programa de Desenvolvimento Econômico e Social de Serra Pelada, 2004.
- COMTE-SPONVILLE, A. *O capitalismo é moral*. São Paulo: Ed. Cia das Letras, 2005.
- COSTA, Maria Alice Nunes. *Samba e solidariedade. capital social e parcerias nas políticas sociais da Mangueira*. Rio de Janeiro: Fábrica de Livros, SENAI, 2002.
- GRAU, Nuria C. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Editora Revan, Brasília: ENAP, 1998.
- GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS (GIFE). Investimento Social Privado – Perfil e catálogo dos associados. São Paulo: GIFE, 2001.
- GRUPO ORSA. Balanço Social de 2004.
- HENDERSON, David. *Misguided Virtue: false notions of corporate social responsibility*. London: The Institute of Economic Affairs, 2001.
- LECHNER, Norbert. Tres formas de coordinación social. In *Revista de la CEPAL*, 61, Abril, 1997.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta. Industrial associations and politics in Brazil: the association of industrialists, economic policy-making and the State (1930-1961). (Tese de Doutorado). Universidade de Oxford, 1984.
- PAOLI, M. Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003.
- ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o estado providência*, Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- ROUANET, Sergio Paulo. *As razões do iluminismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.