

## **A INTERFERÊNCIA DO EMPRESARIADO NA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS PARCERIAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL DE PELOTAS COM A OSCIP COMUNITAS (2013-2018)**

Liana de Vargas Nunes Coll<sup>1</sup>; Rosangela Schulz<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pelotas – [lianavncoll@gmail.com](mailto:lianavncoll@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal de Pelotas – [rosangelaschulz@gmail.com](mailto:rosangelaschulz@gmail.com)

### **1. INTRODUÇÃO**

Em 2013, o mais alto cargo do Executivo municipal de Pelotas foi ocupado por Eduardo Leite, candidato pelo Partido Social Democrata do Brasil (PSDB). Tendo como vice-prefeita Paula Mascarenhas, à época do Partido Popular Socialista (PPS), Leite inaugura uma modalidade de gestão pública em Pelotas nova para a cidade<sup>1</sup>, firmando Termo de Parceria, no primeiro ano de gestão, com a Comunitas, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Públicos (OSCIP) voltada para consultoria nos assuntos da gestão pública.

A Comunitas, conforme definição da própria OSCIP, “tem como objetivo contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do país”. Fundada “em 2000 por iniciativa de Ruth Cardoso para garantir a continuidade dos programas gerados pela Comunidade Solidária” (VELHO, 2008, p. 273), firma o primeiro Termo de Parceria com a Prefeitura de Pelotas com o propósito de instituir o programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável. De 2013 até o momento, já atuou em diversas frentes, como na educação, na saúde e na segurança pública, além da atuação direta no plano de administração pública e nas finanças do Executivo.

Os contratos com a Comunitas vão sendo renovados e, com as eleições de 2016, ocupa o cargo de prefeita Paula Mascarenhas (PSDB), que segue firmando as parcerias. Em 2017, a OSCIP e o Executivo apresentam o plano Pacto Pelotas pela Paz e o Projeto de Lei o Código de Convivência, PL esse que propunha uma série de regramentos para a conduta dos cidadãos na cidade, limitando o uso do espaço público na cidade, mas que foi retirado de pauta devido reações contrárias de segmentos dos movimentos sociais na cidade.

Outro programa desenvolvido pelas parcerias entre Executivo e a Comunitas deu-se no campo da saúde, com a criação da Rede Bem Cuidar<sup>2</sup> (RBC). A RBC

---

<sup>1</sup> Cabe ressaltar que a modalidade de parceria é nova no Executivo municipal, mas não no Executivo nacional. A lei das OSCIPS, cujo conteúdo foi formulado em grande parte pelo setor empresarial, foi aprovada no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1999 (OLIVEIRA, 2001). Já nos governos seguintes, tanto de Luís Inácio Lula da Silva quanto no de Dilma Rousseff, há a adoção dos termos de parceria com o Movimento Brasil Competitivo, composta pelo alto empresariado brasileiro. No governo de Dilma Rousseff há, ainda, a criação da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e competitividade (CGDC), sob presidência de Jorge Gerda e composta com outros três integrantes da sociedade civil - empresarial: o dono da rede Pão de Açúcar, Abílio Diniz; o presidente da Suzano Papel e Celulose, Antônio Maciel Neto; e o ex-presidente da Petrobras Henri Philippe Reichstul (SILVA, 2014).

<sup>2</sup> Segundo notícia da prefeitura veiculada na ocasião do lançamento da Rede Bem Cuidar, esta envolve “conjunto de serviços inovadores desenvolvidos com o apoio e participação da comunidade e de servidores da saúde na UBS Bom Jesus [e] resultam da parceria entre a Prefeitura e a Comunitas, uma organização da sociedade civil, de caráter apartidário, que tem como objetivo estimular o engajamento da sociedade e dos setores público e privado no desenvolvimento do país.

engloba um modelo de gestão compartilhada entre a Prefeitura, a OSCIP Comunitas e o Instituto Tellus, esta uma associação privada contratada pela Comunitas para o desenvolvimento do programa.

Os programas acima mencionados - Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, RBC e o Pacto pela Paz - exemplificam três dos eixos em que a Comunitas atuou, com a Prefeitura, nas gestões atual e anterior do Executivo: finanças, saúde e segurança. A partir da análise destas parcerias, bem como do relatório de governança de Pelotas produzido pela Comunitas, nos propomos a pensar a participação do segmento empresarial da sociedade civil na gestão pública, o qual, conforme indica a atuação da Comunitas em 13 cidades brasileiras, é uma modalidade em expansão e legitimação no Brasil.

Para isso, é preciso frisar que Comunitas é formada por uma rede de empresários<sup>3</sup> que, conforme a própria apresentação no sítio eletrônico da OSCIP, creem que as empresas “podem contribuir para a superação dos problemas de ordem econômica e social em diferentes regiões do país, aportando conhecimento especializado e ferramentas de gestão que podem garantir maior eficiência ao setor público”. Assim, buscamos compreender qual o tipo de gestão pública configurada pelos mandatos de Eduardo Leite e Paula Mascarenhas em Pelotas e como a Lei das OSCIPS incide sobre a administração pública, verificando a hipótese de que ela possibilita a atuação do empresariado nos planos de governo do município. Da mesma forma, será interessante perceber em que áreas se concentra a parceria e em que medida se consolidam os planos desenhados pelo empresariado organizado na Comunitas.

## 2. METODOLOGIA

A pesquisa tem como base a análise documental dos termos firmados entre a OSCIP e o Executivo, bem como a análise do relatório de governança da cidade de Pelotas (período 2013-2017), produzido pela Comunitas. Salientamos que a pesquisa está em andamento e a este corpus de análise serão acrescidas as notícias veiculadas pelas assessorias da Comunitas e da Prefeitura de Pelotas, bem como as notícias na imprensa local e nacional que mencionem a parceria entre o Executivo municipal e a Comunitas.

Em relação à observação do material até então analisado, utilizamos a Análise de Conteúdo. A técnica utiliza um conjunto de procedimentos metodológicos aplicáveis a discursos diversificados. É um bom instrumento, conforme Bardin (1977, p. 137), “para se investigarem as causas (variáveis inferidas) a partir dos efeitos (variáveis de inferência ou indicadores; referências no texto)”.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para este resumo expandido, que parte do projeto de dissertação de mestrado no PPGCPol/UFPel, foram analisados os contratos das parcerias entre o Executivo

---

<sup>3</sup> Integram a Comunitas empresários como José Roberto Marinho [Grupo Globo], Jorge Gerdau [Grupo Gerdau], Rubens Ometto [Cosan], Ricardo Villela Marino [Itaú] e Carlos Jereissati Filho [Rede Iguatemi], este último o “padrinho” da cidade de Pelotas.

de Pelotas e as OSCIPS Falconi e Comunitas, bem como o relatório de governança 2013-2017 produzido pela Comunitas. O esforço também concentrou-se em revisar a literatura sobre a participação da sociedade civil, em seu segmento empresarial, nas gestões públicas. Com este exercício inicial da dissertação, indicamos a percepção de que a lei das OSCIPS, gestada pelo empresariado brasileiro, tem sido utilizada de forma a promover a inserção desse setor da sociedade civil na condução política da gestão pública dos municípios, a exemplo da Comunitas.

Ainda, notamos que a modalidade de Termo de Parceria, criada pela lei das OSCIPS, permite não só a ingerência de uma entidade privada no Executivo, como também implica na formação de uma rede de empresários que atuam na gestão pública, sendo financiadores e também executores de políticas públicas, ao mesmo tempo que recebem, em contrapartida, servidores do funcionalismo público municipal para atuação nas estratégias delineadas e todos os subsídios relacionados aos custos das viagens feitas. Essa rede é perceptível quando analisamos a consolidação do programa Juntos Pelo Desenvolvimento Sustentável e do programa Rede Bem Cuidar, nos quais, além das OS envolvidas diretamente no contrato, também se somam às estratégias programáticas outras OS subcontratadas - Tellus, Falconi e Fundação Itaú, por exemplo.

Conforme afirma ADRIÃO e outros autores (2012, p. 546), os modelos de assessorias privadas

implicam alterações nas lógicas decisórias ao incorporarem setores sociais até recentemente inexistentes nessa esfera governamental: os chamados “novos filantropos” (Robertson et al., 2012) e o setor empresarial privado, vinculado ou não ao capital internacional.

Outros resultados sugerem que a Comunitas, por ter nascido da Comunidade Solidária, programa encabeçado por Ruth Cardoso durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, possui uma proximidade inerente com os governos do PSDB. Das 13 cidades onde atua no momento, sete têm prefeituras do PSDB. A proximidade também sugere que este partido, através da Comunitas e tomando por base a inserção que teve no governo FHC para a criação da lei das OSCIPS, possui um viés empresarial e compartilha princípios de gestão com a Comunitas.

Além disso, a partir da afirmação de que a Comunitas faz parte de um núcleo de Governança da cidade, conforme relatório da organização, implica-se que o setor empresarial tem papel fundamental nas gestões de Eduardo Leite e Paula Mascarenhas, com a incorporação, por parte da OSCIP, de atribuições do Executivo, como a gestão das finanças. Inicialmente, infere-se que a gestão da cidade Pelotas, em ambos os mandatos, tem sido compartilhada com o empresariado. Através da Comunitas, e legitimada pela lei das OSCIPS, a elite empresarial encontra a possibilidade de atuar diretamente nas metas e estratégias do Executivo municipal.

Outras discussões que a análise dos Termos de Parceria e do relatório de governança indicam referem-se à discussão sobre o conceito de sociedade civil. Se até meados da década de 1990 sociedade civil parecia indicar a organização de movimentos sociais com potencial reivindicatório e contestatório, a reforma

gerencial, a criação da Lei das OSCIPS e das OS incorporam e fortalecem o segmento empresarial da sociedade civil e sua atuação junto ao Poder Público. A discussão ainda precisa ser aprofundada, mas inicialmente sugerimos que o empresariado vem se fortalecendo como ator legítimo de intervenção na gestão pública. As consequências desse fenômeno precisam ainda ser observadas.

#### 4. CONCLUSÕES

Com a análise realizada nessa primeira fase da pesquisa de mestrado, buscamos trazer um olhar sobre a lei das OSCIPS e sua relação com o empresariado. Ainda que na literatura sobre o tema das OSCIPS seja evidente um volume considerável de trabalhos que tratam do protagonismo do empresariado na criação da Lei que regula as OSCIPS e institui a modalidade de Termo de Parceria, o presente estudo diferencia-se pelo fato de analisar um caso empírico de aplicação da parceria na gestão pública de um município. Ainda, ressalta-se que na revisão bibliográfica, não encontramos pesquisas referentes à atuação da Comunitas nos Executivos municipais, apenas estudos focados na atuação da OSCIP na educação do município de Campinas (SP). A relevância da pesquisa em andamento, assim, encontra-se no fato de colocar em análise um modelo de gestão pública compartilhada que parece ganhar legitimidade e destaque entre os partidos de direita (embora não sejam uma exclusividade dos mesmos) e que compartilha o vocabulário e as metas das empresas privadas.

#### 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa et al . **As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose?**. Educ. Soc., Campinas , v. 33, n. 119, p. 533-549, June 2012. Acesso em 16 de agosto de 2018. Disponível em:

<https://goo.gl/QfXTRi>. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000200011>.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

COMUNITAS. **Relatório de Governança Pelotas**. 2017. Acessado em 15 de agosto de 2018. Disponível em: <https://goo.gl/GwpG5F>

LEITE, Marco Antônio. **O terceiro setor e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs**. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://goo.gl/qavY6x>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

PELOTAS, Prefeitura. **Termo de Convênio nº 50/2014**. 2014. Acesso em 10 de agosto de 2018. Disponível em <https://goo.gl/1BhUij>

PELOTAS, Prefeitura. **Termo de Parceria nº 10/2017**. 2017. Acesso em 10 de agosto de 2018. Disponível em <https://goo.gl/KZizaB>