

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E
SOCIOECONÔMICAS – ESAG
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

ANDERSON GIOVANI DA SILVA

FUNDAÇÕES COMUNITÁRIAS COMO PROMOTORAS DE
COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO:
O CASO DO INSTITUTO COMUNITÁRIO GRANDE FLORIANÓPOLIS
(ICOM)

FLORIANÓPOLIS, SC

2011

ANDERSON GIOVANI DA SILVA

**FUNDAÇÕES COMUNITÁRIAS COMO PROMOTORAS DE
COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO:**

**O CASO DO INSTITUTO COMUNITÁRIO GRANDE FLORIANÓPOLIS
(ICOM)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Professora Dra. Paula Chies Schommer

FLORIANÓPOLIS, SC

2011

ANDERSON GIOVANI DA SILVA

**FUNDAÇÕES COMUNITÁRIAS COMO PROMOTORAS DE
COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO:**

**O CASO DO INSTITUTO COMUNITÁRIO GRANDE FLORIANÓPOLIS
(ICOM)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Banca Examinadora

Orientadora:

Membro Externo:

Prof.a Dra. Paula Chies Schommer
Universidade do Estado de Santa Catarina

Professora Dra. Patrícia Mendonça
Centro Universitário FEI

Membro:

Convidada:

Professora Dra. Carolina Andion
Universidade do Estado de Santa Catarina

Dra. Lucia Gomes Vieira Dellagnelo, Ed.
Instituto Comunitário Grande Fpolis

Florianópolis, SC, 25/07/2011

AGRADECIMENTOS

Agradeço aqui a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, durante o percurso realizado nessa etapa de minha formação acadêmica, em especial às pessoas que dedicaram seu tempo, memórias e paciência ao participar das entrevistas. Aos colegas mestrandos, aos professores e servidores da ESAG/UDESC, cuja atenção e apoio foram fundamentais na construção do conhecimento adquirido ao longo dos últimos dois anos. Aos meus pais e irmãos pela confiança e sempre apoio em todas as decisões que tomo. Agradeço imensamente à Professora Dra. Paula Chies Schommer, minha orientadora, pelas ótimas conversas, sugestões, conselhos e paciência nas muitas vezes que minha renitência venceu minha razão. Não posso deixar de mencionar o apoio das pessoas que passam os dias de trabalho comigo, que compartilham dos valores que embasam o Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom) e cuja inteligência, competência, seriedade e compromisso com a excelência me ensinam a cada momento que sempre é possível fazer melhor. Por isso, agradeço a toda a equipe, Ana, Ester, Israel, Julia, Lúcia, Patrícia, Regina, Renata, Sérgio e a todos os conselheiros que dedicam seu tempo e expertise pela promoção do desenvolvimento comunitário na Grande Florianópolis. Por fim agradeço o apoio de minha esposa e amiga Zoe, cuja sensibilidade, entusiasmo e determinação me fortalecem.

RESUMO

SILVA, Anderson Giovani da. **Fundações Comunitárias como promotoras de coprodução do bem público: o caso do Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom)**. 2011. 151 fls. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração – Área: Gestão da Coprodução do Bem Público) – Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2011.

A presente dissertação tem por objetivo compreender como as fundações comunitárias atuam na promoção de coprodução do bem público, a partir do estudo de caso de uma organização que atua na região da Grande Florianópolis (SC). As fundações comunitárias são organizações sem fins lucrativos que buscam melhorar a qualidade de vida em uma determinada área geográfica, articulando pessoas e organizações na promoção do desenvolvimento comunitário. Suas principais características são a) seu conselho diretor reflete a diversidade de atores locais; b) atuam em um área geográfica definida; c) mobilizam recursos de diversas fontes e fazem doações; d) buscam formar fundos patrimoniais permanentes. Dadas as suas características, apresentam o potencial de atuar como organizações articuladoras e de assumir o papel de liderança na comunidade. Por isso, as fundações comunitárias parecem estar em posição de atuar promovendo a coprodução do bem público, uma abordagem que consiste na elaboração, delimitação, implementação, controle e avaliação dos bens e serviços públicos, em que se verifica participação e engajamento dos cidadãos individualmente ou por meio de organizações em todas as etapas do processo, compartilhando papéis e responsabilidades com agentes públicos governamentais. Para compreender como as fundações comunitárias atuam na promoção de coprodução do bem público, foi feito um estudo do caso de uma das fundações comunitárias brasileiras, o Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom), com o exame de sua ação em duas iniciativas nas quais verificou-se coprodução. A partir de entrevistas com agentes públicos governamentais e profissionais da fundação, além da análise de documentos, verificou-se que para a promoção de coprodução são importantes para a fundação comunitária a) sua reputação e histórico, fortalecido pela aliança com parceiros capazes de enriquecer a proposta de ação e de ‘emprestar’ credibilidade para atrair novos atores à coprodução; b) a influência das lideranças que compõem sua governança; c) a possibilidade de contar com recursos financeiros para fazer doações de maneira ágil, que representam gestos concretos aos demais atores em articulação; d) definição e foco na causa, no bem ou serviço público a ser produzido, em conjunto com atores locais, e com clareza dos resultados a serem alcançados; e) competência técnica; e f) habilidade de conduzir processos de mobilização de atores locais.

Palavras-chave: Fundação comunitária. Coprodução do bem público. Participação.

ABSTRACT

SILVA, Anderson Giovani da. **Community Foundations promoting the coproduction of the public goods: the case of Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom)**. 2011. 151 pp. Dissertation (Mestrado Profissional em Administração – Área: Gestão da Coprodução do Bem Público) – Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2011.

This dissertation aims to comprehend how community foundations promote coproduction of public goods. Community foundations are non-profit organisations that aim for a better quality of life in the communities they serve. They connect people and organisations to promote community development. Some of the characteristics of community foundations are (a) they have a board that reflects the diversity of the community; (b) they serve a defined territory; (c) they raise funds from a variety of sources and they are grantmakers; and (d) they seek to build endowments. Due to such characteristics, community foundations have potential to perform the role of convenors and community leaders, roles that indicate they are able to promote coproduction, an approach applied to public administration that consists of a large participation of citizens – individually or organised in formal or informal groups – in processes of creation, definition, implementation, control, and evaluation of public policies. In coproduction, citizens and public agents share roles and responsibilities. In order to comprehend how community foundations work to promote coproduction of public goods, a case study was undertaken with one Brazilian community foundation, Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom). Two of the initiatives of ICom which involved coproduction were examined through the analysis of documents and by interviewing public agents and ICom's professionals that participated in the activities. The results of the research show that, in order to promote coproduction, community foundations (a) count on their reputation and history of work and achievements, and look for alliances that contribute to inspire trust in order to bring together other actors that improve the production of public goods; (b) use the influence of their board members; (c) have the ability to use their financial resources to produce results in the short term, building an environment of confidence among the actors involved; (d) define the focus of the initiatives and the public good/service to be produced, in partnership with local actors, and make clear the results to be achieved collectively; (e) community foundations show technical skills; and (f) they are able to conduct the mobilisation of local actors to be engaged in coproduction.

Keywords: Community Foundation. Coproduction of public goods. Participation

NOTAS EXPLICATIVAS

Filantropia x Investimento Social Privado; Doador x Investidor Social

Embora existam discussões sobre o uso de termos como investimento social privado e filantropia, ou doador e investidor social (NOGUEIRA; SCHOMMER 2009), neste trabalho esses termos são considerados equivalentes. Assim, *investimento social privado* e *filantropia*, bem como seus derivados, expressam aqui o uso voluntário e planejado de recursos privados para iniciativas de interesse público, da parte de indivíduos, empresas ou famílias. Segundo Nogueira e Schommer (2009), no Brasil, o termo *investimento social privado* foi usado a partir dos anos 1990, no âmbito do GIFE – Grupo de Institutos Fundações e Empresas, para designar iniciativas, principalmente do setor empresarial, em prol de projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público. A escolha pelo uso concomitante do termo *filantropia* se justifica quando da compreensão de seu significado como equivalente ao expresso pelo termo em inglês *philanthropy*, amplamente utilizado pelas fundações em âmbito internacional. Quando assim compreendido, a palavra filantropia se aproxima do sentido de investimento social privado acima elucidado, distanciando-se então de noções como “caridade” ou “benemerência” com as quais se confunde quando usada no senso comum. A mesma consideração de equivalência se faz aos termos *doador* e *investidor social*, que aqui se referem a uma pessoa física ou jurídica de direito privado, que faz uma contribuição de recursos próprios para uma iniciativa de interesse público.

Fundações, Associações e Fundações Comunitárias Brasileiras

As organizações brasileiras que se reconhecem como parte do movimento das fundações comunitárias são denominadas neste trabalho como “fundações” ou “fundações comunitárias brasileiras”. É importante ressaltar que essas organizações estão instituídas como “associações”, de acordo as diretrizes do Código Civil Brasileiro. A opção feita por denominá-las “fundações” ou “fundações comunitárias” tem por objetivo diferenciá-las de outras organizações do setor das fundações e associações sem fins lucrativos brasileiras e ressaltar sua ligação com o conceito de fundação comunitária do qual se trata nesta dissertação.

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E TABELAS

Figura 01 – Circulação do poder político em Habermas (2003) e movimentos de coprodução.....	49
Tabela 01 – Percentual de cada fonte no total de recursos mobilizados pelo ICom, por ano.....	90
Quadro 01 – Marcos do desenvolvimento das fundações comunitárias.....	31
Quadro 02 – Finalidades estatutárias x Missão e atuação da organização.....	87
Quadro 03 – Dimensões de análise – fundações comunitárias e coprodução do bem público.....	106
Quadro 04 – Resumo dos aspectos da ação da fundação como promotora de coprodução.....	134

LISTA DE SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações não Governamentais
ABRINQ – Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
ACES – Ação Comunitária do Espírito Santo
ADPP – Academy for the Development of Philanthropy in Poland
AIS – Área de Interesse Social
BAPF – Baltic American Partnership Fund
CCM – Cadastro de Contribuintes Mobiliários
CEMEFI – Centro Mexicano para la Filantropia
CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEPON – Centro de Pesquisas Oncológicas
CFC – Community Foundations of Canada
CFNI – Community Foundation for Northern Ireland
CIJ – Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
COF – Council on Foundations
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DJUC – Departamento de Justiça e Cidadania
EITC – Earned Income Tax Credit
FEAC – Federação das Entidades Assistenciais de Campinas
GFCF – Global Fund for Community Foundations
HEMOSC – Hemocentro de Santa Catarina
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
ICom – Instituto Comunitário Grande Florianópolis
IDELI – Instituto de Desenvolvimento de Limeira
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDIS – Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social
IMAG – International Meeting of Associations of Grantmakers
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRS – Internal Revenue Service
OFISC – Organizações de Filantropia e de Investimento Social Comunitário
ONG – Organização Não Governamental
OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PLIAT – Plantão Intersistitucional de Atendimento
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
TCFN – Transatlantic Community Foundation Network
UNDIME – União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF – United Nations Children’s Fund
UNISUL – Universidade do Sul de Santa Catarina
USAID – United States Agency for International Development
WINGS – Worldwide Initiative for Grantmakers Support
WINGS/CF – Worldwide Initiative for Grantmakers Support/Community Foundations

SUMÁRIO

Introdução	11
1. Fundações comunitárias: características e potenciais para a coprodução do bem público	23
<i>1.1 Fundações comunitárias: história e desenvolvimento</i>	<i>23</i>
<i>1.2. Pelo interesse público: as fundações comunitárias, o Estado e a questão da legitimidade</i>	<i>33</i>
2. A abordagem da coprodução do bem público	41
3. Fundações comunitárias no Brasil	53
<i>3.1. Características do setor das fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil ...</i>	<i>53</i>
<i>3.2. As fundações comunitárias no Brasil</i>	<i>65</i>
4. O Instituto Comunitário Grande Florianópolis e a coprodução do bem público.....	81
<i>4.1. Duas experiências de coprodução</i>	<i>94</i>
5. Promovendo a coprodução: o papel de articulação das fundações comunitárias	104
<i>5.1 Legitimidade</i>	<i>110</i>
<i>5.2 Capacidade de articulação.....</i>	<i>117</i>
<i>5.3 Capacidade de execução</i>	<i>129</i>
6. Conclusão	135
Referências Bibliográficas	143

Introdução

As fundações comunitárias são organizações sem fins lucrativos que surgiram há quase um século nos Estados Unidos, com objetivo inicial de administrar a aplicação de recursos filantrópicos deixados por indivíduos para investimentos no desenvolvimento de suas comunidades. Esse tipo de fundação disseminou-se pela América do Norte e pela Europa e, a partir da década de 1980, para países na América Latina, na África, Ásia e Oceania, assumindo, em cada um desses contextos, diferentes características. ‘Fundação comunitária’ é considerado atualmente um conceito de organização que, para além de administrar recursos filantrópicos e oferecer apoio a doadores, busca melhorar a qualidade de vida da população de uma determinada área geográfica ao longo do tempo, atuando por meio da articulação e mobilização de atores sociais – compreendidos como indivíduos e organizações cuja atuação provoca impacto relevante no que se refere a qualidade de vida em sociedade – e de recursos técnicos e financeiros. Entre as características dessas fundações estão a) a composição de sua estrutura de governança, com membros que refletem a diversidade de atores locais; b) a atuação em uma área geográfica definida; c) a mobilização de recursos de diversas fontes e o papel de fazer doações (são *grantmakers*); d) a busca pela sustentabilidade ao trabalhar na formação de fundos permanentes (*endowments*) (HAMMACK, 1989, DELLAGNELO, 2006; SACKS, 2008; CPCS-CUNY, 2009).

O levantamento feito anualmente e publicado pelo *Foundation Center*, organização que acompanha o desenvolvimento das fundações nos Estados Unidos, mostra que, no decorrer das duas últimas décadas, as fundações comunitárias se desenvolveram aceleradamente naquele país. Seu patrimônio alcançou crescimento anual acima dos 10% entre 2003 e 2007, superior ao obtido por outros tipos de fundação. As fundações comunitárias americanas passaram a administrar um patrimônio filantrópico crescente – de

US\$ 15,9 bilhões em 1996 para US\$ 49,6 bilhões em 2010– tendo realizado doações que somaram mais de US\$ 4 bilhões entre 2006 e 2010 (RENZ; LAWRENCE, 2004; LAWRENCE; MUKAI, 2009; 2010).

Embora nos Estados Unidos a legislação fiscal seja favorável a esse tipo de organização, o seu crescimento não se limita às fronteiras do país. Segundo estudo conduzido pela *Worldwide Initiatives for Grantmakers Support – WINGS*, as fundações comunitárias constituem um dos segmentos da sociedade civil organizada de maior crescimento no mundo (SACKS, 2000). Esse fenômeno pode ser atribuído ao fato de sua missão ser ampla o suficiente para lhes conferir liberdade de ação em diversas frentes que promovem o desenvolvimento comunitário (SIBANDA, 2007), sendo sua única restrição o limite geográfico das comunidades a que servem. Outros fatores, como a ação de organizações de apoio como a WINGS e o suporte técnico e financeiro de fundações filantrópicas de atuação global, como a *C.S. Mott Foundation*, a *Ford Foundation* e a *W. K. Kellogg Foundation*, contribuíram para a expansão das fundações comunitárias por todo o mundo (SACKS, 2000; SILVA, 2009).

No que concerne às referências bibliográficas sobre fundações comunitárias, verifica-se que a produção é essencialmente em língua inglesa, sendo que extensa maioria dos escritos é fruto da reflexão de profissionais ou relatos de iniciativas, sendo menos frequentes os trabalhos científicos e com rigor acadêmico e metodológico. No Brasil, as referências bibliográficas sobre fundações comunitárias acompanham essa característica de cunho mais profissional do que acadêmico, o que é compreensível uma vez que as organizações que se reconhecem como parte do movimento das fundações comunitárias, tal como o conceito se apresenta internacionalmente, são recém-chegadas no complexo contexto das fundações e associações sem fins lucrativos brasileiras. Como se pode verificar em Dellagnelo, Silva e Trevisan (2008); Silva (2009); Silva e Schommer (2009); Nobre e Ligabue (2010), a produção

sobre o tema se concentra em relatos de experiências, discussões sobre viabilidade e obstáculos a serem transpostos para que o conceito seja adaptado e produza os resultados que se provaram possíveis na experiência internacional.

As instituições brasileiras que se reconhecem como parte do que se pode chamar de movimento das fundações comunitárias surgem a partir de 2000. São três as fundações comunitárias brasileiras assim consideradas neste trabalho: o Instituto Rio, fundado no Rio de Janeiro em 2000, o Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom), fundado em Florianópolis em 2005, e o Instituto Baixada Maranhense, fundado em 2009 e com sede legal em São Luís, no Maranhão, servindo a municípios da microrregião da Baixada Maranhense. Além destas, uma outra experiência iniciada a partir de 2000 pelo Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS) por meio de um programa de apoio ao desenvolvimento do investimento social na comunidade (Programa DOAR) deu origem a Organizações de Filantropia e de Investimento Social Comunitário (OFISCs), que foram consideradas pelo IDIS como um modelo intermediário com potencial de dar origem a fundações comunitárias (SACKS, 2005). Com foco territorial e tendo como estratégia de sustentabilidade no longo prazo a mobilização de recursos privados, em especial de famílias e indivíduos, as organizações brasileiras que se reconhecem com parte do movimento das fundações comunitárias tem buscado um ponto de equilíbrio na capacidade de influência exercida por financiadores, que facilite seu papel de articular diversos atores – incluindo o Estado – e recursos locais em torno do ideal de promover o desenvolvimento comunitário (SILVA, 2009).

É do papel de liderança comunitária (REYNOLDS, 2008) e da maneira de atuar com foco na articulação de atores sociais locais incluindo o Estado que se identificam “pontos de encontro” da fundação comunitária com a administração pública, em especial com a abordagem da coprodução do bem público, cujo potencial de desenvolvimento se dá a partir

das discussões sobre uma administração pública que compreende a participação cidadã como uma oportunidade de produção do bem público de forma compartilhada (WHITAKER, 1980; BRUDNEY, ENGLAND, 1983; MARSCHALL, 2004). Na relação do Estado com a sociedade, servidor público e comunidade são peças chaves no processo de elaboração e implementação de políticas públicas e na oferta de serviços públicos (DENHARDT, DENHARDT, 2003). E organizações da sociedade civil, cujas atividades busquem o interesse público, contribuem nesse processo para influenciar medidas que venham a proporcionar melhoria na qualidade de vida em um território (GHANEM, 2007).

O conceito de coprodução do bem público foi originalmente desenvolvido no âmbito do *Workshop in Political Theory and Policy Analysis* na Universidade de Indiana (EUA), na década de 1970 (BRANDSEN; PESTOFF, 2006) e diz respeito ao envolvimento dos cidadãos na produção de bens e serviços públicos, nos seus processos de elaboração, delimitação, implementação, controle e avaliação. Entre as características encontradas nessa abordagem de produção do bem comum, estão a existência de arranjos institucionais favoráveis, liderança política, coordenação burocrática e participação cidadã. (WHITAKER, 1980; BRUDNEY, ENGLAND, 1983; ALFORD, 2002; DENHARDT, DENHARDT, 2003; MARSCHALL, 2004; NADIR; SALM; MENEGASSO, 2007). Esse conceito tem contribuído para o avanço no campo da administração pública, a partir do momento que compreende que o papel dos servidores públicos precisa ser mais voltado ao serviço para o cidadão do que ao cumprimento de exigências meramente burocráticas. O servidor público passa a ser encarado como peça fundamental para trazer as políticas públicas para perto da realidade da comunidade, sendo que sua disponibilidade para estabelecer parcerias que permitam aproveitar as habilidades e conhecimentos dos cidadãos é crucial para o sucesso da coprodução (DENHARDT; DENHARDT, 2003). Considerando o campo da coprodução do bem público como uma opção de ampliar a participação cidadã, e as características das fundações comunitárias como sua

governança e capacidade de diálogo com os mais diversos públicos em um território, faz-se mister problematizar e compreender esses “pontos de encontro” da atuação da fundação com a administração pública, para que a ação dessas fundações tenha um maior potencial de impacto na comunidade como um todo, a partir do momento em que pode contar com o alcance da estrutura do Estado e sua rede de atendimento, e contribuir para que o poder público possa envolver uma maior diversidade de atores nos processos relacionados com a concepção, implementação e avaliação de políticas públicas.

O interesse em compreender neste trabalho à ação das fundações comunitárias tem origem na experiência do autor com esse tipo de organização em 2006, quando de estudos realizados sobre a abordagem da *Venture Philanthropy* nas fundações comunitárias italianas, no âmbito do *Master in International Studies in Philanthropy and Social Entrepreneurship* oferecido pela Universidade de Bologna. Em 2007, o autor inicia sua colaboração com a experiência de adaptação do conceito de fundação comunitária no Brasil no Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom), onde hoje atua como principal gestor. Salienta-se nesse período a participação no *Emerging Leaders International Fellowship Program*, oferecido pelo *Center on Philanthropy and Civil Society* da *City University of New York* (EUA), de março a maio de 2009, onde o autor dedicou-se ao estudo de estratégias para o envolvimento de investidores sociais em doações para a comunidade por meio dessas fundações. Considerando a base construída na experiência de estudo internacional e em especial do trabalho como profissional envolvido com o conceito, a provocação acadêmica do Mestrado Profissional em Administração apresentou-se como uma oportunidade de empenhar o conhecimento adquirido pelo autor ao longo dos últimos 5 anos em uma investigação mais rigorosa sobre a ação das fundações comunitárias na esfera pública, seu potencial de impacto e contribuição social, buscando levar para o campo de prática do autor instrumentos que

permitam ampliar o alcance das ações conduzidas na fundação comunitária com a qual colabora.

A escolha pela compreensão de como atuam as fundações comunitárias na promoção de coprodução do bem público se dá, primeiramente, a partir da evidência colhida na observação das experiências internacionais de que, entre os diversos papéis que assumem e ações que desenvolvem, algumas das iniciativas dessas organizações proporcionam condições para que haja coprodução (TCFN, 2006). A essa constatação soma-se a necessidade do autor, como profissional atuante na adaptação do conceito de ‘fundação comunitária’ ao contexto brasileiro e estudante e aspirante pesquisador no campo da administração pública, de compreender como organizações desse gênero podem aprimorar sua atuação nas comunidades onde surgem, promovendo o senso de pertencimento e responsabilidade pública entre os cidadãos em geral e aqueles em posição de investidores sociais, agentes públicos governamentais, lideranças comunitárias.

Nesse sentido, embora não seja pretensão deste estudo aprofundar-se nas suas causas, merecem atenção questões próprias do contexto brasileiro que se colocam contrárias à abordagem da coprodução e ao desenvolvimento e sustentabilidade de organizações da sociedade civil como as fundações comunitárias. Entre essas questões estão a visão generalizada do Estado provedor e do cidadão passivo receptor; a cultura corporativista que permeia o modelo político-partidário; a visão de curto prazo no campo do investimento social privado, a reboque das práticas também de curto prazo nos setores empresarial e governamental; os limites dados pelos processos burocráticos que reforçam a sensação de impotência dos indivíduos diante dos sistemas político-econômicos e contribuem para a ampliação de desigualdades sociais (DELLAGNELO et al, 2008; SCHOMMER, 2009; Silva 2009). Para as fundações comunitárias brasileiras, esse contexto impõe limites ao envolvimento dos cidadãos em suas comunidades, não somente no que concerne à

participação em iniciativas propostas pelas organizações da sociedade civil, mas também na participação nas estruturas de governança dessas organizações (dedicando-se à função no espírito público), na cultura da doação como um ato de cidadania, na construção de fundos patrimoniais (*endowments*) que significam recursos disponíveis no longo prazo para investimentos privados de interesse público. Encontram-se também aí limites à coprodução do bem público, como a dificuldade do Estado em convocar o cidadão à participação e ao compartilhamento de responsabilidades, os conflitos político-partidários e a falta de agilidade na aplicação de recursos. Ainda, deve-se considerar que existem limites inerentes à própria abordagem, como a complexidade dos processos de tomada de decisão (no que diz respeito aos diferentes níveis de poder e a disponibilidade e o equilíbrio entre informações de caráter técnico e político) e o *free-riding* (ROBERTS, 2004; BOYLE; HARRIS, 2009,).

Para investigar a ação das fundações comunitárias como promotoras de coprodução do bem público, este estudo buscou referenciais bibliográficos que permitiram esclarecer as características e papéis das fundações comunitárias, entre eles os trabalhos de Sacks (2000; 2003; 2005; 2008), Feldstein e Kilmurray (2006), Grønbjerg (2006), Dellagnelo et al (2008) e Reynolds (2008), e as características presentes na abordagem da coprodução do bem público, em particular as contribuições de Whitaker (1980), Parks et al. (1981), Denhardt e Denhardt (2003), Marschall (2004), Roberts (2004), Salm e Menegasso (2006), Salm (2009).

A construção deste trabalho se deu no intuito de alcançar o objetivo geral de compreender, a partir da análise de um estudo de caso, como as fundações comunitárias podem promover a coprodução do bem público, em particular no contexto brasileiro. O objeto do estudo trata-se então de uma fundação comunitária brasileira, o Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom), com um olhar específico na sua ação como promotor de coprodução do bem público. Para a tarefa, constituíram-se objetivos específicos:

- Identificar na literatura especializada as características das fundações comunitárias e a manifestação dessas características nas suas atividades, bem como os elementos essenciais da abordagem da coprodução do bem público, estabelecendo relações entre elas;
- Analisar a experiência do Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom), na condição de fundação comunitária brasileira, na promoção da coprodução do bem público em seu contexto de ação.
- Examinar as relações estabelecidas entre Estado e sociedade (ou cidadãos ou associações) por iniciativa do ICom, a percepção dos atores quanto aos papéis e fatores que facilitam a articulação entre eles e o alcance dos resultados propostos, quando na operação de dois projetos/ações de interesse público apresentadas pelo estudo de caso.

A pesquisa bibliográfica e a experiência profissional do autor permitiram verificar, em uma organização brasileira que adota o conceito de fundação comunitária, duas iniciativas em que a relação entre os atores sociais envolvidos apontavam para a característica da coprodução do bem público, o Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina e o Relatório Sinais Vitais 2010 – Diagnóstico da Situação das Crianças e Adolescentes em Florianópolis. Essas iniciativas apresentaram campo fértil para verificação das relações entre o Estado e demais atores sociais, a partir de proposições feitas pela fundação comunitária. Decidiu-se então pela utilização da metodologia do estudo de caso, cuja definição técnica consiste na investigação empírica que a) estuda um fenômeno dentro de seu contexto real; b) não estabelece limites claros entre fenômeno e contexto; e c) colhe evidências de múltiplas fontes (YIN 2005).

A escolha da metodologia para esta dissertação se deu a partir da observação de que existem somente três organizações brasileiras que se reconhecem como parte do movimento

das fundações comunitárias. Embora o pequeno número possa sugerir a realização de um estudo de casos múltiplo – o que chegou a ser considerado, bem como uma análise comparativa entre essas ou duas dessas organizações – a distância entre as instituições (Florianópolis/SC, Rio de Janeiro/RJ e São Luís/MA) e a pouca disponibilidade de recursos (tempo e financeiros) para realizar tamanha tarefa acabou por levar à condução de um estudo de caso único, da organização localizada em Florianópolis, o Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom). Reconhece-se que a escolha limita as conclusões do trabalho uma vez que não alcança a adaptação do conceito de fundação comunitária como se configura em contextos como os encontrados nos Estados do Maranhão e do Rio de Janeiro, entretanto o percurso realizado aqui para a compreensão da promoção da coprodução do bem-público lança as bases para que investigações dessa natureza possam ser realizadas em outras regiões do Brasil. Salienta-se que um dos ganhos da escolha pelo estudo de caso único do ICom é o fato de o autor exercer a função de gerente executivo na organização e possuir um histórico de colaboração de quase cinco anos com a instituição objeto do estudo, o que permitiu amplo e aprofundado acesso a informações para enriquecer as análises.

A partir dos referenciais teóricos foram elaboradas uma série de questões, trabalhadas em campo entre os meses de outubro de 2010 e abril de 2011, relacionadas à forma como a fundação comunitária estudada conduziu suas ações em cada uma das iniciativas. A decisão de colher o ponto de vista das pessoas envolvidas nas duas iniciativas-alvo por meio de entrevista se deu por questões de tempo e disponibilidade das pessoas que participaram do processo, uma vez que técnicas como grupo focal e questionários não foram percebidas pelo autor como adequadas, o grupo focal pela dificuldade dos entrevistados escolhidos, servidores públicos e pessoas de liderança do setor governamental, deslocamento e disponibilidade de tempo para encontro e, no caso dos questionários, foi percebida pouca margem de liberdade para o autor explorar do respondente informações sensíveis que enriqueceria e enriqueceram a

análise. As entrevistas presenciais foram complementadas por conversa via correio eletrônico e contato telefônico, e foram contatados 06 agentes públicos governamentais e de 02 profissionais da fundação comunitária envolvidos, que serão qualificados no capítulo 5 deste trabalho. Os respondentes foram selecionados pela relevância de sua contribuição no desenvolvimento das iniciativas e decidiu-se por focar o perfil dos entrevistados nos agentes públicos governamentais e nos profissionais da fundação, devido a compreensão – talvez não a mais acertada, dados os limites que essa escolha impôs ao trabalho – de que seriam as principais fontes de informação sobre os fatores e circunstâncias envolvidas no “como” a fundação atuou para promover a coprodução do bem-público, enquanto outros atores envolvidos no processo indicariam com mais propriedade a ação da fundação como agente diretamente em coprodução e não em sua promoção.

Ainda na busca de respostas às questões elaboradas, foram analisados relatórios produzidos pela fundação, registros de atividades, listas de presença em reuniões e outros documentos que apresentavam evidências sobre a participação dos atores sociais e o relacionamento da fundação comunitária com o Estado, investidores sociais e indivíduos e organizações participantes. As questões diziam respeito à forma como a organização se aproximou do poder público, as expectativas sobre as ações que seriam desenvolvidas, as características da fundação comunitária que ficaram mais evidentes, como o Estado poderia conduzir iniciativas da mesma natureza, quais as principais dificuldades verificadas ao longo do desenvolvimento das iniciativas e como era a comunicação das intenções, processos e resultados. O conteúdo coletado foi examinado e, a partir de pontos em comum observados nas falas dos entrevistados e notados constantemente nos documentos e na bibliografia consultada ao longo do processo, foi organizado em três dimensões: a) legitimidade; b) capacidade de articulação; e c) capacidade de execução;

Especificamente sobre os limites deste trabalho, devem-se considerar a) o fato deste estudo não abranger outras organizações que atuam na adaptação do conceito de fundação comunitária no Brasil, como já mencionado anteriormente; b) a dificuldade do autor em obter um maior número de entrevistados, em virtude da mudança de cargos e funções dos agentes públicos governamentais no decorrer dos últimos anos, a perda de seus contatos e a limitação de tempo; c) a decisão de focar nos agentes públicos governamentais e concentrar a análise na relação entre as fundações e o poder público, o que fez com que se perdesse a oportunidade de envolver no trabalho a perspectiva de outros atores sociais, limitando o potencial da pesquisa de verificar mais profundamente os prováveis conflitos entre os indivíduos e organizações, o que poderia enriquecer a análise das iniciativas estudadas; d) a proximidade do autor com a organização em estudo, que por um lado traz uma visão mais detalhada dos fenômenos, também apresenta certa parcialidade que deve ser colocada em perspectiva, principalmente na dificuldade de obter dos entrevistados visões mais críticas sobre o posicionamento dos profissionais da organização estudada enquanto conduzindo as atividades nas duas iniciativas (ademais, a proximidade do autor com a organização em estudo apresenta-se como uma oportunidade absolutamente positiva no âmbito de um programa de mestrado profissional, considerando que as reflexões oriundas do processo de aprendizagem acadêmica têm um maior potencial de se traduzir em ação prática); e) reconhece-se que, apesar de não ter sido pretensão do estudo aprofundar as características do Estado brasileiro e a cultura de participação no país, um olhar mais atento a esses elementos poderia proporcionar uma melhor problematização sobre a abordagem da coprodução do bem público, aprimorando a formulação de questões que levariam a uma coleta de informações mais detalhada junto aos entrevistados. Somando-se a isso, é importante alertar que o referencial bibliográfico escolhido, com grande maioria de fontes internacionais tanto no que se refere ao movimento das fundações comunitárias como a abordagem da coprodução, pode indicar a “importação de

conceitos” que demandam maiores estudos na medida em que as fundações comunitárias se tornem uma realidade cada vez mais concreta no Brasil e que avancem as experiências de participação cidadã na elaboração, implementação e avaliação de serviços públicos no país, com o envolvimento de organizações da sociedade civil.

Essas limitações, entretanto, não tiram a validade dos achados e dos conceitos trabalhados, que permitiram alcançar os objetivos traçados nesta dissertação e servem como referência para futuras indagações no meio acadêmico e entre os profissionais da área interessados na ação das fundações comunitárias em relação com o Estado e na busca de fomentar maior participação dos cidadãos na produção do bem público.

O trabalho está organizado em seis capítulos. O primeiro trata da revisão da literatura sobre o desenvolvimento das fundações comunitárias internacionalmente, trazendo exemplos em que essas organizações atuaram em questões de interesse público promovendo coprodução e discutindo a questão da legitimidade. O capítulo seguinte faz a caracterização da abordagem da coprodução do bem público e de elementos que a influenciam, posicionando-a dentro do modelo de administração pública do Novo Serviço Público (DENHARDT; DENHARDT, 2003) ressaltando a necessidade do contexto democrático, da participação e discutindo a interação dos atores na esfera pública à luz do pensamento de Habermas (2003). O capítulo 3 apresenta o desenvolvimento das fundações comunitárias no Brasil, apontando-se o contexto das fundações e associações sem fins lucrativos e os desafios enfrentados na adaptação do conceito no país.

Após a fundamentação teórica apresentada nos três primeiros capítulos da dissertação, faz-se a descrição da organização em estudo, o Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom), abrangendo informações sobre o contexto territorial onde se insere e aspectos estatutários, legais e financeiros. Ainda no capítulo 4, introduz-se as duas iniciativas da organização em que se identificou coprodução e que serão exploradas nas entrevistas e análise

de documentos, o Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina e o Relatório Sinais Vitais 2010 – Diagnóstico da Situação das Crianças e Adolescentes em Florianópolis. A seguir, descrevem-se detalhadamente as duas iniciativas, contexto em que surgiram e o bem público em questão em cada caso.

No capítulo 5 faz-se a discussão dos dados obtidos a partir do trabalho de campo (entrevistas e análise documental), identificando-se como a fundação comunitária atua na promoção de coprodução do bem público, com destaque a sua capacidade de articulação. Em seguida a essa discussão, tecem-se as conclusões à luz dos objetivos traçados para a pesquisa, propondo-se alternativas de ação e ampliação da capacidade das fundações comunitárias de promover maior envolvimento do cidadão na concepção e entrega de serviços públicos.

1. Fundações comunitárias: características e potenciais para a coprodução do bem público

1.1 Fundações comunitárias: história e desenvolvimento

As fundações comunitárias são um tipo de organização da sociedade civil sem fins lucrativos, surgidas nos EUA no início do século passado, para apoiar pessoas com interesse em doar bens e recursos financeiros para sua própria comunidade, definida territorialmente. A primeira fundação comunitária foi fundada na cidade de Cleveland, em 1914. Surgiu como uma maneira de resolver uma dificuldade encontrada pelos bancos em satisfazer as aspirações filantrópicas de seus correntistas quando estes legavam seus bens em testamento para causas sociais. Os bancos não tinham *expertise* para realizar doações e não tinham interesse em arcar com custos judiciais decorrentes da troca de escopo do legado deixado por seus clientes quando a causa social indicada em testamento não mais fazia sentido à realidade da

comunidade beneficiada. A solução encontrada na época foi incentivar os clientes interessados em doar seus bens após a morte a passar sua doação a instituições privadas, governadas por um conselho composto por pessoas consideradas de confiança naquele contexto (reitores de universidades, representantes religiosos, banqueiros e lideranças políticas e comunitárias). Essas instituições decidiriam o melhor uso social dos bens doados, de acordo com as necessidades da comunidade e/ou orientações testamentárias. Dessa maneira, os bancos continuariam como depositários dos bens, porém as decisões sobre o uso dos recursos em doação ficariam a cargo de um corpo privado mais habilitado a responder por demandas de interesse público (CPCS-CUNY, 2009; HAMMACK, 1989).

No decorrer do século passado, o modelo surgido em Cleveland espalhou-se pelos EUA e modificou-se de acordo com a realidade de cada época e local. As fundações comunitárias iniciaram como organizações com o papel de gerenciar doações feitas por testamento, mas com o decorrer dos anos passaram a oferecer serviços a doadores com interesses filantrópicos a serem realizados em vida, e que desejam fazê-lo sem a criação de novas estruturas jurídico-administrativas como fundações familiares ou privadas (assim como designadas pela legislação dos EUA). As fundações comunitárias – consideradas como *public charity*¹ de acordo com a legislação dos EUA – passaram a oferecer a possibilidade da criação de fundos nominais, nos quais o doador tem a faculdade de sugerir a destinação dos recursos a serem doados, garantindo-lhe a perpetuidade de seu nome e intenção social, além de benefícios fiscais, já que o governo americano concede maiores possibilidades de dedução a doações feitas para *public charities* do que no caso de criação de fundações familiares ou privadas (CPCS- CUNY, 2009; HAMMACK, 1989; IRS, 2009).

¹ Uma *public charity* é uma organização sem fins lucrativos que se enquadra na seção 501(c)(3) da legislação tributária dos EUA e é capaz de demonstrar, a cada ano fiscal, que as doações financeiras que recebe são oriundas de uma ampla gama de doadores. Ao demonstrar a diversidade de suas fontes de recursos, uma *public charity* acessa maiores benefícios fiscais e se submete a um escrutínio diferenciado por parte do *Internal Revenue Service* (IRS). Mais informações podem ser obtidas em <http://www.stayexempt.irs.gov/FrequentlyAskedQuestions.aspx#4>. Acesso em: 11 Jul. 2011.

A saúde financeira das fundações comunitárias e a regularidade de suas doações dependem da constituição de fundos permanentes, cujos resultados de aplicação devem idealmente cobrir os custos operacionais da organização e ainda proporcionar recursos a serem doados de maneira discricionária na comunidade. Além disso, os doadores remuneram o serviço das fundações comunitárias pelo gerenciamento dos recursos por eles depositados, através de taxas administrativas que podem ser estabelecidas como um percentual do total de recursos aplicados no fundo nominal do doador, ou um percentual de cada desembolso feito daquele fundo.

A partir da década de 1980, o modelo de fundação comunitária foi disseminado a outros países. Embora mantendo características identificadoras e sendo replicado em cada país, essas organizações têm se configurado de maneira diferente, em acordo com a legislação local e com as características dos doadores ou organizações e pessoas beneficiárias das doações feitas por intermédio das fundações comunitárias. Na década de 1990, com suporte técnico e financeiro de grandes fundações dos Estados Unidos, como a *Charles Stewart Mott Foundation* e a Fundação Ford, o conceito de fundação comunitária se desenvolveu no leste europeu e, a partir daí e de várias maneiras, no restante da Europa continental, na América Latina (em especial no México), na África (sobretudo na África do Sul), Ásia (notadamente na Rússia e no Japão) e na Oceania (SACKS, 2008).

O surgimento de fundações comunitárias em países de realidade diferente dos EUA acabou por demonstrar novas configurações e maneiras de servir as comunidades para o que até então poderia ser chamado de um “modelo”. Atualmente, considera-se que as fundações comunitárias, mais do que um modelo, correspondem a um conceito (THOMPSON, 2006) ou constituem um “movimento” que busca adaptar as características que identificam esse tipo de organização às diversas realidades locais onde se aplicam. De acordo com delimitação

amplamente aceita no âmbito desse “movimento”, uma fundação comunitária é reconhecida pelas seguintes características (SACKS, 2008²):

- A busca por uma melhor qualidade de vida de todas as pessoas em uma área geográfica específica;
- É independente do controle ou da influência de outras organizações, governos ou doadores;
- É governada por um conselho de cidadãos, que reflete a comunidade servida;
- Faz doações para outras organizações sem fins lucrativos, para que elas possam lidar com uma ampla variedade de necessidades da comunidade;
- Procura construir uma fonte permanente de recursos para a comunidade, mais frequentemente por meio da criação de fundos permanentes formados por uma ampla gama de doadores, incluindo cidadãos, empresas, governos e outras fundações e organizações sem fins lucrativos;
- Proporciona serviços a doadores para ajudá-los a alcançar seus objetivos filantrópicos;
- Envolve-se em atividades de liderança e parceria comunitária, servindo como catalisador, convocador, colaborador e facilitador na resolução de problemas e no desenvolvimento de soluções para questões importantes da comunidade;
- Possui políticas e práticas transparentes em relação a todos os aspectos de sua operação; e
- Presta contas para a comunidade, informando ao público em geral sobre seus propósitos, atividades e situação financeira, periodicamente.

Para Dellagnelo (2006), dentre as características acima descritas, quatro são essenciais para diferenciar fundações comunitárias de outras organizações da sociedade civil: 1) a atuação em uma base geográfica/territorial definida, considerando nesse quesito um conselho de governança que reflete a diversidade de atores dessa base geográfica; 2) o apoio financeiro e técnico a organizações sociais locais; 3) a mobilização de uma ampla gama de investidores sociais; e 4) a preocupação em estabelecer uma fonte permanente de recursos (*endowment*).

Diversas organizações ao redor do mundo têm se autodenominado fundações comunitárias porque usam algumas das suas características ou práticas tradicionais, mas ao mesmo tempo operam de maneira similar a outras associações sem fins lucrativos tradicionais (até mesmo competindo com elas por investimentos sociais) ou outras fundações (privadas ou de empresas). O uso do nome “fundações comunitárias” dissociado do conceito que se tenta definir a partir das características apontadas anteriormente, particularmente na América do

² Documento online, sem paginação. Disponível em: http://www.wings-community-foundation-report.com/gsr_2010/assets/images/pdf/2008_WINGS_Community_Foundation_Global_Status_Report.pdf. Acesso em: 03 Jul. 2011.

Sul, África e leste da Europa, tem contribuído para o que Carson (2004) aponta como uma espécie de “crise de identidade” desse tipo de fundação. As razões para o interesse em usar a denominação “fundação comunitária” em referência a organizações que dão apoio à sociedade civil ou proporcionam serviços a doadores ou investidores sociais merecem mais estudos.

Sobre seu foco de atuação, informação coletada em uma das entrevistas para essa dissertação indica que essas organizações não têm por finalidade ou prática principal a promoção de coprodução ou mesmo a relação com o Estado, sendo essa aproximação uma consequência de afinidades, entre elas a preocupação em incentivar a participação cidadã, o senso de pertencimento e o cuidado do que é público e pelo bem comum. Ainda segundo análise feita pela entrevistada, há que se considerar que essa aproximação no contexto brasileira tem maior probabilidade de acontecer no sentido organização sociedade civil para Estado, e não do Estado para organização da sociedade civil, já que o poder público, até pela estrutura legal que lhe circunda, tem dificuldade de observar e fazer uso das possíveis inovações propostas e aplicadas no setor das fundações e associações sem fins lucrativos³.

Historicamente as fundações comunitárias têm se situado entre os extremos de puramente voltadas às expectativas e interesses dos indivíduos doadores (prática ainda comum nos EUA) e o de puramente voltadas às necessidades e interesses da comunidade como coletividade (encontrado principalmente no leste europeu e na Rússia, onde essas organizações muitas vezes se confundem com outras instituições sem fins lucrativos locais). Verifica-se um esforço na busca do equilíbrio entre esses extremos, tratando de atrair doadores e alinhar os interesses destes às demandas da comunidade a que buscam servir, as quais idealmente são definidas por meio de estudos e consultas a órgãos representativos dos diversos setores da sociedade (SILVA, 2009).

³ Essas informação e análise foram coletadas em entrevista com uma das pessoas envolvidas nas iniciativas estudadas para essa dissertação, profissional co-fundadora do ICom - Instituto Comunitário Grande Florianópolis e uma das principais lideranças do movimento de fundações comunitárias no Brasil, que atualmente ocupa função pública no Governo do Estado de Santa Catarina. (Ver qualificação dos entrevistados no Capítulo 5).

Sobre isso, Bernholz et al (2005) chamam a atenção para a necessidade de mudança na forma como muitas das fundações comunitárias americanas têm atuado. Os autores argumentam sobre a necessidade de passar de uma posição que tem sido mais focada no serviço ao doador e na doação de recursos financeiros na comunidade para um maior envolvimento no desenvolvimento comunitário, fazendo uso estratégico do conhecimento que essas organizações possuem sobre o território que servem e de ações de liderança que promovam o diálogo e a maior conexão entre os atores da comunidade. Essa abordagem é a que ocorre em organizações do Leste Europeu e da América Latina – incluindo aí as organizações brasileiras – que, por sua vez, tem o desafio de lidar com uma cultura de doação menos desenvolvida do que a dos países economicamente mais amadurecidos e, portanto, uma dificuldade maior de envolver doadores (SAMORODOV, 2008; THOMPSON, 2006; DELLAGNELO et al., 2008; SILVA, 2009).

Nessa mesma linha de ênfase à questão da aproximação com a demanda da comunidade e da liderança em lidar com seu desenvolvimento, o *Transatlantic Community Foundation Network* tem estimulado fundações comunitárias norte-americanas e européias, por meio de workshops e grupos de trabalho, a refletir sobre como esse tipo de organização pode colaborar mais efetivamente para o desenvolvimento comunitário. Nesses encontros foram discutidos exemplos de ações que vão além da doação de recursos para pessoas ou organizações locais. Das discussões realizadas por esses grupos de trabalho, Feldstein e Kilmurray produziram o artigo *Beyond Money and Grantmaking: The Non-Grantmaking Role of Community Foundations* (FELDSTEIN, L.; KILMURRAY, A; 2006), no qual relacionam casos de sucesso em que fundações comunitárias foram protagonistas na promoção do desenvolvimento comunitário não pelas doações realizadas ou serviços prestados a doadores, mas por sua ação de liderança, como organizações capazes de orientar doadores, convocar e facilitar a aproximação dos diversos atores para refletir sobre problemas e soluções locais.

Os diversos papéis desempenhados pelas fundações comunitárias foram resumidos por Reynolds (2008) em três fundamentais: (a) o de *grantmaker*, ou seja, de ser uma instituição que doa recursos financeiros para pessoas ou outras fundações ou associações sem fins lucrativos; (b) o de instrumento para o investimento social (*vehicle for philanthropy*), que se refere ao papel de apoiar investidores sociais (indivíduos, empresas e outras organizações) a realizar suas doações, seja através da disponibilização de informações sobre as necessidades da comunidade ou da elaboração de estratégias que possam aprimorar o impacto dos investimentos para a melhoria da qualidade de vida das pessoas; e (c) o papel de liderança comunitária, que significa servir como uma arena independente e efetiva para lidar com assuntos importantes e/ou advogar por programas, serviços e políticas à comunidade, aqui definida para efeitos de delimitação conceitual, por um espaço territorial.

O papel de liderança apontado por Reynolds (2008) não significa assumir responsabilidades de outros atores protagonistas da vida comunitária, nem tanto representá-los. A autora define o/a líder comunitário/a como “um indivíduo ou organização que indentifica uma dificuldade, tem uma ideia geral a respeito de um resultado desejado, e conduz um processo que inclui uma ampla gama de interesses comunitários” (REYNOLDS, 2008:2). Nesse sentido, assim como apontaram Bernholz et al. (2005) e Feldstein e Kilmurray (2006), as fundações podem trabalhar articulando os diversos atores do território, e acumulam a experiência de trabalhar com diversos tipos de organizações, sejam elas sem fins lucrativos ou empresas, ou ainda agências de governo ou universidades, em prol de objetivos comuns.

Pela maneira como desempenham suas atividades, as fundações comunitárias têm a tendência a apresentar uma visão mais ampla das questões que envolvem a comunidade (FELDSTEIN; KILMURRAY, 2006). Além disso, em países onde o conceito é mais amadurecido e essas organizações contam com fundos permanentes que lhes garantem certa independência da influência de doadores majoritários e agentes financiadores para exercer

suas atividades, elas reúnem condições para estabelecer programas que lidam com assuntos mais difíceis e controversos nos quais governos e empresas, por exemplo, preferem não tomar partido.

Para Reynolds (2008), a liderança apropriada não tem a intenção de buscar satisfação prioritária de interesses privados de uma organização e precisa estar preparada para lidar com as consequências oriundas da dificuldade de encontrar consenso (REYNOLDS, 2008; FELDSTEIN, L.; KILMURRAY, A. 2006). Ainda para Reynolds (2008), a capacidade financeira tem se provado um fator determinante para o papel de liderança de uma fundação comunitária, pois proporciona liberdade de ação e oportunidade de protagonismo. Já Silva (2009), afirma que às fundações comunitárias precisam cultivar relações de confiança na comunidade, e para tal devem estabelecer, praticar e comunicar seus valores, construídos com base objetiva e de maneira participativa. A experiência prática mostra que estabelecer valores é fundamental para orientar as decisões quando na dificuldade de consenso, fazendo com que ações efetivas sejam levadas a cabo sem serem consideradas como afronta pessoal no caso em que descontentem um ou outro grupo de influência na comunidade.

No quadro 01, busca-se posicionar historicamente alguns fatos relevantes para o desenvolvimento das fundações comunitárias, esclarecendo a dinâmica de disseminação do conceito de maneira global, dividindo sua história em três momentos: desenvolvimento inicial, globalização do movimento e expansão pós-1998, com destaque a fatos que influenciaram os rumos tomados pelo movimento das fundações comunitárias a partir daquele ano.

Quadro 01: Marcos do desenvolvimento das fundações comunitárias:

<p>Desenvolvimento Inicial</p>	<p>1914 – <i>The Cleveland Foundation</i> – Primeira fundação comunitária nos EUA. 1921 – <i>Winnipeg Foundation</i> – Primeira fundação comunitária no Canadá. 1949 – Formação do <i>National Committee on Foundations and Trusts for Community Welfare</i> – Primeira organização de suporte nacional voltada para fundações comunitárias. Foi estabelecida para “promover a filantropia responsável e eficiente”, transformando-se, depois de abrir a possibilidade de inscrição de novos membros, no atual <i>Council on Foundations</i> (COF). 1969 – <i>Tax Reform Act</i> – As fundações comunitárias receberam status de “<i>public charities</i>”, lhes permitindo oferecer maior dedução fiscal aos doadores.</p>
<p>Globalização do movimento</p>	<p>1979 – <i>Northern Ireland Voluntary Trust</i>, que em 2002 mudou seu nome para <i>Community Foundation for Northern Ireland</i> – Formada com apoio do governo do Reino Unido e outros doadores locais. 1983 – <i>Victorian Community Foundation</i> – Primeira fundação comunitária na Austrália. 1985 – <i>Puerto Rico Community Foundation</i> – Primeira fundação comunitária no Caribe, com apoio da Fundação Ford e outras. 1991 – <i>Community Foundation Network</i> – Primeira organização a associar fundações comunitárias. Reúne fundações inglesas e foi a primeira do gênero na Europa. 1991 – <i>Bombay Community Public Trust</i> – Primeira fundação comunitária na Índia, apoiada pelo Centro para o Avanço da Filantropia em Bombaim. 1991 – <i>Osaka Community Foundation</i> – Primeira fundação comunitária no Japão. 1991 – Nos Estados Unidos surge o <i>Fidelity Charitable Gift Fund</i>, um modelo de organização com características comerciais que opera <i>donor-advised funds</i>, surgindo como uma opção ao doador e pressionando as fundações comunitárias a rever seu papel de <i>grantmaker</i>. 1992 – Estabelecimento do <i>Community Foundations of Canada</i> (CFC) – Organização que associa as fundações comunitárias canadenses. 1994 – <i>Healthy City Community Foundation of Banská Bystrica</i> – Primeira fundação comunitária na Europa Continental, na Eslováquia, depois da queda do comunismo. 1994 – <i>Charities Aid Foundation Russia</i> – Começa a promover o conceito de fundação comunitária na Rússia. 1995 – Começam os primeiros estudos, com apoio do <i>Synergos Institute</i>, para a implementação do conceito de fundação comunitária no Brasil. 1996 – <i>Stadt Stiftung Gütersloh</i> – Primeira fundação comunitária alemã, em Gütersloh, onde também se encontra a Bertelsmann Foundation que oferece grande suporte ao movimento das fundações comunitárias na Alemanha. 1997 – <i>Kenya Community Development Foundation</i> e <i>Community Foundation for the Western Region of Zimbabwe</i> – Primeiras fundações comunitárias africanas.</p>
<p>Fatos de 1998 – Marco para o movimento global</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>International Meeting of Associations of Grantmakers</i> (IMAG) – A primeira reunião global de organizações que apoiam o desenvolvimento da filantropia em Oaxaca, México, precursor do que viria a ser a <i>Worldwide Initiative for Grantmaker Support</i> – WINGS. - <i>Academy for the Development of Philanthropy in Poland</i> (ADPP) começa a promover o conceito de fundação comunitária na Polônia. - Surgem as primeiras fundações comunitárias na República Tcheca, Polônia, Rússia, África do Sul. - <i>Centro Mexicano para la Filantropía</i> (CEMEFI) lança um projeto para a promoção do conceito de fundação comunitária no México. - Lançamento do <i>European Foundation Centre’s Community Philanthropy Initiative</i>. - <i>Baltic American Partnership Fund</i> (BAPF) é formado com apoio da USAID e do <i>Open Society Institute – Soros Foundation</i>. Promove o conceito de fundação comunitária na Estônia, Lituânia e Letônia. - <i>King Baudouin Foundation</i> inicia um trabalho com investidores sociais corporativos para o estabelecimento de fundações comunitárias na Bélgica. - É realizada em Miami (EUA) a primeira reunião entre organizações que apoiam o desenvolvimento de fundações comunitárias. O encontro é precursor do WINGS-CF, área da <i>Worldwide Initiative for Grantmakers Support</i> voltada especificamente para o conceito de fundações comunitárias. - O programa internacional do <i>Council on Foundations</i> (COF) decide monitorar o desenvolvimento das fundações comunitárias ao redor do mundo.

<p>Pós 1998 – Continuidade da expansão e consolidação do conceito</p>	<p>1999 – <i>Community Foundations of Canada</i> (CFC) administra as atividades do que viria a se tornar o WINGS-CF</p> <p>1999 – O programa internacional do COF e o grupo que formaria no ano seguinte o WINGS-CF se unem para financiar uma pesquisa sobre o desenvolvimento global das fundações comunitárias</p> <p>1999 – Nasce o <i>Transatlantic Community Foundation Network</i> (TCFN), um projeto da <i>Bertelsmann Foundation</i> com apoio da <i>Charles Stewart Mott Foundation</i>.</p> <p>1999 – O IDIS – Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social começa um programa de desenvolvimento comunitário com estabelecimento de organizações comunitárias que se apresentam como uma adaptação do conceito de fundação comunitária para o Brasil.</p> <p>2000 – A WINGS – <i>Worldwide Initiative for Grantmakers Support</i> começa a operar formalmente no dia 01 de janeiro de 2000. O COF assume a secretaria da WINGS e o <i>Community Foundations of Canada – CFC</i> continua como sede do grupo de trabalho WINGS-CF.</p> <p>2000 – É fundado oficialmente, no Rio de Janeiro, o Instituto Rio, a primeira fundação comunitária no Brasil.</p> <p>2000 – WINGS-CF e COF publicam o primeiro <i>Global Status Report</i>.</p> <p>2000 – É selecionada a primeira turma de fellows e fundações participantes do programa <i>Transatlantic Community Foundation Fellowship</i>, uma iniciativa da <i>King Baudouin Foundation</i> em parceria com o <i>German Marshall Fund</i> dos Estados Unidos.</p> <p>2003 – A WINGS e a WINGS-CF juntam suas secretarias (rotativas entre as organizações fundadoras) no <i>European Foundation Centre</i>.</p> <p>2004 – É realizada a primeira reunião global de profissionais e pesquisadores sobre fundações comunitárias, organizada pela WINGS-CF. O <i>Community foundations: Symposium on a global movement</i> foi realizado em Berlim, em dezembro de 2004.</p> <p>2005 – É estabelecido, no Instituto Rio, o primeiro fundo permanente em uma fundação comunitária brasileira, a partir do aporte inicial de um dos conselheiros da instituição.</p> <p>2005 – É fundado em Santa Catarina o ICom – Instituto Comunitário Grande Florianópolis, a segunda fundação comunitária do Brasil.</p> <p>2006 – A WINGS lança o <i>Global Fund for Community Foundations</i> com uma dotação inicial do Banco Mundial e apoio de outras fundações internacionais.</p> <p>2007 – A secretaria rotativa da WINGS passa para as Filipinas, em Manila, junto ao <i>AsiaPacific Philanthropy Consortium</i>. É a primeira vez que a secretaria se estabelece no Hemisfério Sul.</p> <p>2008 – É fundado no Maranhão o Instituto Baixada, a terceira organização brasileira que se reconhece como parte do movimento global das fundações comunitárias.</p> <p>2008 – O <i>Global Fund for Community Foundations</i> financia uma série de consultas em diversos países para identificar as principais necessidades e demandas das fundações comunitárias.</p> <p>2009 – O <i>Global Fund for Community Foundations</i> (GFCF) sai de dentro da estrutura da WINGS – CF e se torna uma organização com escritório independente, localizado na África do Sul.</p> <p>2010 – O ICom – Instituto Comunitário Grande Florianópolis é a primeira fundação comunitária brasileira a integrar o <i>Transatlantic Community Foundation Network - TCFN</i>.</p> <p>2010 – O <i>Global Fund for Community Foundations</i>, a WINGS e o TCFN se reúnem para discutir o apoio às fundações comunitárias. Um grupo de trabalho é formado para identificar qual o perfil ideal de uma organização de suporte e quais as principais estratégias de investimento às fundações comunitárias.</p>
--	--

Fonte: Adaptado e atualizado a partir do quadro sobre o desenvolvimento das fundações comunitárias do *Global Status Report 2008* (SACKS, 2008).

1.2. Pelo interesse público: as fundações comunitárias, o Estado e a questão da legitimidade

Em paralelo à capacidade técnica e à relativa independência de influência de doadores majoritários, o possível papel de liderança das fundações comunitárias em prol da melhoria da qualidade de vida das pessoas da comunidade que elas servem depende de capacidade política, de habilidade para intermediar e articular visões, interesses, recursos e poderes presentes em cada território (MAGAT, 1989; GARONZIK, 1999; REYNOLDS, 2008). Além disso, Sacks (2008) considera como principais atributos dessas organizações sua adesão a práticas e políticas transparentes e sua capacidade de prestar contas ao público em geral. Segundo a autora, a confiança de que a organização atua independente de influências, de que é uma honesta intermediária de relações e recursos e que fará o que se compromete a fazer, é o fator mais importante no estabelecimento de uma fundação comunitária.

A característica de articulação e a missão de desenvolvimento de uma determinada comunidade – considerando o conceito de comunidade como um traço de identidade, um senso de pertencimento ou uma competência compartilhada pelas pessoas em um território específico (WENGER, 1998) – leva as fundações comunitárias a interagir com os diversos atores que se constituem no espaço público, em especial com o Estado, cujas políticas possuem maior abrangência e maior potencial de impacto, dadas as proporções de recursos e competências disponíveis. Salienta-se entretanto que nem todo o relacionamento dessas fundações com o Estado incorre necessariamente em coprodução ou promoção da coprodução, podendo muitas vezes se caracterizar pela simples parceria, relações de doação dos recursos privados da fundação ao Estado ou programa social, econômico ou ambiental promovido ou amparado pelo Estado, ou relações de doação de recursos públicos por parte do Estado à fundação comunitária ou programas de sua iniciativa.

De qualquer maneira, são muitos os exemplos de ações nas quais fundações comunitárias, com investimentos privados e/ou públicos, favoreceram o processo de

elaboração, implementação e avaliação de políticas voltadas ao bem comum com envolvimento da população em coprodução.

Reynolds (2008) discorre sobre o exemplo da participação da *Greater Cincinnati Foundation* numa coalizão para melhorar a relação da polícia com a comunidade, em especial com minorias raciais. Após um ano de atividades – com sucesso moderado – de um programa lançado pelo prefeito de Cincinnati em abril de 2001, o governo local solicitou a parceria da fundação comunitária para articular a população local e mobilizar recursos. Em 2003, a fundação comunitária mobilizou outras 15 fundações e investidores sociais locais, levantando quase US\$ 7 milhões num fundo para apoiar projetos de base comunitária integrando cidadãos e policiais impulsionando a iniciativa do poder público⁴.

No livro *Beyond Money and Grantmaking: the emerging roles of community foundations* (TCFN, 2006), os autores fazem uma série de relatos sobre ações de fundações comunitárias em todo mundo, que vão além de sua atividade de mobilização de recursos e doação, mostrando as várias maneiras pelas quais essas organizações atuam em parceria com o poder público local para promover o desenvolvimento comunitário. Um desses casos é o da *Greater Milwaukee Foundation*, que em 2002 identificou em um de seus estudos que a) a pobreza na cidade de Milwaukee persistia, apesar da existência de bons programas que ofereciam diversos tipos de assistência e da melhoria geral da economia da região; e b) a maneira mais efetiva de tirar as pessoas da pobreza era ajudar os chamados “*working poor*”⁵. O estudo também examinou as taxas de utilização dos vários programas empreendidos pelo governo local para apoiar os *working poor*, em particular o programa de crédito sobre imposto de renda (EITC), que oferece benefícios fiscais para famílias de baixa renda. A análise

⁴ Mais informações sobre o programa em <http://www.cincinnati.org> e <http://www.gcfnd.org/CommunityLeadership/CommunityEconomicDevelopment/RacialEquity/tabid/270/Default.aspx>. Acesso em ambos os sites: 10 Jul. 2011.

⁵ São pessoas que estiveram empregadas ou em busca de trabalho por pelo menos 27 semanas, mas cuja renda auferida foi menor do que aquela considerada linha de pobreza. Em 2008, essa categoria correspondeu a 6% da população nos Estados Unidos. Mais informações podem ser encontradas em <http://stats.bls.gov/cps/cpswp2008.pdf>. Acesso em: 10 Jul. 2011.

resultou que cerca de 10% da população de Milwaukee se qualifica para acessar o benefício mas não o fazia.

A fundação comunitária convocou um grupo de organizações da sociedade civil e agências de governo para elaborar um plano que aumentasse a utilização do programa EITC. A fundação fez uma doação de US\$ 175.000 por dois anos para criar postos de atendimento aos cidadãos com voluntários que ajudavam a preencher os formulários de declaração de imposto reclamando o benefício e orientando a população sobre outros programas do governo municipal nas áreas de saúde e assistência social, que passaram a ser melhor utilizados. No ano de 2005, os postos de atendimento asseguraram US\$ 2,8 milhões em crédito sobre imposto de renda para as famílias de trabalhadores de baixa renda⁶.

Ocorre, também, de as fundações comunitárias servirem como canal de distribuição de recursos financeiros governamentais para iniciativas de interesse público local, nas quais o governo confia ao conselho da fundação a tarefa de os aplicar apropriadamente, em situações em que o Estado não apresenta condições de fazer chegar esses recursos à comunidade a que se destina, ou não é capaz de fazê-lo de maneira economicamente eficiente.

Um exemplo desse tipo de circunstância é o *Grassroots Grants Programme*, um programa de três anos do governo britânico (2008 a 2011) para incentivar a filantropia comunitária dobrando ou triplicando os valores que as fundações comunitárias conseguem mobilizar localmente, tanto para seus fundos patrimoniais (ao todo são £130 milhões – cerca de R\$ 335 milhões – em recursos disponíveis) quanto para o repasse em pequenas doações (£80 milhões – pouco mais de R\$ 200 milhões – ao todo para essa ação) a iniciativas locais⁷.

⁶ Mais informações sobre a ação da Greater Milwaukee Foundation para orientar as famílias na utilização de benefícios junto ao governo local em http://www.greatermilwaukeefoundation.org/file/file/pdf/Leadership_Grants/EITCSuperSites.pdf. Acesso em: 10 Jul. 2011.

⁷ Mais informações sobre o *Grassroots Grants Programme* em <http://www.cdf.org.uk/web/guest/grassroots-grants-endowment> e em <http://www.cafonline.org/default.aspx?page=17378>. Acesso em ambos os sites: 10 Jul. 2011.

Diversas fundações comunitárias britânicas já gerenciaram recursos do governo e de fundos europeus, ou mesmo foram fundadas com apoio dos governos para atuar em situações nas quais os Estados estão em vias de definição, como em zonas de conflito por território e poder. Um caso tratado pela literatura como emblemático é o da *Community Foundation for Northern Ireland* (CFNI). A fundação foi estabelecida em 1979 com recursos do Ministério do Reino Unido para a Irlanda do Norte, em resposta a uma solicitação de ativistas dos dois lados do conflito que se estendia naquela região desde o final dos anos 1960. A organização passou a financiar grupos comunitários de diversas áreas em conflito e de ambas confissões religiosas e pensamentos políticos que estavam no cerne da instabilidade da região. Ao reunir seus beneficiários para discutir os resultados do trabalho realizado, a fundação reuniu na mesma mesa os grupos em conflito e abordou problemas como saúde, educação, segurança e outros que, para além das ideologias e vontades políticas em jogo, precisavam ser enfrentados por todos. Pelo trabalho realizado na construção da paz na região, em 1995 a CFNI foi solicitada a administrar alguns dos programas da Comissão Européia voltados para a paz e a reconciliação, que previa o aporte de recursos financeiros a organizações locais intermediárias, para que depois distribuíssem os recursos na comunidade em iniciativas capazes de promover o entendimento e a melhoria no convívio entre grupos divergentes (KILMURRAY, 2008).

Exemplos como esses são registrados em diversos países e contextos sociais, culturais, econômicos e legais, onde as fundações comunitárias podem se apresentar como um instrumento pelo qual o Estado pode se aproximar de determinados setores da sociedade, e pelo qual os cidadãos podem exercer influência, seja através de programas financiados, participando de fóruns de discussão e pesquisas e em comissões e conselhos das próprias fundações comunitárias (FEURT, 1999; FEURT; SACKS, 2001; KILMURRAY, 2008). Adicionalmente, ao financiar programas no estilo *challenge grant* como o *Grassroots Grants*

Programme descrito anteriormente, é possível que o Estado identifique questões que encontram apoio popular, seja observando o número e a natureza de projetos em busca de financiamento que são recebidos pela fundação comunitária, ou a partir da maior ou menor dificuldade das fundações comunitárias em mobilizar doações por parte dos cidadãos. A doação, que nesse caso é vista como um ato de cidadania e preocupação do ente privado pela coisa pública, passa a ser um indicador de participação (CASADEI; HOESCHEL, 2006).

Diferente de quando a fundação comunitária atua no apoio ao doador privado para que esse possa levar a cabo seu interesse filantrópico – e então faz uso de uma suposta capacidade técnica e conhecimento dos recursos locais para proporcionar ao doador um maior impacto social de sua doação –, quando se trata da aproximação com o Estado para a promoção do desenvolvimento comunitário, há que se questionar qual o posicionamento sócio-político dessa fundação, e se lhe é conferida a legitimidade para atuar com vistas a impactar na vida da população local.

A questão da legitimidade assume um papel importante na compreensão da ação das fundações comunitárias, tanto na sua relação com investidores sociais privados quanto na parceria com o Estado. Considerando que a legitimidade é a “percepção generalizada ou o pressuposto de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas e apropriadas em um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (SUCHMAN, 1995 p. 574) e que a legitimidade de uma organização está baseada na percepção coletiva de suas audiências internas e externas (ARCHIBALD, 2004, *apud* JOHNSON 2004), é importante que se verifique de que forma as fundações comunitárias se posicionam diante das audiências no contexto social em que se inserem enquanto buscam obter da comunidade a percepção de que sua presença e ação são desejáveis, adequadas e apropriadas.

Na teoria institucional de análise organizacional, a legitimidade de uma organização está baseada na sua capacidade de se adaptar às chamadas ‘instituições do ambiente’, que são

normas consensuais, valores e crenças vigentes para um determinado grupo (JOHNSON, 2004). Considerando o espectro de ação das fundações comunitárias entre uma maior atenção às necessidades da comunidade em detrimento do serviço prestado aos doadores, ou do foco no serviço aos doadores muitas vezes em detrimento das necessidades mais emergenciais da comunidade, a fundação comunitária estrategicamente deve ter claro quais são as “instituições do ambiente”, ou seja, as normas consensuais, valores e crenças apropriadas a uma audiência mais ampla no território que pretende servir, na busca de que sua presença e ação sejam legítimas. Daí a urgência em encontrar um equilíbrio dentro desse espectro de ação, sendo inevitável que em determinadas situações haja o conflito entre interesses e pontos de vista expressos e defendidos por um determinado grupo na comunidade e as ações da fundação comunitária, que devem então estar fortemente ancoradas no sistema de valores que lhe confere legitimidade. Portanto, como apontam Bernholz, Fulton e Kasper (2005), o serviço ao doador como intermediação pura e simples de sua doação, responsável pelo expressivo aumento nos ativos das fundações comunitárias nas décadas de 1980, 1990 e na primeira década do século XXI, não garante a sustentabilidade da organização ou reflete o potencial dessas organizações para que promovam a melhora da qualidade de vida de todas as pessoas no território em que atuam. O desafio dessas organizações está no reconhecimento da importância e na adoção de práticas que levem à participação dos cidadãos, não só daqueles que fazem doações, mas também dos que são beneficiados por programas financiados e nos processos de liderança comunitária nos quais a fundação deve se envolver (BERNHOLZ; FULTON; KASPER, 2005; REYNOLDS, 2008; KILMURRAY, 2008).

Discutindo a questão da legitimidade no âmbito das fundações privadas e fundações comunitárias, Kirsten A. Grønbjerg, em *Foundation legitimacy at the community level in the U.S.* (2006), sustenta que as fundações comunitárias nos EUA podem assumir um papel de liderança e atender às expectativas relacionadas à legitimidade na comunidade a) ao garantir

sua representação e inclusão na governança, na equipe e através do voluntariado; b) ao disseminar informações sobre atividades, identificar as necessidades da comunidade e estabelecer prioridades de investimento que implicam no papel de liderança comunitária; c) monitorar o desenvolvimento de políticas públicas e oferecer resposta àquelas relacionadas à sua missão; d) monitorar o papel assumido e as atividades desempenhadas por outras organizações *grantmakers*, e participar em planejamentos e redes de relacionamento externas; e) monitorar as capacidades e desafios enfrentados pelas organizações da sociedade civil sem fins lucrativos; e f) estruturar um processo proativo, aberto e competitivo em sua atividade de doação (GRØNBJERG, 2006). Soma-se a essas condições a instituição legal da organização junto aos órgãos governamentais de controle fiscal e, quando o Estado oferece legislação que promove o reconhecimento do trabalho da fundação comunitária como de interesse e utilidade pública, buscar obter essas certificações que proporcionam, além da legitimidade por parte do Estado, o aumento da confiança por parte do público em geral (SILVA, 2009).

Na busca de identificar se as fundações comunitárias atendiam às expectativas no que diz respeito à legitimidade na comunidade, Grønbjerg faz uma revisão de diversas pesquisas que procuraram determinar o desempenho das fundações comunitárias de acordo com as regiões (nos EUA) onde se encontravam e também com seu estágio de desenvolvimento (AGARD, 1992; MAGAT 1989; GIFT PROGRAM LEI, 1990, NCRP, 1994, *apud* GRØNBJERG, 2006). Os estudos analisados sugeriram que as atividades realizadas pelas fundações comunitárias na busca de atender expectativas quanto à legitimidade na comunidade variam consideravelmente, sendo que

as fundações comunitárias mais novas e menores enfrentam maiores desafios em exercer forte liderança comunitária, realizar um processo de doação eficiente, oferecer atenção às necessidades e interesses dos doadores e atuar no papel de monitoramento e análise dos eventos relacionados ao desenvolvimento comunitário. (GRØNBJERG, 2006, p. 158).

Em comparação com outros tipos de fundação, como as corporativas e as fundações independentes (que envolve as familiares, privadas ou aquelas formadas em torno de uma causa ou tema específico), Grønbjerg conclui que as fundações comunitárias alcançam uma maior legitimidade na comunidade a) por incluírem em sua governança “tomadores de decisão externos”, incluindo aí servidores públicos que trazem a perspectiva do Estado, enquanto que em fundações familiares e privadas o poder de decisão se mantém nas mãos de grupos que se auto-perpetuam (representantes da família ou da empresa instituidoras, por exemplo); b) por apresentarem uma maior preocupação em se comunicar com seus stakeholders; e c) por terem maior flexibilidade para realizar investimentos sociais, já que possuem uma missão mais ampla – de servir aquela comunidade como um todo, ao invés de obrigatoriamente focar num tema específico como geralmente acontece com outras fundações e associações sem fins lucrativos, que se estabelecem para lidar com temas como saúde, educação, assistência social, cultura, entre outros – excetuando-se aqui sua ação mais dirigida quando da operação de *donor-advised funds*.

A autora também conclui que as fundações comunitárias e algumas fundações independentes estão mais claramente empenhadas no avanço de políticas públicas e as percebem como parte de seu próprio ambiente. Essas fundações reconhecem os impactos das políticas públicas para sua ação e sobrevivência e fazem esforços substanciais para influenciar a discussão dessas políticas (GRØNBJERG, 2006, p. 164). Ainda, as organizações *grantmakers* como as fundações comunitárias, que precisam reunir um conjunto de fundos menores (para sua própria sobrevivência e/ou para manter o status legal de *public charity*⁸) são mais responsivas à comunidade e preocupadas com questões políticas mais amplas que outras organizações como as fundações familiares ou corporativas, podendo ser consideradas, segundo a autora, como organizações com maior legitimidade na comunidade.

⁸ Mais informações disponíveis em <http://www.stayexempt.irs.gov/FrequentlyAskedQuestions.aspx#4>. Acesso em: 10 Jul. 2011.

A exposição de exemplos de ação das fundações comunitárias voltadas ao interesse público envolvendo a participação dos cidadãos e do Estado e a discussão a respeito da legitimidade dessas organizações, apontam direções importantes para a análise sobre como as fundações comunitárias podem promover a coprodução do bem público.

Entre essas direções, há de se verificar nessas organizações questões como a) a sua governança, a composição de seu conselho e a credibilidade que seus membros inspiram diante da comunidade, além de suas práticas de accountability e de comunicação sobre o que faz e como faz, explicitando os valores que orientam a tomada de decisões e que lhe conferem legitimidade; b) a sua ação em parceria com outros atores locais, mobilização de recursos variados (pessoas e meios), práticas que podem ser sintetizadas na questão da sua capacidade de articulação; e finalmente c) sua capacidade de conduzir atividades e fazer a gestão de recursos mobilizados, em especial a faculdade de fazer doações que se traduzem em iniciativas e resultados de interesse público.

2. A abordagem da coprodução do bem público

A evidência da ação de organizações da sociedade civil como as fundações comunitárias, que são diversas do mercado e das economias utilitárias, demanda novos modelos de análise, modelos multidimensionais, como apontado por Ramos (1989), que permitem lidar com uma sociedade reconhecida como multicêntrica, na qual a co-responsabilidade marca as relações entre os atores sociais no espaço público. Reconhecendo no Estado o responsável primordial pelo bem-estar da população e a dinâmica complexa a partir da evidência de uma sociedade multicêntrica, espera-se da administração pública estatal que esteja aberta à contribuição dos demais atores sociais presentes na esfera pública, sendo a abordagem da coprodução uma expressão dessa abertura.

de documentos, o Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina e o Relatório Sinais Vitais 2010 – Diagnóstico da Situação das Crianças e Adolescentes em Florianópolis. A seguir, descrevem-se detalhadamente as duas iniciativas, contexto em que surgiram e o bem público em questão em cada caso.

No capítulo 5 faz-se a discussão dos dados obtidos a partir do trabalho de campo (entrevistas e análise documental), identificando-se como a fundação comunitária atua na promoção de coprodução do bem público, com destaque a sua capacidade de articulação. Em seguida a essa discussão, tecem-se as conclusões à luz dos objetivos traçados para a pesquisa, propondo-se alternativas de ação e ampliação da capacidade das fundações comunitárias de promover maior envolvimento do cidadão na concepção e entrega de serviços públicos.

1. Fundações comunitárias: características e potenciais para a coprodução do bem público

1.1 Fundações comunitárias: história e desenvolvimento

As fundações comunitárias são um tipo de organização da sociedade civil sem fins lucrativos, surgidas nos EUA no início do século passado, para apoiar pessoas com interesse em doar bens e recursos financeiros para sua própria comunidade, definida territorialmente. A primeira fundação comunitária foi fundada na cidade de Cleveland, em 1914. Surgiu como uma maneira de resolver uma dificuldade encontrada pelos bancos em satisfazer as aspirações filantrópicas de seus correntistas quando estes legavam seus bens em testamento para causas sociais. Os bancos não tinham *expertise* para realizar doações e não tinham interesse em arcar com custos judiciais decorrentes da troca de escopo do legado deixado por seus clientes quando a causa social indicada em testamento não mais fazia sentido à realidade da

A exposição de exemplos de ação das fundações comunitárias voltadas ao interesse público envolvendo a participação dos cidadãos e do Estado e a discussão a respeito da legitimidade dessas organizações, apontam direções importantes para a análise sobre como as fundações comunitárias podem promover a coprodução do bem público.

Entre essas direções, há de se verificar nessas organizações questões como a) a sua governança, a composição de seu conselho e a credibilidade que seus membros inspiram diante da comunidade, além de suas práticas de accountability e de comunicação sobre o que faz e como faz, explicitando os valores que orientam a tomada de decisões e que lhe conferem legitimidade; b) a sua ação em parceria com outros atores locais, mobilização de recursos variados (pessoas e meios), práticas que podem ser sintetizadas na questão da sua capacidade de articulação; e finalmente c) sua capacidade de conduzir atividades e fazer a gestão de recursos mobilizados, em especial a faculdade de fazer doações que se traduzem em iniciativas e resultados de interesse público.

2. A abordagem da coprodução do bem público

A evidência da ação de organizações da sociedade civil como as fundações comunitárias, que são diversas do mercado e das economias utilitárias, demanda novos modelos de análise, modelos multidimensionais, como apontado por Ramos (1989), que permitem lidar com uma sociedade reconhecida como multicêntrica, na qual a co-responsabilidade marca as relações entre os atores sociais no espaço público. Reconhecendo no Estado o responsável primordial pelo bem-estar da população e a dinâmica complexa a partir da evidência de uma sociedade multicêntrica, espera-se da administração pública estatal que esteja aberta à contribuição dos demais atores sociais presentes na esfera pública, sendo a abordagem da coprodução uma expressão dessa abertura.

Segundo Brandsen e Pestoff (2006), o conceito de coprodução foi desenvolvido originalmente no âmbito do *Workshop in Political Theory and Policy Analysis* na Universidade de Indiana (EUA), na década de 1970, e refere-se ao envolvimento/participação dos cidadãos na prestação de serviços públicos, do bem público compreendido em termos de “cultura, saúde, educação e segurança, entre outros valores” (SALM, 2009, p.86). Trabalhos como o de Park *et al.* (1981) buscam definir a coprodução a partir da relação entre um produtor regular – aquele que produz para um cliente, usuário ou comércio – e o produtor consumidor – aquele que consome um serviço ou produto ao mesmo tempo em que toma parte em sua produção. A aplicação desse conceito à administração pública, pode se definir pela caracterização do produtor regular como um agente do Estado, na produção e entrega de bens e serviços públicos e do cidadão como produtor-consumidor desse bem ou serviço, participando na esfera pública, reconhecida como uma esfera onde os cidadãos deliberam e agem politicamente sobre aquilo que é interesse de todos (ARENDDT, 2004).

Na abordagem da coprodução do bem público, para além de uma visão mais estrita de cidadão como consumidor, característica do *new public management* (SALM, 2006), acentua-se o sentido político e social do engajamento de cidadãos na produção de bens e serviços públicos. Os cidadãos se envolvem de maneira ativa na elaboração, delimitação, implementação, controle e avaliação dos serviços públicos, o que implica em coresponsabilidade pela produção do bem público, considerando-se variáveis como a diversidade de atores envolvidos e o seu grau de participação, bem como o acesso a informações no processo de tomada de decisão ou implementação de iniciativas voltadas ao bem comum (WHITAKER, 1980; BRUDNEY, ENGLAND, 1983; ALFORD, 2002; DENHARDT, DENHARDT, 2003; MARSCHALL, 2004; NADIR; SALM; MENEGASSO, 2007).

Brudney e England (1983) ressaltam a importância da participação na qual se percebe a necessidade de um arranjo institucional cujo princípio seja o envolvimento do cidadão e não estejam caracterizados os papéis de produtor ou de consumidor. Na coprodução, todos tomam parte na produção de um bem que é consumido por todos, participantes ou não do processo. Para Salm e Menegasso (2006, p. 10), a coprodução do bem público acontece de variadas formas:

(1) por meio da organização burocrática em que haja gestão participativa obtida por meio de estruturas de consentimento; (2) por meio das organizações sociais com características isonômicas; (3) por meio de comunidades engajadas com a produção do bem público; (4) por meio da responsabilidade social das empresas, quando estas produzem um bem público (...) e (5) por meio do cidadão, em seu papel de ser político, produzindo o bem público. Esse conjunto pode constituir-se em rede (...).

Os autores ressaltam que, além da coordenação da burocracia pública, a coprodução requer coordenação política e uma ação de liderança no âmbito da rede de coprodução que é mais complexa do que no caso da burocracia, e defendem uma melhor preparação por parte dos administradores públicos para lidar com esses arranjos sociais complexos que coproduzem na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas (SALM; MENEGASSO, 2006).

O conceito de coprodução tem chamado a atenção nos dias atuais em virtude de reformas e crises nos sistemas de provisão do bem-estar social em alguns países como a Inglaterra, que atualmente tem buscado no corte de orçamentos uma eficiência econômica que não necessariamente se traduz na efetividade da prestação de serviços públicos (BOYLE; HARRIS, 2009). A inclusão dos cidadãos em coprodução na implementação de políticas públicas pode refletir, nesse sentido, uma visão economicista dos indivíduos como recursos capazes de agregar valor aos serviços de interesse público. Entretanto, é importante notar que a inclusão dos cidadãos também se pauta na crença de que somente com ampla participação se consegue realizar mudanças sistêmicas e, mais do que isso, proporcionar novas dinâmicas entre público e servidores públicos, “colocando um fim no ‘eles’ e ‘nós’. (...) as pessoas

contribuem com diferentes tipos de conhecimento e habilidades, baseados na sua experiência profissional e de vida.” (BOYLE; HARRIS, 2009, p. 12). Principalmente nesse segundo aspecto, a capacidade de articulação das fundações comunitárias e suas características de governança e ação – tanto na mobilização como na aplicação de recursos – que incluem diversos atores locais, apresenta-se como um elemento com potencial de ampliar a participação dos cidadãos e seu reconhecimento como parte responsável pelo que se produz na esfera pública.

Essas novas dinâmicas no relacionamento entre os atores envolvidos na entrega de serviços públicos são amplamente discutidas no âmbito da teoria do Novo Serviço Público (DENHARDT; DENHARDT, 2003). Os autores propõem essa teoria a partir da análise do modelo da administração pública clássica e do *new public management*; o primeiro com foco na proposição unilateral dos serviços públicos por parte do governo, de maneira burocratizada e racional, na qual o cidadão é um passivo receptor de seus direitos por parte de um Estado provedor. O segundo compreende o cidadão na condição de cliente a ser satisfeito, com forte absorção de uma visão de mercado por parte da administração pública e foco em resultados, eficiência e satisfação, em detrimento de valores que se manifestam no processo de elaboração e entrega de serviços públicos, como a participação e a representatividade. O Novo Serviço Público põe em evidência a relação entre as pessoas, cidadãos e agentes públicos governamentais e o senso de bem comum (DENHARDT, DENHARDT, 2003).

Tratando de novos modelos de administração, Guerreiro Ramos (1972) argumenta da eminência de um novo modelo de homem, para além do ‘homem operacional’ – que se limita às noções de *homo economicus* (ação racional e voltada aos seus interesses particulares); de *homo sociologicus* (cuja ação busca a satisfação de um papel social); e *homo politicus* como modelo empregado na ciência política (RAMOS, 1972) – e do ‘homem reativo’ – inserido e ajustado aos contextos de trabalho, com pouca consideração ao seu crescimento individual.

Ramos (1972) apresenta o conceito de ‘homem parentético’ que é capaz de perceber-se fora das organizações ou sistemas em que se insere e refletir sobre seus conceitos, circunstâncias internas e externas, com o particular de se comprometer eticamente com valores funcionais a sua vida social e particular. A atitude parentética é “a capacidade psicológica do indivíduo de separar-se de suas circunstâncias internas e externas” (RAMOS, 1972, p. 244). A partir desse modelo de homem, uma nova teoria da administração pública se orientaria sobre a figura do administrador público, como funcionário estatal, ou do administrador público como um gestor de iniciativas de interesse público. Essa nova teoria representa, de certa forma a continuidade de aspectos que provaram-se funcionais na administração pública tradicional e da nova administração pública, como a responsabilidade do Estado em garantir direitos básicos e a eficiência na gestão do que é público, mas também representa uma ruptura na medida que enfatiza o engajamento compartilhado na ação e inspira o administrador público para um novo sentido em sua ação, que passa a buscar o equilíbrio entre a eficiência dos serviços e a inclusão de uma ampla diversidade de agentes no processo (DENHARDT, DENHARDT, 2003). Na teoria do Novo Serviço Público a abordagem da coprodução encontra embasamento epistemológico e campo fértil para desenvolver-se no sentido de servir à administração pública como possibilidade de ampliar a participação popular na esfera pública política (HABERMAS, 2003) e provocar mudanças sistêmicas. Essa nova concepção de servidor permite extrapolar seu ambiente de ação para além do governo, reconhecendo-se em outras institucionalidades de uma sociedade multicêntrica (RAMOS, 1989).

A participação popular direta na administração do bem-público tem se provado possível em diversos experimentos e pode ocorrer em todos os níveis governamentais, sendo mais evidentes localmente (ROBERTS, 2004). Esse tipo de participação, entretanto, apresenta pontos positivos, negativos e dilemas a destacar. Entre os pontos positivos, Roberts (2004) traz o caráter educativo do processo, que gera um ciclo virtuoso de participação e de

pensamentos sobre o bem-comum; aumento do senso de pertencimento; legitimação das decisões, dando estabilidade ao sistema. Entre os negativos, cita a falsa noção de que o homem comum é bom, tem espírito democrático e deseja o bem comum; a ineficiência, morosidade e o consumo de recursos por parte dos atuais mecanismos de participação direta; a ingenuidade política, uma vez que a participação direta não previne o domínio sobre o processo político por parte de grupos sociais mais poderosos e nem todos costumam ser igualmente qualificados para decidir com propriedade sobre todas as questões; causa conflitos políticos, destrutivos da estabilidade social e não assegura o prevalecimento do bem-público. Os dilemas da participação direta apontados pela autora são a questão do tamanho, dos grupos excluídos ou oprimidos, do risco, da tecnologia e da expertise, do tempo em relação a crises e da garantia do bem comum. Para Roberts (2004) apesar dos pontos negativos e desafios que se colocam ante a participação direta, esta deve ser considerada um ideal a ser alcançado, por representar o protagonismo do cidadão no espaço público e por ser elemento central da democracia.

Ainda com relação à participação, John Alford (2002) resgata estudos sobre o envolvimento dos cidadãos na coprodução do bem público, buscando compreender as motivações envolvidas. As pesquisas trazidas por Alford (2002) indicam que os cidadãos atuam em coprodução em virtude a) de benefícios materiais obtidos a partir da participação; b) da socialização com os demais cidadãos, do senso de comunidade e de interação com instituições envolvidas; e c) pelo senso de satisfação quando da observação de que os resultados desejados foram alcançados (CLARK; WILSON, 1961; WILSON, 1973 *apud* ALFORD, 2002). O autor complementa o rol de motivações adicionando o que chama de “benefícios intrínsecos”, que são fatores como a sensação de auto-governo e o aumento da auto-estima (SCHNEIDER; BOWEN, 1995; LENGNICK-HALL, 1996; *apud* ALFORD 2002), e a coerção para a participação dos cidadãos, que pode se dar por pressão de valores

morais difundidos na sociedade ou por meio de sanções e punições. (AYRES;BRAITHWAITE, 1992; KAGAN;SCHOLZ, 1984; TYLER, 1990; KLEPPER;NAGIN, 1989; *apud* ALFORD 2002).

O conceito do homem parentético de Ramos (1972), a proposta do Novo Serviço Público (DENHARDT; DENHARDT, 2003) e as reflexões sobre participação, dão sustentação a abordagem de coprodução do bem público e a aproximam da proposta de ação em articulação característica das fundações comunitárias. Entretanto, faz-se necessário refletir sobre o contexto sócio político de expressão dessas dinâmicas, em especial a questão da democracia e a interação dos atores na esfera pública.

O conceito de democracia aqui adotado remete a Bobbio (1987, p. 24), para quem a democracia é “o conjunto de regras (primárias ou básicas) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e quais são os procedimentos que devem ser aplicados”. O autor afirma que todo grupo social precisa tomar decisões levando em consideração todos os membros do grupo, mas mesmo as decisões do grupo são feitas por indivíduos. Portanto, para ser aceita como uma decisão coletiva, a decisão surgida no grupo deve balizar-se em regras que orientam a) quem são os indivíduos autorizados a tomar decisões levando em consideração todos os membros de um grupo social e b) quais são os procedimentos a serem usados. Bobbio (1987, p. 24) ressalta que “a democracia é caracterizada por conferir a um grande número de membros do grupo social o poder de convocar as pessoas responsáveis por colaborar na tomada de decisões coletivas”. Para o autor, existem características básicas para um estado democrático: a garantia de liberdades fundamentais; a existência de partidos políticos rivais; eleições periódicas com sufrágio universal; decisões coletivas ou resultados de acordos, ou feitas em base ao princípio da maioria, ou ainda de qualquer forma desde que resultado de debate aberto entre diferentes setores contrários e aliados de uma coalizão na posição de governo (BOBBIO, 1987).

O fato de existir um sistema de representação, para Bobbio (1987), não impede uma participação cidadã ativa, pois deve-se ter em mente que as regras são oriundas de um processo de negociação ao longo da história e frutos de grande debate entre opiniões conflitantes. É nesse espaço de discussão na esfera pública e no conflito entre os diversos pontos de vista sobre o bem comum que se propõe a coprodução como artifício de responsabilização e estratégia para mudanças sistêmicas. Parece também ser nesse espaço que a capacidade de mobilização e articulação das fundações comunitárias pode contribuir para aumentar a participação e ampliar o campo de ação de políticas públicas.

Sobre a interação de atores na esfera pública, Jürgen Habermas (2003) e seu ‘sistema de comportas’ permite uma leitura dessas relações que contribui para a compreensão da participação dos cidadãos no processo democrático. O autor argumenta que as teorias sociológicas são incapazes de responder às vontades que emergem do ‘mundo da vida’ (sociedade civil, cultura política, socialização) e oferecer condições a uma verdadeira democracia. Para ele, “a integração de uma sociedade altamente complexa não se efetua através de um sistema paternalista que ignora o poder comunicativo do público, de cidadãos” (pg. 84). Ainda, o sistema político se divide internamente em domínios de poder administrativo e comunicativo, permanecendo assim aberto ao mundo da vida

pois a formação institucionalizada da opinião e da vontade precisa abastecer-se nos contextos comunicacionais informais da esfera pública, nas associações e na esfera privada. Isso tudo porque o sistema de ação político está embutido em contextos do mundo da vida. (HABERMAS, 2003, p. 84).

Habermas (2003) propõe um modelo em que a circulação do poder político se dá por processos de comunicação e decisão ordenados no eixo centro-periferia, estruturados através de um ‘sistema de comportas’, onde o centro é formado pelos complexos institucionais: administração, judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade (incluindo eleições, concorrência entre partidos, etc). A figura 01 mostra esses elementos e busca

caracterizar graficamente por meio da maior ou menor densidade das bordas de cada um desses complexos institucionais, sua sensibilidade de perceber e tematizar demandas sociais. Dentro do núcleo central está um complexo parlamentar que é mais sensível a perceber e tematizar demandas sociais, embora não possua tanta capacidade de problematizar essas demandas como o complexo administrativo (que se encarrega pela implementação das políticas decorrentes do debate político). Ainda formando o núcleo do sistema político, há uma periferia interna, composta por instituições variadas (universidades, sistemas de seguros, representações de corporações, câmaras, associações beneficentes, fundações).

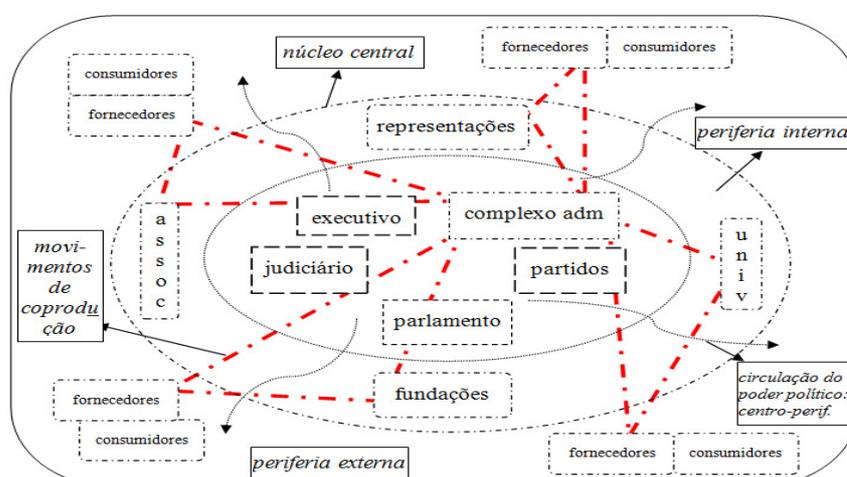


Figura 01: Circulação do poder político em Habermas (2003) e movimentos de coprodução

A periferia externa ao sistema de Habermas se bifurca em consumidores (aqueles que se orientam pelo resultado das políticas decididas no sistema) e fornecedores (aqueles que buscam influenciar a elaboração dessas políticas). Para Habermas (2003) a idéia da democracia repousa no fato de que os processos políticos de formação da opinião e da vontade ocorrem na periferia, e devem ser fundamentais para o desenvolvimento político. Mesmo as decisões impositivas precisam atravessar as ‘comportas’ nesse trâmite da comunicação – do centro para a periferia – para que sejam legitimadas. Assim, a problemática de um poder ilegítimo e elitizado, afastado do poder comunicativo, poderá ser revertida se a periferia, onde ocorre a participação mais ampla, for capaz e tiver razões para perceber

problemas latentes de integração social, identificá-los, tematizá-los e introduzi-los no sistema político, passando pelas comportas do complexo parlamentar. Assume-se aqui que os movimentos em coprodução, que são sensíveis às demandas sociais e estão indicados na figura pelos triângulos vermelhos cujos vértices tocam os fornecedores/consumidores, o complexo administrativo e os atores presentes na periferia interna do sistema proposto por Habermas (2003), são essenciais para que as decisões impositivas contemplem amplamente as demandas do mundo da vida.

Para Habermas (2003), a esfera pública constitui uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento e não tem a ver com as funções ou os conteúdos da comunicação cotidiana, mas sim com o espaço social gerado no agir comunicativo. Agir comunicativamente significa que o ator ajuda a construir com sua interpretação. A esfera pública não tem uma forma específica, mas pode-se empregar algumas “metáforas arquitetônicas”(pg.93) para caracterizar sua infraestrutura. É o que acontece com os termos “foro”, “palco”, “arena” e outros. Porém quanto mais se desliga da presença física e integra a presença virtual de leitores, ouvintes ou espectadores (o que é favorecida pela mídia), mais claramente se percebe a generalização da esfera pública. Ocorre que aos processos de formação de opinião podem ser dissociados da tradução dessa opinião em ação efetiva. Na esfera pública, as manifestações são escolhidas de acordo com temas e tomadas de posição (a favor ou contra). As opiniões são transformadas em opinião pública através da maneira como se apresentam e de sua popularidade, sendo que a opinião pública não é um agregado de opiniões individuais, mas uma idéia que ganha força pela sua aceitação e divulgação. Segundo o autor, a opinião pública constitui “(...) uma grandeza empírica, na medida em que ela se mede por qualidades procedimentais de seu processo de criação. Vista pelo lado normativo, ela fundamenta uma medida para a legitimidade da influência exercida por opiniões públicas sobre o sistema político.” (HABERMAS, 2003, pg. 94) Na esfera pública luta-se pela

influência, não só influência política, mas também pelo prestígio de pessoas e especialistas, e/ou ainda de indivíduos capazes de convencer a sociedade da força de uma opinião. “O público dos sujeitos privados tem que ser convencido através de contribuições compreensíveis e interessantes sobre temas que eles sentem como relevantes.” (HABERMAS, 2003, pg.96).

O autor reconhece que na esfera pública há uma margem muito limitada para as formas não institucionalizadas de movimentos e expressão da política, ressaltando então o papel da mídia e também do direito. Aqui, entretanto, enfoca-se o fato de que as vontades e dos processos políticos ocorrem na periferia, no contato com o ‘mundo da vida’, e de que a esfera pública se baseia na sociedade civil, composta por movimentos, organizações e associações que captam os problemas sociais que ressoam nas esferas privadas e institucionalizam os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral.

A aproximação dos consumidores/fornecedores com o núcleo central do poder político na proposta da coprodução do bem público permite, portanto, uma maior participação no ato comunicacional. Ao considerar as organizações da sociedade civil como agentes de mobilização da participação cidadã, colhendo desses movimentos os elementos necessários a compor políticas públicas mais participativas, descentralizadas, transparentes e mais capazes de produzir mudanças sistêmicas que promovam o bem público, desenha-se uma administração pública na qual cidadãos e administradores assumem novas funções, como o cidadão voluntário coprodutor na sociedade civil, e o cidadão como co-aprendiz em um processo de aprendizagem social, que leva a novas soluções, geradas através de colaboração entre cidadãos, oficiais públicos e empregados, em que o governo é facilitador do processo de aprendizagem (ROBERTS, 2004).

A partir do exposto, observa-se que a abordagem da coprodução encontra espaço quando se fazem presentes elementos como o compartilhamento de papéis entre agentes

públicos governamentais e demais cidadãos (WHITAKER, 1980; BRUDNEY;ENGLAND, 1983; BOYLE;HARRIS, 2009; MARSCHALL, 2004), circunstância facilitada, de acordo com Denhardt e Denhardt (2003), quando na administração pública existe a valorização da noção de serviço público, uma noção que se conquista a partir da possibilidade do administrador público de perceber-se fora das organizações e sistemas em que está inserido, de refletir seus conceitos e perceber-se como indivíduo com compromisso ético em relação valores funcionais a sua vida social e particular (RAMOS, 1972). Além disso, são elementos importantes na abordagem da coprodução o contexto democrático que constitui arranjos institucionais mais favoráveis a participação interessada e voluntária voltadas ao bem comum (BOBBIO, 1987; BRUDNEY;ENGLAND, 1983; ALFORD, 2002; ROBERTS, 2004). Com a leitura de HABERMAS (2003) sobre os processos comunicacionais na esfera pública, observa-se ainda que no espaço público existe uma margem muito limitada para formas não institucionalizadas de movimentos e expressão política. Segundo o HABERMAS (2003) o cidadão estaria numa periferia externa ao sistema, e aqui sugere-se que organizações como as fundações comunitárias, que encontram-se numa periferia interna no esquema descrito por esse autor – e portanto mais próximas dos centros de decisão –, podem representar “pontes” de comunicação dentro do sistema de circulação do poder político, atuando de forma a facilitar coordenação política e coordenação da burocracia pública, apontados por Salm e Menegasso (2006) como elementos fundamentais em processos de coprodução.

Considerando essa reflexão, uma análise sobre a promoção da coprodução do bem público por parte das fundações comunitárias deverá verificar nos casos selecionados a existência de compartilhamento de papéis, o envolvimento de atores, os arranjos institucionais e a questão da coordenação política e da burocracia pública, observando e discutindo a maneira pela qual se desenvolvem os casos a partir da legitimidade, capacidade de articulação e de execução dessas fundações.

3. Fundações comunitárias no Brasil

3.1. Características do setor das fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil

O setor das fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil foi fortemente influenciado pela Igreja Católica do período colonial, no século XVI, até o final do século XX, quando essa influência, diminuiu dados os novos arranjos na sociedade brasileira. Estado e Igreja Católica estiveram próximos durante a maior parte da história do país, com a Igreja se responsabilizando por praticamente todo o serviço de assistência nos primeiros quatro séculos de história do Brasil. No século XIX, a relação entre Estado e Igreja começou a ser enfraquecida, com o Estado intervindo mais na assistência ao cidadão. Com a Proclamação da República, em 1889, e a primeira Constituição Republicana, em 1891, estabeleceu-se a laicidade do Estado e a ampliação de sua ação na promoção do bem estar social. Entretanto, a Igreja Católica continuou sendo um importante provedor de assistência social enquanto que praticamente inexistia a sociedade civil organizada, a parte alguns poucos movimentos sociais e políticos (LANDIM, 1993).

A partir de 1930, com a “Era Vargas”, houve aumento do controle do Estado sobre a economia, evidenciado pela criação de empresas públicas para atuação em áreas estratégicas como mineração e produção de energia. O Estado se reaproximou da Igreja Católica no que diz respeito à oferta de serviços sociais. Segundo Landim (1993), as políticas do Presidente Vargas na área social eram paternalistas e “foram desenhadas, por um lado, para oferecer seguridade social universal, mas por outro para regular e controlar os sindicatos”(pg. 4).

A Igreja obteve espaço e incentivos através de isenção de impostos em suas atividades sociais, realizadas em hospitais de caridade, escolas e organizações de assistência social. O Estado criou os primeiros sistemas legais de reconhecimento de certas atividades de caráter

público oferecidos por organizações privadas sem fins lucrativos, a Declaração de Utilidade Pública (Lei n.º 91 de 28/08/1935). Entretanto, outras atividades associativas continuavam ignoradas e movimentos sociais que surgiram contra o poder do governo ditatorial da época do Estado Novo eram sufocadas pelo regime (LANDIM, 1993).

Nas décadas de 1960 e 1970, a sociedade civil brasileira concentrou suas atividades em movimentos contrários ao regime militar iniciado em 1964. As instituições religiosas continuaram a oferecer serviços nas áreas de saúde, educação e assistência, agora não mais somente as Católicas, mas também instituições originadas em outras confissões religiosas como Batistas, Luteranos, Espíritas e Pentecostais. Com o fim do regime militar, a elaboração e aprovação de uma nova Constituição, em 1988, e eleições diretas, em 1989, as organizações da sociedade civil se viram em um contexto mais favorável para sua expressão.

A partir de 1990, mais fortemente a partir de 1995, o setor das fundações e associações sem fins lucrativos apresentou um substancial crescimento (IBGE 2008). Nesse período, entrou em vigor o plano de Reforma do Estado, que em síntese significou a saída do poder público da operação direta em áreas de produção econômica estratégicas como mineração, eletricidade e telecomunicações e uma ação do Estado mais efetiva na regulação e controle sobre operadores privados nesses setores (BRESSER, 1995; REZENDE, 1996; SILVA, 2000). Nesse sentido, Fernando Henrique Cardoso, então Presidente da República, afirma que se tratou de uma

reconstrução do Estado para ser capaz de, respeitadas as limitações do mercado, atender com não menor devoção aos anseios de solidariedade e de novas formas de atuação. Nunca, porém, de destruição ou de minimização do Estado e da ação dos Governos (...) a ação pública é mais ampla e mais eficaz, nas novas condições da sociedade, do que a ação estatal. (CARDOSO, 1998, pg. 07).

O governo federal, à época, empenhou esforços numa mudança do paradigma fortalecido na era Vargas – período entre 1930 a 1945 – e que trazia em seu bojo o Estado provedor de direitos, para outro no qual são apontadas também as responsabilidades e deveres

de cada cidadão, na busca de quebrar expectativas de um Estado provedor e uma cidadania passiva que recebe, que reivindica, mas que não se envolve na construção de políticas e serviços que garantam direitos (BRESSER, 1995; CARDOSO, 1998). Houve no Brasil um aumento na participação das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos na oferta de serviços públicos – uma tendência global, como salientou Helmut Anheier (2004, p.3):

Instituições como o Banco Mundial, as Nações Unidas e a União Européia, em parceria com doadores bilaterais e muitos países em desenvolvimento estão em busca de um equilíbrio entre abordagens para o desenvolvimento lideradas pelo Estado e outras lideradas pelo mercado, e estão alocando mais responsabilidades para ONGs.

Desses desenvolvimentos, conclui-se que a Reforma do Estado produziu impactos no setor das fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil, influenciando determinantemente em sua configuração. Entretanto, a maior participação das fundações e associações sem fins lucrativos pode não ter representado uma co-responsabilização, ou uma maior participação cidadã ou ainda uma complementaridade de esforços de diversos atores da sociedade civil na produção do bem público. Para autores como Paoli (2002), essa nova relação entre as organizações sem fins lucrativos e o Estado acabou por assumir características de *outsourcing*, ou de transmissão do que é dever do Estado à responsabilidade de uma organização terceira por meio de contrato.

Para Milani (2008), a discussão sobre a ação pública e a participação social estão relacionadas ao tema da reforma do Estado. Sobre os modelos de reforma, o autor afirma que um primeiro modelo banalizou a questão da participação como um “ingrediente fundamental na prestação mais eficiente de bens públicos, inclusive e sobretudo no âmbito local”(MILANI, 2008, p. 557). Essa ênfase levou à crença de que a participação seria a resposta à crise do bem-estar e à necessidade de reavaliar as relações do governo com a sociedade para promoção do desenvolvimento local, no sentido de dividir responsabilidades nas duas esferas, principalmente quando da execução/entrega do serviço público. Entretanto,

o autor aponta outro modelo que busca redefinir o próprio conceito de público, no qual a participação não é somente uma maneira de lidar com a crise do bem-estar social no aspecto econômico, mas sim colocar em debate o próprio processo de tomada de decisão política. Ao discutir a questão da reforma democrática do Estado e de sua administração pública, o autor problematiza a democratização das políticas públicas via participação da sociedade quando existe pouca “infra-estrutura cívica e cidadã” (MILANI, 2008, p.557). Daí decorre a necessidade de se construir espaços de participação, para que floresça uma democracia deliberativa, onde ganha força a idéia do público não-estatal e se deslocam papéis para a sociedade civil.

Milani afirma que o governo deve continuar tendo um papel central, mas é um papel menor no sistema de governança, em que ocorre distribuição do poder de decisão entre diversos atores, há intensa negociação e definição de regras para o processo de tomada de decisão e “cria-se a necessidade de descentralizar as decisões e os recursos; a participação é central, mas a capacidade de participação dos atores é diferenciada” (MILANI, 2008, p.558). Do ponto de vista analítico, Milani afirma que a participação dos cidadãos e organizações da sociedade civil na formulação de políticas públicas se dá em três níveis: o de controle da qualidade dos serviços recebidos, a faculdade de apontar as prioridades de ação das políticas e, por último, a tarefa de politizar as relações sociais, deliberando as ações futuras de maneira a conciliar as diversas demandas locais. Para Milani, a participação social significa uma resignificação do conceito de público, e que a ação pública local através da articulação de redes de política pública precisa de segurança institucional que deve ser proporcionada pelo governo com recursos orçamentários e meios políticos.

Na primeira década do século XXI, o governo federal que assumiu o país a partir de 2003 ampliou o trabalho em conjunto com fundações e associações sem fins lucrativos, porém incorporando os serviços dessas organizações a programas controlados pelo próprio governo.

São exemplos dessa abordagem os casos de cursos de formação de jovens para o mercado de trabalho, que há muitos anos são oferecidos por fundações e associações sem fins lucrativos. As organizações puderam contar com recursos federais para financiar esses programas, abrindo mão de certa autonomia no desenho de suas ações para operar os chamados “Consórcios Sociais da Juventude”⁹. No caso de atividades no contraturno escolar, oferecidas tradicionalmente por associações de moradores, conselhos comunitários e outras organizações da sociedade civil, essas também puderam acessar recursos do governo federal para aplicar o chamado “Programa Segundo Tempo”¹⁰. Essa parceria que passa por apoio financeiro com a contrapartida de aplicar diretrizes operacionais desenhadas em âmbito federal facilitam o trabalho das fundações e associações sem fins lucrativos no que diz respeito essencialmente ao financiamento de suas atividades. Entretanto pode-se argumentar que, ao assumir o papel de operador de políticas governamentais, existe o risco de que essas organizações sejam enfraquecidas em sua capacidade de mobilização social, de sustentabilidade, como defende Armani (2008), a partir de um posicionamento político que faça sentido no contexto local onde se estabeleceram.

As fundações e associações sem fins lucrativos, entretanto, continuam operando por todo o país, oferecendo serviços em áreas como educação, saúde, cultura, esporte, justiça e assistência social, pesquisa e proteção ambiental. Os últimos dados disponíveis são de 2005 (IBGE 2008) e mostram que o número total de organizações oficialmente registradas chega a pouco mais de 338 mil. Apesar do grande número de organizações no país (cerca de uma para cada 550 habitantes¹¹), o estudo do IBGE (2008) mostra que elas são, em sua maioria, pequenas, com idade média de 12 anos e dirigidas por voluntários ou trabalhadores informais.

⁹ Mais informações em: http://www.mte.gov.br/politicas_juventude/projovem_cons_apresentacao.asp. Acesso em: 10 Jul. 2011.

¹⁰ Detalhes em: <http://portal.esporte.gov.br/snee/segundotempo/default.jsp>. Acesso em: 10 Jul. 2011.

¹¹ Dividindo-se a população brasileira de acordo com o Censo 2010 do IBGE – cerca de 190 milhões de habitantes (<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>) – pelo número de organizações identificadas no estudo FASFIL (IBGE 2008), 338.126 instituições.

Quase 91% das organizações tem menos do que 5 empregados, sendo que 79,5% não possui nenhum funcionário contratado. Mesmo assim, são responsáveis pela contratação de 1,7 milhão de pessoas (que estão concentradas principalmente nas organizações atuando em educação, em especial educação superior, e em hospitais) e pagaram cerca de R\$ 24,3 bilhões em salários no ano de 2005. No que concerne a sua distribuição pelo território, 42,4% das fundações e associações sem fins lucrativos estão estabelecidas na região sudeste do Brasil, que também conta com 42,6% da população do país (IBGE, 2008).

O estudo do IBGE (2008) se resume a descrever a estrutura e a distribuição das fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil, não se ocupando das fontes de financiamento dessas organizações. O trabalho mais relevante sobre esse tema foi realizado no final dos anos 1990 por Landim (1999), no âmbito do *Comparative Non-profit Sector Project* da *John Hopkins Center for Civil Society Studies*. Landim cruzou dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do governo federal e seus subsistemas para estimar os recursos de origem pública, dados de uma pesquisa nacional conduzida pelo IBOPE para estimar as doações de indivíduos e a análise das declarações de imposto de renda de empresas para estimar as doações corporativas e das fundações e associações sem fins lucrativos para identificar a origem de outras receitas (LANDIM, 1999a). A pesquisadora constatou que cerca de 14,5% dos recursos que financiam as atividades das fundações e associações sem fins lucrativos são provenientes de apoio do governo, portanto, recursos públicos; 17,2% são fruto de doações e contribuições de indivíduos e empresas e 68,3% são recursos oriundos de taxas cobradas pela prestação de serviços ou remuneração por venda de produtos, o que pode-se atribuir ao fato de muitas fundações e associações sem fins lucrativos atuarem nas áreas de educação e saúde, cujos serviços podem envolver o pagamento de taxas (LANDIM, 1999).

É importante salientar que embora ofereça uma boa referência, o estudo de Landim precisa atualização para permitir uma compreensão mais apurada do financiamento das fundações e associações sem fins lucrativos. Um indicador dessa necessidade de atualização é a análise sobre os números informados pelas fundações e associações sem fins lucrativos que fazem parte do Portal Transparência¹². Embora a amostra de 45 organizações cadastradas no portal no final do ano de 2010 não seja metodologicamente apropriada ao confronto com os achados da pesquisa de Landim (1999), verifica-se grande variação no perfil do financiamento. Esse conjunto de organizações, porém, retrata bem a realidade de fundações e associações sem fins lucrativos na região da Grande Florianópolis, de onde parte o estudo de caso dessa dissertação. Os dados de 2009 inseridos no sistema mostram que 20 (44%) das 45 instituições têm no governo sua principal fonte de recursos, com aportes que variam entre 34 a 91% do total de recursos mobilizados por elas naquele ano. Os governos municipais são responsáveis pelo principal aporte em 14 dessas 20 instituições. As empresas aparecem como a segunda maior fonte de financiamento das fundações e associações sem fins lucrativos cadastradas, respondendo pelo aporte da maior parte dos recursos em 20% das instituições cadastradas (entre 44 e 99% dos recursos mobilizados). Já a doação diretamente à organização por parte de indivíduos (à parte as obtidas por ocasião de campanhas e eventos de mobilização de recursos) é a principal fonte de recursos para somente 04 organizações (9%). Para 18 (40%) delas, a doação de indivíduos representa mais de 10% do total de recursos mobilizados. Somente 07 (15,5%) das instituições apresentaram aportes de organismos internacionais acima da casa dos 10% do total de recursos mobilizados no ano de 2009. Dentre essas, somente em 02 (4,5%) casos o aporte representou mais de 50% do total mobilizado.

¹² O www.portaltransparencia.org.br é uma iniciativa do ICom – Instituto Comunitário Grande Florianópolis, em parceria com diversas organizações, entre elas o Conselho Regional de Contabilidade de Santa Catarina, o Ministério Público de Santa Catarina, fundações e institutos locais e a Ordem dos Advogados do Brasil/SC, com apoio financeiro do Instituto C&A. Consiste numa plataforma online para pesquisa livre, onde fundações e associações sem fins lucrativos podem disponibilizar informações sobre sua identidade, os resultados de suas ações, a sua gestão e as parcerias que estabelecem, facilitando sua comunicação com a comunidade.

No que concerne ao registro legal das fundações e associações sem fins lucrativos brasileiras, é seguida a orientação do Código Civil (BRASIL, 2002). O código distingue esse tipo de organização privada e sem fins lucrativos entre fundações e associações, sendo que as primeiras são constituídas a partir da designação de bens livres por meio de escritura pública ou testamento, por parte de um instituidor pessoa física ou jurídica, que especificará os fins a que os bens se destinarão e até a maneira como serão administrados, se assim desejar. O Código Civil especifica que uma fundação somente pode ser constituída para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência¹³, mas não distingue as fundações pela maneira como seus recursos são investidos – se diretamente na operação de projetos ou oferecimento de serviços ou indiretamente através do financiamento de outras organizações que então servem à finalidade da fundação – nem pela origem ou característica do instituidor, se pessoa física, se uma família, se uma empresa ou mesmo o Estado. A legislação não é clara quanto ao valor do bem designado para a constituição de uma fundação, ficando a critério do Ministério Público do Estado sede da instituição, que é o órgão competente para velar pela correção na administração das fundações, declarar a suficiência ou não do valor para levar a cabo a finalidade pretendida pelo instituidor.

As associações, por sua vez, constituem-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. São oficializadas a partir do registro de seu estatuto social (que descreve sua finalidade como organização, sua governança e outros princípios de administração) no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas e no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da Receita Federal. A associação deve obter Cadastro de Contribuintes Mobiliários (CCM) e o Alvará de Localização e Funcionamento junto à Prefeitura do município em que está estabelecida e regularizar-se junto ao Ministério do Trabalho

¹³ A Lei Federal nº 10.406 de 10 de Janeiro de 2002 instituiu o Novo Código Civil Brasileiro. O texto completo está disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm (Acesso em: 11 Jul. 2011). As normas para instituição e as finalidades de uma fundação encontram-se no Livro I, Título II, Capítulo III, Artigo 62.

apresentado documentos e informações anuais exigidos pela agência, mesmo que não tenha empregados¹⁴. Podem ser regularizados como associações os clubes, grupos de pesquisa, ligas ou qualquer outro grupo de pessoas que deseja criar uma instituição formal com uma finalidade não-econômica.

O Código Civil não distingue associações cuja missão volta-se ao interesse e bem público daquelas que servem aos interesses não econômicos exclusivamente de seus associados. Para fazer essa distinção, existe desde 1935 uma legislação que permite aos governos municipais, estaduais e federal reconhecer as associações (e também fundações) com o título de organizações de “Utilidade Pública”¹⁵. Na prática, os municípios, estados e o parlamento federal elaboram leis que dispõem sobre a concessão do título, especificando algumas exigências para comprovação do caráter de interesse público da organização requerente. A organização procura um representante do poder legislativo de uma das três instâncias, demonstrando dar conta das exigências dispostas em lei. Esse representante prepara um processo solicitando ao poder legislativo da instância em questão a elaboração de nova lei que concede o título para que, após aprovação do legislativo, seja sancionada e promulgada pelo executivo. Com o reconhecimento, a organização deve prestar contas periodicamente ao corpo legislativo que a concedeu o título, sob pena de perdê-lo. Em algumas leis municipais e estaduais, somente as organizações com o título podem receber recursos públicos através de subvenções sociais. Em geral, não são concedidos benefícios fiscais à organização reconhecida como de “Utilidade Pública”, em nenhuma das instâncias municipal, estadual ou federal.

Em 1999, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 9.790 (BRASIL, 1999), que busca destacar as associações e fundações como reconhecimento de seu caráter de interesse público. Embora sem invalidar a lei de Utilidade Pública, a nova legislação estabeleceu o status de

¹⁴ Fonte: www.abong.org.br, seção “FAQ”. Acesso em: 23 Dez. 2010.

¹⁵ Lei Federal nº 91, de 28 de Agosto de 1935

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e passou a atribuição de identificar e reconhecer o interesse público das organizações para o executivo, por meio do Ministério da Justiça. O trâmite tem caráter mais técnico e menos político, na medida em que a organização requerente não necessita dar entrada no processo por meio de um representante do poder legislativo¹⁶. A organização deve apresentar as exigências legais no texto de seu estatuto social e apresentar os documentos comprobatórios de sua existência, atividade e devida aplicação de recursos. A organização deve prestar contas ao Ministério da Justiça anualmente, tendo suas informações divulgadas a público através do site do Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública¹⁷. A uma OSCIP não se concede benefícios fiscais, mas a possibilidade de estabelecer parcerias com o poder público para execução de serviços de interesse público. Ainda, doações realizadas – por empresas que declaram imposto de renda em base ao lucro real – a OSCIPs podem ser totalmente deduzidas como despesa operacional, até o limite de 2% do lucro operacional da empresa doadora¹⁸.

A lei que instituiu o reconhecimento das fundações e associações sem fins lucrativos como OSCIP é fruto de um processo de redefinição das relações entre Estado e sociedade no Brasil, no âmbito da redemocratização do país nas últimas décadas, oferecendo bases para essa nova relação com o Estado por meio dos “termos de parceria” com características diferentes do modelo “convênio”, amplamente utilizado. O convênio surgiu originalmente para regular relações entre instituições públicas (ABONG; AFINCO, 2003). Esse tipo de formalização independe de licitação e quando aplicado nas relações entre uma instituição

¹⁶ É digno de nota que ambos os reconhecimentos de “Utilidade Pública” e de OSCIP solicitam dos estatutos sociais das organizações requerentes que expressem o caráter de interesse público em suas finalidades. Talvez a principal diferença entre eles é que, para que seja uma organização de “Utilidade Pública” a instituição não pode remunerar direta ou indiretamente seus diretores e conselheiros, enquanto a lei da OSCIP não faz essa exigência (Lei Federal nº 91, de 28 de Agosto de 1935 e Lei Federal nº 9.790 de 23 de Março de 1999. Disponíveis em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 23 Dez. 2010).

¹⁷ Disponível em <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJAFE5E30DPTBRIE.htm>. Acesso em: 23 Dez. 2010.

¹⁸ Regulamento do Imposto de Renda - Dec nº 3000, de 26/03/99, Lei nº 9.249, 26/12/95 e Instrução Normativa SRF nº 11, 21/02/96, Instrução Normativa 87, de 31.12.1996 e Medida Provisória 2158-35, de 24/08/2001.

pública e uma instituição privada sem fins lucrativos, os conveniados devem ter objetivos institucionais comuns e a instituição privada passa a operar uma política pública de acordo com as regras de execução e prestação de contas de uma agência do Estado, o que implica em uma série de restrições na utilização dos recursos, em especial às despesas de custeio (aluguel, salários, telefone, impostos). Nos convênios, os controles de prestação de contas aplicados levam a uma maior preocupação no processo de aplicação dos recursos e nos objetivos contratuais em detrimento dos resultados sociais obtidos (ABONG; AFINCO, 2003).

Os termos de parceria foram criados com a Lei nº 9.790/99 especificamente para regular as relações entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos reconhecidas como de interesse público (OSCIP). Os termos destinam-se à formação de vínculo de cooperação entre uma OSCIP e o poder público para fomento e execução de atividades de interesse público e a legislação prevê expressamente a obrigatoriedade de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas de atuação existentes que correspondem ao tipo de cooperação estabelecido, nos respectivos níveis de governo, antes da celebração do termo de parceria. Cabe ao Conselho, também, fiscalizar o cumprimento do termo de parceria durante a sua vigência (ABONG; AFINCO, 2003). O poder público tem a faculdade de escolher a OSCIP que celebrará o termo de parceria por meio da publicação de editais de concursos de projetos para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria. Diferente dos convênios, o compromisso firmado no termo de parceria e o modelo de prestação de contas por ele adotado exige que a OSCIP comprove tanto a correta aplicação dos recursos repassados quanto a efetiva execução do objeto do termo de parceria, com ênfase nos resultados obtidos a partir das atividades realizadas (ABONG; AFINCO, 2003). Assim, a nova legislação lançou as bases para uma relação entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos em que o primeiro reconhece a segunda não como um seu “braço” ou simples executora de suas funções, mas como uma força

independente que aporta expertise e meios para melhorar e ampliar a entrega de serviços de interesse público, embora na prática, em muitos casos, conforme apontam autores como Paoli (2002), a relação do Estado com as fundações e associações sem fins lucrativos assumiu características opostas a essa intenção de independência e complementaridade.

É possível afirmar que esse contexto legal e o aumento no número das fundações e associações sem fins lucrativos evidencia certa maturidade no desenvolvimento desse setor no Brasil. Entretanto, a fragilidade da maioria das instituições evidencia uma série de desafios internos ao próprio conjunto de organizações, como o amadorismo, o paternalismo e a fragmentação. Outros desafios se põem no contexto do seu relacionamento com demais atores como o Estado e empresas (dificuldade de comunicação, uso das organizações da sociedade civil para fins políticos e econômicos alheios a missão para a qual são constituídas). Para lidar com esses desafios, se fazem presente organizações de suporte, que aportam determinados valores e visão do setor como um todo e oferecem apoio para que as fundações e associações sem fins lucrativos possam descobrir estratégias adequadas para lidar com os desafios que se lhes apresentam, e possam atuar mais eficientemente na busca de sua missão (BROWN; KALEGAONKAR, 2002).

Pelas características de pluralidade na governança e capacidade de convocar diversos atores locais, as fundações comunitárias podem servir como organizações de suporte, encontrando no contexto brasileiro campo fértil para a execução dessa função. Entretanto, é importante perceber que as fundações comunitárias são organizações voltadas ao desenvolvimento comunitário, o que não é sinônimo de estar a serviço das fundações e associações sem fins lucrativos, apesar de que apoiá-las, em determinadas circunstâncias, pode ser uma necessidade para que essas comunidades se desenvolvam.

3.2. As fundações comunitárias no Brasil

O desenvolvimento das iniciativas inspiradas no conceito das fundações comunitárias no Brasil ocorreu pouco depois de um período de forte apoio de grandes fundações internacionais a esse tipo de movimento, no começo dos anos 1990, em várias partes do mundo. Nos países do leste Europeu, no México e na África do Sul, por exemplo, fundações como *Charles Stewart Mott Foundation* (www.mott.org), *W. K. Kellogg Foundation* (www.wkff.org), *Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe* (www.ceetrust.org), *USAID/Counterpart International* (www.couterpart.org), Fundação Inter-Americana (www.iaf.gov) e Fundação Ford (www.fordfound.org) fizeram investimentos através de *challenge-grants*¹⁹ ou doações para cobrir despesas operacionais, por acreditarem no potencial do conceito para o fortalecimento da sociedade civil (PISANKANEVA, 2007). Já no início dos anos 2000, essas organizações internacionais, em especial a Fundação Inter-Americana, a *W. K. Kellogg Foundation* e o *Global Fund for Community Foundations*²⁰ tiveram papel essencial no surgimento das fundações comunitárias no Brasil.

A realidade sócio-econômica e legal brasileira não impede o estabelecimento de organizações dotadas das características definidoras do conceito de fundação comunitária difundidas e expressas por organizações de suporte do desenvolvimento dessas instituições, como o *Global Fund for Community Foundations* (detalhadas capítulo 1). No que concerne ao contexto legal, é importante que se façam considerações.

Como mencionado na seção anterior, não há no Código Civil Brasileiro maiores especificações quanto ao tipo de fundação, no que se refere à operação, ou mesmo quanto à

¹⁹ Recursos financeiros a serem disponibilizados mediante contrapartida financeira mobilizada localmente, no mesmo valor ou em proporção estipulada pelas partes.

²⁰ O *Global Fund for Community Foundation* surgiu em 2006 como um projeto piloto de três anos, iniciativa conjunta do Banco Mundial, *Ford Foundation*, *C.S. Mott Foundation* e da WINGS, como um mecanismo para apoiar o desenvolvimento de fundações comunitárias em países em desenvolvimento ou em transição. Em 2009, estabeleceu-se como uma organização independente e tem apoiado fundações comunitárias em mais de 40 países.

natureza e ao perfil do instituidor. Portanto, não existe distinção ou enquadramento legal diferenciado entre o que seria uma fundação comunitária e outra fundação (privada ou pública) como o que se observa em outros países, como os Estados Unidos, que inclusive atribui diferentes regimes fiscais a diferentes fundações (IRS, 2009). O que é claro na lei brasileira é que, para a instituição de uma organização como “fundação”, é necessária uma dotação de patrimônio.

Entretanto, as organizações brasileiras que se reconhecem como parte do movimento das fundações comunitárias não surgiram a partir de uma dotação de patrimônio, mas sim pela motivação de pessoas que, para formalizar sua intenção, as constituíram como “associação” (SILVA, 2009). A denominação, neutra legalmente, de “instituto” permite que essas associações, ao constituir fundos patrimoniais considerados pelo Ministério Público como suficientes para sua sustentabilidade e para levar a cabo sua missão poderão constituir-se como fundação, sem necessariamente trocar sua denominação. Então, as organizações brasileiras que aqui chamamos “fundações comunitárias” não são fundações no sentido legal. Elas são todas associações e possuem diferentes estratégias quanto a tornarem-se ou não fundações.

Por serem associações e não estarem sob a supervisão do Ministério Público, as organizações brasileiras que se reconhecem como parte do movimento das fundações comunitárias buscam as titulações previstas em lei que lhes permitem esclarecer à comunidade onde atuam o seu caráter de interesse público (SILVA, 2009), prestando contas periodicamente ao Ministério da Justiça e aos órgãos legislativos que lhes reconheceram legalmente como organização de utilidade pública, além de buscar auditoria fiscal independente.

A primeira organização que se reconheceu como fundação comunitária no Brasil foi o Instituto Rio, que surgiu no final da década de 1990, no Rio de Janeiro. Em São Paulo, uma

experiência liderada pelo Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS) deu origem a organizações de investimento social comunitário, que foram relatadas em 2003 ao *Global Fund for Community Foundations* como um passo anterior ao que poderia ser o desenvolvimento de fundações comunitárias no contexto brasileiro (SACKS, 2003). Já na década seguinte, foi fundado, em Florianópolis, o Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom), orientando-se pelas características definidas no âmbito do que aqui chamamos de movimento mundial de fundações comunitárias. No Maranhão, foi fundado em 2008 o Instituto Baixada Maranhense e em outros estados a ideia de fundação comunitária passou a ser discutida.

O Instituto Rio foi legalmente estabelecido em 2000, como fruto de quase cinco anos de estudos anteriores realizados por um grupo de ativistas, técnicos e estudiosos do terceiro setor, com o apoio do Instituto Synergos, Fundação Ford, Fundação Avina e da Fundação Inter-Americana. O Instituto serve ao território que compreende os bairros da Zona Oeste do Rio de Janeiro. Procura apoiar doadores interessados em contribuir para o desenvolvimento da região através a) da formação de fundos pelos quais os investidores podem apoiar as causas que lhes são de interesse, dentre aquelas necessárias ao desenvolvimento do território; b) da doação ao fundo permanente já estabelecido pelo Instituto, aumentando o capital investido financeiramente e gerando mais recursos para investimentos sociais; ou c) financiando iniciativas da organização voltadas ao desenvolvimento institucional das organizações do território. Às organizações da sociedade civil localizadas na Zona Oeste do Rio de Janeiro, o Instituto Rio oferece doações para o financiamento de projetos ou infraestrutura e cursos de formação técnica.

Em sua fase inicial, o Instituto Rio recebeu suporte financeiro de fundações internacionais, especialmente da Fundação Inter-Americana (US\$ 168.200, em 2002, e US\$ 115.816, em 2006, entre recursos para treinamento, assistência técnica, pagamento de pessoal,

custos administrativos, publicações e para repassar como doação a outras associações sem fins lucrativos) (INSTITUTO RIO, 2007). Atualmente, a organização possui dois funcionários, sendo um auxiliar administrativo e um diretor executivo. Para levar a cabo suas atividades, o Instituto conta com consultorias e parcerias, procurando manter baixos seus custos administrativos.

Em 2005, o Instituto Rio recebeu doação de R\$ 1,5 milhão de um de seus conselheiros, o que representou um marco na história da organização. Esse investidor era um empreendedor envolvido nas suas atividades e compreendeu que o estabelecimento de um fundo permanente era crucial para a independência do Instituto, de modo a garantir recursos que pudessem ser investidos na comunidade, assim como inspirar outros potenciais investidores sociais a fazer sua contribuição (SACKS, 2008).

O fundo permanente paga 5% dos recursos gerados pelo gerenciamento do patrimônio como taxa de administração ao Instituto Rio, cobrindo assim os custos administrativos do Instituto (SACKS, 2008). A existência do fundo permanente tem permitido à organização aumentar substancialmente as doações que faz às fundações e associações sem fins lucrativos da Zona Oeste do Rio de Janeiro. Antes dele, o Instituto Rio doava uma média de R\$ 33 mil (R\$ 21.189,00, em 2003; R\$ 34.120,00, em 2004; e R\$ 44.844,00, em 2005) (INSTITUTO RIO, 2008). Em 2006, o valor doado para as associações sem fins lucrativos aumentou para R\$ 144.750,00, incrementado com contribuições de outros doadores. Em 2009, o Instituto Rio já contava com quase R\$ 4 milhões em fundos permanentes e havia apoiado 152 projetos ao longo de seus nove anos de existência, doando quase R\$ 1,1 milhão e beneficiando mais de 40 mil pessoas na Zona Oeste do Rio de Janeiro (INSTITUTO RIO, 2009).

No mesmo período em que o Instituto Rio iniciava suas atividades no Rio de Janeiro, outra experiência envolvendo filantropia comunitária ocorria no Estado de São Paulo. Entre 1999 e 2000, o IDIS iniciou o Programa DOAR (Programa de Apoio ao Desenvolvimento do

Investimento Social na Comunidade), com objetivo de fomentar organizações comunitárias. Na época de sua formação, essas organizações foram consideradas pelo IDIS como um modelo intermediário com potencial de dar origem a fundações comunitárias.

O IDIS estabeleceu-se em 1999, com a missão de “promover e estruturar o investimento social privado, como um instrumento de desenvolvimento de uma sociedade mais justa e sustentável” (IDIS, 2009). Suas atividades se concentram em duas áreas: a) proporciona suporte técnico e informação a investidores sociais e institutos, fundações e empresas que investem na área social; e b) cria iniciativas locais que podem aumentar o impacto social de investimentos sociais. Para estabelecer-se, o IDIS obteve um investimento total de US\$ 890 mil da Fundação W. K. Kellogg, utilizados para cobrir despesas administrativas. A estratégia de investimento previu que o Instituto, gradualmente, geraria receitas a partir de outras fontes, reduzindo a participação desse investimento inicial em seu orçamento. O Instituto alcançou sua sustentabilidade financeira com um *mix* de receitas de doações (28%) e prestação de serviços para investidores sociais e outros institutos, fundações e empresas que fazem investimento social (70%) (IDIS 2009).

O Programa DOAR é uma iniciativa voltada à promoção do investimento social comunitário, ocorrida originalmente no estado de São Paulo. O programa estimulou a criação de instituições chamadas Organizações de Filantropia e de Investimento Social Comunitário (OFISCs), nas cidades de Botucatu, Guarulhos, Limeira, Penápolis, Santa Bárbara D’Oeste e São José dos Campos, financiadas inicialmente por empresas locais. Essas instituições reúnem empresas, governo local e organizações da sociedade civil para lidar com problemas da comunidade utilizando recursos presentes na própria região, sejam eles habilidades e talentos da população, agências e serviços do poder público, *expertise* e espaços de associações sem fins lucrativos locais, além de recursos financeiros das empresas locais.

A ideia original do IDIS, reportada ao *WINGS-CF: Worldwide Initiative for Grantmakers Support – Community Foundations* (SACKS, 2005)²¹, foi a de adotar um “caminho intermediário para o desenvolvimento das fundações comunitárias no Brasil” (SACKS, 2005, p. 26), um modelo que seria “um primeiro passo no caminho para tornar-se fundação comunitária” (SACKS, 2005, p. 26). Essa postura foi adotada pelo fato de o contexto brasileiro ser marcado pela cultura paternalista e pouco estratégica de doação (SCHLITHLER *et al*, 2008), além das dificuldades encontradas para se mobilizar recursos para constituição de fundos patrimoniais que caracterizam as fundações comunitárias, tanto pela falta desse tipo de cultura de doação quanto pela inexpressividade dos incentivos fiscais que poderiam atuar no desenvolvimento de uma nova cultura filantrópica (SZAZI, 2004). Entretanto, diferente da ideia original de tornarem-se fundações comunitárias, as OFISCs acabaram por se afastar do conceito. Essas organizações não buscam a constituição de fundos permanentes, não fazem doações a outras instituições, não gerenciam fundos ou oferecem serviços dessa natureza a doadores.

As OFISCs assumiram uma identidade particular e atuam essencialmente na articulação de diferentes setores e atores sociais de uma região geográfica específica, o que as faculta um importante papel de liderança. São exemplos desse papel a ação da OFISC “Viva Guarulhos”, que convocou os empresários e líderes comunitários para realizarem estudos que dessem suporte ao governo local na implementação de projetos de moradias populares, ou a ação da OFISC “IDELI”, que ao diagnosticar que os indivíduos e empresas da sua região não estavam utilizando os incentivos fiscais para doar ao Fundo da Infância e da Adolescência, mobilizou a comunidade em campanha que resultou no aumento de 90% do valor disponível

²¹ A intenção das OFISCs do Programa DOAR de criar fundos permanentes (*endowments*) no futuro foi expressa no *Community Foundations Global Status Report 2005* (SACKS, 2005). É importante esclarecer que algumas das organizações brasileiras mencionadas nesse mesmo relatório, como a ACES – Ação Comunitária do Espírito Santo, a Fundação FEAC e a Fundação Semear, não foram criadas dentro do Programa DOAR, não se declaram como parte do movimento das fundações comunitárias e podem não considerar-se OFISCs. A nomenclatura Organizações de Filantropia e de Investimento Social Comunitário (OFISC) foi criada e é utilizada principalmente pelo IDIS.

naquele fundo para doações a atividades de proteção dos direitos das crianças e adolescentes do município onde atua.

Outra organização inspirada no conceito de fundação comunitária e que, assim como o Instituto Rio, se reconhece como tal, é o Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom), estabelecido em Florianópolis, no Estado de Santa Catarina, em 2005, e cuja estruturação e atuação serão detalhadas no capítulo 4, por tratar-se do estudo de caso que ilustra esta dissertação. A atuação do ICom abrange os municípios da região da Grande Florianópolis, e se caracteriza em três eixos: a) no apoio ao desenvolvimento institucional de organizações da sociedade civil; b) gestão de investimentos sociais na comunidade; e c) na produção e disseminação de conhecimento sobre terceiro setor, investimento social local e temas relacionados à qualidade de vida na região.

O Instituto foi estabelecido a partir da liderança de uma ativista local que reuniu estudiosos, profissionais do terceiro setor, empresários e servidores públicos em torno da ideia de iniciar em Florianópolis uma fundação comunitária. O ICom obteve suporte financeiro da Fundação W.K. Kellogg (US\$ 140.486 para cobrir custos administrativos dos três primeiros anos), da Fundação AVINA (US\$ 34.500 para custos administrativos e suporte técnico) e do *Global Fund for Community Foundations* (US\$ 23 mil para desenvolvimento organizacional e comunicação, assim como um “financiamento desafio”²² de US\$ 50 mil para estimular o investimento social local e para ser doado para outras associações sem fins lucrativos da Grande Florianópolis por intermédio de um programa voltado à juventude (ICOM, 2008).

O ICom começou suas atividades mapeando as fundações e associações sem fins lucrativos que atuam na Grande Florianópolis, com objetivo de identificar as áreas temáticas e territoriais em que atuam e especificidades de sua gestão e financiamento. As organizações

²² O chamado “*Challenge Grant*” é uma doação por meio da qual o doador autoriza o beneficiário a utilizar o recurso somente quando este consegue uma específica contrapartida acordada. No caso do ICom, o *Global Fund for Community Foundations* autorizou o Instituto a utilizar o recurso, desde que mobilizasse a mesma quantia (US\$ 50.000) entre investidores sociais locais.

foram convidadas a inscrever-se no processo de levantamento e os dados colhidos pelo mapeamento envolveram somente aquelas que voluntariamente decidiram participar (PEREIRA, 2009). Nos primeiros anos de atividades, o ICom estabeleceu parcerias com associações, outras organizações que fazem doação localmente, universidades, investidores sociais locais (famílias, empresas e indivíduos) e Conselhos de Políticas Públicas, articulando-se com os diversos setores em iniciativas para dar suporte técnico e financeiro a fundações e organizações sem fins lucrativos locais (ICOM, 2009).

A partir de 2008, o Instituto começou a publicar o “Relatório Sinais Vitais – Florianópolis” – cuja versão lançada em 2010 teve por diferencial o foco na situação das crianças e adolescentes e será apresentada com maiores detalhes no capítulo 4, seção 4.1, no estudo de caso selecionado para essa dissertação – usando metodologia desenvolvida por fundações comunitárias do Canadá. A iniciativa promove a reunião de acadêmicos, governo, fundações e associações sem fins lucrativos e empresas para selecionar indicadores econômicos, sociais e ambientais da região, que dão corpo a uma publicação sobre o desempenho do município em dimensões como habitação, assistência social, saúde, educação e outros. O relatório é distribuído em universidades, bibliotecas, associações e agências do governo local, e busca estimular discussões sobre quais áreas precisam de maior atenção para que se tenha uma melhor qualidade de vida na região. Além de estimular a reflexão e subsidiar a elaboração de iniciativas por parte das organizações da sociedade civil, o documento serve como referência para que investidores sociais, poder público, agências de fomento e outros agentes financiadores possam orientar seus investimentos sociais para áreas cujos indicadores apontem necessidades de melhoria.

Na gestão de investimentos sociais, o ICom atua por meio da formação de fundos de investimento que podem ser formados por um ou mais investidores, com objetivo de lidar com questões relacionadas ao desenvolvimento comunitário, buscando articular diversos

atores locais. Uma dessas iniciativas é o Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina, que será detalhado no estudo de caso desta dissertação. O Instituto reuniu uma série de investidores sociais, pessoas físicas e empresas para execução de atividades de apoio a famílias, organizações da sociedade civil e governos locais de municípios atingidos por enchentes ocorridas no estado de Santa Catarina em dezembro de 2008. Os investimentos foram realizados em parceria com a Defesa Civil do Estado, secretarias de governo municipais e organizações da sociedade civil e teve foco na proteção de crianças e adolescentes em situação de emergência (ICOM, 2009).

Uma experiência nacional mais recente de desenvolvimento das fundações comunitárias está em curso na região da Baixada Maranhense, no nordeste do Brasil. Com um dos mais baixos Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, a região tem sido foco de atenção da Fundação W. K. Kellogg por meio do suporte a iniciativas que buscam o desenvolvimento comunitário e a redução da pobreza. Dentre elas, está a que foi realizada em parceria com o “Formação – Centro de Apoio à Educação Básica”, instituição fundada por um grupo de educadores, militantes na área da educação básica e da educação popular. A Fundação W. K. Kellogg investiu mais de US\$ 2 milhões nos últimos anos em projetos coordenados pelo Formação, que atua como facilitador no desenvolvimento de iniciativas envolvendo associações sem fins lucrativos locais, cooperativas, escolas públicas e outros atores da sociedade. Além disso, elabora e executa projetos na área educacional e de mobilização cidadã, servindo como ‘incubadora’ para diversas iniciativas juvenis, organizações, fóruns e conselhos entre a população local (FORMAÇÃO, 2008).

Em meio ao trabalho de articulação e desenvolvimento comunitário, realizado na região da Baixada Maranhense, o Formação e a Fundação W. K. Kellogg passaram a discutir a possibilidade de estabelecer uma organização independente, formada a partir dos cidadãos locais, que pudesse articular pessoas e instituições e ser uma fonte permanente de recursos

financeiros. O Formação apresentou um projeto à Fundação W. K. Kellogg (FORMAÇÃO, 2008) e recebeu apoio financeiro de US\$ 200 mil para a constituição de uma nova organização, independente e de base local. Foi fundado, então, em assembléia formada por moradores da região da Baixada Maranhense em novembro de 2008, o Instituto Comunitário Baixada Maranhense, uma associação sem fins lucrativos de direito privado e com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. A nova organização realiza audiências públicas para definir áreas prioritárias de investimento e faz pequenas doações para projetos locais através de editais abertos²³.

Os recursos da Fundação W. K. Kellogg possibilitaram a formação de um fundo permanente, no valor de R\$ 150 mil e um fundo de R\$ 100 mil para apoio a projetos. O Instituto lançou, na metade de 2009, seu primeiro edital, fazendo pequenas doações de até R\$ 2.500 para 10 organizações de base local (FORMAÇÃO, 2008). O trabalho do Instituto Comunitário Baixada Maranhense é incipiente, mas sua origem e modo de constituição evidenciam potencial para colaborar no desenvolvimento do conceito e das práticas de fundações comunitárias no Brasil. Cabe salientar que o nascimento do Instituto Comunitário Baixada Maranhense se deu como fruto de um trabalho de vários anos de empoderamento das populações daquela região e pode ser visto como tentativa das organizações de apoio em proporcionar aos cidadãos locais mais um instrumento de autodeterminação.

Além dos casos citados, diversos movimentos têm sido realizados por todo o país, com objetivo de trocar ideias e experiências sobre o conceito de fundação comunitária e os principais desafios encontrados por organizações nele inspiradas. Nos últimos anos, foram traduzidas para o português publicações²⁴ e realizadas conferências e reuniões²⁵ sobre o tema,

²³ Mais informações em www.institutobaixada.org.

²⁴ Por exemplo, o conjunto de artigos “Em busca do equilíbrio”, e o relatório “Mais do que o primo pobre?”, ambos disponíveis em www.icomfloripa.org.br, na seção “publicações”. Acesso em: 11 Jun. 2011.

²⁵ Reuniões como o encontro sobre desenvolvimento local e fundos comunitários promovido pela Fundação Tide Setúbal, ocorrido em outubro de 2010 reunindo diversas organizações e profissionais do setor e que deu origem a publicação de Nobre e Ligabue (2010), “*Desenvolvimento Local e Fundações Comunitárias em Áreas Urbanas*:

envolvendo fundações privadas e fundos independentes brasileiros que buscam inovar tanto no gerenciamento e governança sobre seus recursos quanto na sua aplicação para promover desenvolvimento comunitário.

Embora as fundações comunitárias no Brasil tenham praticamente completado uma década de atividade, sua estabilidade no setor das fundações e associações sem fins lucrativas no Brasil depende ainda de uma série de desafios. Uma consulta realizada por solicitação do *Global Fund for Community Foundations*, colheu informações e opiniões de acadêmicos e profissionais ligados ao terceiro setor de várias partes do país, identificando alguns desses desafios:

- A cultura de doação no Brasil, caracterizada como pontual e paternalista, ao invés de focada, estratégica e articulada;
- O baixo nível de doações individuais e de articulação entre doadores, o que prejudica ou reduz o impacto de suas contribuições;
- A existência de comunidades em extrema pobreza, nas quais se torna mais difícil o trabalho com ativos locais;
- Complexidade e urgência de problemas sociais em algumas regiões do país;
- Falta de incentivos fiscais e de estrutura legal para estimular o investimento social comunitário;
- As profundas desigualdades sociais tornam mais difícil a reunião de atores de setores diferentes para dialogar como parceiros;
- Investidores sociais com pouco interesse na eficiência e no impacto de seus investimentos;
- A falta de gerenciamento democrático de recursos destinados à área social; e
- O desconhecimento por parte de investidores sociais e lideranças comunitárias e de fundações e associações sem fins lucrativos sobre a importância de fundos permanentes como estratégia de sustentabilidade financeira. (DELLAGNELO, SILVA e TREVISAN, 2008, p. 1-2)

Os desafios encontrados por Dellagnelo et al (2008) são corroboradas pela discussão de lideranças brasileiras do setor das fundações e associações sem fins lucrativos relatada em Nobre e Ligabue (2010) e são também limites para a coprodução do bem público. Uma cultura de doação paternalista, por exemplo, não reflete comprometimento do doador com mudanças sistêmicas almejadas numa relação de coprodução (BOYLE; HARRIS, 2009), bem como a falta de visão de longo prazo de investidores sociais impede sua contribuição numa

perspectiva mais articulada, que favoreceria o gerenciamento democrático de recursos e poderia ampliar a participação cidadã na qual se sustenta a abordagem da coprodução (ROBERTS, 2004). Ainda, a falta de incentivos fiscais pode representar um “desconvite” a participação do investidor social nas causas de interesse público não estatal, diminuindo o senso de comunidade e de satisfação de interagir socialmente, o que para Alford(2002) é um dos elementos motivadores para a participação do cidadão em coprodução do bem público.

Observa-se que alguns dos desafios que se apresentam às fundações comunitárias são comuns a outros tipos de fundações e associações sem fins lucrativos atuantes no campo do investimento social privado, sejam organizações de origem corporativas ou familiares, e muitos desses desafios tem relação direta com obstáculos à coprodução. É o que aponta Schommer (2009, p. 212-5), ao destacar desafios aos investidores sociais privados nas relações com outros atores na esfera pública, sobretudo no contexto brasileiro, e em países da América Latina, tais como:

- Ampliar participação no campo das políticas públicas;
- Integrar redes de proteção social, em articulação com outros atores;
- Superar a falta de cultura de parcerias e colaboração e as dificuldades de interlocução entre setores e lógicas distintas;
- Quebrar resistências e superar desconfianças e confusão de papéis entre governos e empresas e sociedade civil para atuarem em conjunto;
- Investir nas parcerias, o que exige a construção de relações de confiança e passa pelo diálogo e pelo respeito mútuo à identidade e à contribuição de cada parte, além de mecanismos de comunicação clara e transparente entre os parceiros que buscam contribuir para um mesmo fim;
- Construir espaços de concertação entre diferentes atores em torno de causas ou regiões específicas;
- Aprimorar a transparência da gestão de políticas públicas, com avaliação contínua envolvendo todos os participantes;
- Exigir mais qualidade nos serviços públicos e respeito a direitos básicos;
- Moldar os investimentos sociais pelos interesses e necessidades das comunidades parceiras, por iniciativas que partam das comunidades, evitando iniciativas geradas de cima para baixo, a partir de uma ideia do investidor aplicada sem consultar a comunidade;
- Escutar diferentes vozes e grupos da comunidade, para identificar necessidades e caminhos, com sensibilidade, comunicação clara, contando com a interlocução de diferentes lideranças locais;
- Possibilitar que “beneficiários” de programas sociais conheçam seus direitos e participem das decisões e, ao mesmo tempo, evitar considerá-los como receptores de favores e sim como sujeitos de direitos; e
- Promover o empoderamento (*empowerment*) dos parceiros envolvidos.

Existem indícios de que as fundações e associações sem fins lucrativos brasileiras têm apresentado avanço em sua capacidade de influenciar o Estado na elaboração e implementação de políticas públicas. Por exemplo, a iniciativa da sociedade civil na área da educação, ao oferecer às crianças e adolescentes atividades no contraturno escolar, têm alimentado o debate sobre a questão do horário integral nas escolas públicas brasileiras, culminando no surgimento de algumas experiências nesse modelo de educação pública (CENPEC, 2011). Outro exemplo é a aproximação dos governos locais com associações de base comunitária que oferecem vagas para educação infantil ou servem como abrigos para menores vítimas de violência e abandono. Essa é, entretanto, uma influência ou a) com caráter de “laboratório”, onde são testadas possibilidades que, se trazem resultados de sucesso e replicabilidade, podem ser levadas em escala para a rede pública; ou b) mantém as características de *outsourcing*, ou de prestação de serviço, que se esgota na realização de determinada tarefa, mas não se aprofunda numa discussão sobre reformas para um sistema mais adequado de serviço ao público.

As fundações comunitárias brasileiras, cada qual a sua maneira, vêm lidando com esses vários desses desafios. O Instituto Rio demonstrou, por meio de seu trabalho de relacionamento com investidores, que é possível promover mudanças na cultura de investimento social, o que resultou numa significativa doação ao seu fundo permanente. Esse fato provou que, embora ainda raramente, esse tipo de investimento é possível e certamente existem investidores potencialmente interessados em benefícios em longo prazo. O Instituto Comunitário Baixada Maranhense está tentando lidar com a questão da pobreza extrema na comunidade local mobilizando recursos de indivíduos e organizações que, embora não habitando o território, tem uma alguma relação com a região onde o Instituto desenvolve suas atividades, além de estar em constante diálogo com as agências de governo locais. O ICom tem articulado diversos setores da comunidade, reunindo investidores sociais, fundações e

associações sem fins lucrativos, universidades e governo local, além de disseminar informação e conhecimento sobre a região onde atua (SILVA, 2009).

Assim como para qualquer organização, a saúde financeira é um ponto-chave para as fundações comunitárias brasileiras. Ao discutir estratégias como fundos permanentes ou taxas por serviços oferecidos com os investidores sociais, há um *mindset* a ser desafiado. Embora não existam impedimentos legais para a criação de fundos permanentes, também não são oferecidos incentivos fiscais para tal prática. Além disso, o Código Civil Brasileiro permite que um cidadão disponha em testamento somente 50% de seu patrimônio para legados fora do círculo familiar (SZAZI, 2004), o que significa que as fundações comunitárias no Brasil não irão desenvolver-se como ocorreu com suas correlatas norte-americanas, entre 1914 e 1980, quando as fundações comunitárias aumentaram seu patrimônio com base em doações obtidas através de legado (HAMMACK, 1989; REYNOLDS, 2008).

Vadim Samorodov (2008), referindo-se às fases do desenvolvimento da filantropia comunitária nos EUA, descritas na obra de Bernholz, Katherine e Kasper (2005), “*On the Brink of a New Promise*”, aponta que a situação das fundações comunitárias mais recentes, que enfrentam os desafios do que Bernholz et al. chamam de “nova era”, não tiveram a oportunidade de passar pelas fases do desenvolvimento anteriores, que contribuíram para o amadurecimento do conceito. Comentando sobre as organizações russas, escreve:

(houve) diversas fases do desenvolvimento da filantropia comunitária nos Estados Unidos: *institucionalização, democratização, era da caridade comercial* e a *nova era* (...) na metade dos anos 90 na Rússia, a situação foi oposta: nós já começamos nessa obscura *nova era*. (SAMORODOV, 2008, p. 235).

As fundações comunitárias brasileiras parecem estar em posição similar às aquelas russas. Estão enfrentando os mesmos desafios que as fundações comunitárias enfrentam em todos os lugares do mundo, mas sem os mesmos recursos financeiros adquiridos, por exemplo, pelas fundações norte-americanas em seus primeiros 60 anos de existência. Segundo

Johnson e Johnson (2004), os desafios das fundações comunitárias em geral são: a) encontrar o equilíbrio entre necessidades da comunidade e interesse dos investidores sociais; b) decidir entre uma abordagem de doação mais ou menos envolvida com a operação dos projetos sociais; c) elaborar definições do termo “comunidade”; d) desenvolver confiança ou superar a falta de confiança em organizações ‘intermediárias’; e) enfrentar a competição com fundos de investimento social comercial; ou f) alcançar maior grau de independência organizacional.

Além desses desafios, as fundações comunitárias brasileiras ainda precisam lidar com as necessidades de mudança na cultura de investimento social, envolver pessoas físicas como investidores sociais, evitar competição com outras fundações e associações sem fins lucrativos, a desconfiança da população e do poder público para com essas organizações como um todo, devido a casos de corrupção nos quais a estrutura jurídica disponível foi e tem sido utilizada para desvio de recursos financeiros e a necessidade de uma cultura política mais propícia à cooperação entre Estado e sociedade na provisão de bens e serviços públicos. Estudos mostram que essa situação é similar em outras regiões tais como África, centro e leste da Europa, e outros países da América Latina (PISANKANEVA, 2007; SIBANDA, 2007; SACKS, 2008).

Outro tópico de discussão é a própria definição de comunidade. Aqui se adota o recorte territorial como característica definidora, mas é certo que se admite a relevância da identificação do que constitui “a comunidade” em cada contexto específico no qual a organização atua. Nem sempre pessoas interagindo num território são percebidas ou se percebem como integrantes de uma comunidade; assume-se que, para isso, é preciso que se considerem como tais. De acordo com o Dicionário do Pensamento Social: “O que une uma comunidade não é a sua estrutura, mas um estado de espírito – um sentimento de comunidade” (OUTWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 116), ou, ainda, um traço de identidade, um repertório, um senso de pertencimento ou uma competência compartilhada

pelos seus integrantes (WENGER, 1998). Para a compreensão dos limites do conceito de comunidade aqui estabelecido, há de se reconhecer que o conceito de *comunidade* em ciências sociais costuma ser vago e evasivo, de baixo valor analítico, desafiando uma definição precisa (OUTWAITE; BOTTOMORE, 1996). O termo costuma evocar conotações emotivas, comumente usadas de maneira positiva, favorável, com ideias implícitas de camaradagem, coesão, comunhão, relações horizontais, mesmo sendo tênues os laços entre as pessoas. Para muitos autores, *comunidade* está associada a uma visão nostálgica e romântica do passado. Tudo isso pode obscurecer o reconhecimento de conflitos e desequilíbrios de poder, bem como inibir transformações no sentido de modernização na gestão e de distribuição de poder.

Em base ao exposto sobre o contexto do setor das fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil, percebe-se que existe campo para o desenvolvimento de organizações de suporte como as fundações comunitárias, tanto para apoio a organizações da sociedade civil como para investidores sociais. Entretanto o contexto apresentado indica que o desenvolvimento comunitário exige mudanças sistêmicas, somente possíveis quando houver uma articulação intersetorial com espaço à participação e ao diálogo. Apesar dos diversos desafios apontados no contexto político (como a noção de “favor” na oferta de serviço público), econômico (falta de incentivos fiscais que atraia o aporte voluntário de recursos privados para causas de interesse público e promova o envolvimento do doador), cultural (cultura da participação/doação), as fundações comunitárias brasileiras podem encontrar no exemplo de suas equivalentes internacionais a inspiração para propor novas estratégias de lidar com a coisa pública, ou através da pesquisa e do levantamento de dados concretos sobre assuntos específicos que não são prioridades dos governos locais, mas são necessidades prementes de determinadas parcelas da população, ou através de programas desenhados em parceria que possam propor soluções mais econômicas para questões de interesse coletivo.

Para que as fundações comunitárias construam condições de levar a cabo tais atividades, deve-se observar como essas organizações estão estabelecidas no território de ação, do ponto de vista de sua governança, prestação de contas, comunicação e mobilização de recursos, articulação de alianças que fortalecem sua legitimidade e credibilidade, do reconhecimento por parte não só do poder público local, mas também de outros atores sociais, percebendo na fundação comunitária um ator capaz de assumir e realizar compromissos de relevância na promoção do bem público.

4. O Instituto Comunitário Grande Florianópolis e a coprodução do bem público

Nesse capítulo resgata-se com maior aprofundamento a descrição do Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom) iniciada no capítulo 3, que discorreu sobre o desenvolvimento das fundações comunitárias no Brasil, e o contexto local de sua operação. O ICom foi a organização responsável pela condução das duas iniciativas em estudo nesta dissertação: o Relatório Sinais Vitais 2010 – Diagnóstico da Situação das Crianças e Adolescentes em Florianópolis e o Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina.

A fundação comunitária surgiu da liderança de uma ativista local com grande experiência de trabalho em associações, fundações nacionais e internacionais e no serviço público. Ao retornar a Florianópolis após um período de vivência internacional e de ter participado em um programa do Instituto Synergos que lhe permitiu percorrer diversos países e verificar o trabalho de fundações comunitárias em vários contextos, essa ativista reuniu um grupo de 07 pessoas, entre profissionais envolvidos por vários anos no setor das fundações e associações sem fins lucrativos, professores universitários, profissionais liberais e empresários, para discutir demandas locais e estratégias de ação, considerando a alternativa de

se criar uma organização com características como as apresentadas pelas fundações comunitárias, capaz de articular atores sociais e fortalecer a rede social local.

Durante o ano de 2005, estudou-se o conceito e buscou-se inspiração a partir de visitas e apoio de outros participantes do programa do Instituto Synergos, como Candace A. Lessa (que teve um papel importante na formação do Instituto Rio em 2000); Juraj Mesik, responsável pelo programa do Banco Mundial para apoio ao desenvolvimento de fundações comunitárias; e Shannon St. John, uma das diretoras do Instituto Synergos e profissional experiente na condução de fundações comunitárias nos EUA. A presença desses profissionais na região estimulou as discussões sobre a aplicação do conceito de fundação comunitária e a planejar a formação de um conselho que refletisse a diversidade de atores locais e pudesse contribuir para o estabelecimento da organização na comunidade.

Em 25 de novembro de 2005 foi realizada a assembléia geral instituindo o ICom, com a participação de 16 pessoas que aceitaram o convite realizado pelos idealizadores para compor o conselho com as características preconizadas pelo conceito de fundação comunitária (ICOM, 2005). A definição do território de ação do Instituto se deu em observação a legislação em vigor à época de sua fundação²⁶, limitando-se ao núcleo da Região Metropolitana de Florianópolis que compreende os municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José e São Pedro de Alcântara.

A Grande Florianópolis possui uma população de aproximadamente 800 mil habitantes. Os índices de desenvolvimento da região são altos em comparação com a média do país (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; UNICEF; UNDIME; CENPEC; 2010), mas os problemas sociais têm aumentado rapidamente, acompanhando o crescimento das cidades.

²⁶ Lei Estadual Complementar nº 162, de 06 de janeiro de 1998, extinta pela Lei Estadual Complementar nº 381 de 07 de maio de 2007 e reinstituída pela Lei Estadual Complementar nº 495 de 26 de janeiro de 2010. Fonte: www.alesc.sc.gov.br.

Evidência dessa situação é o diagnóstico realizado pela Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Florianópolis, em 2006²⁷, que demonstrou que, entre 1987 e 2004, o número de áreas de interesse social (AIS) no município passou de 29 a 58. Considerando o ritmo de crescimento da região metropolitana, o número de AIS em Florianópolis e nos municípios vizinhos tende a aumentar. Segundo o IBGE, e acompanhando uma tendência nacional, o número de fundações e associações sem fins lucrativos trabalhando na região da Grande Florianópolis cresceu significativamente nos últimos 10 anos. Em 2006 e 2007 o ICom conduziu um levantamento com objetivo de mapear e analisar as organizações do município de Florianópolis, reunindo uma 175 organizações. Os dados mostraram que 40% das organizações trabalham somente com voluntários, 66% não possuem sede própria e 40% operam com menos de R\$ 24 mil reais por ano.

As organizações da região são, em geral, pequenas, com uma base institucional frágil e 70% delas necessitam de infra-estrutura e capacitação para produzir melhores resultados a partir de seu trabalho²⁸. Quanto ao seu financiamento, dados do Portal Transparência²⁹ – plataforma online na qual organizações da região disponibilizam dados sobre suas atividades e gestão – mostram que para 44% das organizações cadastradas, o governo (em especial o governo municipal) foi a principal fonte de recursos mobilizados em 2009, sendo responsável por aportes que corresponderam entre 34 a 91% do valor total mobilizado por essa parcela das organizações naquele ano, o que denota que existe intensa relação entre os governos e as fundações e associações sem fins lucrativos locais.

O escritório do Instituto foi estabelecido em uma sala cedida pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL. A organização dispunha de uma linha telefônica cedida pela universidade e um caixa inicial de R\$ 600,00 doados pelas pessoas que a constituíram.

²⁷ Disponível em http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/24_05_2010_17.26.43.563188c89583_efcf3b79164708b3cd5c.pdf. Acesso em: 11 Jul. 2011.

²⁸ Mapeamento das ONGs da Grande Florianópolis. Documento interno do ICom – Instituto Comunitário Grande Florianópolis. Publicado com autorização da organização.

²⁹ www.portaltransparencia.org.br.

Como a organização não dispunha de patrimônio físico e por ser uma reunião de pessoas interessadas na aplicação do conceito de fundação comunitária para o desenvolvimento comunitário, o Instituto Comunitário Grande Florianópolis se constituiu juridicamente como uma associação, em acordo com a designação expressa pelo Código Civil Brasileiro. Os recursos iniciais foram utilizados para formalizar a documentação da instituição e para os custos de manutenção do escritório, já que as funções executivas eram realizadas pela então presidente Sra. Lúcia Dellagnelo, em caráter voluntário.

Durante o primeiro ano (2006), a principal iniciativa do ICom foi mapear as fundações e associações sem fins lucrativos da região que tinham em por missão causas relacionadas ao interesse público, buscando coletar dados que permitissem o contato com seus dirigentes, conhecer suas áreas de atuação, configuração jurídica e reconhecimentos públicos, principais resultados alcançados e dificuldades encontradas. A iniciativa foi realizada com apoio de estagiários da universidade onde funcionava a sede da organização, de um grupo de mídia local e de uma empresa que financiou a impressão do documento final contendo os resultados do primeiro ano de mapeamento (PEREIRA, 2009). Nesse período, foram definidas a visão, missão e valores da organização e houve a primeira alteração na estrutura de governança, com a passagem da presidência para outra voluntária, enquanto a primeira presidente assumiu a função remunerada de coordenadora geral, o que permitiu sua dedicação exclusiva³⁰. Foi formada uma diretoria voluntária composta por quatro pessoas para dar suporte à coordenação geral em questões cotidianas. Pela sua experiência com as fundações comunitárias e no intuito de adaptar o conceito ao contexto local, a coordenadora geral conseguiu mobilizar recursos para a manutenção do ICom em seus primeiros anos junto a três organizações internacionais,

³⁰ Atualmente o cargo de coordenador geral não está sendo exercido, e suas funções foram absorvidas por uma gerência executiva e pela diretoria. A coordenadora geral na ocasião ocupa hoje uma posição na diretoria voluntária, respondendo pelas relações institucionais.

a *W. K. Kellogg Foundation*, a Fundação AVINA e o *Global Fund for Community Foundation*, como já descrito anteriormente no capítulo 3 desta dissertação.

Com recursos garantidos pelo apoio dessas fundações, o ICom dedicou-se a mobilizar e investir com foco no impacto de curto prazo de suas intervenções na comunidade, disseminando entre doadores locais a estratégia de apoio ao desenvolvimento comunitário por meio do estabelecimento de fundos de investimento social, compreendidos como esquemas de investimento que permitem não só grandes investidores, mas também pequenos e médios, pessoas físicas e jurídicas com interesse em financiar atividades e estratégias de promoção do desenvolvimento social, com vantagens como o compartilhamento de custos de operação e, no caso de investimentos coletivos, a aplicação de um maior montante de recursos do que poderiam ser investidos isoladamente (SILVA, 2007). Esses fundos podem ser formados ou no estilo *donor-advised fund*, chamados no ICom de fundos específicos, com aporte de somente um doador que investe na área que lhe for de interesse (desde que de alguma forma relevante para a comunidade); ou fundos comunitários, formados por dois ou mais investidores que contribuem coletivamente à uma causa por eles compartilhada.

A partir de 2007, foram formados os primeiros fundos com aportes de institutos empresariais nacionais, empresas e famílias locais e apoio financeiro de pessoas físicas. A aplicação dos recursos preconizou o apoio técnico e financeiro a associações sem fins lucrativos locais, que atuaram em parceria no desenho e na implementação das propostas. Para a operação dessas iniciativas, a organização contou com o trabalho de consultores selecionados por sua experiência nos temas desenvolvidos nos fundos, seu conhecimento da realidade local e pela afinidade com os conceitos adotados pela organização. A estrutura administrativa contava com um auxiliar administrativo financeiro, uma estagiária do curso de serviço social e a coordenadora geral. Definiu-se também como seria a atuação do Instituto, organizando suas atividades em três áreas: a) produção e disseminação de conhecimento; b)

apoio técnico e financeiro a fundações e associações sem fins lucrativos; e c) gestão de investimentos sociais na comunidade, apoiando pessoas, empresas, institutos e outras fundações que buscam aplicar recursos financeiros para o desenvolvimento comunitário na região da Grande Florianópolis.

Nos anos seguintes, várias foram as iniciativas do ICom nessas três áreas. A organização busca deliberadamente trabalhar em parceria com parceiros locais, articulando investidores sociais, associações de classe, agências de governo, universidades, fundações e associações sem fins lucrativos e de interesse público locais. Um exemplo disso foi o “Projeto Fortalecer”, que ofereceu formação a organizações sociais locais para que pudessem elaborar planos de desenvolvimento institucional capazes de fortalecer sua identidade, capacidade de ação e estimular a colaboração entre as organizações. Mesmo contando com os recursos técnicos e financeiros para executar a proposta, o Instituto reuniu organizações locais para compor uma rede de parceiros promotores. Cada parceiro contribuiu com sua experiência e expertise para aprimorar o desenho do projeto e sua implementação. Empréstimo sua reputação à proposta, os parceiros agregaram valor e atraíram as instituições beneficiadas, demonstrando seu interesse em trabalhar coletivamente.

Com relação ao seu registro legal, cabe expor o que preconiza o estatuto da organização, que oferece a base institucional e regulamenta as relações entre os associados e destes para com o meio de onde se buscam recursos humanos e materiais para alcançar suas finalidades. Em seu estatuto, o ICom se caracteriza como pessoa jurídica de direito privado na forma de associação civil, sem fins econômicos, de âmbito regional (ICOM, 2006). Suas finalidades estatutárias dão sustentação para a missão da instituição e às áreas em que são organizadas suas ações, como demonstra o quadro 02:

Quadro 02: Finalidades estatutárias x Missão e atuação da organização

Finalidades previstas no estatuto da organização	Missão e áreas de atuação declaradas pela organização
<p>“Art. 3º. Constituem finalidades do ICom: I – Mobilizar, articular e qualificar investimentos de pessoas físicas e jurídicas para promoção do desenvolvimento social nos municípios da Grande Florianópolis; II – Elaborar e implementar programas de apoio técnico e financeiro a organizações sem fins econômicos que atuem na região da Grande Florianópolis; III – Promover e participar de parcerias entre pessoas e organizações que visem integrar e ampliar o impacto de ações e projetos sociais; IV – Realizar a gestão de fundos e programas sociais específicos, de pessoas físicas e jurídicas, que tenham como objeto promover o desenvolvimento social da Grande Florianópolis. V – Criar um fundo de recursos que proporcione sustentabilidade de suas ações e constitua um ativo permanente para investimentos sociais comunitários.</p>	<p>Missão: “Promover o desenvolvimento comunitário por meio da mobilização, articulação e apoio a investidores e organizações sociais”.</p> <p>Áreas de atuação: “a) Conhecimento – produção e disseminação de conhecimento sobre a comunidade, terceiro setor e investimentos na área social; b) Apoio técnico e financeiro a organizações da sociedade civil – apoio para o desenvolvimento institucional de instituições que atuam na região da Grande Florianópolis; c) Investimentos sociais na comunidade – apoio a pessoas físicas e jurídicas que desejam realizar investimentos sociais de forma eficiente e integrada”.</p>

Fontes: ICOM (2006) e www.icomfloripa.org.br

O estatuto da organização foi elaborado levando em conta as exigências para a obtenção do reconhecimento dos poderes públicos das esferas municipal, estadual e federal, seja através de leis de “Utilidade Pública”, ou pela emissão de certificado Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) pelo Ministério de Justiça. A estrutura organizacional prevista no estatuto consiste na Assembléia Geral, órgão soberano de deliberação; na diretoria, responsável pela direção e execução de planos e projetos; nos conselhos deliberativo e fiscal, que assumem as funções, respectivamente, de estabelecer o planejamento das atividades da organização, participando da mobilização de recursos destinados a consecução de ações programadas e de fiscalizar a gestão financeira (ICOM, 2006; PEREIRA, 2009).

Segundo o estatuto do ICom, a assembléia geral deve se reunir ordinariamente uma vez por ano e é composta pelos sócios fundadores, membros do conselho deliberativo e sócios beneméritos. A assembléia elege e dá posse a integrantes da diretoria e do conselho fiscal,

elege ou ratifica a indicação de integrantes do conselho deliberativo, aprova as linhas gerais da política da organização e seu plano orçamentário, examina e aprova os relatórios e balanços financeiros/contábeis anuais e delibera sobre a prestação de contas da diretoria, após parecer prévio do conselho fiscal, além de resolver os casos omissos no próprio estatuto. Não está explícito em nenhum documento de registro da instituição qual é a política de seleção de conselheiros para o conselho deliberativo, embora a maneira como é composto esse conselho seja determinante no conceito de fundação comunitária adotado pelo ICom.

O conselho deliberativo reúne-se ordinariamente duas vezes por ano e delibera sobre as prioridades de investimento anual do ICom, a partir de um plano proposto pela coordenação geral da organização e aprovado pela diretoria. Como, em geral, os associados ativos são parte do conselho deliberativo, a assembléia geral e a reunião do conselho ocorrem, na prática, na mesma sessão. Do conselho deliberativo se destaca um conselho fiscal e a diretoria, que reúne-se mensalmente e é composta por presidente, vice-presidente, secretário/a e tesoureiro/a, e acompanha a execução das atividades do ICom, decidindo sobre questões relacionadas ao seu funcionamento cotidiano.

À frente das operações da instituição, já compondo o quadro de profissionais contratados, está o coordenador geral, principal cargo executivo do ICom e responsável pela gestão técnica e financeira da organização. É a coordenação geral que dá subsídios à direção, apoia a elaboração e lidera a execução do plano de ação anual do ICom, prospecta e negocia parcerias com apoiadores e investidores, supervisiona o trabalho de coordenadores, consultores e estagiários da área administrativa e técnica, elabora e/ou providencia os relatórios técnicos e financeiros do ICom (ICOM 2010a). Em 2011, o cargo de coordenador geral foi descontinuado e as funções foram absorvidas parte pela diretoria e parte passou a ser responsabilidade de um novo cargo, o de gerente executivo.

A área administrativa e financeira fica sob a responsabilidade do gerente executivo com apoio de uma assistente/coordenadora de programas. São registradas e monitoradas as movimentações financeiras e os procedimentos administrativos, prestando contas à diretoria. A coordenação de projetos e programas é feita pelo gerente executivo, pela assistente/coordenadora de programas e por profissionais autônomos contratados ou empresas de consultoria com supervisão do gerente executivo e da diretoria. O contrato com esses colaboradores define período e orçamentos e são estabelecidas garantias contratuais de qualidade na realização das atividades acordadas para cada iniciativa (ICOM, 2010a). Ainda, existe uma instância de deliberação executiva que sustenta decisões cotidianas, chamado de núcleo gestor, e é formada pelo gerente executivo, um dos diretores e um sócio fundador do ICom que colabora na área de comunicação institucional.

Na estrutura de governança do ICom, há também um Conselho Consultivo formado por profissionais locais, nacionais e internacionais com notório saber na área social e experiência na gestão de organizações sem fins lucrativos. Esse conselho consultivo, na prática, não se reúne em deliberação, mas as pessoas que o compõem são importantes aliados na construção e manutenção dos relacionamentos institucionais em âmbito nacional e internacional.

No que diz respeito ao financiamento, como já mencionado anteriormente, o histórico de trabalho na área social da coordenadora geral à época e o desenvolvimento do conceito de fundação comunitária ao redor do mundo foram fatores determinantes para que o ICom recebesse o apoio financeiro de apoiadores internacionais. A *W.K.Kellogg Foundation*, contribuiu com US\$140.486,00³¹ para dar suporte à manutenção da instituição em seus primeiros três anos de existência. A Fundação AVINA também contribuiu com uma doação

³¹ O registro das doações da W.K.Kellogg ao Instituto Comunitário Grande Florianópolis está disponível em <http://www.wkkf.org/Shared/Grants/Grant/2007/3/Implantacao-Do-Conceito-De-Fundacao-Comunitaria-P0124611.aspx>. Acesso em: 12 Dez. 2010.

de US\$ 34.500,00 para custos administrativos além de suporte técnico, bem como o *Global Fund for Community Foundation*, à época ligado ao *Worldwide Initiative for Grantmakers Support – WINGS*, que aportou US\$ 23.000,00 para ações de desenvolvimento e comunicação institucional e mais US\$ 50.000,00 como financiamento desafio, com compromisso do ICom de mobilizar a mesma quantia localmente e formar o primeiro fundo comunitário para investimento social na comunidade (ICOM, 2008). No decorrer dos anos seguintes, os recursos para manutenção da instituição e de suas iniciativas passaram a ser mobilizados nacional e localmente, conforme se verifica na tabela 01:

Fonte	2006		2007		2008		2009		2010		Total (RS)	Total (%)
	RS	%	RS	%	RS	%	RS	%	RS	%		
Fundações Internacionais	51.372,89	82,9	263.601,67	55,7	75.893,75	15,2	76.659,30	6,1	0,00	0,0	467.527,61	16,2
Institutos nacionais de empresas e familiares	0,00	0,0	105.476,50	22,3	305.375,84	61,2	1.096.055,50	87,1	328.075,68	55,4	1.834.983,52	63,6
Empresas	10.000,00	16,1	46.000,00	9,7	48.992,00	9,8	0,00	0,0	122.999,98	20,8	227.991,98	7,9
Famílias	0,00	0,0	36.000,00	7,6	14.000,00	2,8	0,00	0,0	0,00	0,0	50.000,00	1,7
Indivíduos	600,00	1,0	10.000,00	2,1	0,00	0,0	1.500,00	0,1	13.869,50	2,3	25.969,50	0,9
Outras ONGs/Cooperativas	0,00	0,0	4.998,00	1,1	34.992,00	7,0	3.950,36	0,3	9.729,30	1,6	53.669,66	1,9
Serviços	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	38.439,99	3,1	33.840,00	5,7	72.279,99	2,5
Receitas Financeiras e outros	0,00	0,0	7.194,07	1,5	19.459,98	3,9	42.100,25	3,3	32.737,05	5,5	101.491,35	3,5
Governo local/estadual/nacional	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	51.000,00	8,6	51.000,00	1,8
Total	61.972,89	100,0	473.270,24	100,0	498.713,57	100,0	1.258.705,44	100,0	592.251,51	100,0	2.884.913,65	100,0

Doações Realizadas	2006		2007		2008		2009		2010		Total (RS)	N.o de Desembolsos
	Valor (RS)	Desemb										
	0,00	0	20.000,00	7	61.029,31	34	549.103,02	56	217.484,66	43	847.616,99	140

Número ONGs diferentes beneficiadas	2006	2007	2008	2009	2010
	0	7	11	35	18

Tabela 01: (%) correspondente de cada fonte do total mobilizado por ano. Fonte: (ICOM, 2011a).

O movimento de “localização” na mobilização de recursos parece ser intencional no caso das fundações comunitárias, uma vez que estimular a doação *na* comunidade *para a* comunidade, ou a cultura da doação como “fundamento de cidadania” é uma das tarefas assumidas por essas organizações (CASADEI, B.; HOELSCHER, P.; 2006, p. 26). Segundo esclareceu a então coordenadora geral do ICom em entrevista para esta dissertação: “a estratégia de mobilização de recursos locais parte da premissa de que deve-se primeiro demonstrar à comunidade o valor que a organização agrega, quer dizer produzir resultados e impacto desde as primeiras ações”. Ainda segundo a entrevistada, as ações que em alguns países foram ou são considerados primordiais – como a mobilização de recursos para a

constituição de fundos patrimoniais – foram relegadas ao segundo plano no contexto social, econômico e legal no qual o ICom se insere. Essa opção, que por um lado dificulta a formação das reservas que garantem às fundações comunitárias sua sustentabilidade econômica ao longo do tempo, por outro inspira na comunidade a confiança de que se instaura uma organização capaz de promover a melhoria da qualidade de vida no curto prazo ao valorizar as instituições já existentes, o que resulta em um tipo de sustentabilidade que se baseia no reconhecimento e na legitimidade conquistada junto à população (doadores e beneficiários) servida, para além de aspectos puramente econômico-financeiros.

Porém o ICom não descarta a criação de um fundo patrimonial, negociando junto a seus doadores para que permitam a reserva de 10% dos recursos mobilizados, para a formação de um “fundo patrimonial comunitário” no sentido de ser formado por diversas pequenas contribuições de variados doadores, ao invés de formado pela vontade e força econômica de um ou poucos instituidores, como acontece em fundações tradicionais. Nem todos os doadores concordam com a estratégia de manter essa reserva, o que torna ainda mais difícil e lento o processo de se obter um fundo com valores suficientes para gerar rendimentos que poderiam de fato gerar substancial impacto na comunidade. Atualmente, esse fundo de reserva no ICom soma pouco mais de R\$ 110 mil.

Com relação às aplicações, 81% das despesas do ICom em 2010 (quase R\$ 622 mil) corresponderam a aplicação direta em suas iniciativas, sendo que cerca de 35% desse montante (R\$ 217 mil) foram doações diretas a fundações e associações sem fins lucrativos ou pessoas e famílias beneficiadas em programas específicos. Despesas de salário e encargos, aluguel e infra-estrutura somaram em 2010 19% dos recursos aplicados pelo ICom (ICOM, 2011).

Desde o final de 2005 quando iniciou suas atividades o ICom já operou diversas iniciativas, em cada uma das suas três áreas de atuação. Além dos já citados neste trabalho –

mapeamento das organizações da sociedade civil locais, Relatório Sinais Vitais, Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina, Projeto Fortalecer – outras iniciativas importantes se destacam: na área de produção e disseminação do conhecimento, o ICom já traduziu uma série de publicações sobre fundações comunitárias; promoveu eventos voltados à integração entre investidores sociais e organizações da sociedade civil; encontros de diálogo entre investidores sociais; seminários, oficinas e palestras sobre temas voltados a preparação de investidores sociais e ao desenvolvimento institucional de organizações sociais. No que diz respeito ao apoio técnico e financeiro à fundações e associações sem fins lucrativos, cita-se o www.portaltransparencia.org.br, uma iniciativa que busca promover a reflexão nessas organizações para que estejam preparadas e comprometidas a mostrar para a comunidade aspectos de sua identidade, gestão, resultados e parcerias. O portal é uma plataforma online onde as organizações, após passarem por um período de preparação, disponibilizam uma série de informações sobre seu trabalho à sociedade, demonstrando a importância do que fazem para o desenvolvimento comunitário. Por fim, na área de gestão de investimentos sociais na comunidade, citam-se o Fundo Comunitário para Empreendedorismo Social Jovem e o Fundo Vonpar. O primeiro foi desenvolvido nos anos de 2007 e 2008, formado pelo apoio de um grupo de investidores sociais (empresas, pessoas físicas e famílias que entraram com a contrapartida de um financiamento desafio oferecido por um fundo internacional) e que resultou no apoio técnico e financeiro à várias organizações que trabalham com juventude. Além do apoio às organizações locais, o fundo comunitário fez 25 doações para que grupos de jovens preparados por essas organizações implementassem projetos sociais em diversas comunidades de baixa renda da Grande Florianópolis. Já o Fundo Vonpar foi estabelecido no estilo *donor-advised fund*, onde o ICom operou os investimentos de acordo com a solicitação do investidor, interessado em apoiar associações e cooperativas de catadores de material reciclável. Por meio dessa iniciativa, mais de 30 organizações foram apoiadas ao longo de

dois anos, sendo que o programa de investimento distribuiu quase R\$ 800 mil reais às associações e cooperativas, que foram usados para compra de equipamento e formação para melhoria da renda e das condições de trabalho dos catadores (ICOM, 2007; 2008; 2009; 2010; 2011).

Com o objetivo de descrever a experiência do ICom em especial na promoção da coprodução do bem público e dar subsídio para um exame das relações estabelecidas entre Estado e sociedade promovidas pela fundação comunitária, foram selecionadas duas das iniciativas mencionadas: o Relatório Sinais Vitais 2010 – Diagnóstico da Situação das Crianças e Adolescentes em Florianópolis, escolhido pelo fato de sua metodologia estimular o encontro e a participação de diferentes atores da comunidade, em particular de agentes públicos governamentais e cidadãos organizados em associações, conselhos ou fóruns (WHITAKER, 1980; ALFORD, 2002; ROBERTS, 2004; MARSCHALL, 2004). No Sinais Vitais, espera-se dessa articulação que os atores locais estabeleçam diálogos com base objetiva e em conjunto coproduzam o bem público, traduzido nas informações do relatório que possibilitam tanto ao Estado quanto a empresas e aos cidadãos o acesso a condições de contribuir para a melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento comunitário.

A outra iniciativa é o Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina, selecionado por expressar a promoção da coprodução do bem público uma vez que seu programa de investimento a) implica num compartilhamento de papéis entre agentes públicos governamentais e demais cidadãos; b) depende de arranjos institucionais favoráveis e de coordenação política e burocrática por parte do poder público; além de c) envolver uma diversidade de atores em diferentes graus de participação; e d) considerar uma aplicação racional de recursos financeiros (WHITAKER, 1980; BRUDNEY; ENGLAND, 1983; ALFORD, 2002; DENHARDT; DENHARDT, 2003; ROBERTS, 2004; MARSCHALL, 2004; SALM; MENEGASSO, 2006; BOYLE; HARRIS, 2009). As atividades que foram

desenvolvidas no Fundo de Reconstrução mostraram que essa experiência fortaleceu a interlocução entre as diversas agências governamentais e não governamentais, voluntários e famílias, todos envolvidos em coprodução do bem público, representado pela resposta a situações de desastre com um olhar diferenciado ao cuidado de crianças e adolescentes.

A seguir faz-se uma descrição mais aprofundada de cada uma dessas duas iniciativas selecionadas. A análise posterior de ambos os casos, que visa examinar as relações estabelecidas com o Estado em decorrência das iniciativas, à luz da abordagem da coprodução, considerará o contexto de onde partiram as iniciativas, os fatores que influenciaram no trabalho de articulação desenvolvido e os resultados obtidos em relação as expectativas dos atores envolvidos.

4.1. Duas experiências de coprodução

O Sinais Vitais é uma publicação produzida a partir do levantamento e discussão de uma série de indicadores sociais, econômicos e ambientais de um determinado território. O objetivo é obter um diagnóstico sobre a qualidade de vida das pessoas em uma comunidade, de maneira participativa e criteriosa, gerando uma publicação de fácil comunicação que estimula a reflexão em espaços como universidades, escolas, agências do poder público local, organizações da sociedade civil e outros espaços comunitários.

A metodologia do Sinais Vitais foi criada em Toronto, Canadá, e é utilizada pelas fundações comunitárias naquele país para promover a reflexão sobre as comunidades onde elas operam. O ICom estabeleceu uma parceria com o *Community Foundations of Canada* e trouxe a metodologia para o Brasil em 2008, tendo publicado o “Relatório Sinais Vitais

Florianópolis: check up anual da cidade” em 2008 e 2009³². Dentro da estratégia da fundação comunitária, o Sinais Vitais é uma ação da área de produção e disseminação de conhecimento que se relaciona com a missão de promover o desenvolvimento comunitário uma vez que a) provoca ampliação das relações sociais entre os participantes dos comitês técnicos que analisam os indicadores que serão incluídos no documento; e b) oferece subsídios para reflexões sobre a comunidade, internamente no próprio ICom, e externamente por parte do poder público e por outras organizações sociais ou empresariais (ICOM, 2011c).

Nessa iniciativa, uma equipe do ICom busca indicadores já disponíveis – produzidos por agências de pesquisa e estatística oficialmente reconhecidas – referentes a menor unidade geográfica possível e cuja produção tem uma periodicidade que permite comparações e análises de desempenho no curto prazo. O material levantado é submetido a um comitê técnico convidado pelo ICom, formado por representantes do poder público municipal, organizações da sociedade civil, universidades, representantes de empresas locais e pesquisadores independentes, que realiza uma série de reuniões e analisa os indicadores, selecionando aqueles que se adequam aos critérios estabelecidos pela metodologia (relevância, confiabilidade, segregação nas menores unidades geográficas e comparabilidade). As contribuições do comitê dão subsídios para a confecção de um relatório de linguagem simples, capaz de estimular à reflexão sobre a qualidade de vida do município e buscar formas de lidar com problemas apontados. Os dados do relatório são usados para orientar investidores sociais e fundamentar algumas de suas iniciativas, e a publicação é apresentada em um evento de lançamento aberto à comunidade. Cópias são entregues a universidades, escolas, imprensa, bibliotecas, à prefeitura municipal e câmara de vereadores, conselhos de direito, organizações não governamentais, terminais rodoviários e entidades de classe, buscando influenciar

³² Mais informações sobre a história do Sinais Vitais estão disponíveis em www.vitalsignscanada.ca. Todas as publicações “Sinais Vitais” feitas pelo ICom estão disponíveis em www.icomfloripa.org.br, na seção “publicações”. Acesso em 10 Jul. 2011.

formadores de opinião e o poder público. Uma versão digitalizada do relatório é disponibilizado gratuitamente pela internet.

O caso aqui em análise refere-se a elaboração do Relatório Sinais Vitais em 2010, que se diferencia dos demais anos por ter adotado um foco específico no tema criança e adolescente. Entretanto a metodologia é a mesma, e será possível observar menções de alguns dos entrevistados sobre edições anteriores do relatório, sendo que em todas elas houve reunião de um comitê técnico com grande variedade de atores locais para a discussão de indicadores econômicos, sociais e ambientais.

Segundo entrevistas com a presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Florianópolis no cargo em 2010 e com a coordenadora geral do ICom na época, a demanda para o foco do relatório Sinais Vitais 2010 foi identificada a partir da participação de seus conselheiros, no final de 2009, em evento promovido pela Fundação Itaú Social, em São Paulo, onde foram apresentadas experiências de diagnóstico da situação de crianças e adolescentes em alguns municípios. No evento, os conselheiros buscaram coletar informações sobre esse tipo de ação e discutiram internamente a necessidade de ter em Florianópolis um trabalho dessa natureza, que permitisse ao conselho municipal conhecer melhor a situação de seu público alvo e tomar decisões mais bem fundamentadas com relação aos recursos do Fundo da Infância e da Adolescência sob seus cuidados. Na mesma época, o ICom estava planejando o Relatório Sinais Vitais para o ano de 2010. A ideia em negociação com a Fundação AVINA que vinha apoiando a iniciativa desde 2008 e se comprometeu em cobrir parte de seus custos em 2010 era dar um foco para o relatório, aprofundando um tema de interesse da comunidade. Por ter relações de financiamento e parceria com a Fundação Itaú Social e contato com organizações que fazem parte do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) em Florianópolis, o ICom ficou a par do interesse do conselho em realizar um diagnóstico da infância e adolescência e se dispôs a fazê-lo com a

metodologia do Sinais Vitais, propondo a iniciativa ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA), e solicitando autorização para mobilizar recursos junto a empresas que pudessem doar via fundo. O projeto foi aprovado e os recursos aportados pelo Banco Itaú.

Com a concordância da Fundação AVINA e recursos complementares aportados pelo Banco Itaú via Fundo da Infância e Adolescência (FIA) de Florianópolis, o ICom começou a articulação com o CMDCA, apresentando a metodologia, os passos que seriam desenvolvidos entre os meses de abril e outubro de 2010 e o objetivo a ser alcançado. O objetivo definido foi “realizar um diagnóstico da situação da infância e adolescência no município de Florianópolis, a fim de subsidiar a formulação e execução de políticas públicas para atendimento desse público no município”, lançando mão das seguintes perguntas orientadoras: a) as crianças e adolescentes do município têm seus direitos básicos atendidos (por área)?; b) quais são as principais barreiras para ampliar e garantir o acesso aos direitos?; e c) quais são os focos prioritários para ação (do poder público, organizações ligadas ao sistema de garantia de direitos e investidores sociais)? (ICOM, 2010b)

Com um primeiro roteiro aprovado pelo CMDCA, o ICom iniciou o levantamento de indicadores. As principais fontes de coleta foram pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, e das secretarias municipais da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Foram utilizados, também, o índice de desenvolvimento infantil da UNICEF e as informações do “Programa Prefeito Amigo da Criança” da Fundação ABRINQ. Além do perfil sócio-demográfico, os indicadores abarcaram a questão dos investimentos feitos pelo poder público, o funcionamento do sistema de promoção, controle e defesa de direitos, as principais ameaças e violações de direitos e os desafios e propostas para sua garantia. Para auxiliar na compreensão dos indicadores e enriquecer os debates no comitê, a equipe de pesquisa fez entrevistas com profissionais que

operam no sistema de garantia de direitos da criança e adolescente, tanto servidores públicos como voluntários e técnicos de organizações da sociedade civil. (ICOM, 2010c)

No mesmo período, o ICom começou a articular com organizações da sociedade civil que atuam no sistema de proteção dos direitos da criança e do adolescente a partir do próprio CMDCA para formar um comitê técnico, que foi se completando com o ingresso de representantes das secretarias municipais de assistência social, de educação e de saúde; Vara da Infância e Juventude, Plantão Interinstitucional de Atendimento (PLIAT), Ministério Público – Promotoria de Justiça; Fórum Municipal de Políticas Públicas, Departamento de Justiça e Cidadania (DJUC/SJC), Conselhos Tutelares e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS/PAEFI/ Sentinela) (ICOM, 2010c). O Comitê se reuniu quatro vezes trabalhando com os indicadores levados pelo ICom ou sugeridos pelo próprio grupo. Ainda, selecionou as informações a serem publicadas e opinou a respeito do formato do documento final, lançado em novembro de 2010. As perguntas que conduziram a organização das informações no documento foram: “Nossa cidade cuida bem das crianças e adolescentes? Como podemos fazer para cuidar melhor?” (ICOM, 2010c; 2010d;)

Segundo a coordenadora geral do ICom, muitos dos dados que o comitê achou importante constarem no relatório foram obtidos a partir dos registros feitos nas diversas agências de atendimento a crianças e adolescentes, como conselhos tutelares, promotoria de justiça, CREAS e, ou não estavam sistematizados, ou estavam organizados de forma distinta em cada agência, o que dificultou para a equipe de pesquisa cruzar as informações. Quando esse cruzamento não era possível, o comitê achou por bem não incluir o indicador no relatório, em respeito aos critérios estipulados pela metodologia.

Os primeiros resultados do Relatório Sinais Vitais 2010 – Diagnóstico da Situação das Crianças e Adolescentes em Florianópolis foram apresentados no dia 09 de novembro, com atraso de quase um mês em relação à data prevista no início das atividades (12 de outubro),

em evento promovido pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude – CIJ, do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. A apresentação da publicação foi feita no dia 06 de dezembro de 2010, a um público formado por profissionais da área da criança e adolescente tanto da rede pública quanto de organizações da sociedade civil. Foram distribuídas mil cópias do relatório, para organizações não governamentais, conselhos de direitos, prefeitura municipal, bibliotecas, universidades, associações de classe, escolas. Segundo as entrevistas feitas para essa dissertação, apesar da discussão dos resultados do relatório em diversos fóruns, se percebeu pouca influência direta do Relatório Sinais Vitais 2010 nas políticas públicas, o que será analisado mais adiante.

No caso do Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina, a iniciativa foi desenvolvida em resposta ao desastre ocasionado por fortes chuvas ocorridas nos meses de novembro e dezembro de 2008, que provocaram enchentes e deslizamentos de terra em diversos municípios do estado de Santa Catarina. O relatório da Defesa Civil ao Governo do Estado³³ em 31 de dezembro de 2008 dava conta de mais de 65 mil pessoas entre desalojados e desabrigados, 06 pessoas desaparecidas, 135 vítimas fatais, 14 municípios em estado de “Calamidade Pública” e 63 em “Situação de Emergência”. As imagens do desastre ocorrido – em especial nos municípios de Blumenau, Itajaí, Ilhota, Gaspar e em municípios da Grande Florianópolis como Palhoça, São Pedro de Alcântara e a própria capital – correram o país e houve uma mobilização nacional para apoio às comunidades atingidas por meio da doação de recursos financeiros, suprimentos e trabalho voluntário. A prestação de contas da Secretaria Executiva da Justiça e Cidadania demonstrou o recebimento de 4,3 milhões de quilos de alimentos, 2,5 milhões de litros de água, 1 milhão de quilos de roupas, brinquedos, materiais de higiene pessoal e outros, nos meses de novembro e dezembro de 2008. A Secretaria

³³ Relatórios diários completos disponíveis em http://www.desastre.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=30. Acesso em: 11 Jul. 2011.

contabilizou, ainda, pouco mais de R\$ 36 milhões em contribuições financeiras até novembro de 2009³⁴.

Segundo a coordenadora geral do ICom, na época do desastre, o ICom foi procurado por diversos investidores sociais procurando saber como estava a situação no Estado e buscando identificar uma forma pela qual pudessem contribuir com os esforços locais de atendimento às vítimas. Nesse mesmo período, a equipe do Instituto havia visitado os municípios atingidos e conversado com agentes locais e estaduais da defesa civil e com o grupo de resposta formado pelo Governo do Estado, obtendo um diagnóstico da situação, incluindo informações sobre a estratégia das autoridades para lidar com as ocorrências. O diagnóstico preparado pelo ICom apontou, entre outros pontos, que a) as fundações e associações sem fins lucrativos que fazem atendimento às famílias sofreram danos estruturais, interrompendo seus serviços; b) o atendimento social, psicológico, educacional, recreativo, oferecidos nos abrigos eram insuficientes e a infraestrutura nos abrigos inadequada se considerado o longo tempo em que as famílias que perderam seus terrenos e casas necessitariam até sua relocação; c) os municípios atingidos estavam pouco preparados para responder a emergências de grande porte, em especial no que diz respeito a faixas populacionais mais vulneráveis; e d) não havia gestão apropriada do grande número de voluntários que se apresentaram, o que se traduziu na subutilização dessa força de trabalho. (ICOM, 2008a; ICOM, 2010e)

Em entrevista, a Coordenadora Geral do ICom relata que, com essas informações, fez-se a articulação com um grupo de investidores sociais nacionais a partir da rede de relacionamento institucional do ICom, e eram investidores que já haviam demonstrado sensibilidade para com desastre ocorrido no Estado. Em um encontro com esse grupo, o ICom apresentou o diagnóstico realizado e propôs a formação de um fundo comunitário que

³⁴ http://www.desastre.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=37&Itemid=47. Acesso em: 11 Jul. 2011.

pudesse reunir recursos de investidores sociais privados em um plano de investimento conjunto, voltado a ações complementares à estratégia do Estado (que à época voltava suas atenções à retirada das famílias de áreas de risco e seu posterior abrigo, facilitação de crédito e acesso a recursos financeiros às famílias atingidas e logística das doações recebidas). Alguns dos investidores não encontraram formas de conciliar suas áreas prioritárias de investimento com as demandas apontadas no diagnóstico sobre o qual seria desenhado o investimento do fundo, optando por fazer sua contribuição de outra maneira, fora do fundo e com outros parceiros. Outros decidiram aportar recursos e definiram atuar na reconstrução e prevenção com foco no cuidado a crianças e adolescentes, além de apoiar a criação de um sistema para aprimorar o gerenciamento de voluntários.

A coordenadora ressalta que o ICom buscou trazer para a iniciativa organizações com expertise nessas áreas, estabelecendo parcerias com a Save the Children - Suécia, o Instituto Voluntários em Ação e com a Defesa Civil do Estado de Santa Catarina. Nesse processo de mobilização de recursos e composição dos investidores e parceiros do Fundo Comunitário para Reconstrução, várias reuniões foram realizadas, tanto com investidores como com parceiros. Os registros de viagem e as planilhas de custo da fundação comunitária no período entre dezembro de 2008 e maio de 2009³⁵ mostram que foram realizadas várias visitas de campo, proporcionando encontros entre o governo do estado, prefeituras municipais e investidores sociais, aproximando os doadores da realidade onde os recursos seriam aplicados e demonstrando que havia articulação local para que os investimentos fossem distribuídos de forma estratégica e alinhados com outras iniciativas de apoio à emergência na região, evitando sobreposição de recursos.

³⁵ Com autorização da direção do ICom – Instituto Comunitário Grande Florianópolis, o pesquisador teve a oportunidade de entrar no sistema de controle de receitas e despesas da organização (PRESTO) e verificar os relatórios do período em que se desenvolveram as iniciativas em estudo.

No Fundo Comunitário reuniram-se três investidores sociais, pessoas jurídicas – Instituto C&A, Instituto Camargo Correa e Fundação Itaú Social – que doaram entre R\$ 60 mil e R\$ 250 mil, e diversas pessoas físicas, que doaram de R\$ 1.000,00 a R\$ 50.000,00, reunindo o montante de quase R\$ 619 mil para aplicação nessas ações. Com os recursos mobilizados, a Equipe do ICom começou a conduzir a aplicação em três eixos de ação: a) reconstrução de moradias e recuperação da infraestrutura de organizações da sociedade civil; b) criação de um banco de voluntários para situações de emergência; e c) fortalecimento e capacitação da rede de proteção local para resposta a emergência. (ICOM, 2008b). No primeiro eixo, foram feitas doações para reconstrução de associações sem fins lucrativos que atendiam a crianças e adolescentes, indicadas pelos conselhos municipais de direitos e pelas secretarias de assistência social dos municípios atingidos. As secretarias de assistência social dos municípios de Ilhota e de Florianópolis também foram procuradas para apontar famílias com um grande número de crianças e adolescentes que perderam suas moradias, para que lhes fossem construídas novas casas (ICOM, 2009a; ICOM, 2010e).

No segundo eixo, o fundo fez um investimento de cerca de R\$ 80 mil ao centro de voluntariado de Santa Catarina, o Instituto Voluntários em Ação (IVA), com experiência no gerenciamento de recursos humanos voluntários. O objetivo do investimento foi a criação de um banco de dados que cadastra voluntários interessados em contribuir em situações de emergência e oferece capacitação apropriada. O IVA criou um sistema de gerenciamento online e um guia, estabelecendo parceria com a Defesa Civil Estadual e a Defesa Civil dos municípios atingidos que colaboraram na elaboração do conteúdo da formação e poderiam utilizar futuramente o sistema online para identificar voluntários capacitados e orientar novos, facilitando o trabalho de gestão desses recursos em situação de emergência (ICOM, 2008b, INSTITUTO VOLUNTÁRIOS EM AÇÃO, 2010).

As atividades do terceiro eixo de ação envolveram a confecção de um guia para a proteção de crianças e adolescentes em situação de emergência e a identificação, em cada município, de como se organizavam as redes municipais de atendimento a crianças e adolescentes, quem eram os principais atores e como estavam articulados. O ICom estabeleceu parcerias com as prefeituras, organizando oficinas em cada município de ação do fundo, reunindo nesses encontros os agentes públicos de diversas secretarias de governo e outros atores da sociedade civil para, a partir do guia elaborado pelo ICom, pensar o cuidado com crianças e adolescentes em situações de emergência de maneira local, oferecendo suporte para que fossem desenvolvidos planos de contingência com foco nesse público. As dificuldades encontradas pelos grupos nos diversos municípios para elaborar os planos de contingência levou à produção de um manual que auxiliou o processo de articulação local e atribuição de responsabilidades na confecção desse documento (ICOM, 2010e).

Como resultados da aplicação dos recursos do fundo, foram apoiadas 08 associações sem fins lucrativos, permitindo que as organizações pudessem retomar o atendimento a cerca de 1.600 crianças e adolescentes. Os recursos financeiros são repassados em doação às instituições ou pessoas via transferência ou outro procedimento bancário, para que executem um plano de trabalho acordado com a equipe técnica do ICom, que faz a prestação de contas dos investimentos aos investidores sociais. Foram construídas 08 casas para famílias desabrigadas, sendo 02 em Ilhota, 04 em Florianópolis e 02 em Palhoça, estas construídas em parceria com organizações sociais da região. O banco de voluntários “força voluntária”³⁶ oferece uma plataforma completa de gerenciamento de pessoas, cadastradas em base a região onde se encontram, suas habilidades e capacidade de contribuir. Em junho de 2011 estavam cadastradas quase 750 pessoas. Além disso, o site centraliza informações de utilidade pública relacionada a desastres e emergências, alinhada com os canais de comunicação da Defesa

³⁶ Endereço web: www.forcavoluntaria.org.br.

Civil. Dentre as atividades do “força voluntária” foram incluídas oficinas de capacitação de voluntários que formaram mais de 300 pessoas e a estruturação de um curso online de formação de voluntários para situações de desastre, já disseminado em outros estados brasileiros. Na área de fortalecimento e capacitação da rede de proteção local, cerca de 750 pessoas participaram das oficinas e seminários sobre o guia de proteção a crianças e adolescentes e para confecção e apresentação dos planos de contingência. O guia foi disseminado para outros estados e tornou-se material de referência no que diz respeito a comunicação sobre procedimentos a serem adotados para cuidado da infância em situações de emergência (ICOM, 2010, 2010e, 2010f).

Uma vez descrita a experiência do ICom como fundação comunitária brasileira e suas iniciativas que promovem a coprodução do bem público, segue-se a análise das relações estabelecidas, em especial entre a fundação e o Estado, na busca de compreender quais os elementos que fundamentam a ação das fundações comunitárias como promotoras de coprodução.

5. Promovendo a coprodução: o papel de articulação das fundações comunitárias

A partir da contextualização feita nas seções anteriores, busca-se aqui analisar e discutir a ação do ICom nas iniciativas do Relatório Sinais Vitais 2010 – Diagnóstico da Situação das Crianças e Adolescentes em Florianópolis e do Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina no que se refere a promoção de coprodução do bem público. A análise examina documentos disponíveis no Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom) e trechos de 08 entrevistas conduzidas com agentes públicos governamentais e profissionais do ICom, selecionados devido aos papéis de destaque por eles

Civil. Dentre as atividades do “força voluntária” foram incluídas oficinas de capacitação de voluntários que formaram mais de 300 pessoas e a estruturação de um curso online de formação de voluntários para situações de desastre, já disseminado em outros estados brasileiros. Na área de fortalecimento e capacitação da rede de proteção local, cerca de 750 pessoas participaram das oficinas e seminários sobre o guia de proteção a crianças e adolescentes e para confecção e apresentação dos planos de contingência. O guia foi disseminado para outros estados e tornou-se material de referência no que diz respeito a comunicação sobre procedimentos a serem adotados para cuidado da infância em situações de emergência (ICOM, 2010, 2010e, 2010f).

Uma vez descrita a experiência do ICom como fundação comunitária brasileira e suas iniciativas que promovem a coprodução do bem público, segue-se a análise das relações estabelecidas, em especial entre a fundação e o Estado, na busca de compreender quais os elementos que fundamentam a ação das fundações comunitárias como promotoras de coprodução.

5. Promovendo a coprodução: o papel de articulação das fundações comunitárias

A partir da contextualização feita nas seções anteriores, busca-se aqui analisar e discutir a ação do ICom nas iniciativas do Relatório Sinais Vitais 2010 – Diagnóstico da Situação das Crianças e Adolescentes em Florianópolis e do Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina no que se refere a promoção de coprodução do bem público. A análise examina documentos disponíveis no Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom) e trechos de 08 entrevistas conduzidas com agentes públicos governamentais e profissionais do ICom, selecionados devido aos papéis de destaque por eles

desempenhados em cada uma das iniciativas, à luz de referenciais sobre as características de fundações comunitárias e da coprodução do bem público.

Os entrevistados foram: o Diretor Estadual da Defesa Civil em Santa Catarina nos anos de 2008 e 2009 e que chefiou as operações da Defesa Civil no período de atividades do Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina, cujas falas estão identificadas por (DCIVIL); a Assistente Social da Prefeitura Municipal de Itajaí que em 2008 e 2009 presidia o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente daquele município e apoiou localmente a articulação para a realização das atividades do Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina, cujas falas estão identificadas por (PMI); o Secretário Municipal de Assistência Social de Florianópolis no ano de 2010, participante do comitê técnico do Relatório Sinais Vitais 2010, cuja contribuição está identificada por (PMF1); a Diretora do Observatório da Educação e Apoio ao Educando, da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis, que participou das atividades do Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina no município e do comitê técnico do Relatório Sinais Vitais 2010, com falas identificadas por (PMF2); a Assistente Social da Prefeitura Municipal de Florianópolis, atuante na área de planejamento da Secretaria de Assistência Social, representante governamental no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis no ano de 2010 e do comitê técnico do Relatório Sinais Vitais 2010, identificada por (PMF3); a Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis em 2010, participante do comitê técnico do Relatório Sinais Vitais 2010, identificada por (CMDCA); a profissional do ICom que coordenou as atividades do Fundo Comunitário para Reconstrução e que atualmente ocupa a Gerência de Capacitação, Pesquisas e Projetos, na Diretoria de Prevenção da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina, identificada por (ICOM/DCIVIL); e a fundadora e Coordenadora Geral do

Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom) até fevereiro de 2011, cujas falas são identificadas por (ICOM).

Na seguinte análise sobre a ação da fundação comunitária como promotora de coprodução do bem público, as discussões feitas a partir das experiências apresentadas, entrevistas e da documentação disponibilizada foram organizadas em três dimensões: a) **legitimidade**; b) **capacidade de articulação**; e c) **capacidade de execução**, que se relacionam com elementos da coprodução de acordo com o quadro 03. A organização em dimensões serve somente para efeitos de análise uma vez que a interdependência e sobreposição entre fatores relacionados a legitimidade, articulação e execução fica evidente ao longo da discussão.

Quadro 03: Dimensões de análise – fundações comunitárias e coprodução do bem público:

Dimensões de análise	Bibliografia	Elementos da coprodução	Bibliografia
Legitimidade: governança, liderança comunitária, instrumentos e práticas de accountability e comunicação	SUCHMAN, 1995 JOHNSON, 2004 GRØNBJERG, 2006 SILVA, 2009 REYNOLDS, 2008 FELDSTEIN, KILMURRAY, 2006	Compartilhamento de papéis entre agentes públicos governamentais e demais cidadãos	WHITAKER, 1980 BRUDNEY; ENGLAND, 1983 BOYLE; HARRIS, 2009 DENHARDT; DENHARDT, 2003 MARSCHALL, 2004
Articulação: envolvimento de atores locais, mobilização de recursos, política de investimento social/doação	BERNHOLZ et al, 2005 GRØNBJERG, 2006 FEURT, 1999 CASADEI; HOELSCHER, 2006 JOHNSON; JOHNSON, 2004	Aplicação de recursos	BOYLE; HARRIS, 2009
		Diversidade de atores envolvidos e seu grau de participação	WHITAKER, 1980 ALFORD, 2002 ROBERTS, 2004 MARSCHALL, 2004
Execução: capacidade administrativa, preparação da equipe	JOHNSON; JOHNSON, 2004 REYNOLDS, 2008 BERNHOLZ et al, 2005	Arranjos institucionais favoráveis	BRUDNEY; ENGLAND, 1983
		Coordenação política e da burocracia pública	SALM; MENEGASSO, 2006

Antes de entrar na análise das iniciativas em cada uma das dimensões em que esta seção foi organizada, existem alguns pontos a considerar. Primeiramente, verifica-se que o fato de o bem público em questão envolver o tema da proteção a crianças e adolescentes foi um facilitador no trabalho realizado pela fundação comunitária para a promoção da

coprodução, dada a alta adesão da sociedade brasileira a causas voltadas a esse público, como exemplificado pela fala:

Quando se fala em criança, existe uma comoção social que conta muito. Quando se falou em proteção da criança, outras organizações não governamentais se envolveram, a comunidade, os órgãos públicos, o Ministério Público. Quer dizer, houve realmente um sentimento muito grande. (...) Para se ter uma idéia, dos mortos de 2008, a maioria são mulheres e crianças. Por que? Porque são mais vulneráveis em desastres. O ICom foi feliz quando definiu a atuação na criança, justamente para a gente mudar essa realidade (DCIVIL).

Como a questão do cuidado da criança encontra ressonância em todo o sistema político em análise, não é possível problematizar na experiência do Sinais Vitais ou do Fundo Comunitário para Reconstrução, se a visão de desenvolvimento comunitário e o posicionamento político da fundação comunitária poderia impor dificuldades para a promoção da coprodução, uma vez que em outros temas o posicionamento da fundação poderia revelar-se mais próximo de um ou outro grupo de interesse legítimo na comunidade. Assim, permanece a dúvida se o mesmo modo de articulação identificado aqui pode servir à promoção dessa abordagem de elaboração, implementação e avaliação de política pública quando se tratam questões de menor consenso.

Entretanto, não há indícios de que a escolha do tema se deu de forma deliberada pelo seu “apelo”. As evidências apontam que a escolha se deu a) no caso do Fundo de Reconstrução, como uma solução de compromisso entre o diagnóstico realizado na comunidade, o interesse de investidores sociais e a capacidade da organização de reunir parceiros capazes de contribuir na solução de problemas verificados na comunidade; e b) no caso do Sinais Vitais 2010, houve a necessidade apontada pelos próprios gestores de um dos organismos do sistema de proteção da criança e do adolescente, o CMDCA, havia disponibilidade de recursos, e a expertise do ICom em articular os atores que nem sempre tomam parte na ciclo de elaboração de políticas públicas, como nesse caso os conselheiros tutelares, mas que tornariam possível a elaboração de um relatório de qualidade e em acordo

com a metodologia proposta. Dados os resultados obtidos, a definição do tema se mostrou acertada, conforme apontaram os entrevistados:

Acho que havia uma percepção de capacidade técnica do ICom, de propor, de trazer para a mesa, isso é muito importante. Acho que se o ICom não tivesse uma equipe qualificada e capaz de propor solução que faz sentido, de fazer em parceria e com qualidade técnica, a gente não seria ouvido (ICOM).

A gente queria ter um “raio x” (...) porque nós já tínhamos um conhecimento prático de que existem regiões com muita vulnerabilidade no atendimento à criança e ao adolescente, com falta de estrutura educativa e sócio-educativa. (...) A questão era saber quais são os programas oferecidos, na área de educativa, esporte e lazer. Na verdade esse era o objetivo. A gente conhecer isso, ter isso registrado e tendo essas informações, tem que mexer nisso. (...) Sabíamos que tinha a metodologia do Sinais Vitais, (o ICom) já tinha feito anteriormente dois Sinais Vitais, então pensamos no ICom, porque tinha a metodologia e que vem trabalhando aqui na Grande Florianópolis (CMDCA).

Um segundo ponto é o relacionamento com os atores no decorrer das iniciativas, em especial na relação da fundação comunitária com o poder público para levar a cabo o bem comum em questão. A coordenadora geral da fundação comunitária conta que foram as características das duas iniciativas, cada uma à sua maneira, que levaram a esse envolvimento:

No Sinais Vitais, nas primeiras edições, foi uma coisa totalmente de iniciativa do ICom que, na realidade, por tocar num tema que afetou o poder público, criou-se o relacionamento, tanto o lado positivo quanto negativo do relacionamento. No caso do Fundo de Reconstrução, para a realização dele a gente precisava trabalhar em parceria com o poder público. Então nós procuramos o poder público, aí com uma postura diferente que era na realidade propondo a realização de uma ação conjunta e ficou muito claro naquela época que o fato de a gente ter os recursos financeiros para fazer uma ação que naquele momento o governo não tinha foi o que nos abriu as portas (ICOM).

Esse ponto é especialmente importante para esta dissertação, uma vez que iniciativas de interesse público perpassam a presença do Estado como instituição capaz de trabalhar em larga escala e definir limites legais para ações inovadoras voltada ao interesse público. Organizações privadas operando em causa pública e com intenção de que seu impacto alcance escala ampla não podem furtar-se de buscar a parceria do Estado, o que não significa necessariamente que haverá coprodução. Isso porque, como afirmam Brudney e England (1983), na coprodução deve haver envolvimento dos cidadãos de maneira que não estejam

caracterizados os papéis de produtor e consumidor e isso não ocorre necessariamente em todas as iniciativas onde há relacionamento entre instituições privadas e Estado.

No caso do Sinais Vitais, citado na fala anterior, a própria metodologia já demandava maior participação, uma vez que embora houvesse uma coordenação, o produto deveria ser construído coletivamente e necessariamente com o envolvimento do poder público. A entrevistada fala de “lado positivo” e “lado negativo” do relacionamento com o poder público e esclarece:

O governo é parceiro para pensar ações para o bem público, tem muitas informações. E depois na realização de algumas dessas ações, de fazer de forma ampliada para a população em geral. Tem também um lado político que é complicado, surgem questões como “Quem está por trás do ICom? Qual é o político que está apoiando essa ação do ICom?”. Então acontecem ataques (ICOM).

Nas iniciativas houve espaço para a participação de indivíduos, ou como investidores sociais – como ocorreu no Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina, que recebeu recursos de pessoas físicas que também fizeram sugestões a partir do relacionamento construído ao longo da execução do investimento realizado – ou como participantes de oficinas de planejamento ou de preparação de voluntários. Considerando que na esfera pública existe uma margem limitada para as formas não institucionalizadas de movimento e expressão (HABERMAS, 2003), as proposições da fundação comunitária (observado especialmente no Fundo de Reconstrução) facilitaram que a opinião e a vontade de cidadãos fossem identificadas e introduzidas no sistema político de maneira a enriquecer os processos. A seguir, faz-se a análise e discussão nas dimensões da legitimidade, capacidade de articulação e de capacidade de execução.

5.1 Legitimidade

Retomando o conceito de Suchman (1995) sobre legitimidade como “percepção generalizada ou o pressuposto de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas e apropriadas em um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (p. 574), os entrevistados que participaram da iniciativa do Sinais Vitais afirmaram que já conheciam a fundação comunitária, em virtude de iniciativas anteriores que lhes pareceram adequadas e importantes para a comunidade. Todos os entrevistados que participaram da iniciativa do Sinais Vitais 2010 citaram o fato de o ICom ter realizado com sucesso outras edições do relatório. Também foram citadas outras iniciativas de apoio e formação a gestores de fundações e associações sem fins lucrativos, consideradas pelos entrevistados como ações que fortaleciam a rede de atendimento à criança e ao adolescente que, no Sinais Vitais 2010, se buscava conhecer com maior profundidade.

Se, para Archibald (*apud* JOHNSON, 2004), a legitimidade de uma organização está baseada na percepção coletiva de suas audiências internas e externas e na sua capacidade de se adaptar a normas consensuais, valores e crenças vigentes para um determinado grupo (JOHNSON, 2004), o conselho que forma a governança do ICom e a liderança que à época fazia a função de coordenação geral tiveram papel importante, sintetizando provavelmente em sua conduta pessoal/profissional as normas consensuais relevantes para os atores que participaram da iniciativa, dada a ampla participação obtida. Os membros do conselho da fundação comunitária são ou foram lideranças de organizações tradicionais e respeitadas na comunidade, como a Universidade Federal de Santa Catarina, a Fundação de Apoio ao HEMOSC/CEPON, centro de voluntariado, empresas e associações locais e da prefeitura municipal. Os entrevistados deixaram clara a valorização dessas pessoas como referência ao discorrer sobre como foi o processo de aproximação com a fundação comunitária no contexto

da iniciativa, fazendo referência a conselheiros da organização com os quais tinham relacionamento, conheciam ou admiravam, e citando a pessoa da coordenadora geral.

O Sr. R., que é nosso secretário municipal, faz parte do conselho do ICom e fizemos questão de participar desde o início. (...) Nós tínhamos indicadores, a própria secretaria de assistência tinha outros, o Conselho Tutelar também, então houve uma dificuldade, então eu parabenezo muito a L. pelo trabalho que ela faz (PMF2).

Se obtive a participação dos agentes políticos das secretarias, o que acho que foi relevante para sucesso do empreendimento. Os técnicos também tiveram atuação facilitada e conseguiram absorver bem o material trazido pela L. (PMF1).

Essa constatação fortalece o argumento de Grønbjerg (2006) de que as fundações comunitárias alcançam legitimidade por incluírem em sua governança pessoas “externas” ao corpo de fundadores da organização, e aponta para a importância da liderança executiva, exercida por uma das fundadoras da organização que ‘empresta’ credibilidade à instituição.

Já no caso do Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina, os agentes públicos governamentais envolvidos não tinham experiência anterior de trabalho com o ICom e, segundo suas falas, houve cautela no primeiro contato com a fundação comunitária:

Com algumas organizações que nos procuraram (à época do desastre), no final virou uma grande dor de cabeça. Prefiro não citar, mas tivemos problemas sérios ao sentar na mesa, abrir a Defesa Civil para que pudessem participar. Às vezes eram pessoas em busca do que fazer para buscar recursos, e não cumprir os objetivos definidos, mas não foi o que aconteceu com o ICom (...). E claro que eu, como administrador público, fui pesquisar de quem se tratava e o que é o ICom. Então eu busquei referências. (...) A Defesa Civil sempre está com as portas abertas. Então todos que nos procuram nós recebemos. Agora nem todos nós somos parceiros (DCIVIL).

Nos primeiros contatos com os atores locais, havia uma certa desconfiança, que foi diminuindo na medida que se explicava, se visitava, as primeiras doações foram feitas. Mas eles também apostaram, eles se sentiram motivados para ver afinal do que se tratava o fundo comunitário. Eles perguntavam se teria algum custo, a gente dizia que não, que a reunião no primeiro momento era para apresentar uma proposta, que era para eles verem se queriam participar, compartilhar, e que iria ter um ganho para o município (ICOM/DCIVIL).

A questão da legitimidade, nesse caso, também se construiu pela reputação, pelo histórico de trabalho da fundação comunitária e pela maneira como ela comunica publicamente quem é, o que faz e quem apoia suas ações. Na fala de um dos entrevistados,

Foram referências com pessoas e também pesquisa online. (...) Conversei com outras pessoas que me deram boas referências. Depois conversamos e através do site

buscamos informações, projetos já realizados, analisando o que propôs e o que realizou (DCIVIL).

Percebeu-se também uma ‘aposta’ grande dos atores envolvidos na idoneidade da fundação comunitária e na sua capacidade de conduzir os processos que levariam ao alcance dos objetivos propostos na iniciativa do Fundo de Reconstrução,

As ONGs e agências locais deram seus mailings de contato para o ICom, porque acreditam no trabalho do ICom. No momento em que elas disponibilizaram seus contatos é porque elas acreditavam tanto na proposta quanto na organização (ICOM/DCIVIL).

Na fala dos entrevistados foi recorrente a observação de como a fundação comunitária foi capaz de reunir os diversos atores, incluindo financiadores. A disposição dos agentes públicos governamentais em liderar algumas das atividades de mobilização foi também identificada, o que reforça características do perfil desse profissional apontadas e valorizadas na abordagem do Novo Serviço Público (DENHARDT, DENHARDT, 2003) e que são fundamentais em ações de coprodução. A parceria estabelecida com organizações como a Defesa Civil, uma estratégia do ICom que será discutida na análise sobre a questão da articulação, parece ter sido fundamental para a mobilização de atores locais, uma vez que trazia para a proposta da fundação comunitária a credencial de uma instituição pública estatal que estava realizando um trabalho respeitado e demonstrava a disposição para um compartilhamento de papéis entre os agentes públicos e demais cidadãos, investidores, voluntários ou outros participando em associações ou grupos de interesse:

Eu me lembro de uma reunião logo no início, que veio o secretário de assistência social, e ele não sabia muito bem do que se tratava, e ele assim: “- Olha, eu não sabia disso, não sabia desse fundo de reconstrução...” e aí estava o representante da defesa civil, várias entidades, e ele disse “- se está todo mundo aqui em torno dessa mesa, é porque realmente deve ter uma ideia que vale a pena investir” (ICOM/DCIVIL).

Não conhecia o ICom ainda, mas tinham várias organizações presentes e a Defesa Civil estava junto. A participação da comunidade foi grande, foram várias ONGs, a gente da secretaria de assistência social e membros do conselho, a coordenação municipal da defesa civil, e gente de outras secretarias. (...) A expectativa era muito positiva (PMI).

A facilidade que o ICom tem de aglutinar pessoas em prol de um objetivo, isso foi algo que foi muito interessante. Fez com que outras organizações se mobilizassem para fazer uma atuação. Também o relacionamento que tem com os financiadores. Isso também é provável que é um reconhecimento pela idoneidade, pela seriedade que o ICom tem perante os financiadores. E também a clareza em definir objetivos, metas. Isso fez com que a defesa civil não tivesse nenhum problema em confiar uma atividade tão importante e ser parceira (ICOM/DCIVIL).

Diferente do esperado em base aos argumentos de Silva (2009), de que é um fator importante para o aumento da confiança do público em geral o fato da fundação comunitária buscar por reconhecimentos legais por parte do Estado, como os títulos de utilidade pública ou o de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), esse aspecto em nenhum momento foi levantado pelos entrevistados. Cabe ressaltar, entretanto, que a análise dos documentos relativos ao Relatório Sinais Vitais 2010 demonstrou que somente pelo fato de ser uma organização registrada como de Utilidade Pública Municipal, inscrita no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e em regularidade fiscal com o município é que foi possível o estabelecimento de convênio para execução da iniciativa. Da mesma forma, o fato de a fundação comunitária ter o título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) pode ter pesado na decisão de investidores privados do Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina em fazer parte do investimento. Porém, além das correspondências em que o ICom se apresenta aos investidores ressaltando o fato de possuir tal titulação, não há elementos suficientes que permitem confirmar se essa informação teve ou não influência nas decisões dos investidores.

No caso do Fundo Comunitário para Reconstrução, as entrevistas indicaram que a capacidade de fazer doações em dinheiro de forma rápida contribuiu para que a fundação comunitária construísse, no curto prazo, uma reputação que lhe facilitasse articular os atores locais, que perceberam poder influenciar, ao indicar as organizações e famílias a serem apoiadas pelo fundo, em decisões cruciais para o uso eficiente de recursos (BOYLE;

HARRIS, 2009), que nesse caso, embora privados, foram colocados à disposição do bem comum:

Foi explicado o que era o fundo, como ele tinha surgido, quem eram os investidores e qual a proposta para o município. Algumas organizações do município já tinham sido beneficiadas, organizações que trabalhavam com crianças e adolescentes, então alguns contatos anteriores já haviam sido feitos com essas pessoas do poder público, pois eles, que de um certo modo divulgaram para as organizações cadastradas que existiam recursos, então eles já tinham visto que o fundo trazia resultados, tinha uma certa credibilidade (ICOM/DCIVIL).

Então nós procuramos o poder público, aí com uma postura diferente que era na realidade propondo a realização de uma ação conjunta e ficou muito claro naquela época que o fato de a gente ter os recursos financeiros para fazer uma ação que naquele momento o governo não tinha foi o que nos abriu as portas. Se a gente tivesse batido na porta do governo dizendo “- ah! vamos fazer essa ação conjunta, mas a gente não tem o dinheiro”, dificilmente teríamos conseguido fazer. Essa autonomia financeira acho importante (ICOM).

Essa relação entre a capacidade de mobilização e aplicação de recursos, e a reputação e legitimidade da fundação comunitária, demonstrada em especial na iniciativa do Fundo Comunitário para Reconstrução, corrobora o apontado por Grønbjerg (2006) ao comparar a fundação comunitária com outros tipos de fundação, como as corporativas ou as familiares, argumentando que as fundações comunitárias possuem uma maior flexibilidade para realizar investimentos sociais, já que buscam servir à comunidade como um todo. Fundações corporativas ou familiares poderiam ter encontrado maior dificuldade de articulação, por trazer consigo uma marca ou um nome que poderia suscitar resistências (GRØNBJERG, 2006). Assim, foi possível atender a situações emergenciais de maneira descomplicada:

Considero que as vantagens para as crianças foram enormes, imensuráveis, talvez não tivéssemos mesmo como dar conta da demanda naquele momento, o instituto foi bastante flexível conosco (PMI).

A dificuldade de flexibilidade de outros tipos de fundação apontada por Grønbjerg (2006) – e que é compreensível dadas as diretrizes impostas por políticas internas e estrutura de governança – pode ser percebida na fala da coordenadora geral ICom, ao discorrer sobre as negociações com investidores sociais para o estabelecimento do Fundo Comunitário:

Fizemos uma reunião com vários investidores, e aconteceu de algumas pessoas que queriam ajudar, mas não encontraram como conciliar suas áreas de investimento estabelecidas pela política da empresa ou do Instituto com aquelas demandas apontadas pelo diagnóstico que fizemos naquela região, que usamos para fazer o plano de como seria melhor conduzir o trabalho. Aí esses fizeram outras contribuições de outras formas, também importantes, mas fora do fundo (ICOM).

Um último ponto a respeito da questão de legitimidade surgido nas entrevistas e na análise dos documentos (ICOM, 2009a; 2009b; 2009c; 2009d; ICOM, 2010g; 2010h) foi a preocupação da parte da fundação comunitária em prestar contas do realizado e compartilhar informações tanto com investidores quanto com os demais parceiros nas iniciativas e a comunidade em geral, confirmando o que Grønbjerg (2006) e Reynolds (2008) afirmam ser ações típicas dessas organizações que fortalecem sua legitimidade e credibilidade diante da comunidade.

A todo momento nós interagimos. Eles mandaram material várias vezes. Houve um seminário de prestação de contas, eu participei, eu fui no seminário. Foi inclusive com os financiadores, com a comunidade, então foi prestado contas sim, e isso é outra coisa que fortalece muito a idoneidade da instituição, das pessoas que dirigem (DCIVIL).

Eram enviados informativos com o montante de recurso que tinha sido utilizado, as parcerias estabelecidas e as informações eram claras também para as organizações parceiras e para as demais que trabalharam em conjunto (ICOM/DCIVIL).

O resultado ficou representado no relatório. Teve um lançamento oficial, para a comunidade que na época gerou ampla divulgação na mídia, escrita e falada (...) as pessoas tiveram acesso ao relatório impresso e também no site do ICom e no evento. Também entregamos a todas as pessoas do Fórum de Políticas Públicas, do conselho, todo mundo teve acesso a esse documento (CMDCA).

Entretanto, apesar dos entrevistados não terem demonstrado insatisfação com a informação recebida pela fundação comunitária durante e ao final das iniciativas, além de relatórios finais destinados principalmente a investidores e dando conta do uso dos recursos e dos resultados obtidos em termos quantitativos e qualitativos, não foi possível obter um documento sintetizando todo o processo, incluindo principais dificuldades encontradas, se solucionadas ou não. Segundo a coordenadora geral do ICom, esse tipo de registro de atividade e prestação de contas é uma prática que a organização precisa aprimorar:

A gente faz relatórios, procura divulgar, mas isso acho que ainda estamos aprendendo. Acho que o processo do portal transparência³⁷ é um processo que vai nos ajudar. Acho que somos mais cuidadosos com os investidores individualmente do que coletivamente com a comunidade onde operamos. Acho que essa é uma área em que precisamos melhorar (ICOM).

A análise das iniciativas no estudo de caso do ICom, em particular na questão da legitimidade, permite inferir que na promoção da coprodução do bem público, a fundação comunitária lançou mão da credibilidade ‘emprestada’ por seu conselho e demais lideranças, fez uso do fato de poder contar com recursos financeiros – oferecidos por investidores sociais que acabam por inspirar os demais atores ao escolher a fundação comunitária como depositária de suas intenções para com o bem comum – para apresentar realizações concretas, no curto prazo e com a participação de atores locais em decisões sobre sua aplicação, demonstrando por ações de que a organização era capaz, tinha informações e domínio de metodologias e estava disposta a promover transformações. Dada a importância que governança e parcerias (incluindo parcerias com os investidores sociais) articuladas pela fundação comunitária têm na questão da credibilidade e legitimidade para que possa atuar na promoção de coprodução do bem público, é necessária uma atenção especial na seleção de membros de conselho deliberativo e dos parceiros, com atenção aos valores que esses indivíduos ou organizações defendem ou representam.

As experiências mostraram que, quando não havia uma história de relacionamento da organização com os demais atores locais, foi preciso que a fundação comunitária assinalasse com um gesto, uma ação que inspirasse credibilidade, além de demonstrar referências, como a aliança com parceiros que a “credenciem” junto à comunidade e seus atores para facilitar a convocação de todos ao encontro e articular e propor parcerias.

³⁷ Iniciativa do ICom disponível em www.portaltransparencia.org.br.

5.2 Capacidade de articulação

A capacidade das fundações comunitárias de articular e mobilizar organizações, pessoas e recursos, apontada entre outros por Bernholz et al (2005), Casadei e Hoelschel (2006), Johnson e Johnson (2004), foi percebida pelos entrevistados como a principal característica do ICom nas iniciativas em análise, até porque, segundo uma de suas fundadoras, realizar essa função é próprio da identidade da organização:

A gente começou discutindo fundação comunitária, mas poderia ter acabado em qualquer outra coisa, se houvesse a percepção de que já existia alguém que fizesse essa função de articulação. A principal característica que se percebia que era necessário na comunidade era essa coisa da articulação. É poder juntar todos os pequenos esforços e iniciativas na comunidade, primeiro para eles terem mais visibilidade e depois para que eles conseguissem juntos acessar recursos técnicos e financeiros que pudessem se fortalecer (ICOM).

Levando em conta que na coprodução há a articulação em rede de atores diversos como produtores, ampliando a participação e o senso de responsabilidade pelo bem comum (WHITAKER, 1980; ALFORD, 2002; MARSCHALL, 2004; ROBERTS, 2004), uma ação da fundação comunitária que venha a facilitar a interlocução entre os atores num determinado território e qualificar os investimentos no bem público parece ter óbvia relação com essa abordagem. Ao explorar a forma como a fundação comunitária conduziu essa facilitação, pode-se evidenciar em algumas falas as estratégias utilizadas:

Essa capacidade que temos de nos unir com diferentes atores mesmo, todas as vezes que a gente procurou o governo, a gente não procurou sozinho, a gente já vinha com um processo de articulação (ICOM).

ICom já fazia o Sinais Vitais e tinha a metodologia para fazer um específico da criança e do adolescente. O ICom convidou algumas pessoas para participar de uma comissão e aí a gente foi participando das reuniões (PMF3).

Na aproximação, o ICom começou fazendo um levantamento de quem eram os representantes a ser contatados, nas áreas de assistência, da saúde da educação, da defesa civil e iniciamos esses contatos. Num primeiro momento fizemos essa consulta até pela internet, e a partir da referência dos nomes nós iniciamos o contato por telefone e encaminhamos também e-mail informando sobre o fundo e pedindo uma reunião para que a gente pudesse expor o motivo pelo qual a gente estava fazendo contato (ICOM/DCIVIL).

O ICom foi nos procurar, eles vieram porque queriam fazer a reconstrução, em casos de emergência, sabe, eles tinham como ajudar casos imediatos que precisavam de apoio imediato na reconstrução. O que foi interessante era o foco na área da criança e adolescente, não era só a reconstrução de casas, mas tinha toda uma proteção para esse público. Estávamos num momento muito delicado, estou falando especificamente da área da criança e do adolescente. Em Itajaí, quase 80% da cidade foi atingida pelas cheias, todas as casas de acolhimento institucional, os abrigos, foram atingidos, danificando além da estrutura física dos imóveis, toda mobília, roupas das crianças, roupas de cama, enfim, quase tudo estava perdido. Não estou falando de crianças que perderam as casas, mas tem pai e mãe, estou falando das que não têm família, então, no meio dessa situação, quando o ICom entrou em contato ficamos muito aliviados e de pronto resolvemos participar da ação. Tinha uma expectativa positiva. Não conhecia o ICom ainda, mas tinham várias organizações presentes e a Defesa Civil estava junto (PMI).

Verificam-se nas falas estratégias como a articulação de parcerias logo na concepção das propostas, antes de buscar o relacionamento com o poder público; possuir ou agregar parceiros com capacidade técnica e conhecimento metodológico para colocar em prática as iniciativas propostas, convidando outros atores e facilitando espaços à participação. Outra estratégia evidente foi a adoção de um foco relevante do ponto de vista dos atores a serem envolvidos na articulação necessária à produção do bem público em questão.

Segundo observado a partir dos relatórios anuais da fundação comunitária (ICOM 2006; 2007; 2008; 2009; 2010), a organização busca estabelecer parcerias na tentativa de trazer para suas iniciativas expertises e competências que possam aprimorar o impacto das ações propostas. Entretanto, como discutido anteriormente no tópico referente à legitimidade, a fundação comunitária valorizou e valeu-se da reputação dos parceiros e por isso teve facilitadas as articulações com os demais atores. Os parceiros – incluindo investidores, mas não somente – em contrapartida, colaboraram na execução de projetos sem necessariamente incorrer em investimentos financeiros substanciais e tiveram sua atuação valorizada e divulgada, o que eventualmente pode contribuir para seu fortalecimento ante a comunidade onde se desenvolveram as ações. Com apoio da reputação desses parceiros, o ICom demonstrou ter facilidade de articular pequenas organizações locais, envolvendo os cidadãos e promovendo resultados que parecem ter ido além do que os próprios parceiros esperavam:

Chamou a atenção foi a facilidade que o ICom tem de aglutinar pessoas em prol de um objetivo, isso foi algo que foi muito interessante. Fez com que outras organizações se mobilizassem para fazer uma atuação. (...) Quando entrou o ICom, a facilidade de mobilização das organizações não governamentais, teve clube de mães, isso foi algo em que ICom demonstrou ter uma capilaridade muito grande em relação a esses grupos. Então ele foi fundamental justamente por isso. (...) Não só o material didático produzido, mas a experiência de interagir com a sociedade com as ONGs e também com as organizações formais, dos municípios como as Secretarias de Educação, Secretarias de Assistência Social, Conselhos da Criança e Adolescente, acabou fazendo com que o resultado fosse melhor (DCIVIL).

Tinham muitas pessoas de órgãos diferentes, tinha o Ministério Público, a nossa secretaria, a Secretaria de Educação, da Saúde, algumas ONGs também. A participação foi bem boa. Bem diversificada. É difícil de conseguir isso. (...) O ICom fez toda a questão da pesquisa e as outras entidades, também assim, pelo conhecimento da comunidade pelos locais que elas estão, elas tiveram também a contribuição delas e também de estar, como dizer, dando maior veracidade para a questão, senão fica, sei lá: - O ICom fez com a Prefeitura, e ninguém nem ficou sabendo e aí ninguém sabe se esses dados são verdadeiros. Então era uma reunião que estava aberta, várias entidades foram chamadas e quem queria estar participando do processo era só ir nas reuniões (PMF3).

Naquela época eu, do conselho, participei, o Sr. G., da Casa da Criança do Morro da Penitenciária, a T. que é uma técnica da Prefeitura, ela também participou desse processo, então o que eu percebi é que, para levantar esses dados o ICom se movimentou entre várias áreas do sistema de garantia dos direitos aqui de Florianópolis, tanto na Secretaria de Educação, como na Secretaria de Assistência, o que eu percebi é que envolveu toda a rede de atendimento à criança (CMDCA).

No caso do Sinais Vitais 2010, algumas das falas dos entrevistados permitem inferir que o trabalho de articulação foi facilitado pelo fato de ser feito pela coordenadora do ICom, cuja formação e capacidade técnica é reconhecida por vários dos atores que foram envolvidos no processo (o que pode ter diminuído potenciais resistências), e também pelo fato de ser a terceira vez que o Relatório Sinais Vitais era realizado no município, o que significa que algumas organizações e servidores públicos estavam familiarizados com o processo:

O Secretário (municipal) é muito amigo da L., e também conheço a L. que é a coordenadora do ICom e nos primeiros Sinais Vitais, a gente já foi chamado, se olhares os outros livrinhos, eu tive participação em todos (PMF2).

Conheço a L. há muitos anos, dessa nossa luta na área social. E a estratégia do sinais vitais é esplendorosa (PMF1).

Essa personalização da liderança comunitária (REYNOLDS, 2008) exercida pelo ICom, em especial no caso do Relatório Sinais Vitais, é um fator que pode ser interpretado de duas formas. De um lado, parece enfraquecer o interesse pelo bem comum, crucial numa

mobilização para a coprodução, uma vez que a participação das pessoas se daria pela afinidade pessoal. Por outro, como ressaltam Salm e Menegasso (2006, p.10), esse tipo de liderança é necessária uma vez que a coprodução do bem público,

requer atividades de coordenação política além da atividade usual de coordenação na organização burocrática pública. Também a liderança da rede que co-produz o bem público, interagindo em todos os espaços da sociedade politicamente articulada, tem atribuições mais complexas do que aquelas exercidas no âmbito da burocracia. Faz-se, portanto, imperativo o preparo de coordenadores e líderes para agir em sistemas de coprodução dos serviços públicos.

Ou seja, uma vez que na coprodução há a participação do cidadão e em consequência o relacionamento interpessoal, a liderança deve estar preparada para interagir “em todos os espaços da sociedade politicamente articulada” (SALM, MENEGASSO, 2006, p. 10) e isso significa que o sucesso das iniciativas depende muito da habilidade do líder em facilitar o processo no espírito do serviço público (DENHARDT, DENHARDT, 2003). Em um dos relatórios do ICom, preparado a um investidor preocupado com a questão do desenvolvimento institucional das organizações da sociedade civil, o ICom relata o processo interno de troca de liderança na sua gestão executiva (ICOM, 2011b).

No documento escrito em 2011 (e, portanto, depois das iniciativas em análise), a organização relata sua busca para institucionalizar esse papel, considerando uma oportunidade poder experimentar a troca de pessoas na liderança enquanto a organização é relativamente jovem. No que diz respeito às análises feitas para o presente trabalho, essa questão de diferenças entre liderança pessoal e institucional não foi observada. O que ficou evidenciado pelos resultados alcançados no Relatório Sinais Vitais 2010, é que prevalece a interpretação de que o líder bem preparado é fundamental na coordenação política demandada na abordagem da coprodução. Sobre os resultados, os entrevistados apontaram:

Ao articular a presença de atores como Ministério Público, do Conselho Tutelar, da Justiça da Infância, enfim, preparar a sociedade florianopolitana para enfrentamento de sua cultura, na visão de uma criança que deve ser educada sob os rígidos ditames destes 500 anos de história brasileira. Quer dizer, o documento, pelos dados e reflexões neste campo, quebra com uma cultura familiar, social, estatal, de que criança tem que aprender ofício e decorar conteúdos (PMF1).

Foi bem complicado, este foi bem mais complicado porque como ele envolveu o Ministério Público, o Conselho Tutelar (...) quando a gente senta numa mesa com todos esses órgãos públicos e organizações privadas, ONGs, a gente vê como temos dados diferenciados (...) ela (referindo-se a coordenadora geral do ICom) conseguiu reunir esse pessoal e não foi uma vez só, a gente participou de várias reuniões desse comitê para a gente chegar num denominador comum, realmente, desses indicadores. (...) eu fiz questão de mandar uma mensagem para a L. porque ficou maravilhoso. Ela nos mandou o exemplar e fiquei bem feliz de ver o resultado. Acho que o pessoal dela soube pegar de cada um para cada um se sentir, eu acho, contemplado e acho que ficou bem real (PMF2).

Outra questão para análise foi a diversidade de respostas dos entrevistados quando explorou-se a capacidade do Estado de propor iniciativas da mesma natureza do Fundo Comunitário para Reconstrução e do Relatório Sinais Vitais. No que diz respeito à articulação, houve certo consenso nas respostas de que o Estado não poderia envolver tantos atores quanto envolveu o chamamento da fundação comunitária. Entretanto, é preciso pôr em perspectiva essa afirmação, dada a natureza e abrangência das propostas, já que foram de fato desenhadas em grande parte pela própria fundação comunitária e de maneira a privilegiar a ação por parte de organizações privadas como articuladoras, em especial no caso do Fundo Comunitário para Reconstrução, que envolveu passagem de recursos financeiros para associações sem fins lucrativos locais, famílias e outras organizações parceiras para financiamento de atividades. Na fala dos entrevistados:

Se nós prefeitura chamássemos para um tipo de trabalho desse, seria bem mais dificultoso do que uma organização sem envolvimento com o governo. Até a própria mídia trata de uma forma diferente. No lançamento do Sinais Vitais, ele é falado na mídia. A gente aqui faz várias coisas semelhantes e na mídia pouco aparece, a não ser que se pague para isso. Acho que isso fortalece muito, ter vindo de uma organização de fora. (...) Eu acho muito importante, porque eu, como gestora pública, pego os dados, mas tenho uma grande dificuldade em me articular, por exemplo, com o conselho tutelar. O nosso relacionamento com os conselheiros tutelares não é dos mais fáceis (...). Nesse momento, uma organização de fora, tipo o ICom, chama para uma reunião para discutir isso, a gente conseguiu fazer uma discussão bem mais aprofundada (PMF2).

Eu vejo que é uma grande dificuldade, assim, quando a gente está tentando implementar um projeto, que a gente chama parceiros, as pessoas não aderem. E com o ICom a adesão foi muito boa. Os representantes que estavam ali é difícil a gente ver participar assim (PMF3).

Normalmente quando você faz um trabalho em que o Estado está envolvido, as pessoas não aderem com tanta facilidade. Um detalhe, e por incrível que pareça isso existe, tem a questão política, partidária, um governo representa um partido. E aí em

alguns municípios você não consegue entrar porque são partidos diferentes, o que não deveria existir. Então o município pode não apoiar a iniciativa do Estado por ser um partido político de oposição. Então: “- olha, eu não quero que o Estado faça nada aqui dentro, principalmente algo que dê certo”. (...) Então o ICom deu essa visão diferente desassociada de uma condição política, desassociada de um poder político e isso foi um elemento fundamental para ter uma participação tão expressiva. (...) (falando sobre articulação) o Estado às vezes é colocado em dúvida quanto a sua competência. Na verdade o ICom foi um meio e um parceiro. O Estado estava presente, mas sob uma visão do ICom (DCIVIL).

Chama a atenção as duas últimas frases na fala acima, proferidas pelo entrevistado da Defesa Civil do Estado de Santa Catarina, onde é possível explorar questões como papéis e identidade da fundação comunitária, uma vez que se fala no ICom como “um meio e um parceiro” e na fala “o Estado estava presente, mas sob uma visão do ICom”. Pela entrevista, pode-se inferir que a organização serviu ao escopo da ação como meio pelo qual se poderia alcançar uma maior adesão de pessoas e organizações, o que o Estado não conseguiria fazer, segundo o entrevistado, por questões partidárias. Percebe-se que, na fala, existe uma apropriação das ações do Fundo Comunitário como da Defesa Civil. Esse senso de propriedade e responsabilidade entre os atores participantes de uma iniciativa voltada ao bem comum é um indicador da existência de coprodução (WHITAKER, 1980; ALFORD, 2002; MARSCHALL, 2004).

Sobre a questão de papéis e identidade, observa-se que houveram momentos de discussão para a definição de ações, com abertura para o posicionamento das partes e esclarecimento da contribuição de cada uma no processo de produção do bem comum. Apesar de denotar a liberdade de cada organização de dar limites na relação, o entrevistado conclui apontando complementaridade:

E toda a ação do ICom, ela foi de comum acordo, entre o órgão de Defesa Civil e o ICom. Então isso faz com que a atuação seja muito mais eficaz e eficiente. Não tivemos nenhum problema em discutir, teve coisas que foram discutidas e que nós não concordávamos e não foram feitas e coisas que nem imaginávamos que poderia ser feito e eles fizeram. Então, não teve uma separação ICom e Defesa Civil. Naquele momento da parceria, nós fomos uma instituição só, fomos realmente parceiros (DCIVIL).

Na mesma iniciativa sobre a qual foram identificadas essas falas (Fundo Comunitário para Reconstrução), outros agentes públicos entrevistados demonstraram ter clara a questão dos papéis e a complexidade de construir o trabalho em rede:

Nós falamos o tempo todo em rede, rede sociais, rede de proteção, sistema de garantias, mas a relação de todos os atores que formaria uma rede de proteção forte não é tão simples de estabelecer, até porque sempre há outros interesses em jogo. Trabalhar em rede não pressupõe inverter papéis, ou alguém fazer o papel do outro, pelo contrário, é cada um assumir o seu de maneira que só termine quando inicia o do outro (PMI).

Ainda sobre a questão da identidade, falando sobre o Relatório Sinais Vitais, um dos entrevistados chama a atenção para a maturidade institucional e para a necessidade de ter claros os limites nas parcerias. Essa preocupação remonta à discussão do papel das organizações da sociedade civil diante do Estado, se atuando de forma a colaborar na construção de uma noção de público não estatal (CARDOSO, 1998) ou se adota a postura de “prestador de serviço”, como alerta Paoli (2002). Para a coordenadora geral do ICom a experiência inicial do Relatório Sinais Vitais em 2008 foi um marco para a organização no sentido de definição de sua identidade e para a aprendizagem quanto ao relacionamento com o poder público. Ela conta:

Sobre o sinais vitais, em 2008, à época a gente não tinha maturidade para fazer essa aproximação com o poder público. A avaliação que a gente fez é de que não estávamos prontos para isso, porque acho que para fazer uma relação com o poder público, tua identidade deve estar consolidada, tens que ter legitimidade na comunidade, porque é muito fácil quando uma ONG se relaciona com o poder público, como o poder público é algo muito grande e complexo, que se você não tem uma identidade consolidada, você pode se misturar com o poder público e perder tua independência, tua autonomia, tua identidade. Quando a gente fez o primeiro sinais vitais, a pergunta era: “- Por que o ICom está levantando esses dados? Por que que eu tenho, como poder público, que abrir essas informações para uma organização que eu não sei qual é?”. (...) E o Sinais Vitais é um projeto que na realidade pressupõe muita independência, porque você precisa mostrar os dados e discutir criticamente esses dados. (...) A gente não tinha ainda um histórico de grandes realizações na comunidade para dizer: “- Nós somos isso, a gente veio para fazer isso e o sinais vitais cumpre essa função”. Então deu margem a várias interpretações do porquê estávamos fazendo isso. Mais ainda porque era ano eleitoral e mais uma série de erros... então o aprendizado que foi é que para fazer parceria com o poder público, você tem que estar muito consolidado, saber quem você é, ser reconhecido na comunidade pelo que você é, senão, se mistura e fica muito difícil trabalhar (ICOM).

Essa fala remete à questão posta por Schommer (2009) quando aponta os avanços e desafios dos investidores sociais privados (como também pode ser considerada uma fundação comunitária) nas relações com outros atores na esfera pública. Para a autora, um dos avanços necessários passa por:

“investir nas parcerias, o que exige a construção de relações de confiança e passa pelo diálogo e pelo respeito mútuo à identidade e à contribuição de cada parte, além de mecanismos de comunicação clara e transparente entre os parceiros que buscam contribuir para um mesmo fim.” (SCHOMMER, 2009, p. 212-5).

Nesse sentido, a realização de uma segunda e uma terceira edições do Relatório Sinais Vitais parece ter sido um investimento de valor para a fundação comunitária. Segundo os agentes públicos governamentais entrevistados que participaram do Relatório Sinais Vitais 2010, o papel do ICom e sua contribuição por meio de iniciativas como aquela estava bem definido:

Vejo como um instituto comunitário que atua no desenvolvimento da comunidade, no apoio técnico a organizações sociais e também busca criar um fundo de recursos permanentes na comunidade e também vejo que pode apoiar a gestão pública de um modo geral, e o apoio às organizações sociais para melhorar sua gestão. É uma ação mais macro (CMDCA).

O trabalho do ICom (no Sinais Vitais) enaltece o papel daquelas instituições que exercem e devem assumir o controle social das políticas públicas para a infância-adolescência (PMF1).

Na verdade, as outras organizações sociais que tenho contato são de atendimento direto, é um pouco diferente do perfil do ICom. (...) Ali no ICom parece é mais a questão da busca dos dados, para fazer planejamento. Até foi proposto por esse grupo depois voltar a se encontrar, para tentar fazer um projeto, para encaminhar ao FIA e estar implementando, então é mais uma coisa de planejamento e as outras entidades é de atendimento direto (PMF3).

No que concerne ao grau de participação dos atores envolvidos, verificou-se que existiram variações durante os processos ocorridos tanto no Fundo Comunitário para Reconstrução quanto no caso do Relatório Sinais Vitais 2010. No primeiro, percebeu-se uma participação maior em alguns municípios do que em outros (ICOM, 2009e) e o envolvimento maior de alguns atores, em especial de servidores públicos diretamente envolvidos na elaboração de planos de contingência. Sobre o grau de participação:

Acho que a participação foi muito boa principalmente nos seminários, onde a gente tinha mais o contato com as pessoas em geral, pois tínhamos mais envolvimento de trabalho direto nas secretarias municipais. Nos seminários, embora muitas vezes a gente previa um número maior, ou tivemos mais inscritos do que efetivamente gente participando. Tivemos participação de pessoas que eram de outros Estados e Municípios, não só desses que o ICom estabeleceu como prioritários e que ficavam sabendo dos encontros e vinham participar. Acho que de um modo geral, o fundo mobilizou a participação de muitas pessoas e isso vai tendo uma continuidade de alguma forma. Alguns municípios pedindo para que voltássemos a fazer capacitações, perguntando o que poderíamos estar ainda fazendo posteriormente, mostrando o quanto que aqueles encontros e seminários agregaram, fizeram diferença e que de qualquer forma foi lançado uma semente, da necessidade das pessoas serem corresponsáveis pelo processo, estarem de fato preparadas para atuar numa situação de desastres e senão para atuar como cidadãos mais conscientes de sua responsabilidade nesse momento (ICOM/DCIVIL).

No caso do Relatório Sinais Vitais 2010, a análise das listas de frequência nas reuniões do comitê técnico mostraram que o número de participantes nas reuniões do comitê aumentou a cada encontro, alcançando uma média de 20 pessoas de 17 organizações diferentes, entre agências do poder público, universidades e organizações da sociedade civil. Para a coordenadora geral do ICom, parece ter sido mais difícil a participação para o poder público nesse relatório em comparação com as versões anteriores do Sinais Vitais:

O relatório foi diferente porque ele partiu também de uma demanda do conselho da criança e do adolescente e a gente achou que os representantes governamentais no conselho também queriam isso, e a gente viu que vinha mais das ONGs no conselho, e apesar de eles terem colaborado, foi difícil para eles entenderem o processo e ir até seu fim. Diferente também porque como esse era temático a gente teve que mergulhar nas políticas públicas da criança e do adolescente e muito do que foi falado tinha a ver com políticas públicas de atendimento (ICOM).

No caso do Sinais Vitais, as dificuldades da colaboração e situações de conflito no âmbito do comitê técnico também apontaram os desafios de se trabalhar em articulação e com uma participação ampliada, conforme advertiu Roberts (2004), evidenciando atritos entre as agências do poder público e entre elas e a equipe da fundação comunitária:

Olha, na primeira reunião que eu fui, foi bem complicado. Eu não esperava que chegasse assim nesse aprofundamento e houve atritos. Não comigo, mas a secretaria de assistência teve atrito com o ICom, as conselheiras tiveram atrito com a gente, principalmente porque hoje a gente tem a matrícula online e ela criticam muito essa questão da matrícula online. Então na primeira reunião (...) pensei será que a gente vai conseguir chegar? Será que a gente vai conseguir lançar esse Sinais Vitais esse ano? Teve uma hora que até deu uma parada, tanto que tinha um prazo, era outubro, mas foi lançado somente no final do ano, em novembro, dezembro (PMF2).

(o ICom) tem que ter o cuidado para não se impor ou impor ideias, para não se colocar na posição de comando, para não passar uma visão de impotência do Poder Público, mas de singelamente pretender informar dificuldades de uma realidade desafiadora para a família, a sociedade e o poder público (PMF1).

Acho que esse Sinais Vitais 2010 foi mais a fundo, ele tocou mais fundo a gestão municipal do que os outros. Isso acho que teve um reflexo, apesar de termos tido sucesso de ir até o fim, foi difícil para o poder público, porque ele achou que estava se expondo mais do que nos anteriores (ICOM).

Embora com atritos, a condução dos trabalhos no comitê técnico acabou permitindo a acomodação dos *inputs* dos atores e favorecendo que o relatório fosse publicado. Para alguns dos entrevistados, a publicação do relatório foi compreendida como o final da ação. Diferente do que se propõe na metodologia, descrita nas primeiras páginas do próprio documento (ICOM, 2010c), não se percebeu a publicação como um instrumento para influenciar políticas públicas:

Eu achei que o relatório poderia, se tivéssemos mais reuniões, ele teria ficado mais redondinho. Acho que alguns dados ainda ficaram meio “no ar”. Teria que ter dado mais uma pesquisada. A gente discutiu nas reuniões: - ah, vamos procurar esse dado, que esse dado não está fechando... aí outra entidade disse: - pelo meu conhecimento acho que não é esse dado... então precisaria de estar revendo. Mas daí tem o prazo e toda aquela coisa que sempre tem. Mas o ideal é que tivesse um pouco mais de prazo (PMF3).

(...) eu fiz questão de mandar uma mensagem para a L; porque ficou maravilhoso. Ela nos mandou o exemplar e fiquei bem feliz de ver o resultado. Acho que o pessoal dela soube pegar de cada um para cada um se sentir, eu acho, contemplado e acho que ficou bem real (PMF2).

Em outros casos, entretanto, os entrevistados encararam o documento como o ponto de partida para ações voltadas a melhoria do sistema de garantia de direitos e instrumento objetivo para tomada de decisões sobre a política pública:

A partir do documento Sinais Vitais se abre portas para o diálogo social, para as conferências municipais (saúde, assistência, criança, mulher) que estão sendo desenhadas para este ano de 2011. É de nosso interesse introjetar o documento nos debates dos conselhos sociais (PMF1).

Dos pontos que ali foram levantados, eu acho que a gente precisa se movimentar para poder dar resposta. Que muitas coisas eu vejo não estão sendo trabalhadas na questão de dar resposta, pelo órgão público e quem sabe até mesmo por nós, quer dizer, algumas coisas que foram levantadas no diagnóstico, no Conselho a gente, por exemplo, no FIA a gente já está cobrando do gestor para que as coisas sejam feitas com mais transparência, a gente já está fazendo isso (...) O diagnóstico é o primeiro

passo. Mas é necessário trabalhar. Do ICom esperava-se o diagnóstico, o diagnóstico da cidade de Florianópolis, mas não esses encaminhamentos (CMDCA).

Percebe-se que, apesar de declaradamente ser intenção do Relatório Sinais Vitais o estímulo à reflexão e a provocação ao debate, uma vez que aprimora o fluxo de informações no sistema político, não fica evidente a influência direta do documento no processo de elaboração, implementação e avaliação da política pública. Embora publicize o potencial impacto da informação para a mudança no contexto social, ambiental e econômico, a metodologia parece se esgotar no processo de elaboração do relatório, e não oferece ferramentas de avaliação do impacto em políticas públicas nem do processo de discussão dos indicadores por parte do comitê técnico, nem da disseminação do conteúdo do relatório.

Entretanto, existem indícios de que a iniciativa do Sinais Vitais em Florianópolis, nos últimos 3 anos, ajudou a mudar a importância dada por algumas agências do poder público municipal ao trabalho com uso de indicadores de desempenho, embora não existam elementos suficientes que permitam atribuir uma relação de causa e consequência. Entre esses indícios estão a solicitação feita diretamente pelo chefe do executivo municipal ao ICom para o envio de cópias do relatório às secretarias e a participação direta de secretários municipais nos comitês técnicos. Além disso, houve na reforma administrativa do município em 2008 a criação de um ‘observatório da educação’ responsável exclusivamente por coleta e análise de indicadores de desempenho do município, que também indica uma intenção da secretaria da educação em trabalhar com base em dados mais objetivos na elaboração de políticas públicas.

Para a coordenadora do ICom:

Não existe dentro da gestão pública ainda esse olhar de fazer diagnóstico, de analisar criticamente como está uma situação, se as políticas estão ou não atendendo a necessidade daquela comunidade. Então o sinais vitais cria essa coisa, desperta essa curiosidade no gestor (ICOM).

De maneira semelhante, alguns dos agentes públicos entrevistados percebem que essa influência acaba acontecendo:

Como o ICom se movimentou entre várias áreas do sistema de garantia dos direitos aqui de Florianópolis, tanto na Secretaria de Educação, como na Secretaria de Assistência, o que eu percebi é que envolveu toda a rede de atendimento à criança. (...) De certa forma, quando você vai buscar esse dado com o gestor, ele acaba refletindo sobre os dados que ali estão sendo buscados. Eu tenho esse dado? Como está sendo registrado? Ou como está sendo dada resposta para essa demanda? Então desse modo eu acho que o gestor já começa a refletir sobre isso (CMDCA).

Por exemplo, no FIA a gente já está cobrando do gestor para que as coisas sejam feitas com mais transparência, a gente já está fazendo isso (CMDCA).

A análise das duas iniciativas nesse estudo de caso do ICom permitiu verificar, no que concerne à capacidade de articulação da fundação comunitária, a importância de se construir uma reputação com base em feitos anteriores e na parceria com organizações cuja credibilidade facilite a articulação com outros atores locais. Ainda, o tema a ser trabalhado foi selecionado a partir de necessidades locais, procurando-se alinhar interesses de investidores e a capacidade da fundação de reunir, ou internamente ou com parceiros, as competências necessárias para lidar com as necessidades, buscando um maior consenso em torno da causa, facilitando a articulação e evitando riscos de não se amalharem os recursos técnicos e financeiros requeridos. A maior participação envolve também mais dificuldades, que são vencidas de maneira objetiva pelo constante diálogo favorecido ao oportunizarem-se encontros como reuniões, oficinas e seminários realizados na ocasião do Fundo Comunitário para Reconstrução e encontros de trabalho como os realizados com o comitê técnico do Relatório Sinais Vitais 2010.

Ainda sobre as dificuldades da participação, percebeu-se que a articulação é facilitada quando da existência de um foco de trabalho e uma perspectiva clara dos resultados a serem atingidos. Para isso, a fundação comunitária precisou definir um tema, nos dois casos a proteção de crianças e adolescentes, e foi capaz de conduzir a construção de um plano de trabalho compartilhado. Ressalta-se a evidência de que o tema escolhido contribuiu para facilitar o processo de articulação, colocando-se a dúvida sobre a capacidade de articulação de atores em situações nas quais não há um consenso claro sobre o bem comum a ser produzido.

5.3 Capacidade de execução

Sobre a capacidade da fundação comunitária de levar a cabo as propostas das iniciativas trazidas neste trabalho, busca-se verificar a habilidade demonstrada no exercício a) do papel de liderança comunitária (REYNOLDS, 2008); b) das atividades que não envolvem necessariamente o fazer doações, mas especialmente seu conhecimento sobre o contexto local e as particularidades da comunidade a que serve (BERNHOLZ et al, 2005); e por último c) da competência técnica no apoio ao investidor social e na aplicação de recursos financeiros (JOHNSON, JOHNSON, 2004). Essas características da fundação comunitária dizem respeito a sua interação com os demais atores locais e podem ser relacionadas com a abordagem da coprodução quando se verifica que essas organizações atuam em contextos onde se encontram liderança política, coordenação da burocracia pública (SALM, MENEGASSO, 2006) e arranjos institucionais que favorecem a participação na produção do bem comum (BRUDNEY, ENGLAND, 1983), como no caso do Relatório Sinais Vitais 2010 e no Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina.

Como já discutido anteriormente, a facilidade na ação de articulação foi destacada pelos entrevistados, e atribuída ao fato de a fundação comunitária possuir boas referências e apresentar-se em parceria, de ter uma liderança forte e tecnicamente competente e de reunir meios (financeiros, metodológicos e técnicos) para a realização do que se propunha. No que concerne à capacidade de execução, cabe verificar elementos que indiquem a competência técnica e a disposição de meios para a realização das propostas.

Sobre a competência técnica, no caso do Fundo de Reconstrução, pode-se perceber nos documentos acessados (ICOM, 2008a, ICOM, 2008b) que houve um trabalho de avaliação da área e contexto de ação para a definição de foco, prioridades e política de mobilização e

aplicação de recursos de forma a complementar a ação de outros atores, incluindo o Estado.

Sobre o trabalho em parceria e a complementaridade nas ações, os entrevistados colocam:

(O ICom) quando se aproxima do poder público, ele realmente quer trabalhar junto, a gente nunca quer financiamento, até porque a gente procura ter financiamento de outras fontes, mas quer realizar, quer criar um bem novo onde a participação do governo é fundamental para aquela ação e também outras organizações da sociedade civil, então a gente procurou a Defesa Civil naquela época porque, só reconstrução a gente podia ter feito independente, mas para nós não fazia sentido se a gente não trabalhasse principalmente com o fortalecimento das comunidades para o caso de novos desastres se a defesa civil não estivesse envolvida. Isso é um diferencial que o ICom procura, uma ideia, uma proposta de realmente co-ação, cooperação e não só de financiamento. (...) Tem coisas que a gente fez no Fundo de Reconstrução que eram impossíveis de (o Estado) fazer, não por má vontade ou por incompetência, mas porque institucionalmente são difíceis para o governo fazer, que é essa transferência de recursos de forma mais rápida, que é você poder, por exemplo, as ONGs que estavam fechadas por problemas na infraestrutura você poder logo atender. Em dois meses as obras feitas, as ONGs abertas funcionando e atendendo, fazer isso, para o governo é muito difícil fazer (ICOM).

O ICom foi um facilitador, o ICom juntou as expertises, produziu o material, para fazer o atendimento de uma demanda local, que era o que nós mais tivemos dificuldade que foi o abrigo de crianças, a proteção das crianças durante o desastre (DCIVIL).

A flexibilidade da fundação comunitária na administração de recursos destinados a ações de interesse público já foi mencionada anteriormente. Essa capacidade, aliada à prática da prestação de contas, mesmo que, como mencionado por uma das entrevistadas, mais aos investidores do que a comunidade como um todo, fazem com que haja maior compromisso e agilidade em ações de coprodução. Essa capacidade de produzir resultado num contexto participativo, em tempos menores do que os entrevistados esperariam se a condução fosse feita pelo poder público foi mencionado no caso do Sinais Vitais 2010, com ênfase na competência técnica da equipe da fundação comunitária, elemento já observado na análise sobre legitimidade e capacidade de articulação:

Conseguimos, por meio dessa parceria com o ICom, fazer o diagnóstico que era o que a gente queria. A grande vantagem foi poder realizar. O conselho não teria como fazer. Se a gente fizesse, por exemplo, um ofício, e solicitasse para o gestor público para fazer esse diagnóstico, ele não iria, bem eu não posso dizer que ele não iria, mas a gente sabe das limitações da secretaria e que possivelmente aquilo poderia não acontecer nesse prazo (CMDCA).

Foi muito vantajoso o trabalho com o ICom porque tem uma equipe já especializada, que ficou responsável por toda a coleta das informações, a gente foi para ver o que é

que não era interessante colocar o que era interessante estar buscando, tem toda uma equipe qualificada para estar buscando essas informações, que no serviço público dificilmente a gente teria, porque normalmente as pessoas trabalham em mais de um setor, estão sobrecarregadas e não tem esse tempo para estar fazendo as pesquisas (PMF3).

Retomando a questão sobre a capacidade do Estado de propor iniciativas da mesma natureza, agora analisando do ponto de vista da execução, houve divergência nas respostas:

(Sobre o Sinais Vitais 2010) Sim, o município poderia fazer. É pretensão da SEMAS, ao iniciar a implantação do setor de acompanhamento e avaliação na Gerência de Planejamento, fazer surgir esta e outras provocações, para a área do idoso, da mulher, da pessoa com deficiência, da igualdade racial, da juventude, entre outras políticas públicas nascentes. Uma das principais dificuldades para gerenciar a constituição de documentos de orientação, como este, está na constituição e continuidade da atuação do grupo de sustentação, intersetorial. Este grupo enfrenta dificuldades como a de: - obter informações internas nos diversos setores, - agir como articulador para modificação de práticas, - obter autorização para divulgação de informações privilegiadas; etc... (PMF1).

(Sobre o Fundo Comunitário para Reconstrução) Na verdade acho que o poder público precisa dar conta de outras demandas, penso que a iniciativa do ICom por meio da mobilização e articulação conseguiu e consegue suprir uma lacuna que nem sempre é possível pelo poder público, ainda mais numa situação de emergência, com tudo acontecendo ao mesmo tempo (PMI).

O Estado, não é que ele seja incompetente, mas a demanda, principalmente numa situação de desastre ela é sempre muito alta (...) Você perguntou: - O Estado poderia fazer? Poderia fazer, mas tem diversas outras frentes (DCIVIL).

Acredito que o Estado poderia fazer uma proposta como a do fundo de reconstrução. Alguns contatos que tive com outras secretarias estaduais na minha função na gerência da defesa civil, a secretaria de assistência ou secretaria de desenvolvimento regional, que entra saúde, educação. Têm profissionais dessas secretarias que também percebem a necessidade de articulação. O que acho que pode fazer a diferença é quem está a frente, conduzindo o processo, é preciso ir fazendo relações (ICOM/DCIVIL).

Não, e eu acho que em resposta a desastres o Fundo de Reconstrução pode ser uma experiência para o Estado aprender a responder de forma mais imediata. (...) Não sei se por falta de experiência ou por falta de gente que tenha essa capacidade, o governo dificilmente é mobilizador e formador de parcerias. Então essa capacidade de mobilizar diferentes atores, acho que a sociedade civil têm que o governo não tem. Assim, o diferencial no fundo de reconstrução é a capacidade de mobilizar e aplicar, investir o dinheiro de forma rápida e essa capacidade de mobilizar diferentes atores para fazerem ações complementares (ICOM).

Em se tratando principalmente do Fundo de Reconstrução, as falas dos entrevistados agentes públicos governamentais permitem inferir que grande parte das ações que foram propostas e executadas nas iniciativas o poderiam ter sido feitas pelo Estado. Ressalta-se que em determinadas respostas aparece a consideração de que o tipo de intervenção e o foco de

ação da iniciativa estariam em desvantagem em uma escala de prioridades do poder público e que a “oferta” de apoio de uma outra organização com recursos e competência para executar seria bem vinda, mas não determinante. Entretanto, considerando todos os processos da iniciativa, passando pelo diagnóstico, mobilização de investidores sociais, articulação com parceiros, implementação dos planos de investimento e avaliação dos resultados, outros entrevistados apontam que o Estado não teria condições, inclusive legais, de providenciar respostas emergenciais como doações diretas no curto prazo, além das dificuldades de articulação já mencionadas no tópico anterior.

O que se percebe é que sem os arranjos institucionais favoráveis (BRUDNEY; ENGLAND, 1983), facilitados pela parceria com o poder público, a fundação comunitária não seria capaz de fazer articulação ou levar a cabo propostas de prevenção com o mesmo alcance como o havido na experiência em análise, o que indica que a ação conjunta foi de vantagem para que se obtivessem melhores resultados.

É importante salientar que a capacidade de execução da fundação comunitária está calcada em questões já discutidas em tópicos anteriores, relacionados à legitimidade e à capacidade de articulação. O que se verifica em especial é a capacidade técnica da equipe da fundação comunitária, o conhecimento que aporta às propostas (ou a partir da própria instituição ou por meio da parceria com outras que possam aportar) e sua habilidade de conduzir processos de mobilização de atores locais, além da flexibilidade típica de organizações com estrutura administrativa de natureza privada, que permite responder com maior prontidão às demandas que se colocam.

Ainda sobre o Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina, deve-se salientar que a iniciativa foi muito bem avaliada pelo poder público. Em virtude dos desastres naturais ocorridos no país ao longo dos últimos anos, o governo federal tem atribuído uma importância maior à Defesa Civil. Essa postura inspirou em alguns estados a elevação da

Defesa Civil ao status de Secretaria de Estado, o que aconteceu em 2011 em Santa Catarina. Interessante perceber que a coordenadora do Fundo Comunitário para Reconstrução formado pelo ICom foi convidada a assumir o cargo de Gerente de Capacitação, Pesquisas e Projetos, e atualmente trabalha na estrutura do governo, o que tem relação direta com sua atuação como profissional do ICom. Segundo informações dessa profissional, a Secretaria de Estado da Defesa Civil está estabelecendo parcerias para adotar a ferramenta do Força Voluntária, um projeto desenvolvido no âmbito do Fundo Comunitário, voltado à capacitação e gestão de voluntários para atuação em situação de emergência. Algumas agências de Defesa Civil Municipal já usam a plataforma (que está sob coordenação do Instituto Voluntários em Ação), e o plano é que esse instrumento seja incorporado às agências de todo o Estado.

Nesta seção pode-se perceber que a atuação da fundação comunitária na promoção da coprodução do bem público reconhece a importância de envolver o Estado como instituição capaz de trabalhar em larga escala e definir os limites legais para ações inovadoras, e procura proporcionar que nesse envolvimento exista espaço para formas não institucionalizadas de movimento e expressão.

Na primeira dimensão de análise, a legitimidade, pode-se perceber que o histórico de feitos da fundação e as lideranças que compõem sua governança foram determinantes para a receptividade de suas propostas. Nos casos em que esses fatores eram desconhecidos pela comunidade em que a iniciativa se desenvolveria, houve um peso maior na preocupação de reunir parceiros capazes de fortalecer tecnicamente a proposta de ação e de ‘emprestar’ à organização a credibilidade necessária para trazer novos atores importantes aos processos de elaboração e implementação do bem público em questão. Cabe ainda ressaltar que a possibilidade de contar com recursos financeiros para fazer doações de maneira ágil aproximou a fundação de atores locais que percebem mais rapidamente a concretude das propostas. Daí a importância dos investidores sociais que, no que se refere à legitimidade,

inspiram os demais atores em articulação por terem escolhido a fundação comunitária como depositária de suas intenções em relação ao bem comum.

Sobre a capacidade de articulação da fundação comunitária, pode-se verificar que decorre da legitimidade alcançada e novamente estão presentes elementos como reputação e a credibilidade ‘emprestada’ por parceiros. A definição do tema a ser trabalhado, sendo selecionado a partir de necessidades locais, alinhando-se interesses de investidores e capacidade de lidar com as demandas do tema, pode ser um elemento facilitador da articulação, junto à delimitação de um foco de atuação e perspectiva compartilhada dos resultados a serem atingidos. Por fim, no que concerne à capacidade de execução da fundação comunitária, além da agilidade administrativa que permite responder com maior prontidão às demandas que se colocam, verifica-se a capacidade técnica da equipe da fundação comunitária, o conhecimento que aporta às propostas e sua habilidade na mobilização de atores locais.

O quadro 04 resume os aspectos mais relevantes da ação da fundação comunitária como promotora da coprodução do bem público em cada uma das dimensões em análise.

Quadro 04: Resumo dos aspectos da ação da fundação como promotora de coprodução

Legitimidade	Articulação	Execução
<ul style="list-style-type: none"> • Histórico da ação da fundação comunitária, projetos realizados e resultados alcançados • Pessoas que fazem parte de seus conselhos e diretoria • Parcerias estabelecidas ao longo de sua história, tanto parcerias em ações específicas como institucionais/políticas • Disponibilidade de recursos financeiros, apoio de investidores sociais • Realização de gestos concretos no início e durante a intervenção, inspirando confiança e capacidade de realização das propostas 	<ul style="list-style-type: none"> • Decorre da legitimidade alcançada • Reputação e credibilidade da própria fundação comunitária e também de seus parceiros • Definição de um foco que encontre amplo respaldo na comunidade e reflita a necessidade local • Alinhamento de interesses dos parceiros a serem envolvidos • Clareza e compartilhamento nos resultados esperados • Capacidade de fazer acontecer 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade técnica da equipe e dos parceiros selecionados • Conhecimento aportado por parceiros e pela comunidade local • Habilidade de conduzir processos de mobilização local • Flexibilidade, respondendo com maior prontidão às demandas emergentes

Para que as fundações comunitárias construam condições de levar a cabo tais atividades, deve-se observar como essas organizações estão estabelecidas no território de ação, do ponto de vista de sua governança, prestação de contas, comunicação e mobilização de recursos, articulação de alianças que fortalecem sua legitimidade e credibilidade, do reconhecimento por parte não só do poder público local, mas também de outros atores sociais, percebendo na fundação comunitária um ator capaz de assumir e realizar compromissos de relevância na promoção do bem público.

4. O Instituto Comunitário Grande Florianópolis e a coprodução do bem público

Nesse capítulo resgata-se com maior aprofundamento a descrição do Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom) iniciada no capítulo 3, que discorreu sobre o desenvolvimento das fundações comunitárias no Brasil, e o contexto local de sua operação. O ICom foi a organização responsável pela condução das duas iniciativas em estudo nesta dissertação: o Relatório Sinais Vitais 2010 – Diagnóstico da Situação das Crianças e Adolescentes em Florianópolis e o Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina.

A fundação comunitária surgiu da liderança de uma ativista local com grande experiência de trabalho em associações, fundações nacionais e internacionais e no serviço público. Ao retornar a Florianópolis após um período de vivência internacional e de ter participado em um programa do Instituto Synergos que lhe permitiu percorrer diversos países e verificar o trabalho de fundações comunitárias em vários contextos, essa ativista reuniu um grupo de 07 pessoas, entre profissionais envolvidos por vários anos no setor das fundações e associações sem fins lucrativos, professores universitários, profissionais liberais e empresários, para discutir demandas locais e estratégias de ação, considerando a alternativa de

6. Conclusão

Com o objetivo de compreender como as fundações comunitárias podem atuar na promoção de coprodução do bem público no contexto brasileiro, este trabalho buscou primeiramente identificar na literatura sobre essas organizações, marcada pela escassez de publicações de caráter acadêmico, quais são suas características e o papel que essas instituições desempenham, com atenção nas atividades em que se percebe a atuação em parceria com o poder público e outros atores sociais na produção do bem público. A seguir, fez-se uma análise do setor das fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil, posicionando as organizações brasileiras que se reconhecem como parte do movimento das fundações comunitárias. A partir do relato de seu desenvolvimento ao longo dos poucos anos em que operam no país, foram analisados os desafios enfrentados pelas fundações comunitárias brasileiras em âmbito social, econômico e cultural, relacionando como esses desafios implicam em limites também para a coprodução do bem público.

No que concerne à perspectiva da coprodução do bem público, buscou-se na literatura a conceituação dessa abordagem, com atenção a elementos que a fundamentam, em especial a questão do ambiente democrático, das oportunidades de participação, da adoção de um modelo de administração pública que favorece a interação entre o servidor público e o cidadão e dos processos de comunicação que favorecem o envolvimento do cidadão em decisões políticas.

A fundamentação teórica sobre as fundações comunitárias e a respeito do fenômeno da coprodução ofereceu subsídios para guiar a análise de uma das fundações comunitárias brasileiras, o Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom) e de duas de suas iniciativas examinadas mais profundamente. A organização foi escolhida pela proximidade, em relação às demais fundações comunitárias brasileiras, e pelo fato de que o autor desta dissertação atua

há quase 4 anos na organização, atualmente desempenhando a função de gerente executivo (o que facilitou o acesso a informações e estabeleceu um viés de análise que permite aproximar a natureza acadêmica e a natureza profissional deste trabalho). Foram descritas duas iniciativas, nas quais se identificou existência de coprodução e nas quais o autor não teve participação direta. Essas iniciativas foram então examinadas a partir do ponto de vista dos agentes públicos governamentais e da fundação comunitária, discutindo suas perspectivas sobre legitimidade e capacidade de articulação e execução por parte das fundações comunitárias no decorrer dessas experiências em que se identificou coprodução do bem público. Para tal exame foram analisados documentos internos da organização e realizadas entrevistas com agentes públicos governamentais e profissionais do ICom envolvidos nas iniciativas.

As fundações comunitárias são organizações sem fins lucrativos que buscam melhorar a qualidade de vida em uma determinada área geográfica, articulando pessoas e organizações na promoção do desenvolvimento comunitário. Desde o surgimento da primeira fundação comunitária em 1914, nos Estados Unidos, esse tipo de organização tem assumido características diversas de acordo com o contexto onde se desenvolve. Atualmente, ‘fundação comunitária’ constitui-se em um conceito, adotado por organizações que apresentam características como: a) os membros que compõem sua governança refletem a diversidade de atores locais; b) têm um área geográfica definida como foco de atuação; c) mobilizam recursos de diversas fontes e o assumem o papel de fazer doações (são *grantmakers*); d) buscam sustentabilidade pela formação de fundos permanentes (*endowments*).

A observação de características da atuação de fundações comunitárias, em exemplos apresentados neste trabalho, relacionam-se com a natureza da concepção da coprodução do bem público. Entre eles, o *Grassroots Programme* no Reino Unido, no qual o governo ofereceu à fundação comunitária, além de recursos para serem repassados a organizações e

grupos de cidadãos nas comunidades por todo o país, recursos para a constituição de fundos patrimoniais a serem geridos localmente, confiando na governança plural apresentada por essas organizações para a promoção do desenvolvimento comunitário. Outro exemplo foi a ação da *Community Foundation for Northern Ireland* (CFNI) que, mobilizando recursos de investidores sociais privados, Governo Britânico e da União Européia, reuniu atores locais em lados opostos de conflitos políticos e religiosos para decidir em conjunto sobre investimentos que pudessem gerar desenvolvimento comunitário naquele território.

Sobre o desenvolvimento dessas organizações no Brasil, foram apontados alguns dos desafios próprios do contexto social, político e econômico. Dos desafios relacionados à forma como se configura o setor das fundações e associações sem fins lucrativos no país, no qual estão inseridas as fundações comunitárias, vale ressaltar a) a necessidade de um marco legal para regular estratégias de sustentabilidade como os fundos patrimoniais – capazes de proporcionar autonomia e independência às organizações sem fins lucrativos como os fundos patrimoniais – e favorecer a cultura da doação (com incentivos fiscais, por exemplo) e conseqüentemente a participação de cidadãos aportando contribuições financeiras para causas de interesse público que lhes sejam sensíveis; b) o fortalecimento das organizações da sociedade civil, que em sua maioria são frágeis do ponto de vista administrativo e de pessoal; c) aumentar os investimentos para a melhoria da comunicação das fundações e associações sem fins lucrativos com seus stakeholders; d) eliminar o frequente uso das organizações da sociedade civil para fins políticos e econômicos alheios à missão para a qual são constituídas; e) estimular o surgimento no país de organizações de suporte, que promovem a discussão de valores e visão para o setor como um todo e oferecem apoio técnico e financeiro (como podem ser as fundações comunitárias). São desafios mais diretamente relacionados às fundações comunitárias: a) a mudança da cultura de doação pontual, desarticulada e de cunho paternalista, para uma cultura de doação estratégica, com compromisso com mudanças

sistêmicas e interessada no impacto dos investimentos; b) aumentar o volume de doações por parte de indivíduos; c) lidar com a complexidade e urgência de problemas sociais e profundas desigualdades; d) trabalhar com a promoção da cultura da doação em um contexto onde faltam incentivos fiscais; e) disseminar o uso de fundos permanentes como estratégia de sustentabilidade financeira, atualmente desconhecido por parte da sociedade.

Esses desafios, relacionados ao contexto social e político brasileiro, impõem limites à aplicação da abordagem da coprodução do bem público, de modo geral, que consiste na elaboração, delimitação, implementação, controle e avaliação dos bens e serviços públicos onde há substancial engajamento dos cidadãos individualmente ou por meio de organizações em todas as etapas do processo, compartilhando papéis e responsabilidades com agentes públicos governamentais. Para a coprodução do bem público são necessários a) arranjos institucionais favoráveis, representados pelo contexto democrático e com oportunidades para participação de uma ampla diversidade de atores no sistema de circulação do poder político; b) atores diversos, cidadãos ou organizações, motivados pelos benefícios materiais, pela interação social e/ou pela satisfação pelo alcance de resultados; c) agentes públicos e demais cidadãos ou organizações compartilhando papéis de importância equivalente e essenciais para que o bem público seja produzido; d) a racionalidade na aplicação de recursos; e e) a coordenação e liderança política, somados à coordenação burocrática.

Relacionando-se os desafios que enfrentam as fundações comunitárias com os elementos que condicionam a atuação em coprodução do bem público, tem-se, por exemplo, que a) a cultura de doação paternalista não reflete comprometimento do doador com mudanças sistêmicas como as almejadas pelos atores engajados numa relação de coprodução, ou b) a falta de visão de longo prazo de investidores sociais, que representa um desafio às fundações comunitárias não favorece relações de coprodução do bem público em geral, uma vez que a visão de curto prazo diminui as chances de atuação dos investidores de forma

articulada e não favorece o gerenciamento democrático de recursos ou a ampliação da participação cidadã; e ainda c) a falta de incentivos fiscais desestimula o investidor social à prática da doação, que contribuiria para desenvolver um senso de comunidade e pertencimento, sentimentos estes motivadores da participação em iniciativas de coprodução do bem público.

Sobre a organização escolhida como objeto do estudo de caso, o Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICom) foi fundado em novembro de 2005, quando da busca de seus idealizadores por um modelo de organização capaz de articular os diversos atores para fortalecer a rede social local e promover o desenvolvimento comunitário. Encontraram no conceito de fundação comunitária um tipo de organização cujas características permitiriam alcançar esses objetivos. A experiência do ICom mostrou que foram reunidas condições, recursos humanos e financeiros que permitiram articular organizações da sociedade civil local e realizar iniciativas envolvendo, inclusive, o poder público. Ficou demonstrado que há na instituição uma ‘vocação’ para estabelecer parcerias e trabalhar em articulação, o que acabou por provocar situações nas quais houve coprodução do bem público, entre elas as iniciativas focalizadas neste trabalho: a produção do Relatório Sinais Vitais e os investimentos do Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina.

Cumprindo-se o objetivo desta dissertação, a análise das iniciativas permitiu verificar como a fundação comunitária brasileira estudada, o ICom, atuou na promoção de coprodução do bem público, oferecendo algumas pistas de como essas organizações podem exercer esse tipo de influência no contexto do território que servem. Na dimensão legitimidade, pode-se perceber que o histórico de feitos da fundação e as lideranças que compõem sua governança influenciam decisivamente na receptividade de suas propostas. O histórico é fortalecido pela aliança com parceiros capazes de enriquecer tecnicamente a proposta de ação e de ‘emprestar’ à organização a credibilidade necessária para trazer novos atores à coprodução do bem

público. Ainda, a possibilidade de contar com recursos financeiros para fazer doações de maneira ágil aproxima a fundação de atores locais que percebem as intenções da organização por gestos concretos. A disponibilidade de recursos aponta para a importância dos investidores sociais que, no que se refere à legitimidade, inspiram os demais atores em articulação por terem escolhido a fundação comunitária como depositária de suas intenções em relação ao bem comum. Em tempo, dada a importância das parcerias (incluindo parcerias com investidores sociais) e dos indivíduos que formam o corpo de governança da instituição, para a questão da legitimidade, há de se dedicar atenção particular para que se estabeleçam relações com indivíduos e organizações que estejam alinhados com os valores que dão sustentação às ações da fundação comunitária.

Na dimensão da articulação, ficou evidente a importância de se construir uma reputação com base em feitos anteriores e na parceria com organizações cuja credibilidade facilite a articulação com outros atores locais. Verifica-se que o processo de articulação é facilitado quando o tema a ser trabalhado é selecionado a partir de necessidades locais e alinha-se aos interesses de investidores e demais atores a serem envolvidos, o que diminui o risco de não se amealharem os recursos técnicos e financeiros requeridos. Dentro do tema definido, a escolha de um foco de trabalho e uma perspectiva clara dos resultados a serem atingidos também são facilitadores de articulação. Ressalta-se, entretanto, que nas iniciativas analisados no estudo de caso desta dissertação, o tema do cuidado de crianças e adolescentes representou grande consenso, o que deve servir para colocar em perspectiva a ação de articulação das fundações comunitárias na promoção de coprodução do bem público quando em temas em que há maior dissenso na comunidade.

É importante salientar que a capacidade de execução da fundação comunitária está calcada em questões relacionadas com a legitimidade e a capacidade de articulação. O que se verifica em especial é a capacidade técnica da equipe da fundação comunitária, o

conhecimento que aporta às propostas (ou a partir da própria instituição ou por meio da parceria com outras que possam aportar esse conhecimento) e sua habilidade de conduzir processos de mobilização de atores locais, além da flexibilidade típica de organizações com estrutura administrativa de natureza privada, que permite responder com maior prontidão às demandas que se colocam.

Percebe-se a partir da contextualização sobre as fundações comunitárias e da abordagem da coprodução do bem público, considerando as limitações deste estudo expostas no capítulo introdutório, que existem avanços a serem conquistados, tanto no âmbito do Estado para que se ampliem oportunidades de envolvimento da sociedade na elaboração, delimitação, implementação, controle e avaliação de bens e serviços públicos, quanto no setor das fundações e associações sem fins lucrativos, com a criação de organizações de suporte, capazes de atuar na “infraestrutura” onde se manifesta a sociedade civil organizada, fortalecendo instituições e a articulação entre elas e facilitando a expressão de movimentos não institucionalizados.

Sobre as fundações comunitárias como promotoras de coprodução do bem público, ressalta-se que a relação com o Estado e a promoção de coprodução podem ser uma das várias maneiras como essas organizações podem atuar para o desenvolvimento comunitário nos territórios que servem. Existem outras ações mais presentes na agenda das fundações comunitárias como a gestão de investimentos sociais privados, o apoio às organizações de base comunitária ou o fortalecimento da prática da doação como expressão e participação cidadã.

Espera-se que este trabalho contribua para a ampliação do conhecimento acadêmico sobre as fundações comunitárias, provocando estudos que possam avaliar sua constituição e os impactos de sua ação no contexto brasileiro, ao completarem sua primeira década de ação no país. Para além da necessidade de maior aprofundamento sobre a ação das associações e

fundações sem fins lucrativos na relação Estado-sociedade, os achados neste estudo sugerem questões internas às fundações comunitárias que merecem atenção dos *practitioners*, como o próprio autor, e de pesquisadores interessados no tema: a) a formação de um patrimônio que permita maior independência com relação a agentes financiadores; b) o desafio de garantir que a estrutura de governança da fundação comunitária brasileira, observada nesta dissertação como fundamental no que diz respeito a legitimidade e capacidade de articulação, reflita de fato a diversidade da comunidade servida; c) o amadurecimento dos processos de tomada de decisão nessas organizações privadas de interesse público, de forma a garantir ampla participação; e d) o estudo de estratégias que possam aumentar a participação cidadã por meio da doação e o senso de pertencimento e cuidado para com a comunidade. Para o autor, a experiência adquirida no percurso de elaboração desse trabalho permitiu repensar sua atuação como gestor, em especial na melhor distribuição da atenção dispensada entre a até então mais valorizada formação e capacidade técnica de execução de programas e projetos, e a formação e capacidade não só técnica para ampliar as relações institucionais, mas sócio-políticas para fortalecer a questão de legitimidade da organização em seu território de atuação e frente aos demais atores com os quais abre diálogo na busca de sua missão de promover o desenvolvimento comunitário.

Referências Bibliográficas

- ABONG; AFINCO. **Manual de administração jurídica, contábil e financeira para organizações não governamentais**. São Paulo: Peirópolis, 2003.
- ALFORD, J. **Why do public-sector clients coproduce?** Toward a contingency theory. *Administration & Society*, v.34, n.1, 2002.
- ANHEIER, H. K. **Civil society: measurement, evaluation, policy**. Earthscan, 2004.
- ARENDT, H. **A condição humana**. 10.^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- ARMANI, D. **Mobilizar para Transformar: A mobilização de recursos nas organizações da sociedade civil**. Peirópolis/Oxfam. São Paulo/Recife, 2008
- BERNHOLZ, L; FULTON, K; KASPER, G. **On the Brink of a New Promise: The Future of U.S. Community Foundations**. Blueprint Research & Design, Inc. and Monitor Company Group, 2005. Disponível em: http://www.blueprintrd.com/text/foc_FINAL_futureofcommunity_complete.pdf. Acesso em: 11 Jul. 2011.
- BOBBIO, N. **The Future of Democracy**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987.
- BOYLE, D.; HARRIS, M. **The challenge of co-production**. How equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services. Discussion paper. NESTA, 2009.
- BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. **Co-production, the third sector and the delivery of public services: an introduction**. *Public Management Review*, vol. 8, n° 4, 2006.
- BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 11 Jul. 2011
- BRASIL. **Código Civil**. Lei número 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm. Acesso em: 11 Jul. 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado**. Publicado nos jornais “Correio Braziliense” e “O Globo” em 11 de janeiro de 1995. Disponível em http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=733. Acesso em: 11 jul. 2011
- BROWN, D. L., KALEGAONKAR, A. **Support Organizations and the Evolution of the NGO Sector**. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 31, n. 2, 2002.
- BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. E. **Toward a definition of the co production concept**. *Public Administration Review*, v. 43, n. 1, 1983.
- CARDOSO, F. H. **Notas sobre a reforma do Estado**. *Novos Estudos/CEBRAP*, n. 50, 1998.

CARSON, E. **The Road Not Yet Traveled: A Community Foundation Movement for Social Justice.** Community Foundations: Symposium on a Global Movement. Berlin, Germany. December 4, 2004.

CASADEI, B.; HOELSCHER, P. (Org.). **Le fondazioni comunitarie in Italia e Germania / Bürgerstiftungen in Italien und Deutschland.** Maecenata Verlag, Berlin, 2006.

CENPEC (Org.). **Tendências para a educação integral.** São Paulo: Fundação Itaú Social – CENPEC, 2011.

CPCS-CUNY – Center on Philanthropy and Civil Society of the City University of New York. **Emerging Leaders International Fellowship Program:** Conferences on Community Foundation. Primavera 2009.

DELLAGNELO, L. Fundações comunitárias: alternativa sustentável para investimento social local. In: GIFE. **4.º Congresso GIFE sobre Investimento Social Privado**, 24 a 27 de maio de 2006. Conferência. Curitiba, 2006.

DELLAGNELO, L.; SILVA, A.G.; TREVISAN, M.C. **Consultation Process – Brazil.** Relatório da Consulta sobre Fundações Comunitárias no Brasil. A pedido do Global Fund for Community Foundations – WINGS, 2008. Disponível em: <http://www.globalfundcommunityfoundations.org/html/documents/GFCFCConsultationBrazil.pdf>. Acesso em: 03 Dez. 2010.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service: serving, not steering.** New York: M.E. Sharpe, 2003.

FELDSTEIN, L.; KILMURRAY, A. Beyond Money and Grantmaking: The Non-Grantmaking Role of Community Foundations. In: TCFN 2006. **Beyond Money and Grantmaking: the emerging role of community foundations.** Working Group 2. 2006. Disponível em <http://www.tcfn-cfc.ca/cf-resources/grants-programs-and-projects/beyond-money-and-grant-making.pdf>. Acesso em: 11 Jul. 2011.

FEURT, S.L. International Perspective: Models, Experience and Best Practice. In: BERTELSMANN FOUNDATION (Org.). **Community Foundations in Civil Society.** Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1999.

FEURT, S. L.; SACKS, E. W. An international perspective on the history, development and characteristics of community foundations. In: WALKENHORST, P. (Org.). **Building philanthropic and social capital: the work of Community Foundations.** Bertelsmann Foundation Publishers. Gütersloh, 2001.

FORMAÇÃO – Centro de Apoio à Educação Básica. **Projeto Fundação Comunitária Baixada Maranhense**, proposto em 2008. Disponível em <http://www.formacao.org.br/projetos2.php?id=51> Acesso em: 11 Jul. 2011.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; UNICEF; UNDIME; CENPEC. **Brasil Hoje.** Indicadores Sociais para a Gestão do Município. Software desenvolvido por Abreu Retto Informática Ltda. Versão 6.0, 2010.

GARONZIK, E. Community Foundations and Civil Society. In: BERTELSMANN FOUNDATION (Org.). **Community Foundations in Civil Society**. Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh, 1999.

GHANEM, E. (Org.). **Influir em Políticas Públicas e Provocar Mudanças Sociais: Experiências a partir da sociedade civil brasileira**. São Paulo: Ashoka; Avina; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

GRØNBJERG, K. Foundation legitimacy at the community level in the U.S. In: PREWITT (Org.). **The legitimacy of philanthropic foundations: United States and European perspectives**. Kenneth Prewitt, Mattei Dogan Foundation, Russel Sage Foundation, Social Science Research Council (U.S.). Editora: Russel Sage Foundation, 2006.

HABERMAS, J. O papel da Sociedade Civil na Esfera Pública Política. In: HABERMAS, J. **Direito e Democracia. Entre a Facticidade e a Validade**. Ed. Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro: 2003.

HAMMACK, D. C. Community foundations: the delicate question of purpose. In: MAGAT, R. (Org.) **An Agile Servant: Community Leadership by Community Foundations**. The Council on Foundations, 1989.

IBGE. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil: 2005*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/fasfil.pdf>. Acesso em: 11 Jul. 2011.

ICOM. **Ata da Assembléia de Instituição do ICom**, 2005. (Documento interno, uso autorizado pela organização)

_____. **Estatuto do Instituto Comunitário Grande Florianópolis – ICOM**, 2006. Disponível em http://www.icomfloripa.org.br/documentos/estatuto_icom.pdf. Acesso em: 11 Jul. 2011.

_____. **Relatório de Atividades 2006**. Florianópolis, 2007. Disponível em: http://www.icomfloripa.org.br/documentos/relatorio_atividades_2006.pdf. Acesso em: 11 Jul. 2011.

_____. **Relatório de Atividades 2007**. Florianópolis, 2008. Disponível em: http://www.icomfloripa.org.br/documentos/relatorio_atividades_2007.pdf. Acesso em: 11 Jul. 2011.

_____. **Reconstrução de SC: desafios e oportunidades**. Florianópolis, 2008a. (Documento interno, uso autorizado pela organização).

_____. **Plano de Investimento do Fundo Comunitário para Reconstrução de SC**. Florianópolis, 2008b. (Documento interno, uso autorizado pela organização).

_____. **Relatório de Atividades 2008**. Florianópolis, 2009. Disponível em: http://www.icomfloripa.org.br/documentos/relatorio_atividades_2008.pdf. Acesso em: 11 Jul. 2011.

- _____. **Informe aos investidores do Fundo Comunitário para Reconstrução de SC. 03/2009.** Florianópolis, 2009a. (Documento interno, uso autorizado pela organização).
- _____. **Informe aos investidores do Fundo Comunitário para Reconstrução de SC. 04/2009.** Florianópolis, 2009b. (Documento interno, uso autorizado pela organização).
- _____. **Informe aos investidores do Fundo Comunitário para Reconstrução de SC. 06/2009.** Florianópolis, 2009c. (Documento interno, uso autorizado pela organização).
- _____. **Informe aos investidores do Fundo Comunitário para Reconstrução de SC. 08/2009.** Florianópolis, 2009d. (Documento interno, uso autorizado pela organização).
- _____. **Seminários do Fundo Comunitário para Reconstrução SC – Listas de Presença.** Instrumentos de avaliação do Plano de Investimento. Florianópolis, 2009e. (Documento interno, uso autorizado pela organização).
- _____. **Relatório de Atividades 2009.** Florianópolis, 2010. Disponível em: http://www.icomfloripa.org.br/documentos/relatorio_atividades_2009.pdf. Acesso em: 11 Jul. 2011.
- _____. **Regimento Interno do ICom – Instituto Comunitário Grande Florianópolis.** Florianópolis, 2010a. (Documento interno, uso autorizado pela organização).
- _____. **Sinais Vitais 2010: Diagnóstico da Situação das Crianças e Adolescentes em Florianópolis.** Apresentação ao CMDCA, 2010b. (Documento interno, uso autorizado pela organização).
- _____. **Sinais Vitais 2010: Crianças e Adolescentes em Florianópolis.** Florianópolis 2010c.
- _____. **Relatório Sinais Vitais 2010.** Relatório de atividades e financeiro encaminhado à Fundação AVINA. Florianópolis 2010d. (Documento interno, uso autorizado pela organização).
- _____. **Fundo Comunitário para Reconstrução de Santa Catarina: relatório final aos investidores.** Florianópolis 2010e. Disponível em: http://www.icomfloripa.org.br/documentos/relatorio_fundo_reconstrucao.pdf. Acesso em: 11 Jul. 2011.
- _____. **Registro de envio e entrega de publicações.** Florianópolis 2010f. (Documento para controle interno, consulta autorizada pela organização)
- _____. **Relatório Sinais Vitais 2010 – Parcela 1.** Relatório parcial de atividades e financeiro encaminhado ao setor de convênios da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Florianópolis 2010g. (Documento interno, uso autorizado pela organização).

- _____. **Relatório Sinais Vitais 2010 – Parcela 2.** Relatório final de atividades e financeiro encaminhado ao setor de convênios da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Florianópolis 2010h. (Documento interno, uso autorizado pela organização).
- _____. **Relatório de Atividades 2010.** Florianópolis, 2011.
- _____. **Recursos mobilizados e doações: ICom 5 anos.** Florianópolis, 2011a. (Documento interno, uso autorizado pela organização).
- _____. **Relatório Institucional de Acompanhamento e Avaliação do Projeto Portal Transparência.** Relatório preparado ao Instituto C&A, referente aos investimentos realizados em 2010. Florianópolis, 2011b. (Documento interno, uso autorizado pela organização).
- _____. **Produção e Disseminação do Conhecimento como Estratégia de Desenvolvimento Institucional.** Apresentação realizada no 5.º Diálogo Ampliado do Instituto C&A, 23-26 de Maio de 2011, Olinda, PE. 2011c. (Documento interno, uso autorizado pela organização).
- IDIS. **Relatório Anual 2008.** São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.idis.org.br/sobre-o-idis/relatorio-de-atividades>. Acesso em: 11 Jul. 2011.
- INSTITUTO RIO. **Relatório de Atividades 2006 – Instituto Rio,** Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.institutorio.org.br/docs/Relatório%20IR%202006cNEW.pdf>. Acesso em: 11 Jul. 2011.
- _____. **Relatório de Atividades 2007 – Instituto Rio,** Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.institutorio.org.br/docs/RelatorioIR_2007.pdf. Acesso em: 11 Jul. 2011.
- _____. **Relatório de Atividades 2008 – Instituto Rio,** Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.institutorio.org.br/docs/RelatorioIR_2008.pdf. Acesso em: 11 jul. 2011.
- INSTITUTO VOLUNTÁRIOS EM AÇÃO. **Relatório de Atividades 2009 e Proposta de Continuidade do Força Voluntário para 2010.** Relatório apresentado ao ICom. Florianópolis, 2010.
- IRS – INTERNAL REVENUE SERVICE. **Website of the Internal Revenue Service.** United States Department of Treasury (EUA). Disponível em <http://www.irs.gov/charities/index.html>. Acesso em 20 jul. 2009.
- JOHNSON, C. Introduction: Legitimacy Process in Organizations. In: JOHNSON, C. (Org). **Legitimacy Process in Organizations,** Emory University, Atlanta, 2004.
- JOHNSON, P. D.; JOHNSON, S. P. **Tools for Good: A Guide to Vehicle for Philanthropy and Charitable Giving.** International Network for Strategic Planning (INSP). Paper 10, publicado por: The Bertelsmann Stiftung, 2004.

- KILMURRAY, A. Taking “Calculated” Risks for Peace: The Experience of a Community Foundation Working in a Divided Society. In: HERO, P. C.; WALKENHORST, P. (Org.). **Local mission-global vision: community foundations in the 21st century.** Nonprofit Management Guides, Foundation Center, 2008.
- LANDIM, L. **Defining the non-profit sector: Brazil.** Working Papers of The Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project, directed by Lester M Salamon, 1993. Disponível em http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/CNP_Working_Papers/CNP_WP9_Brazil_1993.pdf. Acesso em: 11 Jul. 2011.
- LANDIM, L. Chapter 20 – Brazil. In: SALAMON, L; ANHEIER H.; et al. **Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector.** Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, MD, 1999.
- _____. Appendix C – Data Sources. In: SALAMON, L; ANHEIER H.; et al. **Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector.** Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, MD, 1999a.
- LAWRENCE, S.; MUKAI, R. **Foundation Growth and Giving Estimates: Current Outlook.** 2009 Edition. Foundation Today Series. New York: Foundation Center, 2009.
- LAWRENCE, S.; MUKAI, R. **Foundation Growth and Giving Estimates: Current Outlook.** 2010 Edition. Foundation Today Series. New York: Foundation Center, 2010.
- MAGAT, R. (Org.) **An Agile Servant: Community Leadership by Community Foundations.** The Council on Foundations, 1989
- MARSCHALL, M. J. **Citizen participation and the neighborhood context: a newlook at the coproduction of local public goods.** Political Research Quarterly, v. 57, n. 2, 2004.
- MILANI, C.R.S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européas.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 42 (3), 2008.
- NADIR Jr, A. M; SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E.. **Estratégias e ações para a implementação do ICMS ecológico por meio da coprodução do bem público.** Revista de Negócios, Blumenau, 12 (3), 2007.
- NOBRE, F.; LIGABUE, G. **Desenvolvimento local e fundações comunitárias em áreas urbanas: Desafios e oportunidades.** São Paulo, Fundação Tide Setubal, GIFE, 2010
- NOGUEIRA, F. A.; SCHOMMER, P. C. **Quinze Anos de Investimento Social Privado no Brasil: Conceito e Práticas em Construção.** XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo, 2009.
- OUTWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Org.). **Dicionário do pensamento social do século XX.** Consultoria de Ernest Gellner, Robert Nisbet, Alain Touraine. Editoria da versão brasileira por Renato Lessa, Wanderley Guilherme dos Santos. Tradução de Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1996.

- PAOLI, M. C.. **Empresas e Responsabilidade Social: os enredamentos da cidadania no Brasil.** In: SOUSA SANTOS, B. (Org.). **Democratizar a Democracia.** Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- PARKS, R.B., BAKER, P.C., KISER, L., et al. **Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations.** Policy Studies Journal, vol. 9, n.º 7, 1981.
- PEREIRA, R. M. **O serviço social no ICom - Instituto Comunitário Grande Florianópolis:** demonstrando a importância da identificação das necessidades e potencialidade ... Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Serviço Social. Universidade do Sul de Santa Catarina, 2009.
- PISANKANEVA, M. **The Role of Community Foundations in Re-Inventing Philanthropy in Central and Eastern Europe.** Master in International Studies in Philanthropy and Social Entrepreneurship. Trabalho de conclusão. Università di Bologna, 2007.
- RAMOS, A.G. **Models of Man and Administrative Theory.** Public Administration Review, vol. 32, n. 3, 1972.
- RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações:** uma reconceitualização da riqueza das nações. 2ª. Ed. São Paulo: FGV, 1989.
- RENZ, L; LAWRENCE, S. **Foundation Growth and Giving Estimates:** 2003 Preview. 2004 Edition. Foundation Today Series. New York: Foundation Center, 2004.
- REYNOLDS, D. **The Balancing Act.** Série de 3 monografias publicadas pela The Charles Stewart Mott Foundation, 2008.
- REZENDE, C. **A Reforma do Estado Brasileiro e o SUS.** Conferência Nacional de Saude On Line, 1996. Disponível em <http://www.datasus.gov.br/cns/temas/tribuna/REFORMA1.htm>. Acesso em: 11 Jul. 2011.
- ROBERTS, N. **Public Deliberation in an age of direct citizen participation.** American Review of Public Administration, vol. 34, nº 4, 2004.
- SACKS, E. W. **The Growth of Community Foundations Around the World:** An examination of the vitality of the community foundation movement. Council on Foundations Inc. Washington DC, 2000.
- _____. **Community Foundations Global Status Report 2003.** WINGS – Worldwide Initiatives for Grantmaker Support, 2003. Disponível em: http://www.wingsweb.org/download/GSR2003_p1a.pdf. Acesso em: 15 mar. 2009.
- _____. **Community Foundations Global Status Report 2005.** WINGS – Worldwide Initiatives for Grantmaker Support, 2005. Disponível em: http://www.wingsweb.org/download/GSR2005_p1a.pdf. Acesso em: 18 mar. 2009.
- _____. **Community Foundations Global Status Report 2008.** WINGS – Worldwide Initiatives for Grantmaker Support, 2008. Disponível em:

http://www.wingsweb.org/information/publications_community_2008_main.cfm.

Acesso em: 18 mar. 2009.

SALM, J.F.; MENEGASSO, M.E. **Os modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Co-Produção do Bem Público**. Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG 2006. São Paulo, 2006.

SALM, J. F. Teoria P e as alternativas para a co-produção do bem público. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J.F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise – comentários**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2009.

SAMORODOV, V. Reinventing Philanthropy in Russia. In: HERO, P. & WALKENHORST, P. (Org.). **Local mission – global vision: community foundations in the 21st century**. Nonprofit Management Guides, Foundation Center, 2008.

SCHLITHLER, C.; KISIL, M.; CORREIA, T.O. **Descobrimo o investidor social local: perfil e características**. São Paulo: IDIS – Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social, 2008.

SCHOMMER, P.C. **Responsabilidade socioambiental**. MBA Executivo em Gestão e Negócios do Desenvolvimento Regional Sustentável. Brasília: Universidade Corporativa Banco do Brasil: Universidade Corporativa CAIXA, 2009.

SIBANDA, M. E. **Redefining development?** Exploring the emergence of community foundations in post-apartheid South African development and civil society. Master in International Studies in Philanthropy and Social Entrepreneurship. Trabalho de conclusão. Università di Bologna, 2007.

SILVA, A.G. **Venture Philanthropy in Detail**. Master in International Studies in Philanthropy and Social Entrepreneurship. Trabalho de conclusão. Università di Bologna, 2007.

SILVA, A.G. **Brazilian Community Foundations as Vehicles for Philanthropy: Strategies to Engage Small and Non-Traditional Donors**. Paper submetido ao Emerging Leaders International Fellowship Program – CPCS/CUNY. 2009.

SILVA, A.G.; SCHOMMER, P. **Fundações Comunitárias no Brasil: Perspectivas de liderança em processos de desenvolvimento socioterritorial**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, vol. 14, n° 55, 2009.

SILVA, I. G. **A Reforma do Estado Brasileiro nos Anos 90: Processos e contradições**. IV Congresso Portugues de Sociologia, Coimbra 2000. Disponível em http://www.pucsp.br/neils/downloads/v7_ilse_gomes.pdf. Acesso em: 11 Jul. 2011.

SUCHMAN, M. C. **Managing Legitimacy: strategic and institutional approaches**. Academy of Management Review, vol. 20, n° 03, 1995.

SZAZI, E. Fundos patrimoniais. In: SZAZI, E. (Org.) **Terceiro setor, temas polêmicos 1**. São Paulo: Peirópolis, 2004.

- TCFN. **Beyond money & grantmaking**: the emerging role of community foundations. Relatos de Grupo de Trabalho, 2006. Disponível em: <http://www.tcfn-cfc.ca/cf-resources/grants-programs-and-projects/beyond-money-and-grant-making.pdf>. Acesso em: 11 Jul. 2011.
- THOMPSON, A. (2006). **Community Foundations in Latin America**: Can de Concept be Adapted? Alliance Magazine. vol. II, Number 1, March 2006.
- WENGER, E. **Communities of practice**. Learning, meaning and identity. New York: Cambridge University Press, 1998.
- WHITAKER, G. P. **Coproduction: citizen participation in service delivery**. Public Administration Review, vol. 40, 1980.
- YIN, Robert K. **Estudo de Caso**. Planejamento e Métodos. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.