

O PAPEL E LIMITAÇÕES DA FILANTROPIA



Instituto para o
Desenvolvimento do
Investimento Social



O PAPEL E LIMITAÇÕES DA FILANTROPIA

A INICIATIVA BELLAGIO:

O futuro da filantropia e do desenvolvimento
em busca do bem-estar humano

Michael Edwards

Demos, Nova York

2014



Instituto para o
Desenvolvimento do
Investimento Social



Rockefeller Foundation
Innovation for the Next 100 Years



Institute of
Development Studies



Título original: *Commissioned Paper - The Role and Limitations of Philanthropy*

Copyright © IDIS, 2014

Texto original publicado em Novembro de 2011

Texto de acordo com as regras do Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa
(Decreto Legislativo no 54, de 1995)

Presidente: Marcos Kisil

Diretora Executiva: Paula Jancso Fabiani

Supervisor do Projeto Editorial: João Paulo Vergueiro

Revisão Geral: Celina Yamanaka

Revisão: Raquel Coimbra e Paula Jancso Fabiani

Tradução: Sintagma

Capa: de Sign Arte Visual

Projeto Gráfico e Editoração: Linea Editora Ltda.

IDIS – Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social
Rua Paes Leme, 524, cj. 132 – Pinheiros – 05424-904 – São Paulo-SP
Fone: 11 3037-8212 Fax: 11 3031-9052
comunicacao@idis.org.br

Membro da CAF International Network: construindo modelos sustentáveis de investimento social.

Visite www.idis.org.br e cadastre-se no Boletim InVista Social –
Informação estratégica para quem se interessa e faz Investimento Social

Direitos autorais de propriedade do texto no Brasil do IDIS – Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social. O texto pode ser livremente reproduzido, sem necessidade de solicitação de autorização.

O **IDIS – Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social foi fundado em 1999** e é uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) pioneira no apoio técnico e consultoria ao investidor social no Brasil e América Latina. Facilita o engajamento de pessoas, famílias, empresas e comunidades em ações sociais estratégicas e transformadoras da realidade, contribuindo para a redução das desigualdades sociais no país. Com a missão de apoiar o investimento social privado para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e sustentável, o IDIS atua de duas formas: desenvolvendo ações de promoção da filantropia e atendendo demanda de apoio técnico das empresas, fundações, institutos e indivíduos.

O **IDS – Institute of Development Studies** é uma instituição global sem fins lucrativos líder em pesquisa, formação e informações sobre o desenvolvimento internacional. Sua visão é de um mundo onde a pobreza não existe, a justiça social prevalece e o crescimento econômico é focado na melhoria do bem-estar social. O IDS acredita que o conhecimento resultante de pesquisa pode conduzir à mudança que deve ocorrer para que essa visão se concretize.

A **The Resource Alliance** tem a visão de uma sociedade civil forte e sustentável. Visa atingir este objetivo por meio da construção de capacidades e conhecimento, bem como da promoção de excelência. Para ajudar as organizações a aumentar sua captação de recursos, *The Resource Alliance* oferece diversos serviços e recursos, incluindo conferências, oficinas internacionais e regionais, cursos reconhecidos como de conteúdo aprofundado sobre captação de recursos e comunicação, treinamentos e tutorias personalizados, pesquisas, publicações, boletins informativos e programas de reconhecimento.

A **Rockefeller Foundation** tem a missão de promover o bem-estar social em todo o mundo, mantendo-se inalterada desde sua fundação em 1913. Sua visão é a de que neste século os benefícios da globalização serão mais amplamente compartilhados e os desafios mais facilmente enfrentados. Para concretizar essa visão, a Fundação busca alcançar em seu trabalho duas metas fundamentais:

1. Criar resiliência para aumentar a capacidade individual, comunitária e institucional de sobrevivência, adaptação e crescimento diante de crises severas e estresse crônico.
2. Promover crescimento com equidade, de modo que pessoas pobres e vulneráveis tenham mais acesso a oportunidades que melhorem suas vidas.

Com o fim de alcançar essas metas, a Fundação proporciona muito de seu apoio por meio de iniciativas com prazo e objetivos determinados e estratégias de impacto definidas.

Sumário

Prefácio	5
O papel e limitações da filantropia	9
Como o bem-estar e a filantropia estão ligados?	13
Quanto dos financiamentos de Fundações é destinado a causas internacionais?	19
Filantropia e bem-estar: do suporte à intervenção	22
Fortalecimento da infraestrutura de mudança social	22
Investindo em prestação de bens sociais	26
Complementaridade ou desvio?.....	30
A importância da responsabilização pelo resultado	33
Alguns caminhos futuros: Manter a diversidade e fortalecer a responsabilização	36
Construindo um ‘ecossistema’ de filantropia	36
Fortalecimento da responsabilização das Fundações.....	37
Conclusão	40
Referências	42

Prefácio

A filantropia nos países de língua portuguesa se defronta com duas realidades: sua origem comum, e o desconhecimento que existe no mundo sobre o que ela representa para as diferentes sociedades onde está inserida. Isto acontece porque, embora a língua portuguesa seja a sexta mais falada no globo, e a terceira no ocidente (http://boasnoticias.sapo.pt/noticias_Portugu%C3%AAs-%C3%A9-a-sexta-l%C3%ADngua-mais-falada-no-mundo_17645.html?page=0), ele é o idioma oficial em apenas 8 países, e 80% das 244 milhões de pessoas que o dominam se concentram em um único país, o Brasil. Como resultado, o português não tem um caráter de idioma global, ao contrário do inglês, e documentos, estudos, teses, e livros são produzidos, divulgados e consumidos por um público restrito, levando a um distanciamento do conhecimento que é gerado e divulgado em português daquele em inglês, tornando-o restrito e isolado.

A filantropia na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) tem a mesma raiz – a colonização portuguesa – e contou com um mesmo modelo de atuação, as instituições de misericórdia, onde as mais conhecidas são as Santas Casas que atuam na assistência médico-hospitalar.

As instituições de misericórdia se caracterizaram como iniciativas de cidadãos, portanto da sociedade civil, e que buscavam minorar as condições adversas da vida dos que necessitavam comer, ter uma roupa, um abrigo, e também ter um conforto espiritual. Neste sentido adquiriram um caráter assistencialista, em que garantir as necessidades básicas de sobrevivência tornou-se a missão da organização. Assim, o assistencialismo contribuiu para que a filantropia

se tornasse elemento importante para a manutenção do *status quo* do beneficiado. E esta influencia foi tão grande que a própria palavra filantropia passou a ter o significado de caridade.

Em outras partes do mundo, especialmente com o surgimento da filantropia institucionalizada nos países de língua inglesa, especialmente nos Estados Unidos e Inglaterra, ocorreu uma importante transformação no significado e na ação filantrópica. O foco passou a ser a necessidade de enfrentar os problemas sócio/ambientais/culturais de maneira que transformasse a qualidade de vida dos beneficiados. A filantropia passou a buscar mais intensivamente a mudança social para que se tornasse justa e sustentável. E, assim, a filantropia passou a se aproximar das questões do desenvolvimento, buscando gerar modelos de ação que estimulassem a adoção de políticas públicas que beneficiassem toda a sociedade.

Este entendimento – como a filantropia era vista nos países de colonização portuguesa – motivou a adoção de um novo conceito na língua: *investimento social privado*. Investimento social privado representa o repasse voluntário de recursos privados de forma **planejada, monitorada e sistemática** para projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público. Incluem-se neste universo as ações sociais protagonizadas por empresas, fundações e institutos de origem empresarial ou instituídos por famílias, comunidades ou indivíduos.

Os elementos fundamentais – intrínsecos ao conceito de investimento social privado – que diferenciam essa prática das ações assistencialistas são:

- preocupação com planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos;
- estratégia voltada para resultados sustentáveis de impacto e transformação social;
- envolvimento da comunidade no desenvolvimento da ação.

Mais recentemente a Fundação Rockefeller tomou a decisão de apoiar um programa conhecido como **Bellagio Initiative**. Sua motivação pode ser encontrada nos avanços que se descortinam para o século XXI, criando novos desafios para o desenvolvimento internacional, impactado consideravelmente pelas crises financeiras de 2008 e 2009.

Em todo o mundo, diferentes sociedades e países enfrentam desafios com a escassez de alimentos, a negligência no atendimento das doenças transmissíveis, mudanças climáticas, rápida urbanização, degradação da democracia, ausência crescente de oportunidades para educação e empregabilidade dos jovens. Todos estes problemas contribuem para um cenário sombrio para o desenvolvimento global, e particular, de cada sociedade.

Ao mesmo tempo, há novas oportunidades para aumentar a eficácia da política de desenvolvimento. O elenco de organizações que operam na intersecção entre investimento social privado e desenvolvimento está aumentando. Isto cria novas ideias, novas abordagens e novos valores para o desenvolvimento. Traz conhecimentos e práticas que necessitam ser conhecidas, debatidas, utilizadas.

E, é este debate que foi propiciado pela **Bellagio Initiative**. Em 2011, durante um período de seis meses, uma série de eventos coletou informações, conhecimentos e experiências de um grupo diverso de políticos, acadêmicos, líderes de opinião, empreendedores sociais, ativistas, doadores e profissionais de mais de 30 países. Seu objetivo foi gerar debates e estimular o pensamento inovador sobre como entidades filantrópicas ou de investimento social privado e organizações governamentais e multilaterais internacionais de desenvolvimento poderiam desenvolver um esforço para avançar em conjunto na promoção de um desenvolvimento que garanta o bem estar humano no século XXI de maneira justa e sustentável.

Com o apoio da Fundação Rockfeller, o IDIS se sente comprazido em colocar os materiais gerados pela **Bellagio Initiative** em português para que sejam conhecidos na CPLP. Esperamos que seja uma contribuição que ajude as nossas sociedades a participar e contribuir com este debate global.

Marcos Kisil
Presidente, IDIS

O papel e limitações da filantropia

Se um processo de descoberta dos principais determinantes do bem-estar tivesse sido organizado há 15 anos, a filantropia provavelmente não teria sido foco de atenção. O financiamento internacional de instituições constituía uma parte muito pequena da ajuda externa, embora fosse respeitada por sua contribuição para o lado mais ‘suave’ do desenvolvimento em áreas como pesquisa e educação, sociedade civil e governança, além de inovações em redução da pobreza, agricultura e saúde. As Fundações tinham como objetivo fortalecer a infraestrutura de mudança social, apoiando agentes e instituições locais à medida que lutavam contra problemas, encontrando soluções ao longo do tempo. Sua liberdade e flexibilidade lhes permitiu focar o longo prazo e assumir mais riscos políticos do que outros doadores, financiando trabalhos que visavam a transformação das forças que impediam as sociedades de evoluírem. Houve vários pequenos sucessos a serem relatados a partir dessa abordagem, desde primeiros experimentos em microfinanças até o fortalecimento da ciência social e a disseminação de abordagens participativas nas políticas locais, porém as Fundações não tiveram impacto perceptível de nível macro na pobreza, saúde ou educação.

Hoje o cenário da filantropia está mudando, em parte como resposta aos descontentamentos decorrentes dessas conquistas e parcialmente em resposta a um período de fluxo no pensamento de desenvolvimento que tem desafiado os pressupostos da comunidade de doadores, inclusive das Fundações. Uma espécie diferente de filantropos focados em investimento surgiu para tratar de problemas globais de maneira mais acertada e com maior escala, descritos como

‘hiper-agentes’ (“hyper-agents”) que ‘salvarão o mundo’ e transformarão a ajuda externa (Bishop e Green 2008; Adelman 2009). Com foco no investimento em bens sociais em vez de apoiar a mudança social, esses doadores reduziram os riscos econômicos de pesquisas de vacinas, distribuição de medicamentos, serviços financeiros e outras intervenções vitais, conseguindo uma quantidade muito maior de suporte privado para o processo. Seus investimentos já salvaram ou melhoraram a vida de centenas de milhões de pessoas carentes, mas sem muito impacto perceptível nos fatores estruturais que perpetuam a desigualdade e a dependência. À medida que essas diferentes abordagens de filantropia surgiram e se chocaram, surgiu um debate acerca de sua eficiência relativa. Alguns comentaristas veem a diversidade como uma fonte de força contínua, o que coloca as Fundações em posição de lidar com a complexidade, contingência e natureza negociada do bem-estar. Outros a veem como uma fonte de desperdício e de prioridades equivocadas quando as principais barreiras do bem-estar poderiam ser eliminadas em dez ou 20 anos, se houvesse boa vontade e se recursos suficientes fossem mobilizados. Frequentemente, esse debate é estruturado de maneira que polariza o ‘antigo’ como ‘desatualizado’ e o ‘novo’ como necessariamente ‘mais eficiente’, levando a tentativas passionais, mas infrutíferas, de provar-se que um é ‘melhor’ do que o outro fora de um conjunto específico de objetivos, circunstâncias e critérios avaliativos que são por si só contestáveis.

Neste relatório, argumento que esse é um erro grave, que desvia a atenção de estratégias que ainda são extremamente importantes para o bem-estar e que enfraquece as sinergias existentes entre doações e investimentos em filantropia, tomada de risco político e econômico, e mudança social e bens sociais. Em vez disso, devemos reconhecer que esses são caminhos complementares para

a implantação das vantagens exclusivas das Fundações. A prioridade política e prática é evitar esses efeitos de desvio, legitimando uma contínua diversidade de abordagem.

O entendimento das diferentes dimensões do bem-estar é crucial para essa tarefa, pois nos lembra de que ativos materiais e não materiais, recursos e experiências, são igualmente importantes para os resultados que as pessoas buscam por meio dos processos de desenvolvimento e mudança social. Algumas abordagens da filantropia focam forças que determinam esses elementos não materiais do bem-estar, mas são lentas para mudar e difíceis de serem mensuradas. Outras se concentram em melhorias de curto prazo no bem-estar material que são mais fáceis de serem avaliadas, mas que não ajudam muito a tratar dessas forças mais profundas. Porém, combinando-se esses elementos de ambas as abordagens, pode ser possível construir um ‘ecossistema’ de estilos de financiamento que atende às necessidades dos problemas e comunidades em questão. Vistas a partir dessa perspectiva, diferentes abordagens de filantropia não competem mais umas com as outras como martelos e chaves de fenda dentro de uma caixa de ferramentas, embora ainda tenhamos de saber quando e como usar essas ferramentas para alcançar o melhor resultado, e isso requer melhorias significativas na aprendizagem e responsabilização das Fundações.

A responsabilização sempre foi uma questão importante para as Fundações, independentemente de seu foco, mas dado que a ‘nova’ filantropia é caracterizada por investimentos de maior escala, mais direção e maior alavancagem sobre outros fornecedores de recursos, sua emergência levantou questões adicionais sobre o financiamento privado de bens públicos na falta de estruturas mais democráticas de tomada de decisão e os prós e contras que elas podem oferecer (Edwards 2010). A regulação oficial provavelmente

não será eficiente na abordagem dessas questões, pois o financiamento privado surge das diversas maneiras em que os indivíduos pensam sobre os meios e fins do bem-estar humano, questões sobre as quais não há consenso. A filantropia também pode ser mudada para outras causas ou completamente retida quando sofrer tentativas de administração dessas diferenças por meio da intervenção do governo.

Por outro lado, este artigo sugere que as Fundações podem fortalecer sua própria responsabilização diversificando seus conselhos de administração, fortalecendo o *feedback* de seus beneficiários e de outras vozes independentes, elevando a coordenação com os governos dos países onde estão sediadas, canalizando mais recursos de estruturas públicas e promovendo uma cultura de autocrítica para produzir uma ‘ciência social de filantropia’ da qual todos possam se beneficiar. Seguindo-se essas recomendações, deve ser possível maximizar as vantagens e minimizar os riscos da filantropia à medida que ela continua se expandindo.

Como o bem-estar e a filantropia estão ligados?

Situar a discussão sobre filantropia no contexto do bem-estar é importante porque isso fornece uma publicidade maior do que o ‘desenvolvimento’ ou ‘crescimento’ em que são inseridos os pontos positivos e negativos de diferentes abordagens. McGregor e Summer (2010) fornecem uma estrutura muito útil para pensarmos sobre os diferentes elementos do bem-estar separando dimensões ‘materiais’ ou ‘resultados objetivamente observáveis’ como nutrição, dimensões ‘relacionais’ como direitos das mulheres que mensuram a maneira como as pessoas se relacionam umas com as outras, e dimensões ‘subjetivas’ como qualidade de vida. Esses indicadores são então mapeados em um grupo de intervenções políticas composto por ‘habilidades’ e ‘condições’ – as habilidades representando ações focadas nos indivíduos e as condições visando os contextos que determinam seu impacto mais amplo, como reformas agrárias e governança. Sua conclusão é que o bem-estar material é vital, mas que não deve desviar a atenção de domínios de políticas públicas menos convencionais acerca do bem-estar relacional e subjetivo e, assim, de valores, relações, normas e comportamento (ibid.:109).

Se substituirmos a ‘política pública’ por ‘financiamento’, essa estrutura aplica-se com a mesma validade ao trabalho das Fundações, e fornece um conjunto de critérios de grande utilidade com o qual devemos julgar a alocação de recursos. Pensar em bem-estar dessa maneira nos força a considerar todas as diferentes maneiras em que as pessoas vivenciam mudanças sociais, políticas e econômicas, juntamente com as forças que melhoram ou limitam essas experiên-

cias e como uma é relacionada com a outra. É importante notar que quanto mais uma pessoa avança no espectro de dimensões materiais a subjetivas de bem-estar, menos previsíveis e controláveis são os resultados de qualquer intervenção – uma observação que tem implicações significativas para a filantropia.

A filantropia tem sido definida há muito tempo como ‘financiamento privado para interesse público’, às vezes expressa através da entrega de pessoas comuns a suas causas favoritas, e às vezes na forma de Fundações dotadas de fundos privados. As doações de indivíduos constituem a ‘maior parte do bolo’ da filantropia na maioria das sociedades, e seu formato e efeitos são bem cobertos na literatura de instituições de caridade internacionais, igrejas e ONGs de desenvolvimento. Este artigo foca apenas as Fundações, dado que a concentração de recursos e influência que representam levantam algumas questões específicas sobre si.

É importante notar que as Fundações são diversas em suas filosofias e prioridades. Algumas, como a *Ford Foundation* e a *Bernard van Leer Foundation*, sediada em Haia, atuam juntamente com linhas semelhantes às ONGs internacionais, enquanto outras têm uma *persona* corporativa distinta. Algumas Fundações novas adotaram estratégias de financiamento tradicionais acerca da sociedade civil e dos direitos humanos – como a *Sigrid Rausing Trust*, na Grã-Bretanha – ao passo que grupos mais antigos como a *Rockefeller Foundation* abraçaram entusiasticamente um novo pensamento. Mais Fundações em mais países agora fornecem financiamentos além de suas fronteiras nacionais, mas as culturas filantrópicas que elas projetam ainda estão tomando forma em contextos como a Alemanha, Itália, Portugal e França. E mesmo em países de renda média onde a filantropia está crescendo, como o Brasil, Índia, África do Sul e China, as Fundações estão evoluindo em caminhos muito diferentes.

Comparem, por exemplo, a doação de longa data da Família Tata na Índia para a política e ciência social com a filantropia voltada para os negócios de Mukesh Ambani e outros bilionários mais recentes, ou as Fundações de mudança social que Rohini Nilekani lançou com suporte da gigante em TI Infosys que tem pouco em comum com o ‘filantrocapitalismo’ de outros lugares do mundo. Mesmo muito longe no espectro estão as filantropias recém-dotadas como a *Dalit Foundation* que é governada por alguns dos membros mais desprivilegiados da sociedade. Essas variações oferecem a perspectiva intrigante de que a filantropia pode sair de seu modelo anglo-americano no futuro, mas elas também dificultam a generalização das Fundações e seus papéis. Mesmo nos Estados Unidos o cenário já está mudando como resultado de novas tecnologias e descontentamento com os modelos convencionais de fundação, dando nascimento a redes como a KIVA e experimentos como o Google.org.

No entanto, todas as Fundações mantidas por doações regulares compartilham duas características que, pelo menos em teoria, lhes dá vantagens significativas sobre outras agências de financiamento para tratar de dimensões mais aprofundadas do bem-estar. A primeira é que elas são livres de imperativos de curto prazo do ciclo financeiro, visto que seu corpus as isola da necessidade de erguer novos fundos ou de fornecer retornos sobre as doações que fazem. A segunda é que elas são regidas por iniciativa privada, por seus próprios conselhos administrativos com mínima supervisão do governo, o que significa que elas são livres para tomar suas próprias decisões sobre tática e prioridades sem ceder a pressões políticas ou de outra ordem. Juntas, essas vantagens devem permitir que as Fundações olhem para o horizonte de longo prazo que essa mudança social requer, assumam riscos que provavelmente assustariam outras agências, e ofereçam apoio para trabalho que não é popular ou subfinanciado por razões políticas ou de outra ordem.

Se as Fundações aproveitam essas oportunidades é outra questão, mas deve-se notar que a filantropia foi originalmente concebida para financiar atividades que não poderiam garantir resultados ou retornos de curto prazo e não atraíam, portanto, suporte do governo ou do mercado. Hoje a crescente popularidade do ‘investimento de impacto’ mudou esse raciocínio, mesmo se os retornos esperados são mais sociais do que financeiros, dado que a mensuração do período esperado para os resultados e sua validade devem satisfazer as demandas de investidores (Emerson e Bugg-Levine 2011). Contudo que o investimento de impacto seja visto como complementar a outras formas de filantropia, isso não deve ser um problema. Porém, o isolamento relativo das Fundações de ciclos financeiros e eleitorais não é uma vantagem gratuita, pois isso lhes permite buscar suas metas e estratégias que podem ou não ser eficientes e/ou estar em linha com o interesse público mais amplo. Nesse sentido, a maior força das Fundações também é sua maior fragilidade, visto que a liberdade para assumir riscos maiores também é a liberdade para cometer erros em uma escala maior, ou procurar alcançar objetivos estritamente particularistas.

Esses perigos eram menos evidentes na primeira onda de filantropia institucional que ocorreu na Europa e nos Estados Unidos no fim do século 19 e começo do século 20, quando Andrew Carnegie e Quakers como os Cadburys financiaram bens públicos ‘não contestáveis’ como bibliotecas que permitiram que um grande número de pessoas ganhasse e usasse conhecimento para si mesmo. John D. Rockefeller aplicou a mesma filantropia em suas primeiras doações para faculdades e universidades de público historicamente negro em Atlanta e outras cidades dos Estados Unidos, que formaram muitos futuros líderes do movimento dos direitos civis (Nielsen 1972). Mas Rockefeller exemplificou outra característica que é voltada para o lado oposto, enfatizando o valor de um método ‘científico’ e ra-

cionalista de alocar recursos de acordo com os critérios que eram menos amplamente compartilhados. Como uma declaração de missão da *Rockefeller Foundation* dos anos 1920, seu financiamento era voltado para ‘elevar o conhecimento que, nas mãos de técnicos sociais competentes, deve resultar em grande controle social’ (Schambra e Shaffer 2011:448).

Essas tensões entre controle e autonomia, direção e facilitação, e racionalidade e julgamento humano subjetivo tem tecido o pensamento das Fundações desde então. Períodos de filantropia ‘científica’ com objetivos ambiciosos e de alto perfil têm alternado períodos em que a doação focou o suporte de habilidades de outros de tomar decisões por si mesmos, com este último geralmente sendo uma reação a problemas e descontentamentos que o outro período pode criar e vice-versa. Não é coincidência que a intervenção do governo na filantropia tenha coincidido com momentos de grande alcance das Fundações, como na Lei de Reforma Tributária dos Estados Unidos de 1969 que foi trazida pela oposição conservadora para o crescente envolvimento da *Ford Foundation* nos direitos civis (Fleishman 2007). O suporte da Ford para controle da população na Índia e a reforma econômica na Indonésia durante os anos 1960 e 1970 levantaram questões semelhantes na arena de desenvolvimento internacional, assim como fez o suporte da *Rockefeller Foundation* para a ‘Revolução Verde’ – um caso emblemático de filantropia focada cujos custos e benefícios são debatidos ainda hoje (Dowie 2001). Em cada um desses casos, houve certo grau de ‘efeito bumerangue’ contra a intervenção da Fundação, de modo que até os anos 1980 e ao longo dos 1990 um estilo mais descontraído e participativo tornou-se a norma. Agora a roda está girando novamente, com mais apoio para um envolvimento próximo por parte das Fundações na seleção de problemas e soluções e as sujeitando a avaliações ‘científicas’. Nesse sentido, a formação da Fundação de Bill e Melinda

Gates em 1999 foi um momento muito importante na história da filantropia – combinando um nível de recursos e um foco concentrado que ainda não tinha sido visto.

Por isso, o mundo das Fundações sempre exemplificou a filantropia ‘quente’ e ‘fria’, conforme explicado por Frumkin (2006): exemplos em que as decisões são feitas de acordo com paixões ‘quentes’ e interesses de seus doadores, períodos em que a ‘fria’ avaliação baseada em evidências tem sido amplamente utilizada, e abordagens em que acreditaram na capacidade de pessoas comuns de usar recursos da maneira que melhor lhes cabe (Tiemey e Fleishman 2011). Tanto a ‘arte’ quanto a ‘ciência’ tem sido importantes e permanecem em evidência ainda hoje, razão pela qual diferentes observadores chegaram a conclusões opostas ao avaliar os mesmos programas financiados por Fundações. Tomemos como exemplo o serviço público de rádio e televisão nos Estados Unidos, que os progressistas consideraram como sendo um grande sucesso da filantropia devido à contribuição para fortalecimento de uma esfera pública independente, certamente uma das condições favoráveis mais importantes para o bem-estar. No entanto, de acordo com o conservador *Hudson Institute* em Washington DC, eles representam um ‘Grande Erro Filantrópico’, pois promovem a extensão do Estado na vida privada (Morse Wooster 2006). Conflitos sobre o papel das Fundações, a substância de suas conquistas, e as trajetórias que devem seguir no futuro são mapeadas para diferenças pré-existentes de crença, histórico e experiência. Tais diferenças podem ser inevitáveis, mas foram suavizadas por dois acontecimentos que ocorreram nos últimos dez anos: a rápida expansão de financiamento das Fundações para desenvolvimento e um retorno para uma abordagem mais intervencionista para decisão de como esses recursos devem ser gastos.

Quanto dos financiamentos de Fundações é destinado a causas internacionais?

A ajuda privada total para desenvolvimento internacional tem crescido de maneira constante por muitos anos, e dentro dessa categoria, a filantropia tem aumentado também, embora não haja números acordados ou verdadeiramente abrangentes dos quais tirar conclusões. Minha melhor estimativa é que, em todo o mundo, as Fundações forneceram de US\$ 7,0 bilhões a US\$ 9,5 bilhões para atividades ‘internacionais’ ou relacionadas ao ‘desenvolvimento’ em 2009, com aproximadamente dois terços vindos dos Estados Unidos (*Foundation Center 2010; Hudson Institute 2011*).¹ Por comparação, as Nações Unidas citam dados mundiais de US\$ 4,5 bilhões em 2005, representando um aumento de 60% a 100% em um período de quatro anos, dependendo dos números que são usados – uma taxa de aumento impressionante se esses dados forem confiáveis (DECPG 2006). De longe, a maior contribuição para esses números totais vem da *Gates Foundation*, que gastou US\$ 2,5 bilhões em ‘saúde e desenvolvimento global’ em 2009. Outras doações de referência são muito menores, embora as Fundações *Ford, Hewlett, Packard, Rockefeller* e

1. Os dados do *Hudson Institute* para os Estados Unidos são muito menores do que os dados do *Foundation Center* para o mesmo ano. Minhas estimativas incluem US\$1,75 bilhões de Fundações da União Europeia e a ‘estimativa prevista’ de US\$1 bilhão de Fundações em outros países. A estimativa para a União Europeia foi calculada usando-se dados presentes no EFC (2008), que descobriram que 12% dos gastos da fundação foram para ‘desenvolvimento internacional’ sobre ativos totais de € 237 bilhões e em um índice de dividendos pressuposto de 5%.

MacArthur forneçam suporte nas centenas de milhões de dólares americanos quando conjuntas. No entanto, para comparação, o orçamento total da *Rockefeller Foundation* é menor do que a da *Oxfam GB*, e em 2009, outras formas de ‘envolvimento privado com países em desenvolvimento’ nos Estados Unidos ultrapassaram a filantropia em uma razão de oito a um (*Hudson Institute* 2011). Globalmente, as Fundações forneceram aproximadamente 29% de ‘doações por agências voluntárias privadas’ de acordo com estatísticas da OECD (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) para o mesmo ano (OECD 2011a), mas como uma porcentagem da assistência total para desenvolvimento, elas agregam apenas menos de 7%.²

Consequentemente, apesar do contínuo crescimento nos números de Fundações no mundo – agora mais de 176.000 somente nos Estados Unidos e na Europa, e com crescimento diário – seus gastos conjuntos são um tanto quanto modestos, e o alcance individual da maioria é de fato muito pequeno, pelo menos quando a *Gates Foundation* é excluída da equação. O crescente perfil de filantropia tem indiscutivelmente sido influenciado pelo grande tamanho da *Gates* – de longe a maior fundação existente no mundo – e pelo caráter altamente concentrado de seus gastos internacionais em saúde pública global. Com US\$14,7bilhões desde 1994 e subindo, a *Gates Foundation* é agora a maior financiadora nesta área fora dos governos dos Estados Unidos e do Reino Unido (OECD 2011b). A ‘Promessa de Doação’ (‘Giving Pledge’), através da qual Bill Gates e Warren Buffet estão tentando convencer outros bilionários a dar metade de seu patrimônio líquido para filantropia, tem aumentado

2. Calculada usando-se a média das minhas estimativas para doação total das Fundações (US\$8,25 bilhões).

a visibilidade de uma doação ainda maior, e cerca de 100 pessoas já assinaram este compromisso. Embora não seja conhecida a quantia deste valor que será atribuída a causas internacionais, fica claro pelo sucesso da *Clinton Global Initiative* (CGI) e de outras redes que a saúde pública, agricultura e microfinanças são causas atrativas para o público que elas compartilham com Gates e seus companheiros. Em setembro de 2011, por exemplo, CGI anunciou mais US\$ 6,5 bilhões em compromisso de investidores privados – aproximadamente o mesmo valor que o gasto anual total das Fundações dos Estados Unidos em outros países em 2009.

Por outro lado, a *Gates Foundation* é exclusiva, e não há nenhum sinal de que outras filantropias de seu porte crescerão ou serão lançadas. Como muitos outros ‘novos’ filantropos, Bill e Melinda Gates decidiram ‘diminuir’ a quantia doada de sua Fundação em um momento específico após eles falecerem e, embora a filantropia esteja atualmente em popularidade dentre os ricos, não há garantia de que isso durará, principalmente se a recessão global continuar. Então, no geral, os recursos disponíveis para Fundações são provavelmente pequenos mesmo se continuarem crescendo em números e, até certo ponto, em tamanho, principalmente quando comparados à complexidade dos problemas que enfrentam e os recursos maiores e influência do governo, sociedade civil e do comércio. Mas ‘pequeno’ não quer dizer ‘insignificante’, principalmente quando os recursos são aplicados criativamente, e é por isso que uma grande atenção é prestada a questões de estratégia e alavancagem.

Filantropia e bem-estar: do suporte à intervenção

Dado o alto nível de diversidade que existe dentre as Fundações, qualquer classificação de suas estratégias irá simplificar ou exagerar as distinções. No entanto, é útil distinguir as duas filosofias de mudança. A primeira foca a construção das habilidades dos outros de resolver problemas da maneira que melhor lhes cabe, mesmo que isso exija uma longa e tortuosa viagem ao longo do tempo. A segunda concentra-se na resolução de um subgrupo dos problemas mais críticos e importantes de maneiras específicas, idealmente com efeitos indiretos sobre as forças que influenciam a mudança de longo prazo. Ambas as abordagens são importantes, mas são adequadas para tratar diferentes elementos do bem-estar de diferentes maneiras.

Fortalecimento da infraestrutura de mudança social

Extraíndo evidências e inspiração da experiência da Ásia oriental e de outras histórias de sucesso do desenvolvimento no Chile e no Brasil, muitas Fundações têm focado no fortalecimento de habilidades e relacionamentos dentro e entre as instituições do governo, sociedade civil e o mercado, os deixando decidir como empregar essas habilidades em questões específicas como mudanças de circunstâncias (Wade 2033; Edwards 2004). Esse foco permite que as forças locais lidem com as políticas do desenvolvimento à medida

que elas aparecem, priorizando diferentes questões em diferentes momentos, experimentando soluções, e internalizando a responsabilidade por falhas e sucesso a fim de construir coalisões para uma mudança duradoura. Períodos de progresso social de ampla escala no mundo industrializado seguiram um padrão semelhante, quando a intervenção do governo e a pressão da sociedade civil foram fortes o suficiente para eliminar barreiras que impediam a mudança, regular mercados, e incentivar que as empresas busquem objetivos estratégicos de longo prazo. A assistência social do Pós Segunda Guerra Mundial na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos nos dão exemplos de episódios como este, junto com as reformas da ‘Grande Sociedade’ (‘Great Society’) dos anos 1960. À medida que a economia cresce, o governo amadurece e os contratos sociais são consolidados, saúde, educação, pobreza e outras questões são gradualmente abordadas, e mais atenção pode ser focada nas dimensões relacionais e subjetivas do bem-estar e nas condições estruturais que determinam sua realização na população.

Uma ilustração dessa abordagem foi o suporte fornecido à evolução de novas formas de governança local participativa por um grupo de Fundações nos últimos 20 anos que incluem a *Ford*, *Mott* e *Hewlett*, o *Open Society Institute*, e o *Rockefeller Brothers Fund*, com suporte de pesquisa do *Institute of Development Studies* e seus parceiros no *Global South*. Por meio da promoção de novos modelos de transparência e responsabilização política, participação do cidadão no processo orçamentário e outros elementos de governança, e grupos de sociedade civil mais fortes em geral, essas Fundações têm ajudado a popularizar importantes inovações tanto na base e com outros doadores maiores, como para lançar uma forte política intermediária e grupos de treinamento como o *Revenue Watch* e o *International Budget Project*, consórcio de delatores e jornalistas investi-

gativos, além de redes globais que compartilham conhecimento umas com as outras. Como resultado, cidadãos em mais de 100 países agora têm acesso a processos orçamentários públicos e influência na alocação de recursos. As Fundações não ‘construíram’ esse processo diretamente, nem iniciaram a Campanha pela Liberdade das Informações na Índia ou qualquer outro movimento social, nem elegeram governos como aquele do ex-presidente Lula no Brasil que melhorou o bem-estar de milhões de pessoas carentes. Mas através do suporte a grupos de cidadãos à medida que eles evoluíam, as Fundações ajudaram a fortalecer os blocos de construção dessas mudanças, as quais foram as mais bem sucedidas porque foram desenvolvidas sem muito apoio ou direcionamento externo e, portanto, tiveram um grau de ‘adaptação’ ao seu ambiente que deve fortalecer sua sustentabilidade.

Outros exemplos incluem a multifundação ‘Iniciativa de Ensino Superior para a África’ (*Higher Education Initiative for Africa*), que visou ao fortalecimento das habilidades intelectuais e comunicativas de universidades em todo o continente, e os esforços da *MacArthur Foundation* e *Carnegie Corporation* para suportar o campo emergente de segurança internacional. Na arena econômica, a *Ford Foundation* suportou os primeiros experimentos em microfinanças (incluindo as primeiras doações e empréstimos ao *Grameen Bank*) e grandes montantes de filantropia foram destinados ao fortalecimento da subsistência de famílias de baixa renda de diferentes maneiras. Isso tem sido feito não apenas como um fim em si, mas também como base para uma ação coletiva e engajamento político, visto que historicamente a força do pobre está em seus números e não em seus valores enquanto indivíduos, ativados através de associações pró-desenvolvimento que podem garantir a responsabilização do Estado.

Aumentando a força das instituições locais desta maneira, as Fundações às vezes podem ajudar a alavancar maiores mudanças na sociedade, mas isso deve ser realizado de maneira cuidadosa para preservar a primazia do controle e direcionamento local. Além disso, esses efeitos são difíceis de serem mensurados, e quase impossíveis de serem atribuídos apenas à filantropia porque os fatores que influenciam os ecossistemas de mudança social são muito complexos para serem manipulados através de intervenção estrangeira. Muitas avaliações foram realizadas pelas Fundações para compreenderem seu papel nesses sistemas, e elas demonstram que o fortalecimento das instituições realmente vale a pena ao longo do tempo, mas além da ‘Revolução Verde’ (que tem uma perna em cada uma dessas abordagens), há alguns exemplos de quebra de barreiras a serem dados nesta forma de filantropia.

Será que isso significa que o suporte para infraestrutura local é uma opção muito confortável, um exemplo de ‘filantropia bege’ como chamado por um crítico – uma cor insípida e desinteressante que é opção padrão para a consciência segura (Ruesga 2008)? Críticas comuns incluem uma tendência a dispersar fundos em pequenas quantidades para grandes números de organizações, o que torna a ação concentrada mais difícil; perseguir causas que estão perto do coração de agentes do programa, mas pouco enraizadas na sociedade; e colocar muita esperança na democracia e participação em situações onde as pessoas podem se beneficiar de intervenções que parecem ir contra os seus interesses. Há certa verdade em cada uma dessas afirmações, mas visto que o objetivo desta abordagem não é ‘solucionar’ os problemas do bem-estar, mas serem úteis na resolução por parte das instituições locais, elas não invalidam o uso da filantropia para fortalecer a infraestrutura da mudança social.

Investindo em prestação de bens sociais

Outros filantropos têm dúvidas mais graves, julgando que esta primeira abordagem seja desnecessariamente lenta e hesitante, principalmente quando problemas urgentes estão destruindo as habilidades de grandes números de pessoas contra o cenário de instituições locais fracas. Se esses problemas podem ser ‘resolvidos’ usando-se pensamento experimentado e testado, então há um claro imperativo moral para fazer isso, e para fazê-lo da maneira mais eficiente possível a fim de que os recursos sejam disponibilizados para trabalho igualmente importante em todos os lugares. Essa lógica gera um estilo mais focado de doações que visa atingir resultados dentro de um período de tempo específico e atribui maior prioridade a certos indicadores mensuráveis de sucesso, e essas características são particularmente bem adequadas a Fundações que surgem de um histórico empresarial e que desejam aplicar as mesmas técnicas no mundo de desenvolvimento e mudança social. O boom do “.com” dos anos 1980 e 1990 trouxe grandes fortunas para empresários de tecnologia como Bill Gates que inspiraram toda uma geração de ‘novos’ filantropos. Ao mesmo tempo, o aumento das técnicas de ‘administrações baseadas em resultados’ em todo um grupo de instituições deu novo ímpeto a recursos diretos para desenvolvimento com custo mais eficiente.

Considerados em conjunto, esses fatores promoveram uma ‘estrutura empresarial mais voltada para resultados’ para filantropia que é caracterizada por ‘engajamento pessoal, alavancagem e impaciência’ (Foster, citado em Edwards 2010:10). Mais uso é feito de mecanismos de mercado para reduzir a pobreza e entregar bens sociais e ambientais, geralmente de maneira que demanda um retorno financeiro a fim de promover a sustentabilidade dos processos

envolvidos. Todo um novo sub-setor de filantropia se abriu acerca dessas ideias com um vocabulário próprio, incluindo filantropia ‘estratégica’, filantropia de ‘empreendimento’ e ‘filantrocapitalismo’, marcados por uma abordagem mais intervencionista para escolha de quais problemas a serem selecionados, como melhor resolvê-los, e quais indicadores a serem usados na mensuração do sucesso. ‘Intervenção’ aqui é usada no sentido positivo de acompanhamento próximo, aconselhamento e envolvimento por parte dos doadores em todos os aspectos da estrutura do programa, entrega e avaliação – sendo eles os principais fatores por trás do sucesso do investimento de capital de risco no setor privado.

Exemplos dessa abordagem são especialmente comuns em programas que abordam as dimensões materiais do bem-estar através da saúde pública, agricultura e serviços financeiros para pessoas carentes, visto que essas são as mais adequadas ao tipo de gestão de cadeia de suprimento e inovação tecnológica que são natureza secundária para doadores voltados para os negócios. O trabalho da *Gates Foundation* sobre pesquisa de vacinas é bem conhecido, com outros US\$ 10 bilhões em dez anos anunciados em 2010. Recursos semelhantes são financiamento para distribuição de ampla escala de medicamentos para tratamento de HIV/AIDS e outras doenças fatais por meio de mecanismos como o *Fundo Global de Luta contra a AIDS* (*Global Fund to Fight AIDS*), Tuberculose e Malária. Em geral, a reputação da *Gates Foundation* como a NASA dos dias de hoje para o campo de saúde global’ é amplamente difundida (Shore 2010), e não há dúvidas de que esses esforços salvaram e/ou melhoraram grandes números de vidas e atraíram recursos adicionais de outros doadores. Somente a *Clinton Global Initiative*, por exemplo, diz ter impactado positivamente mais de 200 milhões de pessoas desde 2005 (Edwards 2010:7).

Outros exemplos dessa abordagem incluem a ‘Aliança para uma Revolução Verde na África’ (*‘Alliance for a Green Revolution in Africa’* ou AGRA). Esta é uma nova versão da primeira Revolução Verde com mais ênfase em equidade e sustentabilidade para resolver os problemas que surgiram com a entrada de alto cultivo ao longo do tempo, desenvolvimento de microfinanças e micro-empresas, e suporte a ‘empresas sociais’ – empresas com fins lucrativos que proveem um melhor equilíbrio entre retornos sociais e financeiros. Inovações como melhores fogões e recipientes de água, e o uso da energia solar, celulares e computadores certamente terão um impacto no bem-estar substancial e, apesar de recentes controvérsias na Índia e em outros lugares, empréstimos e outros serviços financeiros como seguros realmente têm impactos positivos na segurança econômica das pessoas carentes. Além disso, eles geralmente têm efeitos indiretos nas habilidades de grupo e confiança que podem ser usados para fortalecer o poder de barganha de grupos de baixa renda nas políticas locais – uma contribuição para indicadores relacionais do bem-estar assim como ativos individuais (Collins *et al.* 2010).

No entanto, a característica comum desses exemplos é que, enquanto o sucesso é certamente alcançável na entrega de bens e serviços para pessoas carentes, é mais difícil ligar esses sucessos a mudanças das forças adjacentes que sustentam o progresso de ampla escala no bem-estar (Jenkins 2011). Bangladesh, por exemplo, que foi descrita como um caso de sucesso do bem-estar em termos de crescimento e redução da pobreza (parcialmente devido à grande escala de microfinanças), mas um fracasso em termos de contínua ‘propensão para conflito e problemas políticos’ (Devine 2008). Na saúde pública, o fortalecimento de sistemas de saúde se provou muito difícil, com pesquisa pelo Centro para Desenvolvimento Global (*‘Center for Global Development’*) indicando que muito foco em dis-

tribuição de medicamentos e vacinas para os usuários finais ajuda pouco, e pode até prejudicar as habilidades de administração de saúde de longo prazo dos governos, fornecendo impactos negativos para redução do gasto doméstico em saúde no processo (CGD 2008; IHME 2010). AGRA é controverso em alguns círculos porque os benefícios de mercados e tecnologia são enfatizados acima de seus potenciais custos, mas a crise alimentar global iminente provavelmente não será tratada com sucesso sem o tratamento dos preços de alimentos e, portanto, a abordagem de questões polêmicas de quem tem e controla a produção, processamento e fornecimento, e nessas áreas as empresas e o mercado são partes do problema, bem como parte da solução (Holtz-Gimenez 2008). Esse é o motivo pelo qual a combinação de ação sobre ‘habilidades’ e ‘condições’ é tão importante para as dimensões mais profundas do bem-estar (McGregor e Sumner 2010).

É claro que esta abordagem de filantropia tem tido sucesso na captação de recursos para problemas importantes cujos riscos econômicos normalmente os tornariam pouco atrativos a investidores privados, onde a maior parte do capital é alocada. A fim de atrair mais suporte nessa direção, os elementos do bem-estar podem ser simplificados e reduzidos, como em uma máquina cujas alavancas podem ser puxadas e disjuntores acionados a fim de atingirem os resultados desejados – nunca com a previsibilidade completa, mas como com qualquer empresa bem sucedida, construída em torno de sistemas de informação de administração detalhada que fornecem um alto nível de *feedback* e controle. Quanto mais desagregados estiverem os componentes do bem-estar em pedaços pequenos e mais administráveis, mais cada pedaço pode ser mensurado e controlado a fim de elevar a eficiência e aumentar os retornos sobre investimento, mas os mesmos pedaços não podem simplesmente

ser rearranjados para o mesmo efeito em diferentes contextos. O longo prazo não é só uma série de intervenções de curto prazo colocadas em conjunto, mas um processo orgânico em que as estruturas da sociedade, política e economia se desenvolvem continuamente. E em contraponto a esse histórico, o investimento em bens sociais é apenas uma parte de um grupo de soluções mais amplas. Essa é a razão pela qual diferentes abordagens da filantropia precisam ser vistas como complementares.

Complementaridade ou desvio?

É claro que deste ponto de vista, as Fundações abordam diferentes dimensões do bem-estar de diferentes maneiras e em diferentes períodos de tempo. Esse é um recurso de força ou fraqueza na filantropia, algo a ser celebrado ou corrigido? Todos os recursos devem ser incentivados a se moverem na mesma direção, desviando o suporte de algumas estratégias a fim de fortalecer outras?

O maior desafio do bem-estar é ‘viver bem juntos’, e esse é um desafio de ordem diferente da distribuição de vacinas ou melhoria de resistência à seca de novas sementes (Deneulin e McGregor 2010:503). A construção da infraestrutura da mudança social tem maior probabilidade de ser eficiente ao nutrir essas habilidades e conexões mais profundas durante longos períodos de tempo e com muitos desvios ao longo do caminho, mas o bem-estar também se apoia em habilidades mais básicas e, por fim, na sobrevivência humana, e nessas áreas a segunda abordagem de investir em bens sociais tem muito a oferecer para solução de problemas urgentes de maneira concentrada. Melhores ainda são casos que integram elementos de ambas as abordagens em um novo misto de tecnolo-

gia e democracia, mercados e política, e mudança de curto e longo prazo. *Shack Dwellers International* é um caso, suportado por grandes doações da *Gates Foundation* para seu fundo de melhoria de empréstimos imobiliários e por outras Fundações para seu trabalho de defesa e construção de movimento social. A Iniciativa Internacional de Vacina contra a AIDS (*International AIDS Vaccine Initiative*) é outro caso, que combina a melhor pesquisa médica com a construção de capacidade e participação popular (Chataway e Smith 2007). E muitas outras Fundações já combinam doações, empréstimos e outras formas de investimento em seus portfólios, aceitando que cada uma delas sejam adequadas a um diferente grupo de circunstâncias. A metodologia mais eficiente para descoberta de uma vacina contra malária, por exemplo, será muito diferente daquela necessária para nutrição de novos experimentos em democracia, mas ambas são vitais para o bem-estar.

Apesar dessas conclusões óbvias, o entusiasmo gerado pela ‘nova’ filantropia com sua promessa de resultados rápidos pode desviar a atenção de tarefas igualmente importantes, mas mais confusas, de transformação das instituições, prevendo um retorno para as ‘soluções milagrosas’ que reapareceram com a queda da regularidade no apoio externo (Brooks et al. 2009). Em um momento em que a assistência para o desenvolvimento está se tornando mais tecnocrática, geralmente vale a pena perguntar se as Fundações devem apoiar ou imitar essa tendência ou considerar a opção de um estilo diferente de financiamento. Dessa maneira, as Fundações dos Estados Unidos já deixaram de investir em organizações comunitárias e de defesa de direitos, apesar de seu histórico de importância na mudança social (Edwards 2010). Esses efeitos de desvio provavelmente não nos levarão aonde devemos ir com a promoção de dimensões mais aprofundadas de bem-estar, pois quem vai financiar

o trabalho realmente difícil e perigoso de transformação se essas Fundações também se negarem?

Livros recentes sobre filantropia afirmam que a abordagem mais nova baseada em dados de Fundações é ‘mais inteligente’ e mais ‘estratégica’ do que as abordagens que vieram antes, mas seria mais correto dizer que diferentes abordagens medem coisas diferentes de diferentes maneiras, com base em diferentes concepções do que é mais importante (Brest e Harvey 2008; Bronfman e Solomon 2009; Morino 2011). Isso se dá porque diferentes dimensões do bem-estar são ‘incomensuráveis’, o que significa que não têm mensuração comum ou acordada de valor. Algumas Fundações valorizam melhorias de curto prazo em bem-estar significativo sobre todos os outros indicadores, enquanto outras estão preocupadas com mudanças de sistemas de longo prazo. Algumas estão preparadas para abrir mão de participação democrática para ‘fazer as coisas acontecerem’, enquanto para outras ‘fazer as coisas acontecerem’ é uma tarefa da própria democracia. Algumas estão felizes em focar a extensão da participação de pessoas carentes na estrutura atual da economia, enquanto outras querem transformá-la a fim de endereçar futuros desafios de mudança climática e de consumo. Já no campo da filantropia para reforma educativa há visões concorrentes da finalidade da educação que mensura coisas diferentes – métodos padronizados de avaliação em matemática e língua inglesa em comparação com a autorrealização e competências cívicas. Esses são debates essenciais sobre o bem-estar porque eles dizem respeito aos valores que queremos que nossas instituições transmitam, o tipo de gente que eduquem, e as visões da boa sociedade que queremos criar.

Não há dados ou argumentos morais para ‘provar’ que uma dessas abordagens seja melhor do que as outras, então quando

questionamos a eficiência das Fundações a pergunta principal é sempre ‘eficiente em fazer o quê?’ Em que critério, sobre qual escala de tempo, e quem decide? A malária deve ser controlada ou eliminada, ou os recursos devem ir para outras doenças? Uma lenta evolução de agricultura sustentável é melhor do que outra revolução verde com efeitos imprevisíveis? Devo gastar meu dinheiro em educação ou desenvolvimento da sociedade civil ou em transporte com pouca utilização de energia e, se sim, como fazer isso – suportando a segurança ou inovação do produto ou ativismo comunitário ou uma mistura deles? Como acontece com tudo na filantropia, essas acabam sendo as questões de opinião, mesmo que muitas vezes sejam mascaradas como fato. E quando o ‘melhor’ curso de ação é incerto ou contestável, fortes mecanismos de educação e segurança são vitais, não para forçar todas as Fundações a seguirem a mesma direção, mas para garantir que elas permaneçam abertas e responsivas ao escrutínio público e à pesquisa rigorosa independente do que elas façam. Quando essas condições estão presentes, as melhorias de desempenho e diversidade podem ser aprimoradas juntas. Infelizmente, isso está longe de ser o caso hoje.

A importância da responsabilização pelo resultado

Comentadores de uma série de posições diferentes se fundem em seu julgamento de que existe um ‘déficit de responsabilização pelo resultado’ no campo da filantropia (Fleishman 2007; Bishop e Green 2008; Rogers 2011). Há várias razões pelas quais esse pode ser o caso, e algumas são facilmente defensáveis, como o medo de interferência política de governos que desejam desviar o gasto das Fun-

dações de maneira a satisfazer melhor seus interesses. Fundações são regidas por iniciativa privada por seu próprio conselho administrativo, e aquelas mantidas por uma determinada família querem reter o controle final sobre políticas e gastos. A cultura da filantropia nunca foi particularmente autocrítica ou auto-reflexiva, talvez por causa dos efeitos isolados das doações e o fato de que potenciais recebedores de fundos sejam relutantes a ‘morder a mão que os alimenta’. E subjacente a todos esses fatores está a independência zelosamente guardada que muitas Fundações acreditam ser o seu bem mais importante, mas que pode acabar as distanciando do público. Nos Estados Unidos, números elevados de Fundações não mais aceitam candidaturas não solicitadas, preferindo determinar seu próprio curso de ação e o executar por meio dos doadores que escolhem. Independentemente das razões, a tendência das Fundações de investir pouco em ensino e avaliação, sua falta de transparência e abertura ao escrutínio público, e o medo de intervenção do governo se juntaram para criar a impressão de que existe um problema de responsabilização.

Quando os recursos das Fundações eram poucos e dispersos, esses problemas podiam ser considerados como irrelevantes, mas com o crescente tamanho e concentração dos gastos em questões de alto perfil como segurança alimentar e saúde estão tomando mais importância. Os mais problemáticos de todos são os casos em que uma fraca responsabilização confronta-se com grandes volumes de recursos gastos em questões ou técnicas controversas. Aqui, o potencial de influência indevida de agentes privados na política pública é mais preciso, e pode gerar um retrocesso com efeitos graves. Tomemos como exemplo a reforma escolar nos Estados Unidos, em que *Gates, Broad, Walton* e outras Fundações estão propondo uma série de reformas voltadas para o mercado com a intenção de me-

lhorar o ensino secundário contra uma crescente oposição de sindicatos de professores e outros que veementemente se opõem ao ‘Clube dos Garotos Bilionários’ (*‘Billionaire Boys Club’*) e sua influência no bem público (Ravitch 2010). O resultado é uma conversa cada vez mais fracionada sobre o papel das Fundações na sociedade americana que ecoa acusações anteriores de pedido de intervenção do governo e seu excesso.

Poderia ocorrer algo semelhante na esfera internacional? Já há rumores na saúde pública, com reclamações de agentes da WHO (Organização Mundial da Saúde) sobre a *Gates Foundation* e sua influência na política e pesquisa e um debate nas páginas de *The Lancet* (uma publicação científica da área médica) sobre os efeitos de distorção de muito financiamento filantrópico (McNeil 2008; Lancet 2009). Se essas críticas são justificáveis ou não, há preocupações legítimas sobre as consequências de privatizar a tomada de decisão relacionada ao desenvolvimento e o potencial para ‘elites-sombra’ de redes de filantropos usurpar a responsabilização democrática de governos para escolhas de políticas públicas. A este respeito, é necessário certo cuidado ao incentivar as Fundações a exercer maior poder de convocação na arena internacional, como tem sido recomendado como um papel lógico por alguns observadores. Como esses potenciais problemas podem ser administrados?

Alguns caminhos futuros: Manter a diversidade e fortalecer a responsabilização

Construindo um ‘ecossistema’ de filantropia

A prioridade é manter e aprimorar a diversidade de opções de financiamento das Fundações a fim de garantir que cada aspecto do bem-estar seja atendido da maneira mais apropriada, independentemente se for através de doações, empréstimos ou investimentos; no curto ou longo prazo; e com certo acesso, contanto que seja viável, para cada questão e comunidade de interesse. Isso reduzirá automaticamente os perigos de domínio ou distorção por um doador específico. Pode ser que os governos não tenham muito que fazer para incentivar um ecossistema como esse – as próprias Fundações devem tomar responsabilidade – mas dada a atual alocação de recursos, é importante fornecer janelas para o trabalho que sejam mais próximas do fim ‘transformador’ do espectro. Exemplos incluem as tentativas da *Ford Foundation* para construir a capacidade de desenvolvimento de economistas de países que pensam fora do Consenso de Washington nos anos 2000, bem como para resolver a evasão fiscal de empresas multinacionais que ultrapassam de longe o valor de ajuda externa.

Uma segunda omissão notável na maior parte da comunidade de Fundações é o fornecimento de financiamentos mais abertos para ajudar as instituições a explorar e confrontar os ‘problemas ímpios’ que surgem, como a mudança climática, conflitos sobre escassez, resposta à crise de vários tipos, e a reconstrução dos con-

tratos sociais que sustentam essas coisas. Muito pouco trabalho é suportado em sistemas emergentes de governança transfronteiriça justo no momento em que sua importância está aumentando. Essas são as principais escolhas para Fundações no futuro que podem demandar estratégias muito diferentes, mas também são escolhas para o público mais amplo e, portanto, levantam a questão da responsabilização.

Fortalecimento da responsabilização das Fundações

A administração de tensões entre liberdade e responsabilização é difícil através de regulação porque a filantropia pode ser facilmente retirada, mas muitas ações voluntárias poderiam ser tomadas. O ponto de partida mais fácil é diversificar os conselhos administrativos convidando representantes independentes com perspectivas contrastantes. A *Gates Foundation* controla um quarto dos gastos globais em saúde pública e tem um conselho de três membros familiares mais Warren Buffet – um modelo que provavelmente não será eficiente em termos de governança e certamente levantará mais questões no futuro. Como outras Fundações, a *Gates* está experimentando ‘painéis consultivos’ (‘advisory panels’) de diversos tipos que podem ser úteis, mas apenas se foram semelhantemente diversos e tiverem um papel formal na fiscalização. Nos Estados Unidos, o Centro para Filantropia Eficiente (‘*Center for Effective Philanthropy*’) administra um processo estruturado de *feedback* anônimo dos recebedores das doações que tem resultado em melhorias e poderia ser adotado internacionalmente, talvez complementado por um *ombudsman* para os maiores e mais controversos programas de

Fundações modelados seguindo as linhas do Painel de Inspeção do Banco Mundial.

Em segundo lugar, a coordenação dentro do país entre Fundações e governos foi formalizada na Libéria e em outros lugares por meio de uma agência especial para filantropia abaixo do Gabinete ou do Presidente, o que garante que as Fundações mantenham contato tanto uns com os outros quanto com as autoridades nacionais (Wales 2010). Isso funciona bem contanto que não substitua o diálogo estruturado entre a sociedade civil e o governo. Experiências anteriores com um consórcio de doadores em microfinança e outras áreas ofereceram muitas lições úteis. As Fundações também podem ser incentivadas a participar dos mecanismos de coordenação e códigos de conduta da OECD, processos dos quais elas foram amplamente dissociadas até agora.

Em terceiro lugar, mais filantropia institucional poderia ser canalizada através de estruturas de financiamento que são regidas por um corte transversal mais amplo dos *stakeholders* nos níveis nacional e internacional, como o Fundo Global para Combate à AIDS, Tuberculose e Malária que tem representação formal da sociedade civil em seu conselho administrativo. Mais radicalmente, as Fundações poderiam suportar filantropias locais e as incentivar a fazer sua coleta de doações em seus próprios espaços nacionais, como a *Ford Foundation* fez em casos como o *Arab Human Rights Fund* e *Trust Africa*.

Por fim, uma avaliação mais independente, transparência e debate público são de extrema importância, com o objetivo de construir um conhecimento mais amplo com base em diferentes abordagens da filantropia, que sejam menos mediadas pelas próprias Fundações. Algumas Fundações já publicam algumas de suas avaliações, mas há muito pouco trabalho comparativo para inves-

tigar padrões mais amplos. Nenhuma dessas medidas fugiria da independência essencial das Fundações ou prejudicaria sua flexibilidade, mas todas elas agregariam mais mecanismos de controle e equilíbrio e encorajaria uma maior aprendizagem e impacto ao longo do tempo.

Conclusão

A filantropia pode ser usada para manter os sistemas existentes, estendê-los aos grupos de menor renda ou transformá-los completamente; para salvar vidas, proteger os meios de subsistência ou promover os aspectos mais profundos do bem-estar. Porém é pouco provável que as Fundações entrem em acordo um dia sobre as melhores ‘doações’ que podem fazer, as questões ‘mais importantes’ ou as táticas ‘mais eficientes’ a serem adotadas, pois o impulso filantrópico surge de crenças e experiências de indivíduos muito diferentes. No entanto, se mostradas as diferenças de maneira séria e aberta, despojada de reivindicações exageradas que são comuns neste campo, deve ser possível desenvolver uma ‘ciência social de filantropia’ da qual todos podem se beneficiar.

Essa ciência social olharia para as condições sob as quais diferentes abordagens de filantropia são eficientes em lidar com diferentes elementos do bem-estar, identificaria áreas de sinergia e dilemas, e facilitaria a emergência de um ecossistema de Fundações e estilos de financiamento que corresponda à diversidade de problemas e contextos que existem em qualquer cenário nacional ou internacional. Mas a aprendizagem requer abertura e humildade, o que é desafiador para qualquer agência de financiamento em qualquer momento, mas talvez principalmente para aquelas no comando de seus próprios grandes recursos e com a liberdade de lidar com eles da maneira como quiserem. ‘O poder sempre pensa que tem uma grande alma e visões amplas além da compreensão do fraco’, escreveu John Quincy Adams, o sexto Presidente dos Estados Unidos (Edwards 2010:72).

As Fundações realmente têm poder, mas também têm uma obrigação de usá-lo de maneira que ajude as pessoas a escolher o futuro que é melhor para elas, mesmo se isso levar tempo, isso se difere dos formatos padrões, e encontra dificuldades inesperadas ao longo do caminho. O equilíbrio das demandas da democracia com a determinação de abordar problemas globais de maneira focada e energética é uma questão importante a ser enfrentada pela filantropia no próximo século.

Referências

Adelman, C. (2009) 'Global Philanthropy and Remittances: Reinventing Foreign Aid', *Brown Journal of World Affairs* XV.1): 23–34

Bishop, M. e Green, M. (2008) *Philanthrocapitalism: How the Rich Can Save the World*, New York: Bloomsbury

Brest, P. e Harvey, H. (2008) *Money Well Spent: A Strategic Plan for Smart Philanthropy*, New York: Bloomberg Press

Bronfman, H. e Solomon, J. (2009) *The Art of Giving: Where the Soul Meets a Business Plan*, San Francisco: Jossey-Bass

Brooks, S.; Leach, M.; Lucas, H. e Millstone, E. (2009) *Silver Bullets, Grand Challenges and the New Philanthropy*, Brighton: Steps Centre, University of Sussex

CGD (2008) *Seizing the Opportunity on AIDS and Health Systems*, Washington DC: Center for Global Development

Chataway, J. e Smith, J. (2007) 'Participation, Communication and Innovation: Thinking About the International AIDS Vaccine Initiative', *IDS Bulletin* 38.5: 74–81

Collins, D.; Morduch, J.; Rutherford, S. e Ruthven, O. (2010) *Portfolios of the Poor*, Princeton: Princeton University Press

DECPG (2006) *Philanthropic Foundations: Actual Versus Potential Role in International Development Assistance*, New York: United Nations

Deneulin, S. e McGregor, A. (2010) 'The Capability Approach and the Politics of a Social Conception of Wellbeing', *European Journal of Social Theory* 13.4: 501–19

Devine, J. (2008) *Wellbeing and the Rotten Foundations of a Development Success*, Briefing Paper 3/08, ESRC Research Group on Well-being in Developing Countries, University of Bath

Dowie, M. (2001) *American Foundations: An Investigative History*, Cambridge MA: MIT Press

Edwards, M. (2010) *Small Change: Why Business Won't Save the World*, San Francisco: Berrett-Koehler

Edwards, M. (2004) *Future Positive*, London: Earthscan

EFC (European Foundation Centre) (2008) *Foundations in the European Union: Report on Work by EFC Research Task Force*, Brussels: European Foundation Centre

Emerson, J. e Bugg-Levine, A. (2011) *Impact Investing: Transforming How We Make Money While Making a Difference*, San Francisco: Jossey-Bass

Fleishman, J. (2007) *The Foundation: A Great American Secret*, New York: Public Affairs

Foundation Center (2010) *International Grant-making Update*, New York: Foundation Center

Frumkin, P. (2006) *Strategic Philanthropy: The Art and Science of Giving*, Chicago: Chicago University Press

Holt Jimenez, E. (2008) 'Out of AGRA: The Green Revolution Returns to Africa', *Development* 51: 464–71

Hudson Institute (2011) *Index of Global Philanthropy*, Washington DC: Hudson Institute

IHME (2010) *Financing Global Health: Development Assistance and Country Spending*, Seattle: Institute for Health Metrics and Evaluation

Jenkins, G. (2011) 'Who's Afraid of Philanthrocapitalism?', *Case Western Reserve Law Review* 61.3: 1–73

Lancet, the (2009) 'What has the Gates Foundation done for Global Health?', *The Lancet* 373.9675: 1577

McGregor, A. e Sumner, A. (2010) 'Beyond Business as Usual: What Might 3-D Wellbeing Contribute to MDG Momentum?', *IDS Bulletin* 41.1: 104–12

McNeil, D. (2008) 'Gates Foundation's Influence Criticized', *New York Times*, 16 de fevereiro

Morino, M. (2011) *Leap of Reason: Managing to Outcomes in an Era of Scarcity*, Washington DC: Venture Philanthropy Partners

Morse Wooster, M. (2006) *Great Philanthropic Mistakes*, Washington DC: Hudson Institute

Nielsen, W. (1972) *The Big Foundations*, New York: Twentieth Century Fund

OECD (2011a) *Development: Key Tables from OECD: Grants by Private Voluntary Agencies*

OECD (2011b) *Statistical Reporting by the Bill and Melinda Gates Foundation to the DAC*, www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_37413_47526125_1_1_1_37413,00.html (acessado em 9 de setembro de 2011)

Ravitch, D. (2010) *The Death and Life of the Great American School System*, New York: Basic Books

Rogers, R. (2011) 'Why Philanthro-Policymaking Matters', *Society* 48: 376–81

Ruesga, A. (2008) *Beige Philanthropy*, http://postcards.typepad.com/white_telephone/2008/07/beige-philanthr.html (acessado em 9 de setembro de 2011)

Schambra, W. e Shaffer, K. (2011) 'Civil Society and Institutional Philanthropy', in M. Edwards (ed.), *The Oxford Handbook of Civil Society*, New York: Oxford University Press

Shore, B. (2010) *The Imaginations of Unreasonable Men*, New York: Public Affairs

Tierney, T. e Fleishman, J. (2011) *Give Smart: Philanthropy That Gets Results*, New York: Public Affairs

Wade, R. (2003) *Governing the Market*, Princeton: Princeton University Press

Wales, J. (2010) *From Liberia: Post-Conflict Philanthropy*, www.huffingtonpost.com/janewales/from-liberia-post-conflic_b_477451.html (accessed 9 September 2011)