

# **Cadernos** **Gestão Pública** **e Cidadania**

**Revista do Centro de Estudos  
de Administração Pública e Governo**

**Escola de Administração de Empresas  
de São Paulo da Fundação Getulio Vargas**

ISSN 1806-2261  
Jul./Dezembro 2008 Vol. 13 Número 53



**CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO**  
**PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA**

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas  
Av. 9 de Julho, 2029 - 11º andar  
São Paulo – SP – CEP 01313-902  
Tel.: (11) 3281-7904/3281-7905 – Fax: (11) 3287-5095  
e-mail: [inovando@fgv.br](mailto:inovando@fgv.br) – home-page: [www.fgv.br/ceapg](http://www.fgv.br/ceapg)



PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

**ISSN 1806-2261**

**Vol 13. Número 53 – Jul./Dezembro de 2008**

# **CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA**

**Revista do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas**

# CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Jul./Dezembro de 2008 – Vol 13. Número 53

Os Cadernos Gestão Pública e Cidadania do Centro de Administração e Governo da Fundação Getúlio Vargas, publica artigos preferencialmente inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* estão abertos para a publicação de artigos, relatos de pesquisas, estudos de caso e ensaios no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla. O processo de avaliação dos artigos é de *blind peer review*. Os artigos da Revista estão disponíveis na página: [www.fgv.br/ceapg](http://www.fgv.br/ceapg)

## EXPEDIENTE

### EDITORES:

Marta Ferreira Santos Farah  
Peter Spink

### CONSELHO EDITORIAL:

Bruno Lazarotti Diniz Costa (Escola de Governo de Minas Gerais – Fundação João Pinheiro)  
Edna Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará)  
Eliana Maria Custódio (Geledes - Instituto da Mulher Negra)  
Enrique Cabrero (Centro de Investigación y Docencia Económicas - Mexico)  
Franklin Coelho (Universidade Federal Fluminense - Viva Rio)  
Gonzalo de La Maza (Programa Ciudadania y Gestión Publica – Universidad de los Lagos Chile)  
Jacqueline Isaac Machado Brigagão (Escola de Artes Ciências e Humanidades da USP)  
José Antonio Gomes de Pinho (Universidade Federal da Bahia)  
Ladislav Dowbor (PUC-SP)  
Luís Roque Klering (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)  
Marlene Libardoni (AGENDE–Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento)  
Nancy Cardia (Universidade de São Paulo)  
Pedro Jacobi (Universidade de São Paulo)  
Silvio Caccia Bava (POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assistência em Políticas Sociais)

### CAPA:

Carlos André Inácio

Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – Vol 13 – n. 53 São Paulo: 2008  
V1. n1. (Jan./Fev. 1997) – São Paulo  
Bimestral 1997 – 2002  
Mensal 2003 – 2004  
Semestral (2005 – )

ISSN 1806-2261

1. Administração Pública – Periódicos. 2. Governança – Periódico I. Escola de Administração de Empresa de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV-EAESP.

## SUMÁRIO

### **O lugar das terras indígenas no federalismo brasileiro**

#### ***The role of indigenous lands in brazilian federalism***

Fernanda Martinez de Oliveira \_\_\_\_\_ 05

### **Casa Rosa mulher – centro de referência para mulheres em situação de violência**

#### ***Casa Rosa Mulher - reference center for women at risk from violence***

Marco Antonio Carvalho Teixeira \_\_\_\_\_ 29

### **A abordagem relacional no estudo da gestão e das políticas públicas: das relações às associações**

#### ***A relational approach to public policy and government studies: from relations to associations***

Gustavo Onto e Gabriela Toledo Silva \_\_\_\_\_ 41

### **Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias**

#### ***Party Organization. Municipal Legislative and Parties Colligations***

Maria Teresa Miceli Kerbauy \_\_\_\_\_ 65

### **Captação de recursos não reembolsáveis: dificuldades e limitações das entidades assistenciais de Criciúma-SC**

#### ***Fund raising: difficulties and limitations of the assistance entities of the municipal district of Criciúma-SC***

Eliane Mandelli Frank e Mauricio C. Serafim \_\_\_\_\_ 83



## O lugar das terras indígenas no federalismo brasileiro

Fernanda Martinez de Oliveira<sup>1</sup>

**RESUMO:** A política de demarcação de terras indígenas é um dos mais importantes componentes da complexa relação entre o governo e os povos indígenas no Brasil. O artigo analisa especificamente o reconhecimento legal dos direitos territoriais indígenas no curso de formação da federação brasileira. Começando com uma discussão teórica sobre federalismo e sua dimensão étnica, o artigo procura explicar e analisar as instituições que foram criadas e implementadas até a Constituição de 1988. Ele também traça as mudanças recentes na política federal de demarcação de terras indígenas no Brasil. Apesar dos avanços na legislação e na demarcação em terras indígenas nas últimas décadas, a concepção do sistema federal no Brasil nunca incluiu as heterogeneidades indígenas tanto em seu quadro institucional, como nos processos recentes de descentralização. Esta omissão é evidente, embora exista potencial teórico para o regime federal incluir as diversidades étnicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo, povos indígenas, terras indígenas, política de demarcação, Brasil.

**ABSTRACT:** *The Indian land policy is one of the most important components of the complex relationship between the government and indigenous people in Brazil. The article specifically examines the legal recognition of indigenous land rights in Brazil in the course of formation of the Brazilian federation. Starting with a theoretical discussion on federalism and its ethnic dimensions, the article seeks to explain and analyze the institutions that were created and implemented up until the Constitution of 1988. It also traces the recent changes to federal Indian land policies in Brazil. Despite the advances in legislation and in Indian land demarcation in recent decades, the design of the federal system in Brazil has never included indigenous heterogeneities in either its institutional framework or in recent processes of decentralization. This omission is evident even though there is theoretical potential for federal arrangements to include ethnic diversity.*

**KEYWORDS:** *Federalism, indigenous peoples, indigenous land, indian land policy, Brazil.*

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e pesquisadora associada do Latino Issues Forum. 160 Pine Street, Suite 700, San Francisco (CA) – EUA, 94111. E-mail: martinezoliveira@gmail.com.

## Introdução

No Brasil há mais de duas centenas de diferentes etnias indígenas distribuídas de norte a sul do país. Caracterizadas por uma enorme variedade cultural e linguística, essas populações conformam minorias que têm direitos reconhecidos sobre mais de 12% do território nacional referente as mais de 500 terras indígenas que tradicionalmente ocupam. Apesar disso, grande parte dos estudos sobre a federação brasileira deixa de lado a questão étnica.

O processo de redemocratização do Brasil, coroado com a promulgação da Constituição de 1988, constitui-se um marco para os direitos indígenas. A nova constituição reconheceu a cidadania dos índios do Brasil e abandonou a perspectiva assimilacionista encontrados nos textos legais anteriores. Além de todos os direitos assegurados aos cidadãos brasileiros, as populações indígenas tiveram reconhecidos direitos às suas terras tradicionais, sua organização social, costumes e línguas, incluindo o direito à educação bilíngue. A Constituição também criou as bases para descentralização e conformação de um sistema federativo mais equilibrado, em contraste à centralização observada em períodos anteriores. Os municípios passaram a compor a nova federação brasileira, que assegurou a estes e aos estados uma autonomia nunca antes observada.

A partir da década de 1990, em um contexto de maior coordenação na federação brasileira, observa-se mudanças em termos da provisão de políticas públicas indigenistas. Se antes havia um modelo centralizado na ação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI) e depois da Fundação Nacional do Índio (Funai), a partir da década de 1990 passou-se a um modelo sem responsabilidades claras, onde municípios, estados e diferentes instâncias do governo federal, juntamente com a cooperação internacional, organizações não-governamentais indigenistas, como também as das organizações próprias dos povos indígenas participam da formulação e implementação de políticas públicas em terras indígenas.

Foi também durante esse período que o Brasil ratificou e promulgou a Convenção n.º 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Principal instrumento jurídico internacional que rege as relações entre os Estados nacionais e os povos indígenas atualmente, a Convenção representa um avanço ao adotar uma postura de respeito ao pluralismo étnico-cultural, eliminando a perspectiva do integracionismo presente em documentos anteriores da OIT. Ela avança também ao orientar os Estados signatários a respeitar e garantir a participação das populações nativas nas

decisões referentes às questões que lhes dizem respeito e reconhecer direitos coletivos sobre as terras indígenas, dentre outros.

Assim, cotidianamente comunidades indígenas e os governos federal, estadual e municipal dialogam sobre a governança das terras indígenas, ainda que a federação brasileira seja formalmente constituída por estes três entes. Configura-se então um espaço subnacional sem jurisdição clara, marcado conflitos e parcerias. Organizações indígenas que se multiplicam e estão cada vez mais ativas na provisão de serviços públicos e, ao mesmo tempo, no diálogo democrático com o Estado. Há participação ativa da sociedade civil e internacional, como também disputas por interesses privados e coletivos.

**Neste artigo olhamos para esta teia de relações a partir do reconhecimento jurídico dos direitos territoriais indígenas no curso de formação da federação brasileira. Para isso, inicialmente discutimos o potencial que o federalismo tem para acomodar as aspirações dos povos indígenas no Estado. A seguir, passamos a análise do processo histórico de reconhecimento dos direitos indígenas na legislação, partindo das leis portuguesas até a Constituição de 1988. Ainda que os instrumentos internacionais de defesa dos direitos indígenas sejam importantes para compreender o cenário atual dos direitos territoriais indígenas no Brasil, nosso foco de análise nesse artigo se limitará ao conjunto de normas nacionais que se referem a esse tema. A situação atual das terras indígenas é o foco da terceira parte do artigo, com destaque para a atual sistemática de demarcação de terras indígenas. Por fim, apresentaremos nossas considerações finais, buscando trazer algumas contribuições do ponto de vista da administração pública para a ampliação da reflexão acerca da necessidade da inclusão da diversidade étnica nas políticas públicas e nos arranjos federativos brasileiros.**

As promessas do federalismo para a organização territorial do poder em países multiétnicos

A federação é um fenômeno moderno: nasce com a constituição dos Estados Unidos em 1787. A problemática central enfrentada – cujos debates são refletidos nos textos dos norte-americanos A. Hamilton, J. Madison e J. Jay – era como evitar que a autoridade estatal constituída se tornasse despótica. Desde então, muitos países com grande importância geopolítica, econômica e cultural adotaram esse modelo de organização territorial do poder no qual as jurisdições subnacionais têm esferas de autonomia em relação ao centro, mantendo-se uma estrutura nacional (ELAZAR, 1987; ABRUCIO, 2000).



Há duas condições para a constituição de uma federação conforme Burgess (1993). A primeira delas é a existência de discursos e práticas que defendam a integridade territorial frente à autonomia local. Isso se traduz no princípio federalista, na preocupação em acomodar unidade e diversidade, um valor que recomenda a federação, mas nem sempre concretiza sua promoção ativa.

A existência de heterogeneidades que conformam uma determinada unidade nacional é a segunda razão para a formação de uma federação. Em países multiétnicos, por exemplo, em que comunidades com diferentes identidades dividem o mesmo território, a federação é vista como a resposta institucional mais adequada para a organização territorial do poder. Essa é, segundo Elazar, a principal razão da variedade de arranjos baseados no princípio federal existente hoje, já que, segundo este autor, quase 60 países, mais de um terço dos estados multiétnicos, estão envolvidos em arranjos formais usando princípios federais (ELAZAR, 1987: 8-9).

Além da etnicidade, as heterogeneidades que levam a um país instituir sistemas políticos federais podem ser linguísticas, religiosas, territoriais, culturais, econômicas e políticas. Hawkes (2001), ao analisar o caso do Canadá, defende o federalismo como princípio organizativo para acomodar as aspirações dos povos indígenas nos Estados. Para este autor uma das razões para isto é fundada no respeito à diversidade, uma vez que o federalismo tem o potencial de fundar relações baseadas nos diferentes caminhos de pertencimento do cidadão ao Estado, conforme argumentou Charles Taylor<sup>2</sup> (TAYLOR, 1991 *apud* HAWKES, 2001), o que levaria ao respeito aos modos de vida próprios, línguas, leis e tradições culturais dos povos indígenas.

A possibilidade de acomodar múltiplos níveis de governo com diferentes inserções soberanas é o segundo motivo que Hawkes considera como característica do federalismo que permite incluir os povos indígenas em seus arranjos. É o que McGarry define como federalismo assimétrico, (...) *situação na qual uma região do país goza de uma distinta forma de autonomia, e frequentemente um distinto status constitucional em relação às outras partes. A questão do federalismo assimétrico emerge, invariavelmente, em estados*

---

<sup>2</sup> TAYLOR, C. Shared and Divergent Values. In: WATTS, R. L.; BROWN, D. M (Eds.) Options for New Canada. Toronto: University of Toronto Press, 1991.

*com diversas nacionalidades. Comunidades nacionais minoritárias são as que primeiro propõem a assimetria* (MCGARRY, 2005: 1). Além disso, para este autor, outra característica do federalismo que o coloca como princípio capaz de acomodar a soberania indígena é sua capacidade de adaptação às mudanças nas relações intergovernamentais.

O Canadá reconheceu por meio do ato Constitucional de 1982 o direito de auto-governo indígena e, com a criação das regiões Nunavut (1999) e Nisga'a (2000), concretizou institucionalmente o ajustamento das soberanias federal, estatal e indígena (MCGARRY, 2005). Já no caso das federações americana, mexicana e australiana, este autor (2002: 428) as situa como exemplos de sistemas federais cujo objetivo no momento de sua criação foi a construção de um Estado-nacional, em contraposição a um Estado-multinacional. Esse também é o caso do Brasil, como veremos mais adiante.

Hawkes ainda lembra que muito antes da chegada dos europeus, algumas nações indígenas das Américas formaram suas próprias organizações políticas federais ou confederativas. Assim, o estabelecimento de tratados como instrumento federativo que rege a relação entre povos indígenas em países como o Canadá ou os Estados Unidos emerge tanto de tradições ocidentais, como indígenas. Isso permitiu o desenvolvimento da teoria do “*treaty federalism*” (ou federalismo de tratados) por acadêmicos indígenas canadenses, segundo a qual os tratados são vistos como relação política fundamental entre os povos indígenas e o Estado canadense, coexistindo com o federalismo provincial, o qual estabeleceu relações entre os governos federal e provinciais a partir do Ato Constitucional de 1867. Segundo Hueglin<sup>3</sup> (1997, *apud* HAWKES, 2001: 154), *o federalismo de tratados envolve um processo de coordenação e compromisso baseado no consenso, e cria uma parceria sem limite, horizontal e renovável visando autonomia e reciprocidade de todos os participantes*.

Entretanto, não basta que o país seja federalista para assegurar que os direitos dos povos indígenas serão respeitados. A situação histórica das populações indígenas em muitos países federalistas atesta isso. Há outras maneiras, segundo o Forum of Federations (s/d), para acomodar a diversidade, como a implementação de políticas desenhadas para assimilar

---

<sup>3</sup> HUEGLIN, T. O. *Exploring Concepts of treaty Federalism: A Comparative Perspective*, Research Program of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, For Seven Generations. Ottawa: Libraxus CR-ROM, 1997.

elementos heterogêneos em relação à cultura majoritária, a provisão de direitos humanos e culturais e o estabelecimento de arranjos formais e informais que garantem aos vários grupos um lugar na tomada de decisão em nível nacional.

### A trajetória do reconhecimento dos direitos territoriais indígenas no Brasil

Nesta parte vamos traçar um panorama histórico do reconhecimento dos direitos territoriais indígenas no Brasil. Buscamos fazer uma análise não apenas dos direitos incorporados no ordenamento jurídico desde o Brasil Colônia até a Constituição de 1988, mas discutir o reconhecimento desses direitos em paralelo com o processo de criação e desenvolvimento da federação brasileira. Assim, focalizamos o período colonial e imperial, seguida pela análise do período republicano, quando ocorre a formação da federação brasileira. Por fim, apresentamos as inovações da Constituição de 1988, em termos do reconhecimento dos direitos indígenas e também no que se refere às transformações do sistema federativo no país.

#### *Da “descoberta” à criação do Estado unitário: o reconhecimento formal do direito natural e a institucionalização da propriedade privada*

Com o início da colonização, todo o território brasileiro foi considerado parte integrante do domínio de Portugal. Mesmo que as leis portuguesas para o Brasil frequentemente reconhecessem a soberania indígena e seus direitos territoriais<sup>4</sup>, a História nos dá exemplos de que os direitos indígenas nascentes eram fragilmente afirmados.

Uma das soluções criadas pela Coroa para regular a ocupação dos índios sobre suas terras foi a figura do aldeamento. Este consistia em áreas nas quais grupos indígenas eram reunidos para facilitar a catequese. Apesar de marcar o início de uma prática de confinamento que perdurou durante grande parte da história republicana brasileira (ARAÚJO, 2004), durante o Império existiu, entretanto, não somente o reconhecimento da soberania indígena sobre suas terras originais, mas também sobre as terras dos aldeamentos (CUNHA, 1987). Em suma, há diversos textos legais que reconhecem a soberania e os

---

<sup>4</sup> Um bom exemplo é o Alvará Régio de 1º de abril de 1680, segundo o qual Portugal reconheceu a posse dos índios sobre suas terras, por serem eles os seus primeiros ocupantes e donos naturais, instituto jurídico conhecido como indigenato (MENDES JUNIOR, 1912; CUNHA, 1987; MARÉS, 1998).

direitos territoriais dos índios no Brasil durante o período colonial, por maior que tenha sido o abismo entre os instrumentos legais e a prática.

A primeira constituição brasileira, a Imperial de 1824, não continha nenhuma referência aos índios. A independência brasileira marcou um retrocesso em relação ao reconhecimento dos direitos indígenas uma vez que *tanto a soberania como a cidadania, lhes foram negadas* (CUNHA, 1987: 63). Ainda sobre essa constituição, é importante lembrar que, embora as províncias não tivessem graus de autonomia frente ao governo imperial, a delegação de poderes administrativos às então dezesseis províncias pode ser interpretada como uma das bases para a formação de uma futura federação (SOUZA, 2005).

Foi a Lei das Terras (Lei no. 601 de 18.9.1850), a qual tratava da transferência das terras devolutas<sup>5</sup> para o patrimônio privado, reconhecendo quem havia adquirido terras por sesmarias, que permitiu que os direitos territoriais indígenas permanecessem assegurados, por meio da determinação *que seriam reservadas terras para colonização indígena, assim como para outros usos públicos* (MARÉS, 1998: 125). A marca dessa lei está, conforme argumentou Mendes Junior (1912) no início do século XX, na reafirmação do direito originário indígena sobre suas terras, o indigenato. Entretanto, como no Império, o Estado continuou fomentando o aldeamento dos índios, mesmo que estas terras coincidissem frequentemente com os territórios originais dos diversos grupos (CUNHA, 1987).

É importante ressaltar que, ainda que a Lei das Terras tenha assegurado legalmente o direito territorial dos índios, ela permitiu, ao mesmo tempo, a facilitação da titulação para terceiros de terras indígenas consideradas devolutas, ou seja, terras das aldeias que tivessem sido “abandonadas” pelos índios. Assim, em 1887, todas as terras devolutas foram repassadas às províncias, *mesmo sem nenhum fundamento jurídico* (CUNHA, 1987: 70). Segundo esta autora:

*“Há, resumindo, duas expropriações sucessivas que parecem operar: embora desde o fim do século XVII os aldeamentos coincidissem frequentemente com os territórios originais dos índios (e fossem,*

---

<sup>5</sup> Terras devolutas são aquelas que não são, nem nunca foram legitimamente patrimoniadas (MARÉS, 1998: 133)

*portanto, de sua propriedade pelo título do indigenato), as terras do aldeamentos acabam sendo tratadas a partir da Lei das Terras como apenas reservadas e destinadas a uma ulterior doação aos índios. É uma primeira expropriação a que se segue a extinção das aldeias e liquidação de suas terras, sem que a doação se efetive” (CUNHA, 1987: 71).*

### **Federalismo à brasileira: poder às elites e assimilação indígena**

A despeito da grande diversidade étnica que marcava o país quando da criação da federação brasileira em 1891, com a existência de centenas de etnias indígenas com culturas diferenciadas entre si, não foi a existência de heterogeneidades a condição que levou a adoção deste modelo. Foram, segundo arguiu Abrucio (2000), as diferenças entre as elites políticas locais e as crescentes desigualdades econômicas regionais, as razões que levaram o país a tal organização territorial do poder. Configurou-se então uma situação na qual prevaleceram critérios jurídico-formais no estabelecimento da estrutura da federação, ou seja, a definição dos limites territoriais das unidades federativas foi feita de forma artificial, sem considerar fatores étnicos ou culturais (DALLARI, 1986: 61).

A gênese da federação brasileira caracterizou-se mais pela busca do autogoverno pelas elites locais que pela defesa da unidade territorial, ou seja, por maior descentralização do poder via a eleição dos presidentes de província, uma vez que durante o Império esses governantes eram escolhidos pelo poder central. Assim, ainda que inspirada pelo modelo norte-americano (caracterizado pela união de estados antes separados), a federação brasileira parte da centralização unitária para um modelo de poder descentralizado (ABRUCIO, 2000). Ou, como afirmou Rui Barbosa *apud* Abrucio e Costa (1998): *Tivemos união antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes.*

Assim, apesar do esforço das forças políticas positivistas na defesa dos direitos indígenas<sup>6</sup>, a Constituição de 1891 não mencionou sequer os índios em seu texto. A federação foi criada a partir das vinte províncias herdadas do sistema unitário. Uma de suas principais características foi a *concentração de recursos em poucos estados e escassas relações*

*existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada* (SOUZA, 2005: 107). Este desenho configurou o que Abrucio chamou de *modelo centrífugo, com estados tendo ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um Governo Federal bastante fraco* (ABRUCIO, 2004: 9).

As terras devolutas, assim como as terras dos extintos aldeamentos, passaram para o patrimônio das unidades da federação recém-criada, os estados brasileiros. Entretanto, como arguiu Mendes Junior (1912), nem as terras dos aldeamentos não extintos, como a terras imemoriais indígenas podiam ser consideradas devolutas. Assim, apesar da omissão da Constituição de 1891, permaneceu a garantia do reconhecimento dos direitos territoriais indígenas prevista na Lei de Terras (CUNHA, 1987: 74-75). É interessante observar que, como notou esta autora, mesmo que não fosse necessário, alguns estados reconheceram a vigência dos títulos indígenas explicitamente, como o Amazonas e o Rio Grande do Sul.

Foi com a Constituição de 1934 que pela primeira vez a questão da terra indígena passa a ser matéria constitucional. Foi fruto de emenda apresentada pela bancada amazonense e foi aprovada com a seguinte redação, tornando-se o artigo 129 da referida Constituição: *Será respeitada a posse da terra por indígenas que nelas se achem permanentemente localizados, sedo-lhes, no entanto, vedado aliená-las* (Constituição de 1934 *apud* CUNHA, 1987: 84). Foi também em 1934 que a competência exclusiva da União para legislar sobre questões indígenas tornou-se preceito constitucional, com caráter notadamente assimilacionista. Em relação ao federalismo, a Constituição de 1934, ao autorizar que o governo federal concedesse recursos e assistência técnica às unidades subnacionais, ampliou as relações intergovernamentais. No que tange aos municípios, cabe destacar que estes passaram a ter recursos próprios assegurados, gerados por meio da atividade de coleta de tributos, além de parcelas do imposto estadual (SOUZA, 2005).

A constituição seguinte foi promulgada por Getúlio Vargas, em 1937, após golpe militar. A Constituição de 1937 dá um cunho mais centralizador à federação brasileira, uma vez que a esfera federal passou a ter a competência de legislar sobre as relações fiscais entre os estados e também no âmbito externo. Além disso, os governos subnacionais perderam

---

<sup>6</sup> Para uma discussão deste tema ver CUNHA, 1987.

recursos para a esfera nacional (SOUZA, 2005). O reconhecimento aos direitos territoriais dos indígenas é conservado na Carta Outorgada, com o mesmo teor da Constituição de 1934.

Com o retorno do regime democrático, a Constituição de 1946 foi escrita conservando os artigos referentes aos indígenas e o teor assimilacionista da Constituição de 1934. No que tange ao arranjo federal, a Constituição de 1946 trouxe duas inovações: introduziu um mecanismo de transferência de recursos do governo federal para os municípios, visando diminuir os desequilíbrios entre estes, e também buscou reduzir as desigualdades entre regiões, ao endereçar recursos federais para as regiões economicamente frágeis (SOUZA, 2005). Para Abrucio (2004: 9) este o período de vigência desta Constituição foi aquele de *maior equilíbrio em nossa Federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder como da prática democrática*.

O Brasil teve uma nova Constituição em 1967, seguida da edição de uma emenda constitucional em 1969. Na Constituição de 1967 as terras indígenas são pela primeira vez declaradas constituintes do patrimônio da União<sup>7</sup>. A Constituição de 1967 também incorporou, em seu artigo 186, dispositivo assegurando aos *silvícolas à posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nele existentes* (Constituição Brasileira de 1967 *apud* CUNHA, 1987). A Emenda Constitucional de 1969 reitera a propriedade da União sobre as terras indígenas (Art. 4) e a posse indígena sobre suas terras (Art. 198). A peculiaridade desse texto legal frente aos demais é que foram declarados nulos e extintos todos efeitos jurídicos com objetivo de domínio, posse ou ocupação das terras indígenas.

Os instrumentos legais colocados em vigor durante a ditadura militar deram um caráter centralizador, tanto do ponto de vista financeiro, como político e administrativo, configurando o que Abrucio chamou de modelo unionista autoritário (ABRUCIO, 1998). Sob esse regime foi promulgada uma lei, que permanece em vigor atualmente<sup>8</sup>, conhecida como Estatuto do Índio (Lei 6.001 de 1973). Essa lei, que tem um caráter marcadamente

---

<sup>7</sup> É importante lembrar que o Brasil havia promulgado em 1966 a Convenção 107 sobre a Proteção e Integração das Populações Tribais e Semi-Tribais de Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual estipula que *o direito de propriedade, coletivo ou individual, será reconhecido aos membros das populações interessadas sobre as terras que ocupam tradicionalmente*. A despeito de o Brasil ter ratificado esse instrumento, as terras indígenas tiveram seu domínio atribuída a União (CUNHA, 1987: 94).

<sup>8</sup> Há quase quinze anos, ou seja, desde o início da década de 1990, está em discussão no Congresso Nacional um substitutivo a essa lei.

assimilacionista, estabelece em seus artigos, dentre outros, diferentes disposições acerca da situação jurídica dos índios, sobre sua responsabilidade civil e penal, os “graus de aculturação” dos índios e os parâmetros para a sua “emancipação” (e perda dos direitos especiais), na medida da sua “incorporação à comunhão nacional”. Não pretendemos discutir as diversas dimensões dessa lei<sup>9</sup>, tampouco dos projetos que circularam no Congresso Nacional, mas apresentar de maneira sucinta as tipologias de terras indígenas definidas pelo Estatuto, a saber: I) as “áreas de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas”; II) as “áreas reservadas”; e III) as “terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas” (Estatuto do Índio, Art. 17º).

A primeira categoria refere-se às terras adquiridas pelos índios ou a eles doadas por órgãos públicos ou particulares, conforme a legislação civil. O segundo tipo refere-se àquelas terras não ocupadas que foram estabelecidas pela União para recuperar, recompensar, aldear ou sitiar (MARÉS, 1998: 130) as populações indígenas, que são transformadas em terras indígenas por afetação, passando a gozar de todas as suas características jurídicas. O Estatuto do Índio estabelece quatro modalidades para as terras reservadas: a) reserva indígena; b) parque indígena; c) colônia agrícola indígena; e o d) território federal indígena. Segundo Marés (1998), deste grupo, apenas a categoria reserva indígena teve repercussões jurídicas no Brasil. Entretanto, apesar de sua inviabilidade no sistema jurídico atual (MARÉS, 1998: 131), vale destacar a definição do território federal indígena, uma vez que este nos parece apontar uma das possibilidades para a inclusão das terras indígenas no sistema federativo brasileiro. Segundo o Estatuto, o território federal indígena é a unidade administrativa subordinada à União, instituída em região na qual pelo menos um terço da população seja formado por índios (Estatuto do Índio, Art. 30º). A terceira categoria prevista no Estatuto refere-se às terras tradicionalmente ocupadas, as quais, segundo a Constituição de 1988, os índios têm direitos que independem da existência ou não de demarcação.

---

<sup>9</sup> Para uma discussão detalhada do Estatuto do Índio ver MARÉS, 1998.



## **A Constituição de 1988 e suas inovações: direitos indígenas e repactuação do federalismo**

A Constituição de 1988 trouxe uma série de avanços em comparação às constituições anteriores, ao estabelecer novos marcos para as relações entre o Estado, a sociedade brasileira e os povos indígenas. Em primeiro lugar, é importante ressaltar o abandono de uma perspectiva assimilacionista (CUNHA, 1988). Com a Constituição de 1988 passam a ser reconhecidos aos povos indígenas *o direito de ser índio, de manter-se como índio, com sua organização social, costumes e línguas* (MARÉS, 2004). Outra dimensão relevante da atual Constituição brasileira é o reconhecimento do direito territorial indígena como originário, ou seja, como direito anterior à criação do próprio Estado (CUNHA, 1988). Desse modo, o direito dos índios a uma terra determinada independe de reconhecimento formal (ISA, 2005).

Os direitos constitucionais dos índios estão expressos em um capítulo específico da Constituição de 1988 – título VIII, "Da Ordem Social", capítulo VIII, "Dos Índios" – além de outras passagens dispersas ao longo de seu texto. A Constituição estabelece que as terras indígenas são bens da União, sendo reconhecidos aos índios a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. Ela também reafirma a competência privativa da União para legislar sobre as populações indígenas (Art. 22, XIV).

No parágrafo primeiro do artigo 231 está a definição das terras indígenas, que são aquelas *por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seu usos, costumes e tradições* (Constituição de 1988, Artigo 231, parágrafo 1). O direito à terra e a demarcação de terras indígenas ainda são questões complexas no Brasil. Mesmo que a Constituição tenha estabelecido que todas as terras indígenas fossem demarcadas até 1993, há ainda terras indígenas que não foram reconhecidas pelo Estado. Além disso, os conflitos pela posse da terra mesmo em áreas já demarcadas são muito presentes em diversas localidades do país.

Já o artigo 232 conferiu aos índios, suas comunidades e organizações o direito de se auto-representarem na defesa de seus direitos e interesses, com a possibilidade de assistência do Ministério Público. Este artigo constituiu-se um marco importante da Constituição de 1988,

pois colocou a oportunidade para que as sociedades indígenas assumissem não apenas sua própria defesa, inclusive judicialmente, mas também se constituíssem legalmente como pessoas jurídicas, direitos que, segundo jurista Dalmo de A. Dallari (1983a e 1991), já estavam consagrados pelo Estatuto do Índio. As vantagens, segundo o autor (1999: 261), são que estes direitos, ao serem constitucionalizados, tiveram sua eficácia aumentada e passaram a condicionar a ação do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Além disso, o autor também lembra que a restrição ou eliminação desses direitos se torna mais difícil quando previstos pela Constituição.

A Constituição de 1988 também foi a primeira a fazer referência à educação escolar indígena, quando, no artigo 210 §2º, assegura que *o ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem*.

Em relação ao federalismo, diferentemente das constituições anteriores, foi permitido aos constituintes em 1987 deliberar acerca da manutenção ou dissolução do regime federativo. A carta promulgada em 1988 não apenas reiterou o sistema federal, mas também introduziu uma série de mudanças em relação ao modelo anterior, caracterizado, sobretudo, pela centralização. O novo desenho da federação brasileira incorporou como parte da federação os municípios, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal no país. Assim, optou-se por um sistema federativo de três níveis, os quais têm seus próprios poderes legislativos e, somente os níveis estaduais e federais têm poderes judiciários próprios. O instituto da intervenção do governo federal em estados e municípios ainda vigora, ainda que reduzidos os casos em que este possa ser posto em prática e que haja a necessidade de autorização legislativa para tal (SOUZA, 2005).

Além disso, é no marco da Constituição que se inicia uma série de reformas visando à descentralização e a desconcentração do poder em bases territoriais, bem como a criação de espaços para a participação da sociedade na gestão pública. Não se notam, entretanto, *preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com coordenação federativa (...)* (ABRUCIO, 2005: 46). A Constituição foi importante em termos de garantia aos direitos indígenas, seja no que se refere à criação de um sistema federativo mais equilibrado. Ademais o princípio do federalismo, que acomoda unidade e diversidade, não foi colocado para a federação brasileira no que tange aos territórios

indígenas, perpetuando a tradição de invisibilidade das heterogeneidades étnicas no sistema político federal brasileiro, iniciada com a Constituição de 1891.

### **As terras indígenas e o processo de demarcação territorial estatal no Brasil hoje**

Atualmente o mapa do Brasil indígena tem fronteiras que se desenham a cada dia. Os povos indígenas modernos - menos de 0,5% da população brasileira - conformam minorias politicamente dispersas (SANTILLI, 2002) que tem se organizado no sentido de buscar o reconhecimento dos direitos assegurados na Constituição de 1988 e de construir novas relações com a sociedade e o Estado brasileiro.

A maior parte dos povos indígenas hoje vive em mais de 500<sup>10</sup> terras indígenas espalhadas por todo o país. São terras coletivas as quais a União tem a obrigação de reconhecer seu usufruto exclusivo e que atualmente se encontram em diferentes situações de regularização. Há também parcelas dessas populações que vivem em áreas urbanas, geralmente em periferias.

É importante ressaltar que não se está presumindo que os limites desses povos sejam circunscritos a estas áreas demarcadas. Há casos em que o alcance dos territórios indígenas supera até as fronteiras dos Estados nacionais, como por exemplo, o povo Baniwa, cujo território ultrapassa os limites da divisa com a Colômbia e os Guarani, cujo território tradicional inclui diferentes países da América do Sul<sup>11</sup>.

Com relação à dispersão das populações indígenas pelo território nacional, observa-se uma distribuição bastante irregular: enquanto 60% da população indígena vive na chamada Amazônia Legal<sup>12</sup>, detendo direitos sobre 99% da extensão total das terras indígenas reconhecidas, os outros 40 % desses povos vivem circunscritos em pouco mais de 1% destas terras, nos estados do sul, centro-sul, sudeste e nordeste do país (RICARDO, 2002; SANTILLI, 2002). Esta brutal diferença no mapa das terras indígenas do Brasil se explica

---

<sup>10</sup> Não há também um consenso sobre o número de terras indígenas no país. Para a Funai esse número vai de 510 (matéria de 30/01/2006 no jornal O Estado de São Paulo) a 580 (informação divulgada pelo site institucional em 01/02/2006). Já o ISA (2006) afirma que são 583 terras indígenas no país, número que chega a mais de 800, segundo o CIMI (2006).

<sup>11</sup> Para uma discussão acerca das noções de terra e território ver GALLOIS. D. T. *Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades?* In: RICARDO, F. (Org) *Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza – o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

pela mudança no padrão de demarcação instituído a partir dos anos 1990. Se antes os procedimentos para a demarcação caracterizavam-se pela constituição de micro-territórios, insuficientes para a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas – padrão observado nas áreas de colonização mais antiga (regiões sul, sudeste, nordeste e parte do centro-oeste) – as demarcações realizadas no período posterior a Constituição de 1988 reconheceram amplos territórios indígenas, principalmente nos estados da Amazônia Legal, sobretudo a partir do Decreto 22, de fevereiro de 1991<sup>13</sup>, que mantém esse papel na competência da Funai, resgatando seu papel ativo em relação à demarcação de terras indígenas. Este Decreto procurou adaptar os procedimentos administrativos de demarcação aos preceitos consagrados pela Constituição de 1988. Ele eliminou *o Grupo de Trabalho Interministerial e retirando o papel central desempenhado pelos estratos militares na condução da política indigenista nos oito anos anteriores* (OLIVEIRA E IGLESIAS, 2002: 13) e determinou que o Ministério da Justiça publicasse o plano de demarcação de terras indígenas (MARÉS, 1988: 152).

Neste novo quadro jurídico, segundo o ISA (2005) o governo Collor, em menos de três anos, homologou<sup>14</sup> 112 terras indígenas, com extensão total de cerca de 26,4 milhões de ha e declarou<sup>15</sup> outras 58 terras indígenas (com 25,7 milhões de ha de extensão total), com destaque para a Terra Indígena Yanomami que, durante esse período foi identificada e demarcada fisicamente em área contínua de 9,4 milhões. Segundo Oliveira e Iglesias (2002), é importante ressaltar que os avanços na regularização de terras indígenas durante este governo devem-se também ao aproveitamento dos trabalhos de identificação e de demarcação iniciados pela Funai em anos anteriores.

Durante o governo de Itamar Franco, que durou pouco mais de dois anos, foram homologadas 16 terras indígenas (com extensão total de cerca de 5,4 milhões de ha) e declaradas 39 terras indígenas, com extensão global superior a 7 milhões de ha (ISA, 2005).

---

<sup>12</sup> A Amazônia Legal compreende os estados de Mato Grosso, Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Maranhão e Tocantins.

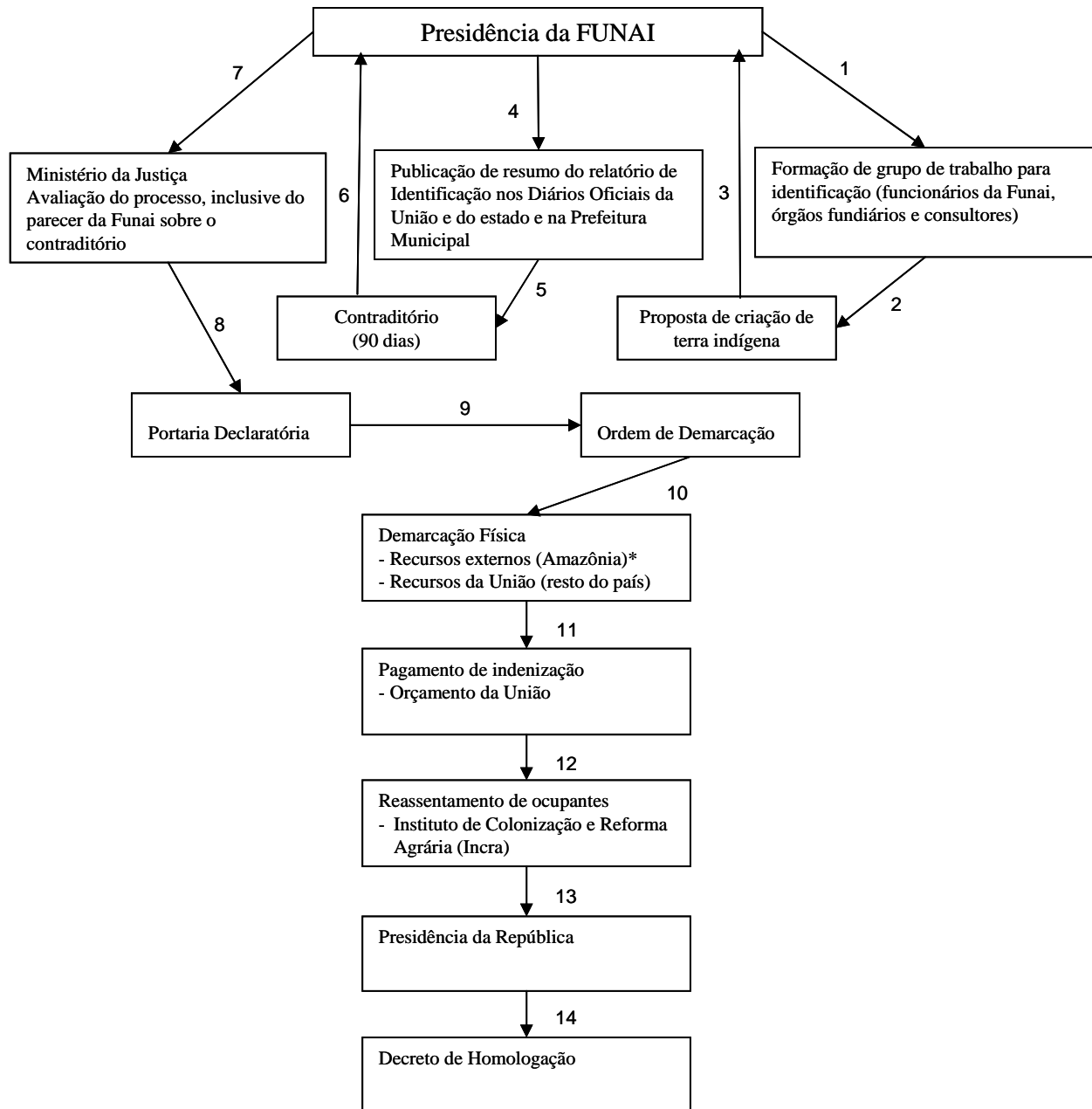
<sup>13</sup> Para discussões acerca das sistêmicas de demarcação de terras indígenas anteriores e seus resultados, ver MARÉS (1998) e OLIVEIRA E IGLESIAS (2002).

<sup>14</sup> A homologação é uma das etapas finais do procedimento de demarcação de uma terra indígena. Ela é feita por meio de decreto do Presidente da República. Depois da homologação, segue-se o registro nos cartórios correspondentes, que é realizado pela Funai.

<sup>15</sup> A declaração é uma das etapas do processo de demarcação de terras indígenas que precede a homologação. Ela consiste na declaração, por parte do Ministro da Justiça, dos limites da terra indígena (previamente identificados e aprovados pela Funai) e da posse permanente indígena.

O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), por sua vez, instituiu uma nova sistemática para a demarcação de terras indígenas que está em vigor até hoje: o Decreto 1.775, de 8 de janeiro de 1996. A mais importante mudança em relação à sistemática anterior foi a introdução de uma fase contraditória, após a publicação do relatório de identificação pela Funai. Nesta fase, por um período de três meses, todos os interessados – inclusive municípios e estados – podem se manifestar. Segundo esse decreto, o processo de reconhecimento de uma terra indígena no Brasil se inicia com a etapa de identificação, quando é instituído, pela Presidência da Funai, um grupo técnico, coordenado por um antropólogo, para a elaboração do relatório contendo estudos não apenas antropológicos, mas também de natureza histórica, sociológica, jurídica, ambiental e cartográfica. Nesta etapa, o decreto estabelece a participação do grupo indígena, reconhecendo suas próprias formas de representação política. A esta etapa segue-se a análise do relatório pela Funai. Quando aprovado, seu resumo, juntamente com um memorial descritivo e um mapa da área em questão, é publicado no Diário Oficial da União e do estado correspondente no prazo de 15 dias. O decreto também prevê que esta publicação seja fixada na sede das prefeituras nas quais incide a terra indígena em questão. Inicia-se então a etapa do contraditório, quando, no prazo de três meses, todos os interessados – inclusive municípios e estados – podem manifestar-se apontando problemas no relatório, como também a fim de requerer indenizações.

Figura 1: Atual sistemática de reconhecimento das Terras Indígenas:



Fonte: OLIVEIRA E IGLESIAS, 2002.

\* Recursos do Projeto Integrado para Proteção de Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), no âmbito do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.

O Ministério da Justiça sustentou que a etapa do contraditório era necessária para garantir o devido processo a terceiros e a entidades governamentais, de modo que os reconhecimentos territoriais posteriores em favor dos indígenas gozassem de imunidade em relação a arguições de inconstitucionalidade, dando-se assim transparência ao processo. O Ministério argumentou que, se o Supremo Tribunal considerasse inconstitucional o procedimento do Decreto 22/91 em casos submetidos à sua competência, todas as terras demarcadas, mas não registradas, estariam sujeitas a esse recurso, com o consequente risco para os indígenas.

Ao término desse período, a Funai tem dois meses para elaborar parecer sobre os motivos e provas apresentadas nas contestações, seguida do encaminhamento do processo ao Ministério da Justiça. Esse órgão tem o prazo de 30 dias para tomar uma decisão a respeito do processo: declarar os limites da terra indígena e determinar sua demarcação, determinar todas as investigações que julguem necessárias, cujo cumprimento dever-se-á dar no prazo de 90 dias ou ainda desaprovar a identificação mediante decisão fundamentada no parágrafo 1º. do artigo 231 da Constituição e retornar os autos à Funai.

O passo seguinte à declaração dos limites da terra indígena é a demarcação física dos limites da mesma, ato de responsabilidade da Funai. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), órgão fundiário federal, por sua vez, tem como atribuição reassentar em caráter prioritário os ocupantes não indígenas (que tem o direito de receber indenizações pelas benfeitorias introduzidas no período anterior aos trabalhos de identificação). As etapas finais do procedimento de demarcação são a homologação por decreto do Presidente da República, o registro no cartório de imóveis da comarca correspondente e no Serviço de Patrimônio da União (SPU), sendo que as duas últimas são responsabilidade do órgão indigenista oficial.

Segundo o ISA (2005<sup>16</sup>), durante os oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso foram declaradas 118 terras indígenas (com extensão total de cerca de 33,9 milhões de ha) e homologadas 145 terras indígenas (com extensão superior a 41 milhões de ha). Durante o governo Lula, que mantém a sistemática introduzida em 1996, foram declaradas 18 terras

---

<sup>16</sup> Dados atualizados em 13/12/2005.

indígenas (com extensão total de cerca de 8,7 milhões de ha<sup>17</sup>) e homologadas 55 terras indígenas, que totalizam por volta de 9,8 milhões de ha.

Assim, ainda que existam críticas<sup>18</sup> à sistemática atual de demarcação de terras indígenas no país, observamos que, a partir da Constituição de 1988 houve um avanço sistemático no ritmo de demarcações no país, em número de terras e da extensão total. Múltiplos fatores são responsáveis por essa mudança nos resultados no padrão de reconhecimento e regularização das terras indígenas no país pelo poder federal, mas sem dúvida a reorganização do processo de demarcação desde o início da década de noventa representa um marco quando olhamos para o mapa das terras indígenas do Brasil. Ainda que as regras institucionais sejam claras, que o movimento indígena esteja ativo na luta por direitos e que o governo federal tenha atuado no sentido de garantir os direitos constitucionais, não podemos deixar de notar que mais de 20% das terras indígenas no país ainda estão nas primeiras etapas do processo de demarcação (sem seus limites demarcados pelo Ministério da Justiça), sendo que destas, 16,83%<sup>19</sup> tampouco foram estudadas e/ou demarcadas pela Funai (ou seja, não superaram a fase 3 do processo de demarcação explicitado no diagrama apresentado anteriormente). Isso mostra que há muito que se avançar ainda nesse processo de forma a garantir os direitos indígenas e reconhecer seus direitos territoriais constitucionais.

### **Considerações finais: por um novo lugar para as terras indígenas**

Apesar dos avanços nas últimas décadas, em muitas localidades do país as populações indígenas não têm seus direitos assegurados, o que leva às lideranças indígenas a embates para a garantia desses direitos, não somente com o governo federal, mas também com os entes subnacionais, que nos últimos anos receberam atribuições para a provisão de políticas públicas em terras indígenas e áreas urbanas.

Os índios não participaram da construção do Estado brasileiro, tampouco do desenho de suas instituições. Foi possível perceber durante este estudo que o desenho do sistema

---

<sup>17</sup> Extensão que inclui as Terras Indígenas Baú (declarada no governo FHC com 1.850.000 hectares, e reduzida para 1.543.460 hectares no governo Lula) e Raposa Serra do Sol, declarada durante o governo FHC em 1998.

<sup>18</sup> Ver Marés, 1998, p. 152-153.

<sup>19</sup> Fonte: Instituto Socioambiental (2005). Atualização em 13/12/2005.



federativo no Brasil nunca contemplou as heterogeneidades indígenas. Os dados históricos demonstram que as heterogeneidades étnicas não motivaram a criação da federação brasileira, nem os processos recentes de descentralização. As determinações oficiais relativas às populações indígenas nas Constituições e seus desdobramentos em leis nunca foram suficientes para garantir o efetivo exercício dos direitos por estas populações. Por outro lado, apesar de todos os avanços no movimento indígena, a discussão acerca da inclusão da diversidade étnica no federalismo brasileiro ainda se observa de maneira parcial na literatura e nos documentos analisados nessa pesquisa.

Vimos que o arcabouço institucional do país incluiu um universo maior de direitos às populações nativas recentemente e abandonou o cunho assimilacionista que o caracterizou historicamente. Examinamos o mecanismo atual de demarcação das terras indígenas e reconhecemos que seus resultados mais eficazes que as sistemáticas anteriores.

Teoricamente, os arranjos federais e os processos de descentralização em geral são considerados com um grande potencial para incluir diversidades, especialmente as étnicas. As análises presentes neste artigo mostram que no Brasil isto é um processo em construção, não uma das razões para a formação da federação e para a definição de seus contornos recentes. Ainda que historicamente o governo federal seja o grande “guardião” dos direitos indígenas e que as esferas subnacionais tenham se mostrado muito permeáveis aos interesses das elites locais, os processos de descentralização e aprofundamento da democracia brasileira têm colocado possibilidades para que estados e municípios concretizem novas relações subnacionais e institucionalizem parcerias mais horizontais e transparentes. Encontrar um lugar para as terras indígenas no federalismo brasileiro passa não apenas por reconhecer a formação multicultural do país no desenho de suas instituições, mas aprofundar a democracia brasileira e garantir direitos de cidadania plena aos índios.

É importante reconhecer direitos territoriais e finalizar os processos de demarcação de terras indígenas no país. É importante que os três poderes se aliem para defender a Constituição de 1988, não apenas acelerando o reconhecimento estatal do direito às terras ainda não demarcadas e homologadas, já que se passaram quase quinze anos do limite estabelecido pelas disposições constitucionais no que se refere ao horizonte temporal do reconhecimento estatal das terras indígenas. É preciso ainda que o governo federal assegure

uma política positiva na revisão de processos de demarcação de áreas de confinamento e garantia direitos em áreas de conflito. Além disso, reformular as políticas públicas também é parte importante no processo de inclusão das diversidades indígenas no federalismo brasileiro. Atualmente a confusão entre a união, os estados e os municípios sobre as responsabilidades na provisão de serviços de saúde e educação para os índios, por exemplo, concretiza uma situação de discriminação pelo Estado. É preciso definir papéis claros em diálogo com as comunidades indígenas e criar novos mecanismos de coordenação federativa e financiamento.

O fortalecimento do movimento indígena nas últimas décadas, com a formação de centenas de organizações próprias, ativas tanto na formulação, quanto na implementação e avaliação de políticas públicas mostra que as comunidades indígenas estão em busca de um novo diálogo com o Estado brasileiro. Por outro lado, a crescente participação dos índios na administração pública subnacional por meio de cargos eletivos e como parte da burocracia coloca a possibilidade de criação de novas formas de parceria entre os governos locais e as comunidades indígenas.

O debate político sobre as terras indígenas no Brasil ainda não está resolvido. A construção de um novo lugar para as terras indígenas no federalismo brasileiro requer repensar com criatividade as relações entre o Estado e os povos indígenas, examinar as possibilidades de arranjos federais assimétricos e construir jurisdições subnacionais mais includentes. Uma federação artificial, que não reconhece suas minorias na organização territorial do poder, não é uma federação forte.

**Bibliografia**

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. C. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. Série Pesquisas n.º 12. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

ABRUCIO, F. L. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP, 1998

ABRUCIO, F. L. *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. Tese de Doutorado apresentada na Universidade de São Paulo. São Paulo: USP-FFLCH, 2000.

ARAÚJO, A. V. Terras indígenas no Brasil: retrospectivas, avanços e desafios do processo de reconhecimento. In: RICARDO, F. (Org) *Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

ARRETCHE, M. *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: FAPESP/Revan, 2000.

BARROSO-HOFFMANN, M.; IGLESIAS, M. P.; GARNELO, L.; OLIVEIRA, J. P.; SOUZA LIMA, A. C. A administração pública e os povos indígenas. In: FALEIROS, V. de P. *et al. A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília: INESC, 2004. Disponível em: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br). Acesso em: 05 jan. 2006.

BURGESS, M. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, Michael; GAGNON, A. G. (Eds) *Comparative Federalism and Federation*. Toronto: University of Toronto Press, 1993.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: [www.presidencia.gov.br/CCIVIL/Constituição/Constitui%C3%A7%C3%A3o.htm](http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL/Constituição/Constitui%C3%A7%C3%A3o.htm). Acesso em: 05 jan. 2006.

CUNHA, M. C. da. *Os direitos dos índios: ensaios e documentos*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987.

CUNHA, M. C. da. *Os índios na nova constituição brasileira*. São Paulo, 1988.

DALLARI, D. de A. Justiça para o índio. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 1983, Primeiro Caderno, p. 3, 23 e 04.

DALLARI, D. de A. Índios, cidadania e direitos. In: VIDAL, L. (Coord.) *O índio e a cidadania*. São Paulo: Comissão Pró-Índio-SP/Brasiliense, 1983b.

DALLARI, D. de A. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.

DALLARI, D. de A. Reconhecimento e proteção dos direitos dos índios. *Revista de Informação Legislativa*, n. 111, jul./set., 1991.

ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press: Alabama, 1987.

FLEINER, T.; KÄLIN, W. *et al. Federalism, decentralisation and conflict management in multicultural societies*. Ottawa: Forum of Federations, 2002. Disponível em: [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org). Acesso em: 20 ago. 2005.

FLETCHER, C. *Does federalism safeguard indigenous rights?* Background paper. Mont-Tremblant: International Conference on Federalism, 1999. Disponível em: [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org). Acesso em: 20 ago. 2005.

FORUM of Federations. *Federal options and other means of accommodating diversity*. Ottawa: Forum of Federations, 2005. Disponível em: [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org). Acesso em: 20 ago. 2005.

FORUM of Federations. Site institucional. Disponível em: [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org). Acesso em: 20 ago. 2005.

FUNDAÇÃO Nacional do Índio. Site institucional. Disponível em: [www.funai.gov.br](http://www.funai.gov.br). Acesso em: 05 jan. 2006.

HAWKES, D. C. *Indigenous peoples: self-government and intergovernmental relations*. *International Social Science Journal*, v. 53, n. 1, mar. 2001.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico 2000.

INSTITUTO Socioambiental (ISA). Site Povos Indígenas do Brasil. Disponível em: [www.isa.org.br](http://www.isa.org.br). Acesso em: 10 jan. 2006.

KRENAK, A. Uma maneira afirmativa de inclusão: povos indígenas nos ciclos de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania. In: BARBOZA, H. B.; CRAVEIRO, S. (Orgs). *Na trilha da cidadania: iniciativas para a promoção dos direitos das comunidades indígenas*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004. Disponível em: [inovando.fgvsp.br](http://inovando.fgvsp.br). Acesso em: 10 jan. 2006.

MATOS, M. H. O. O processo de criação e consolidação do Movimento Pan-Indígena no Brasil (1970-1980). Brasília: UnB, 1997. (Dissertação de Mestrado).

MCGARRY, J. *Asymmetrical Federalism and Plurinational State*. Working draft paper. Brussels: 3rd International conference on Federalism, 2005.

MCGARRY, J. Federal political systems and the accommodation of national minorities. In: GRIFFITHS, A. L. (Ed) *Handbook of federal countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e hobessianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MENDES JUNIOR, J. *Os indígenas do Brasil: seus direitos individuais e políticos*. Edição fac-similar em 1988. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1912.

OLIVEIRA, J. P. de; IGLESIAS, M. P. Investigação sobre território (Brasil/Amazônia): direitos e cidadania na reconstrução dos territórios indígenas no Brasil. In: *Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio*. [S.l.]: Ford Foundation e Oxfam América, 2002. CD-ROM.

RAMOS, A. R. Os direitos do Índio no Brasil. Na encruzilhada da Cidadania. *Série Antropologia*, n. 116. Brasília: Departamento de Antropologia UnB, 1991.

RAMOS, A. R. O pluralismo brasileiro na berlinda. *Série Antropologia*, n. 353. Brasília: Departamento de Antropologia UnB, 2004.

RICARDO, C. A. (Ed). *Povos Indígenas do Brasil, 1996-2000*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000.

RICARDO, C. A. Notas sobre economia indígena e mercado no Brasil. In: *Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio*. [S.l.]: Ford Foundation e Oxfam América, 2002. CD-ROM.

SANTILLI, M. Natureza e situação da demarcação das terras indígenas no Brasil. In: KASBURG, Carola; GRAMKOW, M. M. (Org) *Demarcando terras indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília: FUNAI, PPTAL, GTZ, 1999.

SANTILLI, M. Notas sobre a política indigenista brasileira na virada do século. In: *Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio*. [S.l.]: Ford Foundation e Oxfam América, 2002. CD-ROM.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, p. 105-121, 2005.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, v. 48, p. 187-212, 1999.

SOUZA FILHO, C. F. M. de. *O renascer dos povos indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá, 1998.

Artigo recebido em 03/06/2008. Aprovado em 10/10/2008.

## **Casa Rosa Mulher – centro de referência para mulheres em situação de violência**

Marco Antonio Carvalho Teixeira<sup>1</sup>

**RESUMO:** O Programa Casa Rosa Mulher é uma iniciativa da Prefeitura Municipal de Rio Branco, no Acre. Desde o início dos anos 1990, a prefeitura em parceria com diversas organizações da sociedade civil vem desenvolvendo políticas públicas voltadas para a promoção dos direitos da mulher, com ênfase na atuação junto aos segmentos marginalizados pela sociedade. Assim para atender as mulheres vítimas de violência foi criado o Centro de Referência para Mulheres em Situação de Violência denominado “Casa Rosa Mulher”. O Centro busca acolher as mulheres e desenvolver diversas atividades com o objetivo de promover os direitos e o empoderamento. O presente artigo apresenta uma reflexão sobre o desenvolvimento desse Programa, bem como uma análise acerca de seus alcances e dificuldades ao longo de sua trajetória.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mulheres em situação de violência, direitos, empoderamento.

**ABSTRACT:** *The Program “Casa Rosa Mulher” is an initiative of the Municipality of Rio Branco, in Acre, Brazil. Since the early 1990s, the city in partnership with various civil society organizations is developing public policies to promote women's rights, with emphasis on the marginalized segments of society. In order to care of the women victims of violence was create the Reference Center for Women facing violence called “Casa Rosa Mulher.” The Center takes care of the women facing violence and develops various activities aiming to promote the rights and the empowerment of women. This article presents a reflection on the development of this program, as well as an analysis about its scope and difficulties throughout its trajectory.*

**Keywords:** *women facing violence, rights, empowerment.*

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política, professor do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV. Av. Nove de Julho, 2029, São Paulo – SP, 01313-902. E-mail: marco.teixeira@fgv.br.

## **Introdução**

Com 253.059 habitantes, Rio Branco, capital do Estado do Acre, está localizada na Região Norte do Brasil, na chamada Amazônia Legal, e traz consigo um conjunto de indicadores sociais e econômicos que revelam os desafios para a afirmação de direitos básicos da cidadania, sobretudo no que se refere a políticas públicas com foco na questão da infância e adolescência com impacto direto para as mulheres. A população feminina representa 51.30% do contingente populacional local. (CENSO 2000, IBGE).

A importância de ações públicas na área da infância e adolescência em Rio Branco fica evidenciada pelo fato de o grupo etário entre 0 e 19 anos perfazer 46.60% do total de moradores; dos quais, cerca de 52.00% é formado por mulheres. Observa-se, ainda, que 23.60% das mulheres engravidam antes de completar 20 anos de idade. No que se refere à escolarização, somente 46.00% das crianças estão matriculadas na educação infantil. Com relação à taxa de analfabetismo, 11,72% (22.630 de 193.088) das pessoas com mais de dez anos de idade não freqüentaram a escola e nem sabem ler ou escrever (CENSO 2000, IBGE).

Alguns dados sobre o mercado de trabalho local também nos colocam diante de um panorama social problemático. De uma População Economicamente Ativa (PEA) correspondente a 107.686 trabalhadores, 45.649 (42.39%) são pessoas do sexo feminino. As mulheres recebem, em média, 35% menos do que se paga aos homens em termos de remuneração salarial. O nível de desemprego corresponde a 14.72% da PEA e a população feminina representa 50.97% do total de desempregados. Por fim, destaca-se, ainda, a existência de um mercado informal bastante significativo, que corresponde a 33.20% da PEA, o que se traduz concretamente na existência de trabalhadores sem direitos trabalhistas básicos e sem contribuir para a previdência social (CENSO 2000, IBGE).

## **Histórico**

Uma sucessão de diagnósticos realizados pelos dirigentes da saúde pública local, pela Universidade Federal do Acre (UFAC) e, também, por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) convocada pela Câmara Municipal para investigar os problemas relacionados com a prostituição infantil em Rio Branco, trouxe a público o agravamento das situações de violência física e sexual contra a mulher na cidade de Rio Branco, e se constituiu como

justificativa fundamental para que fosse reivindicada em caráter de urgência a formulação de uma política pública de inclusão social voltada para o enfrentamento dessas questões no âmbito do Poder Público municipal<sup>2</sup>.

Dados coletados num período de oito anos (1985 a 1993) de atendimento realizado pela unidade ginecológica do hospital público local revelaram a existência de 9.143 partos, 309 abortos e curetagens feitos em meninas com idade entre 10 e 17 anos, apontando não apenas para a gravidez precoce como, também, revelando a necessidade de uma campanha de esclarecimentos acerca da questão da sexualidade e dos problemas e riscos relacionados com a gravidez na adolescência.

Pesquisa desenvolvida pela UFAC, no ano de 1992, identificou que somente naquele ano, na capital, existiam cerca de três mil prostitutas pertencentes ao grupo etário entre 10 e 16 anos e que a maioria delas viviam à margem do ambiente familiar e haviam deixado o meio rural em busca de melhores condições de vida em Rio Branco, como consequência direta da crise econômica que abateu a atividade extrativista.

Em 1993, uma CPI realizada pela Câmara Municipal para investigar a prostituição infantil local, ter concluído, após a realização de pesquisa junto a 120 meninas, que elas não tinham qualquer noção sobre os riscos à saúde que são provenientes de uma atividade sexual sem qualquer tipo de informação ou prevenção. A CPI também revelou um dado estarrecedor: o registro oficial por meio de boletim de ocorrência, do desaparecimento de cerca de 1.150 adolescentes do sexo feminino na Delegacia de Proteção à Criança e Adolescente de Rio Branco num período inferior a dez anos. Parcela significativa dessas adolescentes consideradas desaparecidas era, na realidade, casos de arregimentação das mesmas para atividades de prostituição em garimpos no Estado de Rondônia.

Amparada nessa situação trágica, ainda em 1993 o movimento de mulheres pressionou o então prefeito Jorge Viana no sentido de que o seu governo mobilizasse a sociedade civil para a criação de uma política pública que possibilitasse não apenas o enfrentamento dessa questão, mas que

---

<sup>2</sup> Informações mais detalhadas sobre essa experiência ver: COSTA, A. A. A Casa Rosa Mulher: uma estrela na escuridão. In: CLEMENTE, R.; SPINK, P. *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania: Ciclo de premiação de 1996*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.



também se tornasse um instrumento inclusão social e trouxesse novas possibilidades de sobrevivência para essas meninas.

Nascia dessa forma o embrião do Programa Casa Rosa Mulher e sua construção foi sendo realizada gradativamente seguindo os seguintes passos: em 1993, demanda pelo Movimento de Mulheres, a prefeitura enviou ao Ministério do Bem-Estar Social um pedido de apoio para a implantação do Programa de Reintegração Familiar. Nesse mesmo ano, foram realizados encontros públicos e seminários onde participaram entidades ligadas aos direitos humanos, além do movimento de mulheres, com o objetivo de construir coletivamente uma política pública de caráter intersetorial e multidisciplinar com foco específico no enfrentamento de questões relacionadas com as violências física e sexual contra a mulher.

Nesse contexto, nasceu oficialmente em maio de 1994, por reivindicação de diversas organizações sociais e do movimento das mulheres do Acre e com apoio decisivo da prefeitura, o Programa Casa Rosa Mulher. Essa iniciativa acabou representando a primeira ação pública de caráter abrangente, multidisciplinar e intersetorial com foco específico para o direito das mulheres; desconsiderando a delegacia de atendimento a mulher já existente, cuja abrangência era limitada.

### **As atividades da Casa Rosa Mulher**

Desde os seus primeiros anos de funcionamento a Casa Rosa Mulher se dedicou ao atendimento da mulher acreana em situação de violência física ou sexual, oferecendo-lhes apoio jurídico, social, psicológico, serviços de saúde e atividades de arte-educação. Para tanto conta com uma equipe multidisciplinar formada por: advogados, assistentes sociais, psicólogos, enfermeiros, médicos e pedagogos que atuam na área de arte-educação.

O público que vem sendo atendido pode ser distribuído da seguinte maneira: prostitutas; mulheres com condições socioeconômicas precárias; e adolescentes. Todas as pessoas que procuram o Casa Rosa Mulher recebem atendimento individual ou em grupo. O Programa também realiza visitas domiciliares, além de desenvolver diversas campanhas públicas tanto por meio da realização de mutirões em bairros, como também em escolas, o objetivo é a conscientização pública acerca da prevenção de doenças sexualmente transmissíveis (DST) e da AIDS.

Uma das conseqüências importantes do trabalho desenvolvido deve-se ao fato de muitas mulheres que ainda atuam como profissionais do sexo terem se transformados em agentes multiplicadores dos programas de prevenção. Isso se tornou fundamental na medida em que elas freqüentam espaços que são de difícil acesso, sobretudo em termos de segurança, para os técnicos do Programa. Em algumas situações, o acesso aos locais de prostituição pelos técnicos acaba sendo possível por meio da intermediação de uma profissional do sexo que atua no lugar e que de alguma forma já se beneficiou das atividades desenvolvidas pelo Casa Rosa Mulher.

Essa estratégia de sair em busca do público alvo, ao invés de ficar esperando ser procurada, fez com que a Casa Rosa Mulher ganhasse mais legitimidade e passasse a ser reconhecida como um espaço onde essas pessoas buscam não apenas esclarecimentos acerca dos seus direitos e atendimento relacionados a problemas de saúde, mas também encontra, de alguma maneira, a possibilidade de reconstruir a auto-estima ao depararem com uma forma de relação não-discriminatória, além de contarem com apoio emocional, social e jurídico.

No final de 1996, após dois anos de existência e também último ano do governo Jorge Viana, o grande incentivador dessa experiência na administração municipal, a Casa Rosa Mulher ampliou sua atuação por intermédio de uma parceria estabelecida com o Ministério da Cultura. Por meio dessa parceria, foi possível receber recursos do governo federal para a construção de um espaço cultural que passou a ser conhecido como Núcleo Casa Rosa Mulher. Nesse espaço, passaram a ser desenvolvidas atividades culturais relacionadas com a formação de grupos de teatro, práticas de capoeira e dança, além de atividades voltadas para a formação profissional em oficinas de corte, costura, crochê, e cursos de capacitação de cabeleireiras.<sup>3</sup>

Com o final do governo Jorge Vianna e a eleição de um prefeito de oposição por dois mandatos consecutivos (1997-2000 e 2001-2004), a legitimidade social alcançada por essa ação pública foi suficiente para que não houvesse interrupção dos trabalhos por razões de natureza política.

Nessas duas novas administrações que se seguiram ao governo Jorge Viana, as atividades não foram além das ações já existentes e se concentraram, sobretudo, na organização de cursos profissionalizantes, mantendo sem avanços significativos os atendimentos nos âmbitos jurídico,

---

<sup>3</sup> Informações atualizadas até o mês de maio de 2007 foram obtidas por meio de questionário respondido pela Coordenadora Filomena Emília Gonçalves da Silva Ramos, para a publicação comemorativa dos 10 anos do Programa Gestão Pública e Cidadania.

social e de saúde. As campanhas de conscientização continuaram sendo realizadas de maneira episódica.

Com as eleições municipais de 2004, o grupo político que junto com o movimento de mulheres construiu o Casa Rosa Mulher retornou à prefeitura. Isso representou a retomada de um processo mais dinâmico na medida em que o Programa se tornou novamente prioridade de governo, possibilitando, dessa forma, retomar o projeto de ampliação das atividades e diversificar o alcance dessa política pública.

Como parte dessa estratégia, em 2005, a Casa passou por um processo de reestruturação e se transformou no *Centro de Referência para Mulheres em Situação de Violência*. Ta mudança decorreu da necessidade de se adequar às orientações da Norma Técnica de Padronização de Centro de Referência de Atendimento à Mulher da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) da presidência da República, e assim poder pleitear recursos junto ao Governo Federal.

Uma outra mudança importante deveu-se ao fato de o Casa Rosa Mulher passar a fazer parte da Coordenadoria Municipal da Mulher de Rio Branco, possibilitando ampliar, ainda mais, o alcance intersetorial. Nesse mesmo ano, por meio de uma parceria firmada com a SPM da presidência da República, foi possível a realização de reforma e ampliação da sede do Programa, fator que foi decisivo para a ampliação das atividades de formação e qualificação profissional. Um dado importante, é que passa a haver uma aproximação com governo estadual de onde vão surgir ações conjuntas para fortalecer o Centro de Referência.

Dessa forma, o Casa Rosa Mulher dinamizou suas atividades de defesa dos direitos por meio da realização de atendimento articulado com novos atores políticos como: as delegacias da mulher, centros de saúde, hospital estadual e Ministério Público. As delegacias encaminham os casos para atendimento especializado na Casa e também para que as mulheres vítimas de algum tipo de violência possam receber orientações. Os centros de saúde e o hospital estadual realizam acompanhamento e atendimento médico. O Ministério Público aciona a Justiça e as autoridades responsáveis no sentido de prover políticas públicas mais adequadas e de abrir procedimentos jurídicos necessário. Os casos de violência que podem representar risco de morte são encaminhados para uma Casa Abrigo Mãe da Mata que foi criada pela Secretaria de Estado de

Cidadania e Assistência Social (SECIAS) especificamente para o acolhimento de situações dessa natureza.

As atividades desenvolvidas pelo Centro de Referência se diversificaram e passaram a atingir todas as áreas de atuação do Poder Público envolvendo e podem ser resumidas nas seguintes ações: acolhimento, orientação e apoio, por intermédio de atendimentos especializados e acesso aos serviços de saúde, assistência social, justiça, segurança, educação, geração de renda e economia solidária.

Dados produzidos pela equipe técnica do Centro de Referência Casa Rosa Mulher revelam que nos anos de 2005 e 2006 foram atendidas 2.188 mulheres (1.498 em 2005 e 995 em 2006), sendo que 142 demandaram algum tipo de atendimento especializado na área jurídica ou em saúde. As demais mulheres procuraram a Casa em busca de cursos, pois estão desempregadas, têm filhos e possuem baixa escolaridade. Em 2006, a equipe realizou 518 atendimentos multidisciplinares a mulheres que explicitaram viver em situação de violência; também foram realizados 22 cursos com a capacitação de 438 mulheres para a geração de renda e entrega de 84 kits profissionalizantes.

A legitimidade social dessa iniciativa pode ser verificada de diversas maneiras. Uma delas é o fato de o programa ter resistido a duas mudanças de governos com posturas ideológicas absolutamente distintas. Outra está no seu potencial de replicabilidade já que tal situação se generaliza pela maior parte do território brasileiro, tanto em grandes como nos pequenos municípios. O Centro de Referência Casa Rosa Mulher foi integralmente replicado no município de Brasiléia (AC) por iniciativa da prefeitura local e com o apoio do governo do Estado, onde recebeu o nome de Centro de Referência para Mulheres em Situação de Violência do Alto Acre. A equipe técnica do Casa Rosa Mulher proporcionou todo apoio necessário nesse processo e hoje continua fazendo visitas e disponibilizando materiais informativos para que a experiência construída em Basiléia se consolide.

Uma outra forma de verificar a importância pública do Casa Rosa Mulher é por meio dos prêmios atribuídos à iniciativa. Em 1996, a experiência foi premiada pelo seu alto grau de inovação como um dos destaques dentre os 20 finalistas do Ciclo de Premiação do Programa Gestão Pública e

Cidadania<sup>4</sup>. Em 2005, essa experiência foi premiada por sua contribuição à igualdade de gênero e autonomia das mulheres brasileiras pelo Prêmio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>5</sup>.

Também é preciso enfatizar a existência de espaços de participação social nas atividades e na forma de condução do Centro de Referência Casa Rosa Mulher. A participação da sociedade ocorre por meio do Conselho dos Direitos da Mulher e também por intermédio de encontros com representantes dos movimentos organizado de mulheres. Os gestores do Casa Rosa Mulher também se fazem representados nas discussões do orçamento participativo no momento em que diversos representantes da sociedade local se reúnem para definir quais serão as ações prioritárias da prefeitura para o ano seguinte.

A longa vida de uma experiência dessa natureza que acaba de completar 13 anos de atividades deve-se não apenas ao fato do problema continuar existindo, o que por si só já justificaria a sua existência, mas a sua sobrevivência vem ocorrendo, sobretudo, em razão da legitimidade alcançada e do êxito com qual vem desenvolvendo as atividades em defesa dos direitos das mulheres, principalmente daquelas que se encontram expostas diretamente a riscos oriundos de um ambiente social precário que é marcado, muitas vezes, por diversas formas de violência.

### **Gestão e parcerias do Centro de Referência Casa Rosa Mulher**

O Centro de Referência possui uma coordenação na qual tem assento a coordenadora Municipal da Mulher que representa os movimentos organizados do setor e também a coordenadora da Casa Rosa Mulher, cujo cargo pertence a estrutura do governo municipal. A estrutura de gestão é complementada com a presença de representantes das diversas secretarias e órgãos municipais envolvidos com a experiência. Juntos, constroem coletivamente as atividades do Centro de Referência.

---

<sup>4</sup> Iniciativa conjunta da Fundação Getulio Vargas de São Paulo e Fundação Ford que conta com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujo objetivo é identificar, premiar e disseminar iniciativas inovadoras no âmbito dos governos subnacionais. Ver <http://inovando.fgvsp.br>.

<sup>5</sup> Iniciativa do Governo Federal, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade. Ver: [www.odmbrasil.org.br](http://www.odmbrasil.org.br).

Cada Secretaria se faz representada em ações pontuais atinentes a suas pastas. Por exemplo, a Secretaria Municipal de Assistência Social está diretamente envolvida com a realização de cursos profissionalizantes e encaminhamentos para os programas sociais. A Coordenadoria Municipal de Trabalho e Economia Solidária atua no apoio às ações de capacitação profissional e empreendedorismo. A Secretaria Municipal de Saúde realiza o atendimento a mulheres em situações de emergência. Todas essas ações são planejadas de maneira intersetorial e discutidas com os diversos segmentos que fazem representados na estrutura de gestão do Casa Rosa Mulher.

Os recursos do Centro de Referência são provenientes do orçamento municipal e de repasses efetuados pelo governo federal por meio da SPM. É importante destacar os principais fatores que contribuem para a gestão eficiente do Casa Rosa Mulher: o apoio do movimento de mulheres e o compromisso dos gestores públicos municipais com a iniciativa, assim como a capacitação continuada da equipe, com assessoria externa e o atendimento em grupo às mulheres, que potencializa e qualifica o atendimento.

### **Considerações Finais**

As atividades desenvolvidas pelo Centro de Referência Casa Rosa Mulher revelam o êxito de uma política pública construída em articulação com os movimentos sociais e que funciona horizontalmente desde a sua origem. No caso, chama a atenção o consenso em torno da afirmação dos direitos de mulheres que muitas vezes são excluídas pela própria sociedade e, até mesmo, negligenciada como cidadãs por segmentos expressivos da própria sociedade local.

Também é importante frisar o fato de parte das profissionais do sexo atendidas pelo Casa Rosa Mulher se transformarem em protagonistas da mudança social ao se colocarem no papel de multiplicadoras e intervir diretamente para que outras prostitutas tenham contato com o Programa e, também, recebam atendimento e sejam acolhidas no sentido de proteger seus direitos e buscar outras possibilidades de inserção social.

Destaca-se, ainda, o mérito alcançado pelo que se constitui atualmente como Centro de Referência no que se refere ao estabelecimento e ampliação de parcerias. Tais articulações serviram não apenas para aumentar o alcance dos trabalhos desenvolvidos, mas também para proporcionar maior legitimidade pública as suas ações, questão fundamental para a continuidade

de uma ação pública que lida com questões que são objetos de interpretações muito complexas no imaginário dos diversos grupos existentes na sociedade local.

Vale lembrar que, inicialmente, o Casa Rosa Mulher contou apenas com o apoio pontual do governo federal na montagem de sua estrutura de trabalho. Porém, a ressonância social das atividades desenvolvidas foi tão importante que a experiência sobreviveu e se consolidou mesmo diante de uma brusca mudança de orientação política na prefeitura de Rio Branco no ano de 1996 e que se prolongou até 2004.

O estágio atual demonstra a existência de parceiros efetivos nos três níveis de governo e que o reconhecimento público da experiência vai além das fronteiras do estado do Acre. A repercussão e disseminação das atividades desenvolvidas pelo Casa Rosa Mulher pode servir de inspiração para que gestores públicos de diversos níveis de poder possam desenvolver políticas públicas fundamentadas no respeito aos direitos humanos, especialmente no que se refere a afirmação dos direitos das mulheres.

## **Bibliografia**

BURGOS, F.; CUTRIM, M. N. O.; SILVA, P. C. Casa Rosa Mulher – relatório de visita de campo. Programa Iniciação a Pesquisa Conexão Local. São Paulo: FGV-EAESP, 2008.

CASA Rosa Mulher. Histórico da Casa Rosa Mulher – Acervo da Casa Rosa Mulher. Rio Branco, 2008.

CENSO Demográfico - Brasil - 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

CENTRO de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas (CEAPG/FGV). Casa Rosa Mulher dez anos depois. In: SPINK, P.; TEIXEIRA, M. A. (Orgs). *10 anos do Programa Gestão Pública e Cidadania. Programa Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro, 2009. No prelo.

COSTA, A. A. A Casa Rosa Mulher: uma estrela na escuridão. In: CLEMENTE, R.; SPINK, P. (Orgs) *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania: Ciclo de premiação de 1996*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SOARES, B. M. *Enfrentando a violência contra a mulher – Orientações práticas para profissionais e voluntários (as)*. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2005. Disponível em: <https://sistema.planalto.gov.br/spmulheres/biblioteca>. Acesso em 20 fev. 2009.

Artigo recebido em 03/05/2008. Aprovado em 12/08/2008





## **A abordagem relacional no estudo da gestão e das políticas públicas: das relações às associações**

Gustavo Onto<sup>1</sup>

Gabriela Toledo Silva<sup>2</sup>

**RESUMO:** Uma série de estudos que buscam compreender a gestão pública e a formulação e execução de políticas públicas passou a adotar uma abordagem teórica relacional desses fenômenos. Contudo, a grande variedade de perspectivas incluídas nessa abordagem dificulta a compreensão de sua importância para a pesquisa nessa área. Este ensaio pretende fazer uma breve apresentação dos modos de utilização e interpretação daquilo que é denominado como relacional. São apresentadas as perspectivas que tratam o relacional como procedimento metodológico, como metáfora organizacional e como ontologia de construção da realidade. Busca-se com isso contribuir para uma mais clara percepção da importância da abordagem relacional, de seus limites e possibilidades.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas, gestão pública, análise de redes sociais, actor-network theory.

**ABSTRACT:** A series of studies directed at public governance and policy formulation and implementation have recently started to adopt a theoretical relational approach to these phenomena. However, the large variety of perspectives included in this approach difficult the understanding of its importance to the research in this area. This essay intends to briefly present the ways these perspectives are used and the different ways the relational aspect is interpreted. We present perspectives that deal with the relational as a methodological procedure, as an organizational metaphor and as an ontology of the construction of reality. We intend to contribute towards a clearer perception of the importance of the relational approach, of its limits and possibilities.

**KEYWORDS:** Public policies, government, social network analysis, actor-network theory.

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Avenida Nove de Julho, 2029, São Paulo – SP, 01313-902. E-mail: gustavo.onto@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas. Avenida Nove de Julho, 2029, São Paulo – SP, 01313-902. E-mail: gatoledosilva@gmail.com.

## Introdução

A abordagem relacional surgiu há bastante tempo na teoria social, especialmente dentro dos campos da sociologia e antropologia. Contudo, a sua utilização nos estudos sobre a burocracia, a gestão pública e as políticas públicas surgiu apenas recentemente devido à uma maior percepção da importância das relações humanas no processo político. Segundo Thompson (2003), esse interesse decorre de uma mudança na percepção de como as sociedades funcionam, resultantes de transformações sociais do período. Entre essas mudanças estão: (a) o surgimento de uma sociedade civil organizada; (b) uma tendência de setorização e especialização na formulação de políticas; (c) um aumento da mobilização de interesses organizados nas redes políticas; (d) um aumento na variedade de políticas estatais; (e) a descentralização do Estado; e (f) o relativo desaparecimento das fronteiras entre o público e o privado. Esses estudos apresentam a política operando num ambiente organizacional desagregado e descentralizado, agrupado em uma forma de negociação coletiva e cooperação, entendendo as redes como mecanismos de mobilização política, influência social ou intermediação de interesses (ANSELL, 2000). A literatura da abordagem relacional produziu uma série de conceitos para compreender as relações sociais e seu impacto na gestão e formulação de políticas como *issue networks*, *policy networks*, *policy domains*, *policy community*, *networked policy*, entre outros. Estes conceitos buscam “reinserir os atores em seus contextos institucionais e relacionais, ou associar as estruturas de poder aos contextos institucionais em suas estruturas relacionais.” (MARQUES, 2006). O pressuposto básico desta visão epistemológica (e em alguns casos ontológica) pode ser chamado de imperativo “anti-categórico”, ou seja, a “rejeição das tentativas de explicar o comportamento humano e processos sociais somente em termos de atributos categóricos de atores, coletivos ou individuais” (EMIRBAYER e GOODWIN, 1994). Ao contrário, a posição de um indivíduo dentro de um ambiente social específico é que molda seu comportamento e sua identidade.

Apesar do volume e relevância dos trabalhos que foram desenvolvidos caracterizando uma abordagem predominantemente relacional, percebe-se ainda certa incompreensão sobre seu significado. Diz-se que falar de redes é “óbvio” e claro. Encontra-se, inclusive, alguma aversão a falar do assunto, especialmente entre cientistas políticos. A introdução da variável rede questiona, por um lado, concepções e categorias analíticas já sedimentadas que compartimentam as unidades de análise e facilitam a inferência de regularidades e ciclos na vida política. Mas, para, além disto, acreditamos que possa haver um outro motivo que dificulta sua compreensão, com o qual

nós mesmos nos deparamos ao iniciar o estudo de redes, atores-redes, políticas em rede e sociedade em rede. Ela advém da grande quantidade e, principalmente, da diversidade das propostas, estudos e teorias que tratam do aspecto relacional e das maneiras como ele deve ser analisado e interpretado (KNOX, SAVAGE e HARVEY, 2006). As redes, objetos de estudo da análise relacional, são estudadas e definidas de muitas maneiras e, de modo geral, os trabalhos empregam inúmeras técnicas e metodologias de pesquisa. O presente ensaio pretende lidar com esse segundo motivo, tentando reunir e sintetizar algumas dessas abordagens, apontando suas semelhanças e diferenças, de modo que se possa enxergar na multiplicidade, um conjunto articulado de contribuições para o estudo de políticas públicas e gestão.

Para isso, far-se-á uma revisão e breve apresentação de trabalhos e teorias relacionais que podem ser adotados nos estudos de gestão e política pública. Mais especificamente, são definidas três perspectivas relacionais que consideramos importantes para compreender a atividade do governo: a análise de redes sociais (ARS), o Insitucionalismo de Redes, e a *Actor-Network Theory* (ANT). A primeira utiliza a rede como instrumental analítico ou metodologia que, suportada por dados de natureza quantitativa e análise matemática, procura identificar estruturas relacionais que condicionam certos processos sociais. A segunda, aqui denominada Institucionalista, concebe a rede como um tipo de lógica organizacional, uma maneira de governar relações entre atores políticos e sociais. As redes são trabalhadas como formas de governança, por serem capazes de aglutinar indivíduos e organizações dentro de um determinado sistema. Referimo-nos, neste caso, a estudos cujos recortes empíricos incorporam a dimensão das relações ou organizações em rede enquanto fenômeno empírico, mas elas não constituem necessariamente a unidade básica de análise. A última perspectiva relacional, a ANT, vai mais longe na compreensão do aspecto relacional, do qual participam atores humanos e não humanos, entendendo-o como constitutivo básico da realidade social. As *actor-networks* são programas antropológicos de construção da realidade, construídas por humanos e pelas materialidades, ambos com capacidade de agência. A conclusão do ensaio trata das principais contribuições dessas três perspectivas para o estudo da gestão e das políticas públicas, observando particularmente as diferentes perguntas que o pesquisador deve fazer ao utilizar uma abordagem relacional.

## A Análise de Redes Sociais (ARS): o relacional como metodologia

O aspecto relacional começou a ser tratado na teoria social por Émile Durkheim e Georg Simmel (DOBBIN, 2006; EMIRBAYER e GOODWIN, 1994). Para Durkheim, as redes sociais modelam as ações dos indivíduos não somente num sentido negativo, reprimindo comportamentos anti-sociais, mas também positivamente, estabelecendo padrões de comportamento aceitáveis (DURKHEIM, 1964). Simmel (1971) desenvolveu uma vasta teoria de interações e relações sociais, criando uma chamada "sociologia formalista" e a aplicou a diversos campos de investigação. A mais tradicional e institucionalizada perspectiva de abordagem relacional é a chamada análise de redes sociais (ARS), constituindo praticamente uma escola teórica, sendo seus integrantes geralmente sociólogos. Entre os primeiros formuladores dessa perspectiva estão os sociólogos Mark Granovetter, Edward Laumann e Harrison White, e os antropólogos Elizabeth Bott e John Barnes. Esses trabalhos começaram a ser desenvolvidos na década de 70 e apresentaram-se como uma alternativa a abordagens culturalmente deterministas (*oversocialized*), visto que permitiam um espaço para a agência do indivíduo, e abordagens individualistas, atomizadas (*undersocialized*), já que também enfatizavam a estrutura e as contingências (GRANOVETTER, 1985; SMITH-DOERR e POWELL, 2006).

Segundo a ARS, os atores sociais (organizações, grupos ou indivíduos) estão imersos em relações sociais, que caracterizam sua ação. Como diz Granovetter (1985), "*actors do not behave or decide as atoms outside a social context, nor do they adhere slavishly to a script written for them by the particular intersection of social categories that they happen to occupy. Their attempts at purposive action are instead embedded in concrete, ongoing systems of social relations*". Para a ARS a rede constitui um: "*specific set of relations making up an interconnected chain or system for a defined set of entities that form a structure*" (THOMPSON, 2003). A rede caracteriza, portanto, o sistema formado pelos vínculos diretos e indiretos entre os atores (STEINER, 2005). De acordo com Granovetter (1973), redes sociais são "como um conjunto de nós ou atores ligados por relações sociais ou laços de tipos específicos. Um laço ou relação entre dois autores tem força (*strength*) e conteúdo. O conteúdo inclui informação, conselho ou amizade, interesses compartilhados ou pertencimentos e, tipicamente, algum nível de confiança" (GRANOVETTER; *et al.* 1998: 219). A unidade de análise, por sua vez, concentra-se na existência de relações entre unidades ou entidades. Pode-se distinguir cinco características da abordagem de ARS

(THOMPSON, 2003): (i) os atores e suas ações são tomados como interdependentes, em vez de autônomos; (ii) os laços relacionais formados pelas redes são concebidos como uma “estrutura”; (iii) esses laços são canais para a transferência de recursos, materiais ou simbólicos; (iv) o ambiente estrutural da rede proporciona oportunidades ou constrangimentos para a ação individual; e (v) as redes sociais estabelecem padrões de relacionamento de longo-prazo entre atores.

O número de estudos utilizando análise de redes é imenso e desenvolveu uma grande tipologia de relacionamentos possíveis entre atores sociais. Ademais, vários conceitos foram desenvolvidos para se entender melhor o comportamento das redes sociais. Harrison White desenvolveu o conceito de equivalência estrutural (*structural equivalence*), em que dois atores ocupam posições similares num sistema social, pois possuem laços de rede estruturalmente comparáveis. Mark Granovetter (1973; 1974) criou o conceito de laços fracos (*weak ties*) para explicar o mercado de trabalho, e pôde concluir que esses laços são mais relevantes para a análise, pois são capazes de interconectar grupos com diferentes qualidades de informação. Ronald Burt utilizou-se das ideias de Simmel para entender o papel de ponte (*bridges*) entre atores que não se relacionam diretamente um com o outro, formando um buraco estrutural (*structural hole*) (BURT, 1992). Solidariedade, altruísmo, lealdade, reciprocidade e confiança são alguns dos atributos que identificam redes sociais na perspectiva da ARS (THOMPSON, 2003). Todos esses desenvolvimentos teóricos proporcionaram ao pesquisador que utiliza a análise de redes entender os impactos que as redes geram nas relações sociais, no fluxo de informações e nas organizações. As redes são, para a ARS, variáveis críticas de mediação que afetam a distribuição de poder, a construção de interesses e identidades e a dinâmica da interação social (ANSELL, 2000). Essa perspectiva salienta, fundamentalmente, as diferentes capacidades de ação dos atores sociais, baseadas na habilidade de mobilizar conexões de diferentes domínios da vida política, econômica e social (SMITH-DOERR e POWELL, 2006).

Hugh Heclo (1978) foi um dos primeiros estudiosos do papel das redes na política. Seus estudos sobre o Departamento do Tesouro Britânico e políticas norte-americanas permitiram criticar a ideia de que as políticas eram dominadas por "triângulos de ferro" entre legisladores, burocratas e atores privados. Heclo cunhou o termo *issue network* para se referir a redes de assuntos específicos que alcançam atores muito mais distantes dos espaços formais geralmente analisados. Outros trabalhos começaram a diferenciar as estruturas internas das redes e articular os

mecanismos pelos quais elas funcionam. Rhodes (1985) distinguiu seu conceito de *policy communities* do conceito de Heclo de *issue networks*. O primeiro é caracterizado por um conjunto relativamente estável de participantes interdependentes, coexistindo numa rede relativamente fechada. Esses agentes formam uma comunidade de valores e normas que é dificilmente rompida, tornando a entrada de novos participantes quase impossível (THOMPSON, 2003). O segundo apresenta uma configuração de rede mais aberta, distinguindo-se do primeiro quanto à estabilidade e restrição de acesso à rede (ANSELL, 2006). Ou seja, no caso das *issue networks*, o poder é mais difuso e mais atores participam da formulação da política pública, tornando difícil encontrar um grupo de responsáveis pelo resultado final. Esses estudos enfatizaram que a formulação e implementação de políticas públicas requerem uma coordenação e negociação complexa entre diferentes atores políticos.

Nessa mesma direção, Laumann e Pappi (1973) estudaram as relações entre a elite de uma pequena cidade alemã e descobriram que as redes podem melhorar ou restringir a capacidade de ação coletiva de modo a afetar as políticas da comunidade. As redes encontradas são definidas como atores coletivos, um conjunto de organizações que ocupam a mesma posição estrutural na rede e possuem laços de comunicação fortes, tendo assim preferências idênticas de resultados políticos. Essas redes de políticas (*policy networks*) são formadas por atores públicos e privados e suas fronteiras não são determinadas por instituições formais, resultando de um processo de reconhecimento mútuo dependente da relevância funcional do ator ou de sua inserção estrutural na rede (KNOKE, 2003). Mais recentemente, estudos começaram a utilizar o conceito de *national policy domain* numa tentativa de flexibilizar a ideia de redes apenas entre elites e atores bem definidos. O trabalho de Laumann e Knoke (1987) sobre as redes de políticas norte-americanas enfatiza como a comunicação inter-organizacional por meio de redes constroi campanhas de ação coletiva entre grupos de interesse específicos. Os "domínios de políticas" são o conjunto de organizações, instituições legislativas e agências governamentais executivas que se empenham em construir agendas, formular políticas, ganhar acesso, conquistar posições e selecionar propostas para resolver problemas de políticas públicas.

Apesar da ampla produção e desenvolvimentos teóricos e conceituais nesse campo, estudos focados na perspectiva da ARS deixaram muitas questões a serem resolvidas. Os conceitos e trabalhos não cobriam todo o espectro da formulação de políticas públicas e da capacidade de gestão governamental. Cultura, ideias, ideologias, discursos, o papel de atores, poder, fatores

econômicos e tecnológicos, contextos macro-institucionais e questões de mudança institucional são elementos que foram deixados de lado nessa análise formalizada das relações sociais dos atores políticos (THOMPSON, 2003). Como se verá, perspectivas relacionais menos formalizantes (matemáticas), menos estruturalistas e instrumentalistas, acabaram podendo tratar de outros elementos tão importantes quanto a simples conectividade entre atores sociais. Mesmo assim, a ARS constitui uma poderosa perspectiva contra o individualismo metodológico tão em voga na ciência econômica e na ciência política.

### **O Institucionalismo de Redes: o relacional como metáfora**

O segundo conjunto de estudos que enfatizam o aspecto relacional é formado por aqueles que não adotaram explicitamente as redes como recurso metodológico e não desenvolveram tantos conceitos para entender as redes sociais na políticas públicas, mas se utilizaram de uma ideia mais ampla de redes para explicar a relação entre estado e sociedade, políticas de desenvolvimento local, surgimento de capital social e movimentos sociais. Suas considerações e análises proporcionam novas direções e novas perspectivas para se estudar aspectos relacionais. Observa-se que esse quadro sucinto de autores e temas de pesquisa, embora agrupe autores muito distintos entre si, apresenta alguns princípios básicos em comum, característicos de uma abordagem de redes mais ampla ou, como diz Ansell (2006), de um “Institucionalismo de Redes” (*Network Institutionalism*). São eles: (a) uma perspectiva relacional da ação humana e organizacional, em vez de uma perspectiva que impõe atributos ao agente; (b) tendência à complexidade, visto que as organizações e relações não são claramente identificáveis e não compõem um grupo homogêneo; (c) as redes proporcionam recursos e constrangimentos ao comportamento do agente; (d) as redes são diferenciadas, ou seja, apresentam uma variedade de formas de acesso a recursos e informações (ANSELL, 2006). Observa-se que esses princípios são mais amplos do que aqueles tomados como base pelos estudos que utilizam a análise de redes sociais *stricto sensu*, conforme exposto na seção anterior.

Na área de estudos de políticas de desenvolvimento, por exemplo, as discussões passaram a desafiar a tradicional dicotomia entre Estado e sociedade, em que o Estado formularia políticas para governar a sociedade (ANSELL, 2000). Peter Evans, outro exemplo, utiliza-se da ideia de *state-society synergy* para compreender o sucesso de políticas sociais em países em



desenvolvimento (EVANS, 1996). Em seu livro *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Evans procura especificar tipos de relações entre agentes do Estado (burocracia) e agentes sociais (elites industriais) que permitiram desenvolver políticas industriais com maior sucesso entre países em desenvolvimento. As nações bem-sucedidas possuiriam Estados que "são inseridos em um conjunto concreto de laços sociais que une o Estado à sociedade e provém canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de objetivos e políticas" (EVANS, 1995). Essa perspectiva foca no estudo das estruturas intermediárias de associação (ou governança) entre a Sociedade Civil e o Estado (ANSELL, 2000; AMIN e THRIFT, 1995). São exemplos dessa perspectiva os trabalhos dos geógrafos Ash Amin e Nigel Thrift, que procuram descrever o que seria um novo modelo de desenvolvimento para a Europa, especialmente para as regiões menos desenvolvidas. Suas conclusões normativas constituem um modelo para a formulação de políticas com os seguintes pontos: (a) uma negociação "interativa" entre sociedade civil e poder público em vez de uma abordagem *top-down* na formação de políticas e de instituições; (b) políticas públicas contextualmente situadas; (c) construção institucional negociada em contraposição a uma imposição institucional; (d) e formas de governança intermediárias como instrumento de consolidação institucional (AMIN e THRIFT, 1995). Esse modelo de desenvolvimento "associativista" procura, basicamente, reforçar as redes institucionais locais.

A abordagem relacional teve também um impacto significativo nos trabalhos sobre mobilização política e movimentos sociais. Entre os trabalhos, em grande parte históricos, destacam-se as análises de Bearman (1993), sobre a maneira como a facção puritana na Guerra Civil Inglesa surgiu de redes de patronagem religiosas, o estudo de Padgett e Ansell (1993), demonstrando como o controle do Estado florentino pela família Medici baseou-se na mobilização de um partido político poderoso construído por laços econômicos e de casamento, e Gould (1995), que demonstrou que a resistência nas barricadas da Comuna de Paris de 1871 foi baseada em redes sociais formadas nos bairros. Diani (1995) utiliza a abordagem de redes para descrever as relações entre organizações ambientais e ativistas do meio-ambiente em Milão. Na área de relações internacionais, Keck e Sikkink (1998) analisaram as redes internacionais de ONGs para entender a formação de grupos de pressão internacionais, denominando-as de *transnational advocacy networks*. Em geral, esses estudos mostraram que as redes sociais são responsáveis pelo

recrutamento em movimentos sociais, por engajamento em causas coletivas, e por processos históricos de mudança social (DIANI e MCADAM, 2003).

Os estudos apresentados, categorizados aqui como do Institucionalismo de Rede, possibilitaram o desenvolvimento teórico da abordagem relacional e sua expansão em direção a perspectivas menos estruturalistas. Pode-se argumentar que o Institucionalismo de Redes permitiu avançar em três novas direções: (i) na definição de um novo modelo de formulação e gestão de política pública; (ii) na inserção de categorias intangíveis como a cultura, discursos e ideias; e (iii) na utilização de análises que dessem ênfase à agência humana. Em primeiro lugar, os estudos passaram a entender a formulação e gestão de políticas como se a política fosse inerentemente relacional. A ideia de "Política em Rede" pretende conceitualizar o domínio ou campo da política como um ambiente desagregado e descentralizado, agrupado em uma forma de negociação coletiva e cooperação (ANSELL, 2000). De acordo com essa visão, a unidade de planejamento e administração é um "time" multi-organizacional, relacionado a um projeto específico, que transcende as fronteiras entre o público e o privado, o domínio de diferentes agências governamentais, e as jurisdições verticais e horizontais do Estado (ANSELL, 2000). Esse conceito transforma a noção tradicional weberiana do modo de funcionamento da burocracia: de "programas" (planos) e funcionários dedicados ao processamento de rotinas e tarefas, para "projetos" (associações), em que os participantes e lideranças mudam dependendo da natureza do projeto (AMIN e THRIFT, 1995; ANSELL, 2000). Diferentes unidades de uma mesma organização ou de uma mesma agência governamental estarão direcionadas, simultaneamente, a distintos projetos em redes parcialmente autônomas. As outras duas direções serão tratadas na conclusão, visto que foram abordadas pela ANT, explicada na próxima sessão.

Uma característica marcante do Institucionalismo de Redes é que o aspecto relacional não apenas é utilizado como metáfora, mas também como elemento normativo, sendo fundamental para o desenvolvimento local, a democracia e a eficiente gestão pública. Partindo do pressuposto de que os recursos e conhecimentos que compõem a política pública são distribuídos entre organizações diversas, tanto do setor público como do privado, a governança por meio de redes deve focar não os domínios excludentes de cada política pública, mas sim em formas de cooperação entre esses recursos e autoridades difusos, societais e estatais (ANSELL, 2000). Assim sendo, para administrar melhor é necessário criar formas de cooperar melhor. A política em rede seria um modelo mais eficiente de organização sócio-política. Ainda, a política em rede pode ser mais

democrática ou representativa. Neste sentido, temos uma espécie de representação política “alongada e estendida, funcionando por meio de uma pluralidade de organizações e formas associativas (...) governando interesses privados de uma forma cada vez mais pública” (Thompson, 2003). Segundo Stark e Bruzst (1998), a representação é entendida como “a imbricação dos centros de tomada de decisões em redes de instituições políticas autônomas que limitam a arbitrariedade dos governantes no poder. Responsabilidade política estendida difere, primeiro, da responsabilidade “vertical” das eleições periódicas, pois ela estende a responsabilidade “horizontalmente” em um conjunto de relações através das quais os executivos são forçados à responsabilidade política por outras instituições estatais. Expondo as políticas a maior vigilância, a responsabilidade política estendida reduz a possibilidade de os executivos cometerem enormes erros de cálculo em políticas extremas e sem consideração para com outros atores. A responsabilidade política estendida se diferencia, em segundo lugar, da simples responsabilidade eleitoral porque, ao contrário do caráter episódico desta última, ela é estendida no tempo.” Se concordarmos com Stark e Bruzst, vemos que a política, sendo feita desse modo, possui maiores chances de sucesso. O sucesso ou não dessa visão de processo político deverá ser analisado caso a caso, tendo como base uma teoria democrática representativa mais ampla.

### ***Actor-Network Theory: o relacional como ontologia***

Ao contrário da ARS e do Institucionalismo de Redes, a *actor-network theory* (ANT) foi amplamente aplicada no estudo da difusão de inovações na ciência e na tecnologia e, só mais recentemente, seu arcabouço conceitual passou a integrar alguns estudos sobre políticas públicas e governança (ver SPINK, 1998, para o estudo das narrativas sobre a Reforma Administrativa do setor público no Brasil e SMULLEN, 2004, para uma análise das ideias e categorias relacionadas ao programa de “agencificação” do governo holandês). Isso se deve, em primeiro lugar, à separação entre o domínio do fazer científico e do político. Em segundo, porque o tipo de análise possibilitada por uma abordagem como a ANT responde a perguntas substancialmente diferentes daquelas propostas pelas abordagens anteriores. A ANT permite olhar para as políticas públicas sem partir de um pressuposto normativo sobre o que deve ser feito, e nem sobre quem é o sujeito e o objeto da ação (ou da política). Assim, a pergunta do pesquisador que estuda as políticas públicas se desloca da busca de lógicas causais para passar a avaliar as políticas de acordo com

suas próprias categorias e construções. Se as abordagens de redes já apontavam para os ambientes interorganizacionais e sugeriam uma agência mais distribuída e menos predeterminada do que na epistemologia clássica, segundo a qual a sobredeterminância de uma causalidade é mutuamente exclusiva e polarizada entre ação individual e estrutura social, veremos que, ao olhar mais atentamente para as práticas discursivas, produzidas na constituição das políticas públicas, e ao incluir nas redes elementos de tipos diversos, humanos e não humanos, torna-se possível mapear seus processos sem antecipar a identificação de seu agente principal.

A *actor-network theory* (ANT) é um tipo de teoria social que critica as bases da epistemologia sociológica e seus conceitos iniciais foram desenvolvidos nos anos 80 por Michel Callon (1986) e Bruno Latour (1987). Partindo dos estudos em difusão de inovações na ciência e na tecnologia, conhecidos como *science and technology studies* (STS), a ANT também conceitua interações sociais em termos de redes. Porém, as redes da ANT não são formadas exclusivamente por pessoas, ou por assuntos. Elas integram o ambiente material e o ambiente semiótico, e isso faz com que sejam portadoras de técnicas e práticas ao mesmo tempo que de discursos e significados (CALLON, 2001). Isto implica que nas interações sociais, ou nos nós da rede, interagem os atores políticos mais conhecidos por nós, as pessoas, mas também suas narrativas, os textos que produzem, os documentos nos quais os textos e narrativas são oficializados, os equipamentos burocráticos necessários para sua oficialização e os equipamentos sociais necessários para a legitimação do conjunto de práticas nas quais se inserem. Assim, para entender a ação política para além dos atores políticos usuais é necessário observar mais detidamente os textos, documentos e materialidades que agregam e transportam discursos e enunciados capazes de facilitar ou dificultar uma determinada ação. De um lado, a ANT enfatiza o papel ativo que as inscrições - modalidades que tornam visíveis e acessíveis as informações - têm na construção de fatos e, portanto atuam como objetos na constituição das políticas (LATOUR, 1987; 2004; 2005). De outro, ela ajuda a mostrar que os lugares onde acontecem as decisões politicamente relevantes não coincidem com os perímetros organizacionais e institucionais, aos quais se costuma recorrer no estudo de políticas públicas, mas sim com os lugares onde os elementos envolvidos agem conforme e sobre outros actantes (Latour, 2005; Callon, 2006), de forma a conseguir que as visões de mundo e os veredictos se ratifiquem mutuamente nas negociações cotidianas (Bevirglieri, 2004; Star & Griesemer, 1989). Assim, descarta-se uma divisão funcional entre quem ou o quê formula regras e quem as aplica. As concepções e veredictos passam a ser,

respectivamente, o lado abstrato e o lado prático de uma mesma ação. (GEERTZ, 1997 [1983]: 271).

A ANT propõe uma metodologia de análise na qual se presume que existam associações e vínculos entre os elementos constitutivos de uma política pública, mas não é antecipada a natureza desses elementos e nem a sobredeterminância causal entre um e outro (LATOUR, 2005:55). O objetivo da ANT não é superar a contradição agente-estrutura, mas um modo de prestar atenção a estas insuficiências, segui-las e persegui-las na tentativa de explorar as condições mesmas que as fazem insuficientes (LATOUR, 1999). Desenvolve-se então uma estratégia analítica – mais do que uma teoria - para compreender a trajetória, o movimento, a circulação da agência, entre o micro e macro. Constitui-se um mesoespaço analítico de interação e circulação de agentes. As instituições têm uma materialidade, as ideias são objetivadas, as ações ocorrem num espaço determinado, e os suportes materiais de instituições abstratas tornam-se mais do que um veículo, são o locus da ação, e como tal suas características interagem com a ação em si. Se da agência não podem ser determinados o seu tamanho, sua força ou a natureza de sua atuação na realidade; se ela precisa ter como efeito a realidade; se nela é preciso incluir o discurso e outros objetos; e se ela designa fluidamente o agir individual e o coletivo, é ponto pacífico que deva ser performativa. Mas, o que é a performatividade? O estudo de Timothy Mitchell (2002) sobre a tecno-política pós-colonial egípcia é um bom exemplo do processo de performatividade. Segundo ele, economistas, teoria econômica, mapas, geógrafos, usinas hidrelétricas e até o Rio Nilo são elementos da actor-network que ajudaram a tornar "realizável" uma economia nacional egípcia. A economia egípcia só existe quando é performada por políticas que se dirigem ao "econômico". A economia ou o Estado-nacional egípcio não são realidades autônomas que os economistas e cientistas políticos tentam entender. Os últimos tornam realidade os primeiros. E esse processo ocorre por meio de negociações, lutas de significados, conflitos e todo trabalho e custo de estabilização que deixam de ser percebidos ou levados em conta, passando a agir associadamente como uma força única e universal. Torna-se uma caixa-preta (LATOUR, 1981: 299). Mas considerando que quase tudo no mundo se situa entre os distantes extremos da total incerteza e de um fato 'caixa-preta', Latour sugere que o foco dos estudos sociais recaia na capacidade de associação de pessoas, coisas, objetos e textos, já que ninguém sabe quantas pessoas trabalham simultaneamente – ou quantos e quais elementos são

mobilizados - em um indivíduo, nem o quanto há de individualidade numa 'nuvem de pontos de dados estatísticos' (LATOUR, 2005: 54).

O conceito *ontological politics*, cunhado por Mol (1999), coloca o político e a possibilidade do real no mesmo nível: a realidade não precede as práticas mundanas através das quais interagimos, ela é moldada por estas práticas. A palavra *política* enfatiza este modo de ativação, de dar forma, nome, endereço e vida àquilo que se quer decidir sobre. Este processo concomitantemente cognitivo e interventor, que apreende e constroi a realidade, é chamado de performatividade. A realidade e os fatos são feitos e performados, ao invés de observados. Isso implica que não existe distinção entre uma decisão técnica, fruto da observação imparcial e científica de dados, e uma decisão política, pautada por interesses de grupos que disputam o poder. A política pública, como modalidade de ação situada, agrega os instrumentos que definem seus objetos à sua própria constituição. Nessa perspectiva, os discursos e objetos produzidos pelos atores não são descolados da realidade. Eles constituem a realidade. Logo, são artefatos que integram as redes e transportam, eles mesmos, associações de discursos e significados. Michel Callon (2007) defende que qualquer discurso age sobre seu objeto, mais especificamente, que os enunciados, teorias, modelos e fórmulas desenvolvidos por economistas constroem e modificam a economia. As descrições do mundo, segundo ele, produzem traços que podem se tornar pontos de passagem obrigatórios para que uma realidade se materialize (2007: 41). Portanto, para que exista uma política pública, há que se recriar constantemente a noção de 'público', usando os instrumentos que tornam apreensíveis esta noção.

Estes instrumentos – os discursos, enunciados, teorias, codificações e objetos - são chamados de sociotecnologias. Segundo a abordagem da ANT, os enunciados e proposições fazem parte daquilo que descrevem, portanto não há um universo de referentes fora do mundo dos enunciados. O espectro de ação de uma política pública é definido pelas estatísticas, mapas, gráficos, fotografias, narrativas identitárias, descrições de problemas, ilustrações e tantos formatos diagnósticos quantos forem necessários para criar um território apreensível e passível de intervenção e posicionamento político. Os instrumentos de visibilidade e padronização de informações deixam de ser apenas lentes para o mundo e tornam-se artefatos que agregam o político e o técnico, intervêm na realidade em que estão inseridos e por isso são chamados de sociotecnologias. As sociotecnologias podem ser entendidas como formas associativas de agência que transportam associações entre discursos, pessoas, técnicas e informações em diferentes

suportes e materiais, sendo que quanto maior o número de associações e mais amarradas elas forem, maior sua capacidade de circulação e sua centralidade estratégica como fato *taken-for-granted*. As sociotecnologias agem em redes de interações entre pessoas e objetos, e a ação coletiva é re-conceituada em termos da força que uma associação desta variedade de elementos pode ter ao mobilizá-los (LATOUR, 1987). O termo atores-rede ou actor-networks designa uma trama de associações inter-níveis, cuja força está na capacidade de constituição de fatos que são considerados como tal e se tornam praticamente inquestionáveis, como caixas-pretas. As caixas pretas omitem pragmaticamente todo o trabalho de associação de sociotecnologias e artefatos que está por trás da constituição de um fato. Se as sociotecnologias são formadas pela interação de pessoas, máquinas, artefatos, textos, aproximando a construção social da construção material da realidade, a materialidade é a evidência ou inscrição das associações que constituem o agir político. Portanto, os documentos, artefatos, lugares e caminhos não são meros registros ou suportes de significado, embora possam funcionar como um meio se construírem relações indiciárias com outras materialidades. A burocracia estatal pode ser entendida como um agregado de propriedades físicas e socio-culturais que implicam na coordenação de interações interpessoais documentadas, como reuniões, telefonemas, e-mails, memorandos, relatórios, atas, pronunciamentos, etc. Para que isso aconteça, os espaços devem estar equipados e materialmente arranjados de forma que não só facilite a execução destas tarefas, mas geralmente esta disposição material descreve também uma analogia à hierarquia dos cargos e das tarefas do dia-a-dia (CICOUREL, 1981). Arranjos que parecem, a primeira vista, aleatórios ou puramente organizacionais ou funcionais, são vistos pela ANT como produtores de cenários relevantes e decisivos para a atuação social e política. Eles são os elementos que o pesquisador vai se preocupar, descrever, questionar e intervir sobre. Eles são as pistas para procurar entender o que está em jogo em na situação que se quer estudar.

A política pública investigada pela ANT é um processo-em-movimento, e ao perseguir os elementos que se associam em sua constituição, não será possível chegar a modelos, e sim a composições híbridas de co-formações políticas, de densidades de significado, de eixos de força e estabilidade não previstos. E, principalmente, prestar atenção a dois modos de produção de significado que comumente são apartados do fazer político e ficam de fora da trama de relações que aglutina os diversos tipos de agência. O primeiro é aquele que frequentemente dá origem às informações que, ao circularem como imparciais e técnicas, embasam a tomada de decisões e a

formação de agenda, quando na verdade são redes de elementos cuja associação demandou muito trabalho e negociação. O segundo é o universo de produção de documentos, textos e imagens políticas que "ficam só no discurso" ou "não saem do papel". Nem o primeiro é técnico, e nem o segundo é cultural. Ambos se inscrevem em suportes materiais e categorias que são em si redes de acumulação de associações que fazem parte da política pública enquanto tais, e não por sua verossimilhança com uma realidade externa. Ao descartar o critério de verossimilhança, sua análise não só se torna possível como desejável, e entenderemos que são tão políticos quanto o político.

### **Desenvolvimentos da Abordagem Relacional**

Pode-se observar que houve uma expansão dos fatores que a abordagem relacional passou a levar em conta desde seu surgimento. Dois fatores são claramente visíveis nessa evolução: (i) a inserção de elementos discursivos, culturais e textuais e (ii) a retomada da questão da agência humana (e não-humana). Quanto ao primeiro ponto, vemos o surgimento de uma sociologia cultural das redes. Como dizem Smith-Doerr e Powell (2006): “sabemos muito mais sobre os efeitos das redes do que sobre os fatores que as geram, as sustentam e as reproduzem.” Esta deficiência na área decorre tanto do foco excessivamente macro-estrutural dos estudos em ciência política e sociologia política, quanto até mesmo dos próprios estudos que utilizam a teoria de redes de um modo estruturalista mais determinista ou instrumentalista (EMIRBAYER e GOODWIN, 1994), a exemplo do primeiro conjunto de estudos apresentados nesse artigo. No primeiro caso, o foco generalista e o uso de conceitos abstratos como cultura política não permitem compreender como estruturas de relacionamento específicos agem na mudança institucional do Estado. Segundo Durkheim, a solidariedade orgânica de um sistema social não reside na cognição dos homens, mas na ligação e interação entre relacionamentos sociais objetivamente definidos. Mesmo na teoria de redes mais convencional, a negligência de aspectos como as crenças e valores dos atores e do significado dos discursos culturais e políticos na história dificulta a compreensão das continuidades e rupturas dos processos sobre os quais se debruça. O excessivo caráter estrutural da análise de redes tradicional, por vezes determinista ou funcionalista, (ANSELL, 2006) não é capaz de captar a tensão permanente entre estrutura, cultura e agência (EMIRBAYER e GOODWIN, 1994). A análise de redes, contudo, pode tornar



adequada para discutir essa tensão ao reconhecer os limites do estruturalismo excessivo. Ao fazê-lo, abrem espaço para a discussão de elementos tão importantes como a constituição de identidades, a formação de discursos, e diferentes formas de valoração de grupos sociais.

Utilizando o conceito de cultura política, porém com uma abordagem de redes mais formal, Ansell (1997) analisou as estatísticas de voto dos sindicalistas franceses do fim do século XIX e identificou que o símbolo de greve geral criou um framework interpretativo compartilhado por sindicatos concorrentes, o que gerou uma coesão do movimento de trabalhadores. O símbolo foi disseminado por uma rede criada pelas chamadas *bourses du travail*, organizações representativas de vários sindicatos de trabalhadores. Esse e outros estudos passaram a levar em conta o potencial transformador de construtos culturais e compromissos normativos na ação social. Ikegami (2006) analisa como que as redes construídas nas práticas de apresentação de teatro japonesas da Era Tokugawa possibilitou o surgimento de uma identidade cultural que muito influenciou a formação do Estado-Nação japonês. Harrison White (1992; 2008) rompeu com o estruturalismo da análise de redes teoricamente ao inserir as relações sociais dentro de domínios compostos por redes e discursos. Esses domínios são co-constituídos ao redor de "histórias" que moldam percepções, comportamentos e identidades dos agentes sociais. David Stark (2009) passou a se utilizar do conceito de "princípios de avaliação" que, adotados por agentes que geralmente se encontram em diferentes redes sociais, são utilizados para justificar seus comportamentos e opiniões. Algumas escolas teórico-metodológicas das disciplinas avizinhas, como a história social e a psicologia social, têm mais facilidade e familiaridade de incorporar elementos de ordem simbólica, discursiva ou material em seus estudos (SPINK *et al*, 1999). Na história, por exemplo, José Murilo de Carvalho apresenta a proclamação da República como um percurso de criações simbólicas do fato, do mito, de símbolos oficiais, de heróis como Tiradentes e de recriações de memórias políticas. O imaginário deixa de ser uma reificação apartada e é colocado como instrumento político importante (CARVALHO, 1990). Estudos como esses comprovam que uma abordagem mais dinâmica das redes sociais, utilizando-se estudos históricos e uma metodologia qualitativa que incorpore diferentes extensões espaciais e temporais e diversifique suas fontes, pode dar maior ênfase ao conteúdo dos laços da redes e explicar melhor processos de transformação de identidades e mudanças sociais (EMIRBAYER e GOODWIN, 1994).

Se as formações culturais e estruturas sociais são interligadas, é por meio da ação humana documentável, dos produtos humanos, que essas esferas se relacionam empiricamente. A formação de discursos e narrativas culturais e redes sociais são realizados simultaneamente por meio da agência humana. Assim, a autonomia da agência humana é possível não somente por seus relacionamentos (SIMMEL, 1955), como também por sua localização entre estruturas culturais, discursos e narrativas (EMIRBAYER e GOODWIN, 1994). O conceito de empreendedor institucional formulado na sociologia organizacional, por exemplo, pode servir para incorporar a agência humana e a cultura à abordagem relacional. Esses empreendedores facilitam a cooperação entre agentes dispersos, heterogêneos e desagregados. Segundo Fligstein (2001), “esses atores não tem apenas uma ideia, mas devem usá-la para induzir a cooperação entre outros.” Esse papel de empreendedorismo tende a ser cada vez mais importante para o Estado ou os agentes estatais, visto que eles são geralmente os receptores das diversas demandas sociais e organizacionais, tendo que conciliar diversos interesses em jogo em cada projeto. Stark e Bruszt (1998) explicitam com clareza a atividade realizada: “Preparando esses programas como formas específicas de contabilidade/narrativa, os políticos (bem sucedidos) exploram o caráter duplamente associativo dos recursos — como vínculos entre grupos e como ligações no interior de redes de categorias que se constituem em princípios legitimadores. O trabalho de forjar e manter um programa político sempre envolve reagrupar recursos políticos — rearranjar os elos sociais entre grupos e fazer novas "associações" entre as categorias políticas e cognitivas através das quais a sociedade se representa. Fazendo estas associações, eles não apenas representam interesses (simplesmente marcando presença no campo político já dado e com posições fixas), mas principalmente os reconfiguram mediante o estabelecimento de novas conexões entre eles, às vezes aparentemente contraditórias. Colocando de forma diferente, as narrativas de um programa político não apenas representam interesses: elas reconstroem identidades.” Como já explicado, a perspectiva da ANT também transforma radicalmente a noção de agência e, consequentemente, de empreendedorismo, que passa a incorporar a mobilização de redes de materiais e técnicas, já que tanto humanos quanto não-humanos agem e formam as *actor-networks* que constituem programas antropológicos da realidade social e natural. Observar os elementos não-humanos abre todo um campo de investigação sobre o que deve ser levado em conta na análise da gestão e da política pública e os efeitos que essas associações são capazes de gerar.

### **Outras perguntas para outras respostas**

Os estudos da gestão pública e das políticas públicas sempre tenderam a duas direções: uma mais macro-sociológica de estruturas e sistemas, que produziriam certos resultados políticos, ou uma abordagem individualista que procura analisar os condicionantes da decisão dos fatores políticos (MARQUES, 2007). A abordagem relacional tem muito a contribuir para este debate. Os processos políticos envolvem relações de barganha e coordenação entre grupos de interesse, agências públicas ou nações. Podemos utilizar conceitos como coalizões, facções ou alianças para compreender essa coordenação. Porém, para a abordagem de redes, é precisamente o tipo de relação ou conexão dentro dessas coalizões que pode explicar os resultados políticos. As relações possuem prioridade sobre categorias, atributos e características intrínsecas ou essenciais (EMIRBAYER e GOODWIN, 1994). Nesse sentido, a perspectiva de políticas em rede procura ir além das já tradicionais teorias pluralistas e de elites (ou corporativistas) na tentativa de explicar a formação e implementação de políticas públicas. Da mesma forma, para a abordagem relacional, as organizações que compõem o jogo político “não são meras estruturas estáticas com limites claramente definidos” (MARTES, 2006). Do ponto de vista metodológico, podemos dizer que a abordagem de redes permite que se faça pesquisas longitudinais, o que também é raro nos estudos de políticas públicas no Brasil.

A mais importante característica da abordagem relacional é que ela permite formular novas questões na pesquisa de gestão e políticas públicas. A análise de redes sociais nos permite indagar como as políticas são reproduzidas e se tornam permanentes; como as informações para sua execução são obtidas e quem as obtém; como os diferentes atores cooperam entre as diferentes organizações governamentais; como a burocracia é constituída por meio de relações sociais (MARTES, 2006); e como o Estado e a sociedade civil participam da formulação de políticas públicas. O Institucionalismo de Redes traz, por exemplo, as questões sobre como melhor organizar a gestão pública para que esta seja mais eficiente e democrática, e como que o desenvolvimento econômico e social se associa a diferentes formas de participação política da sociedade civil. A ANT traz ainda uma série de questões que não poderiam ser formuladas pelas perspectivas anteriores; sobre o que é possível governar; como é possível governar; como as políticas públicas constroem seus próprios objetos de governo; quem participa dessa construção; como as políticas públicas acabam definindo o que é pra ser de controle do Estado e o que é pra se de controle da sociedade; como as políticas e a gestão pública acabam definindo o que é o

próprio Estado; ou, em termos mais gerais, quais as associações entre atores, materialidades e discursos que são feitas para que se seja possível governar.

O objetivo deste artigo foi demonstrar que, ao introduzir uma abordagem relacional na análise da burocracia, da gestão pública e das políticas públicas, torna-se possível perguntar outras questões que ainda não foram colocadas nos estudos da área no Brasil. Dessa forma, podemos entender melhor como são formuladas, executadas e geridas as políticas públicas de governo. Em outras palavras, a abordagem relacional é relevante para compreender a arte de governar. Talvez não precisemos de uma “gramática” para entender o Estado e suas políticas, mas sim de uma abordagem relacional, focada em políticas e ações específicas de governo, construídas ao longo do tempo na inter-relação de atores, materialidades e discursos.

## Bibliografia

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R. *O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais*. Discussion Paper, USP e Plural Consultoria, 2007.

AMIN, A.; THRIFT, N. Institutional Issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association. *Economy and Society*, v. 24, n. 1, 1995.

ANSELL, C. Symbolic networks: the realignment of the French working class, 1887-1894. *American Journal of Sociology*, v. 103, n. 2, p. 359-390, 1997.

ANSELL, C. The networked policy: regional development in Western Europe. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 3, p. 303-333, 2000.

ANSELL, C. Network institutionalism, In: RHODES, R. et al. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BREVIGLIERI, M. Habiter l'espace du travail. perspectives sur la routine. *Histoires Et Sociétés*, n. 9, p. 18-29, 2004.

BURT, R. From structural holes: the social structure of competition, 1992. In: DOBBIN, F. *The new economic sociology: a reader*. Chapter 12. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

CALLON, M. *The laws of the markets*. Oxford: Blackwell Publishers, 1998.

CALLON, M. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of Saint Briec Bay. In: BIAGIOLI, M. (Ed) *The sciencer studies reader*. New York/London: Routledge, 1999. p. 67-83.

CALLON, M. What does it mean to say that economics is performative? In: MACKENZIE, D.; MUNIESA, F.; SUI, L. (Eds) *Do economists make markets?* Princeton: Princeton University Press, 2007.

CALLON, M.; LATOUR, B. *Unscrewing the big leviathan*: how actors macrostructure reality and how sociologists help them to do so. In: KNORR-CETINA, K. D.; CICOUREL, A. V. (Eds) *Advances in social theory and methodology*: toward an integration of micro- and macro-sociologies. Boston: Routledge and Kegan Paul, 1981. p. 277-303.

CARDOSO, F. H. Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, J. M. de. *A formação das almas*. O imaginário da República no Brasil. São Paulo: Cia das Letras, 1990.

CASTILLA, E. J.; HWANG, H. GRANOVERTER, E. GRANOVERTER, M. Social networks in Silicon Valley. In: LEE, C.-M.; MILLER, W. F.; HANCOCK, M. G.; ROWEN, H. S. (Eds) *The Silicon Valley Edged*. Stanford: Stanford University Press, 2000.

CICOUREL, A. Notes on the integration of micro – and macro-levels of analysis. In: CICOUREL, A.; KNORR-CETINA, K. (Eds) *Advances in social theory and methodology*. Toward an integration of micro – and macro-sociologies. Boston/London/Henley: Routledge and Kegan Paul, 1981.

CROZIER, M. *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

CROZIER, M. ; FRIEDBERG, E. *L'acteur et le système*: les contraintes de l'action collective. Paris, Éditions de Seuil, 1977.

DOBBIN, F. *Forging industrial policy*: the United States, Britain, and France in the railroad age. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

DOBBIN, F. Comparative and Historical Approaches to Economic Sociology. In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (Eds) *The handbook of economic sociology*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

DOBBIN, F. *The new economic sociology*: a reader. Princeton: Princeton University Press, 2004.

DIANI, M.; MCADAM, D. *Social movements and networks*: relational approaches to collective action. Oxford: Oxford University Press, 2003.

DURKHEIM, E. *The rules of sociological method*. London: Free Press, 1964.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a relational sociology. *The American Journal of Sociology*, v. 103, n. 2, p. 281-317, 1997.

EMIRBAYER, M.; GOODWIN, J. Network Analysis, culture, and the problem of agency. *The American Journal of Sociology*, v. 99, n. 6, p. 1411-1454, 1994.

EMIRBAYER, M.; MISCHÉ, A. What is agency? *The American Journal of Sociology*, v. 103, n. 4, 1998.

EVANS, P. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. *State-society synergy: government and social capital in development*. Elsevier Science, 1996.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1958.

FLIGSTEIN, N. Social skills and the theory of fields. *The American Behavioral Scientist*, v. 40, n. 4, p. 397-405, 1997.

GEERTZ, C. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Tradução Vera Mello Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 366.

GRANOVETTER, M. S. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

GRANOVETTER, M. S. *Getting a job*. Cambridge: Harvard University Press. 1974.

GRANOVETTER, M. S. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GOUVÊA, G. F. P. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.

HECLO, H. The issue networks and the executive establishment. In: KING, A. *The new American Political System*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

IKEGAMI, E. A Sociological theory of publics: identity and culture as emergent properties in networks. *Social Research*, n. 67, p. 998-1029, 2000.

IKEGAMI, E. Bringing culture into macrostructural analysis in historical sociology: some epistemological considerations. *Poetics*, v. 33, p. 15-31, 2005.

IKEGAMI, E. *Bonds of Civility: aesthetic networks and the political origins of Japanese culture*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KLIJN, E. H. *Redes de políticas públicas: una visión general*. SAGE Publications, 1998.

KNOKE, D. *The sociopolitical construction of national policy domains*. Minnesota, University of Minnesota, 2003.

KNOX, H.; SAVAGE, M.; HARVEY, P. social networks and the study of relations: networks as method, metaphor and form. *Economy and Society*, v. 35, n. 1, p. 113-140, 2006.

LATOUR, B. On recalling ANT. In: LAW, J.; HASSARD, J. *Actor-network theory and after*. Oxford: Blackwell and The Sociological Review: 1999. p. 15-25.

LATOUR, B. *Reassembling the social - an introduction to actor-network-theory*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

LATOUR, B. *Science in action, how to follow scientists and engineers through society*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

LATOUR, B. *Un dialogue sur les Deux systemes de sociologie*. Disponível em : [www.bruno-latour.fr](http://www.bruno-latour.fr). 2004.

LAUMANN, E. O.; KNOKE, D. *The Organizational State: social choice in national policy domains*. Madison: University of Wisconsin Press, 1987.

LAUMANN, E. O.; PAPPI, F. U. *Networks of collective action: a perspective on community influence systems*. New York: Academic Press, 1976.

LAW, J. *Objects, spaces and others*. Lancaster: Lancaster University, 2000.

LAW, J. Actor network theory and material semiotics. Disponível em: [www.heterogeneities.net/publications/law-antandmaterialesemiotics.pdf](http://www.heterogeneities.net/publications/law-antandmaterialesemiotics.pdf). Acesso em: 25 abr. 2007.

LOUREIRO, M. R. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

MARQUES, E. C. Os mecanismos relacionais. *Rev. bras. Ci. Soc.* v.22 n.64 São Paulo junho, 2007.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, 2006.

MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan/FAPESP, 2000.

MARTES, A. C. B. *Relatório de Produtividade CNPQ*. 2006.

MARTES, A. C. B. *Relatório final do Projeto “Redes Sociais e Empresas”*. São Paulo, FGV-EAESP, fev. 2005.

MISCHE, A.; WHITE, H. Between Conversation and situation: public switching dynamics across network domains. *Social Research*, n. 65, 1998.

MOL, A. Ontological Politics. A word and some questions. In: LAW, J.; HASSARD, J. *Actor-network theory and after*. Blackwell, 1999

NUNES, E. *A gramática política do Brasil, clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia Política*, v. 29, p. 147-168, 2007.

PADGETT, J.; ANSELL, C. Robust action and the rise of the Medici: 1400–1434. *American Journal of Sociology*, v. 98, n. 6, p. 1259–319, 1993.

SIMMEL, G. *On individuality and social forms*. Chicago: Chicago University Press, 1971.

SMITH-DOERR, L.; POWELL, W. *Networks and economic life*. In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. *The handbook of economic sociology*. Second Edition. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SMELSER, N.; SWEDBERG, R. *The handbook of economic sociology*. Second Edition. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SMULLEN, A. Lost in translation? Shifting interpretations of the concept of ‘agency’: the Dutch case. In: POLLIT, C.; TALBOTT, C. *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. Routledge, 2004.

SPINK, M. J. (Org) *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo: Cortez, 1999.

SPINK, P. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

STAR, S. L.; GRIESEMER, J. R. Institutional ecology, “translations” and boundary objects: amateurs and professionals in Berkeley’s museum of vertebrate zoology, 1907-39. *Social Studies Of Science*, v. 19, n. 3, p. 387–420, 1989.

STARK, D. *The sense of dissonance: accounts of worth in economic life*. Princeton: Princeton University Press, 2009. (a ser publicado)

STARK, D.; BRUZST, L. Enabling Constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 36, 1998.

STEINER, P. *A sociologia econômica*. São Paulo: Editora Atlas, 2005.



THOMPSON, G. F. *Between hierarchies and markets: the logic and limits of networks forms of organization*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

WHITE, H. *Identity and control*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

WHITE, H. Network switchings and bayesian forks: reconstructing the social and behavioral sciences. *Social Research*, v. 62, n. 4, p. 1035-1063, 1995.

Artigo recebido em 08/07/2008. Aprovado em 21/10/2008.

## Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias

Maria Teresa Miceli Kerbauy<sup>1</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é analisar a relação entre o sistema partidário local e o Legislativo Municipal, bem como dimensionar a importância das organizações partidárias locais. O entendimento de como funciona o sistema partidário local e o papel que exerce na relação Executivo/Legislativo contribuem para uma melhor explicação de como as preferências políticas se distribuem entre os representantes locais e quais as consequências das mesmas para a democratização do governo local.

**PALAVRAS-CHAVE:** Organizações partidárias, legislativo municipal, coligações partidárias.

**ABSTRACT:** *The objective of this paper is to analyze the relation between local party system and Municipal Legislative, as well as to give a dimension for the importance of the local parties organization. A most proper understanding on how the local party system works and on its role over the relation Executive/Legislative collaborates for a better explanation of how the political preferences are spread out among local representatives and the consequences of these preferences on the local government democratization.*

**KEYWORDS:** *Party organization, municipal legislative and parties, colligations.*

---

<sup>1</sup> Professora do programa de pós-graduação em Sociologia da Universidade Estadual Paulista. Campus Araraquara, Rodovia Araraquara-Jaú, Km 1, Araraquara – SP, 1480-901. E-mail: kerbauy@travelnet.com.br.

## **Introdução**

Apesar dos estudos sobre poder legislativo no Brasil terem acumulado importantes avanços, poucos se dedicaram a analisar a atuação do Legislativo Municipal, às regras que determinam o processo de interação dos poderes Executivo e Legislativo, às formas como se orientam as ações dos atores políticos do Legislativo local e ao papel desempenhado pelo sistema eleitoral e partidário na constituição e atuação dos Legislativos Municipais.

O objetivo deste trabalho é analisar a relação entre o sistema partidário local e o Legislativo Municipal, assim como dimensionar a importância das organizações partidárias locais. Os poucos estudos que se debruçaram sobre o papel das Câmaras Municipais na arena eleitoral valeram-se em geral, do argumento da fragilidade dos partidos políticos e do papel das legendas no atendimento de projetos pessoais. Poucos enfocaram o papel das organizações partidárias nas eleições municipais e, menos ainda, o papel da arena eleitoral na constituição da relação Legislativo/Executivo como forma de garantir a governabilidade local e não apenas a garantia de benefícios localizados e individualistas.

Segundo Ames (2003) as instituições políticas criam incentivos para estimular os políticos a maximizarem seus ganhos pessoais e a se concentrarem em obter projetos de obras públicas para eleitores localizados. O legislativo municipal seria o exemplo mais extremado dessa situação, ao exagerar a orientação individualista e fisiológica desempenhada pelos vereadores, em detrimento do impacto dos partidos políticos na arena eleitoral local.

A patronagem exerceria um papel importante neste processo, pois o conjunto de recursos à disposição do Executivo local induziria os vereadores a aprovarem a agenda política do prefeito independentemente do partido e da forma como o sistema partidário está estruturado no município. As regras eleitorais que já produziriam efeitos negativos na representação do Congresso e das Assembléias Estaduais teriam seu efeito acentuado nos legislativos nos municípios.

Apesar de alguns autores que trabalham com a variável sistema eleitoral e sistema partidário apontarem para a importância das organizações partidárias locais para as eleições presidenciais (AMES, 1994) e para o legislativo federal (PEREIRA e RENNÓ, 2001) não existem análises sobre a relação entre o sistema partidário e as Câmaras Municipais e a decorrente conexão

eleitoral, pois o foco da análise destes autores está na esfera federal e de como as orientações localistas interferem no sistema partidário nacional.

Em direção contrária a essa análise, Figueiredo e Limongi (1999) e Amorin Neto e Santos (2001) questionam esse consenso, tomando como base os efeitos da centralização decisional e os poderes de legislar do presidente brasileiro e afirmam que o comportamento dos parlamentares no Congresso não aponta para a fraqueza ou fragmentação do nosso sistema partidário. Os partidos estariam aptos a resolverem problemas de ação coletiva especialmente aos líderes dos partidos e aqueles que desempenham papel chave no processo decisório (SANTOS, 2008).

A análise do processo legislativo utilizada por estes autores:

“[...] lança luz sobre a natureza da prática legislativa dos deputados, cuja tensão assenta entre a prática clientelista/paroquial ou nacional. Amorin Neto (2000), Santos (2002), acompanhados por Ricci (2003) assumem que os recursos de patronagem e as características próprias do processo legislativo dão certa margem a negociações permanentes no Congresso e que este processo de negociação é parte da explicação do funcionamento do legislativo brasileiro” (SANTOS, 2008: 9).

Caetano (2005) em um dos poucos estudos sobre a existência de incentivos à ação partidária no Legislativo Municipal, considera o respeito que, no momento da votação, os parlamentares têm à orientação dos líderes dos partidos aos quais estão filiados, o que os constroem a atuarem em bases partidárias.

Ao contrário do que mostram os estudos feitos para as esferas federal e estadual, indicando a recuperação da importância dos partidos, as pesquisas realizadas na esfera local apontam para o desprestígio da função de coordenação exercida pelos partidos, ao mesmo tempo em que se ressalta a atuação do prefeito como o maior detentor do processo legislativo, ao tomar a iniciativa de projetos de lei, sendo o responsável por individualizar a negociação política e desconsiderar totalmente o papel da organização partidária.

A aplicação dos modelos teóricos sobre o legislativo nas análises sobre o legislativo municipal esbarra no problema de escala. De acordo com a legislação eleitoral, o número de vereadores é proporcional ao número de habitantes do município. O Brasil tem hoje 5.563 municípios dos

quais 1.363 foram criados a partir de 1989, graças às regras flexíveis estabelecidas pelo artigo 18, § 4º, da Constituição de 1988 definidas para preservar “a continuidade e unidade histórico-cultural do ambiente urbano, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual e mediante consulta prévia às populações diretamente envolvidas”. O resultado visível do aumento do número de municípios na última década é o fato de 90% de eles terem menos de 50 mil habitantes e 80% de suas despesas ser cobertas por transferências institucionais.

Em 1996, a Emenda Constitucional 15, suspendeu a prerrogativa dos Estados de criar municípios. Cinquenta e sete cidades criadas entre 1996 e 2007 dependem de aprovação para deixarem de ser virtuais. Em novembro de 2008 vence o prazo dado para o Supremo Tribunal Federal (STF) para regulamentar esta emenda. Em 24 assembleias legislativas tramitam propostas para a criação de 806 municípios. Se todas forem aceitas o Brasil passará a ter 6.368 prefeitos e um número adicional de 7,2 mil vereadores.

Diante deste impasse foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que devolve aos Estados a competência para criar municípios. A proposta estabelece um mínimo de habitantes para os novos municípios: 5 mil nas Regiões Norte e Centro-Oeste, 7 mil no Nordeste e 10 mil no Sul e Sudeste. Paralelamente a Câmara dos Deputados aprovou no primeiro semestre, em primeiro turno, por ampla maioria, emenda constitucional que autoriza o aumento de 7.554 vereadores, em todo o Brasil. A justificativa para a apresentação do Projeto de Emenda Constitucional foi a correção da determinação da Constituição de 1988 que deu à Lei Orgânica de cada município a prerrogativa de definir o número de vereadores, proporcional à população; dentro de três faixas de limites mínimos e máximos, propiciando às Câmaras Municipais fixarem o número máximo de leis sem levar em conta o princípio da proporcionalidade da população.

Em 2004, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou que o princípio da proporcionalidade era imperativo e adotou a fórmula de um vereador para cada grupo de 47.619 habitantes, reduzindo 8.528 vagas, na regulamentação das eleições municipais daquele ano.

A emenda Constitucional aprovada em primeira instância fixa o número mínimo de 9 cadeiras para municípios com até 15 mil habitantes e o máximo de 55 para município com mais de 8.000 milhões de habitantes, permitindo o aumento de até 9.000 vereadores em todo o país se o teto máximo estabelecido nas escalas de cadeiras/número de habitantes for aplicado. O projeto

aprovado pela Câmara vai além do aumento de vagas nas edilidades, reduz o limite de repasses das prefeituras para as Câmaras Municipais de 5% a 8% da receita do município para 2% a 4,75%, sendo que a variação é determinada pela receita e não pela população.

A dimensão numérica da representação das Câmaras Municipais no Brasil interfere no escopo de uma análise mais ampla. Grande parte dos estudos escolhe como objeto as capitais dos estados. Outros focam a análise nos municípios com mais de 200 mil habitantes. Tanto em um caso quanto no outro, trabalha-se com um universo de vereadores maior (entre 19 e 21) por município e com a possibilidade de 2º turno de acordo com as regras eleitorais. Existem estudos que trabalham com municípios entre 50 e 100 mil habitantes, ou ainda, estudos de caso que muitas vezes são difíceis de serem generalizados. A magnitude eleitoral regional também deve ser computada. Os estados do Norte e do Centro-Oeste são aqueles com o menor número de municípios e, conseqüentemente, com o menor número de vereadores. A Tabela 1 mostra a dimensão desta diferença com base no tamanho do eleitorado.

Tabela 1 – Distribuição dos votos para vereador, por região – Brasil (1996, 2000 e 2004)

<b>Região</b>	<b>1996</b>	<b>%</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>
<b>Norte</b>	3.881.584	5,46	5.512.649	6,37	6.153.128	6,98
<b>Nordeste</b>	17.836.749	25,13	22.737.176	26,32	24.265.682	27,53
<b>Sudeste</b>	32.196.381	45,37	38.885.744	44,99	38.058.194	43,18
<b>Sul</b>	12.670.980	17,85	13.948.644	16,15	14.435.036	18,26
<b>Centro-Oeste</b>	4.392.527	6,18	5.329.433	6,17	5.209.640	5,91
<b>Total</b>	70.978.221	100,00	86.413.643	100,00	88.121.680	100,00

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Um projeto que dê conta da magnitude do número de vereadores que o Brasil possui, das especificidades do sistema partidário, das características deste universo e das dificuldades na construção de uma análise temporal exige a formação de uma rede de pesquisadores envolvidos com o tema.

### **Nota sobre a metodologia**

Para esta análise foi realizada uma revisão bibliográfica que procurou dar conta das inúmeras discussões sobre o tema e que permitiu construir um marco interpretativo para os dados empíricos levantados.

A análise da arena eleitoral foi realizada através dos dados disponibilizados pelo TSE para as eleições dos legislativos municipais, no período de 1996, 2000, 2004.

A utilização dos indicadores demográficos municipais, do IBGE, possibilitou um melhor entendimento das diferenças populacionais dos municípios.

### **Organização Partidária**

Analisar a relação executivo/legislativo na perspectiva da arena eleitoral pode implicar no entendimento das regras eleitorais e suas prováveis consequências para o comportamento individualista dos vereadores, quase sempre interessados na distribuição de benefícios localizados em busca de votos.

Nesta perspectiva a patronagem e o clientelismo caracterizariam o legislativo local, transformando-o em instituições homologadoras das decisões dos prefeitos, nas quais as transferências de recursos individualizados garantem a reeleição dos vereadores e a permanência de um círculo vicioso da política local, regido pelo mandonismo, pelo clientelismo e pelo paternalismo e pela hipertrofia do poder executivo, com relações de dependência político partidária dos governos locais para com os governos estaduais (SOUZA, 2004). O legislativo estaria caracterizado como um mercado de votos.

Ao se dar atenção às estas variáveis o papel dos partidos e das características dos sistemas partidários locais é pouco enfatizada. A alta fragmentação partidária decorrente das regras eleitorais, a natureza federativa do sistema político, a influência do governador e de seu partido na organização partidária local apontam para o desprestígio da função de coordenação exercida pelos partidos, ao mesmo tempo em que ressalta a atuação do prefeito como o maior detentor de poder no processo legislativo, responsável por individualizar a negociação política e desconsiderar totalmente o papel da organização partidária, independentemente do tamanho do município.

O número de partidos com representação local de acordo com a Tabela 2 indica a fragmentação partidária no Brasil, e os efeitos marcantes no processo eleitoral municipal.

Tabela 2 – Vereadores Eleitos, por partido – Brasil (1996, 2000 e 2004)

Partidos	1996	%	2000	%	2004	%
PPB	6.238	13,14	6.805	12,27	0	0,00
PDT	3.311	6,97	3.332	6,01	3.252	6,28
PT	1.546	3,26	2.234	4,03	3.679	7,10
PTB	3.029	6,38	4.450	8,02	4.176	8,06
PMDB	11.389	23,99	10.647	19,19	7.399	14,28
PSTU	0	0,00	2	0,00	902	1,74
PSL	260	0,55	429	0,77	506	0,98
PST	148	0,31	359	0,65	0	0,00
PTN	25	0,05	80	0,14	0	0,00
PSC	561	1,18	646	1,16	724	1,40
PCB	0	0,00	2	0,00	60	0,12
PL	2.350	4,95	2.490	4,49	3.806	7,34
PPS	384	0,81	2.292	4,13	2.745	5,30
PFL	8.164	17,19	9.050	16,31	6.076	11,73
PAN	2	0,00	29	0,05	84	0,16
PSDC	55	0,12	212	0,38	826	1,59
PRTB	21	0,04	198	0,36	228	0,44
PCO	0	0,00	0	0,00	12	0,02
PGT	3	0,01	28	0,05	0	0,00
PSN/PHS	7	0,01	110	0,20	346	0,67
PMN	332	0,70	318	0,57	519	1,00
PRN	51	0,11	56	0,10	0	0,00
PSB	956	2,01	1.553	2,80	1.805	3,48
PSD	1.173	2,47	1.472	2,65	0	0,00
PV	164	0,35	310	0,56	782	1,51
PRP	340	0,72	391	0,70	596	1,15
PSDB	6.754	14,22	7.690	13,86	6.566	12,67
PRONA	33	0,07	26	0,05	131	0,25
PC do B	86	0,18	138	0,25	273	0,53
PT do B	100	0,21	134	0,24	317	0,61
PP	0	0,00	0	0,00	5.457	10,53
PTC	0	0,00	0	0,00	310	0,60
<b>Total</b>	<b>47.482</b>	<b>100,00</b>	<b>55.483</b>	<b>100,00</b>	<b>51.819</b>	<b>100,00</b>

\* Nas eleições de 2000, houve 17% de aumento nas cadeiras e, em 2004, o número de vereadores foi reduzido pelo TSE.

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Os dados da Tabela 2 mostram que o PMDB tem sido o partido que mais elege vereadores no país, apesar de ter havido uma queda na eleição de 2004, refletindo uma significativa capilaridade e a importância da organização partidária. As outras forças partidárias bem representadas são o



PFL, o PSDB e o PPB (PP), partidos que também sofreram perdas significativas de participação na eleição de 2004. Ao mesmo tempo, tiveram aumento as bancadas de vereadores eleitos pelo PT, PL, PPS e PSB. A novidade é o crescimento de bancada de vereadores do PV, que passou de 0,56% em 2000, para 1,51%, em 2004.

Quando se atenta para as diferenças regionais na votação dos partidos, o argumento explicativo remete às dinâmicas estaduais das legendas que interferem no alinhamento entre os partidos políticos nas disputas municipais (DANTAS, 2008).

Analisando-se as eleições para vereador no período 1996, 2000 e 2004, o PMDB foi o partido com o maior número de vereadores eleitos nas regiões Norte, Sudeste, Sul e Centro-Oeste nas eleições 1996/2000. Nas eleições de 2004, perde representação significativa no Norte e no Sudeste; apesar de crescer na região Centro-Oeste não consegue ultrapassar o PSDB. Na região Nordeste, o PFL reúne uma bancada maior do que a do PMDB. Nas outras regiões, os bons resultados eleitorais obtidos pelo PFL apontam para uma capilaridade a ser considerada.

O PSDB foi o segundo partido nas eleições 1996/2000, com maior votação para o legislativo municipal nos estados das regiões Norte, Nordeste e Sudeste, perdendo para o PFL nas regiões Sul e Centro-Oeste. Nas eleições de 2004, o PSDB foi o partido que mais elegeu vereadores no Norte, no Sudeste e no Centro-Oeste.

O PPB (PP) se sobressai nas regiões Norte e Sul em 1996 e em 2000, em Centro-Oeste em 2004. O PTB teve um desempenho mais homogêneo em todas as regiões, conseguindo aumentar significativamente sua votação na região Centro-Oeste, na eleição de 2004.

Para o PT, os desempenhos mais baixos foram localizados nas regiões Nordeste e Centro-Oeste nas eleições de 1996 e 2000; em 2004, o desempenho foi mais equilibrado em todas as regiões.

Para o PT, os desempenhos mais baixos foram localizados nas regiões Nordeste e Centro-Oeste nas eleições de 1996 e 2000; em 2004, o desempenho foi mais equilibrado em todas as regiões.

O PFL, o PPS e o PSB mostraram um aumento tendencial do número de vereadores nas eleições de 1996 e 2000. Em 2004, o PFL só cresceu na região Centro-Oeste.

Focalizando as regiões, em 2004 a região Nordeste manteve a tendência de votação das outras eleições, e o Sul foi a região que mais diferenças apresentou. Nele, o PSTU (8,12%) e o PSDC (4,12%) conseguiram ultrapassar a votação do PPS e PSB. Apesar da queda significativa de votos

do PMDB e do PP, continuaram sendo os partidos mais votados. O PDT encontrou sua maior expressão nesta região.

Apesar da heterogeneidade e das oscilações regionais nas conquistas eleitorais os dados consolidados apontam que dez são os partidos mais votados no Brasil, segundo a Tabela 3.

Tabela 3 – Vereadores eleitos e partidos mais votados, por região – Brasil (1996, 2000 e 2004)

Região	Norte %			Nordeste %			Sudeste %			Sul %			Centro-Oeste %		
Partidos	1996	2000	2004	1996	2000	2004	1996	2000	2004	1996	2000	2004	1996	2000	2004
PDT	4,56	4,04	4,97	5,04	4,39	4,53	4,43	4,90	5,92	15,70	9,54	10,60	0,50	0,70	4,53
PFL	19,99	10,73	11,32	22,00	19,24	16,51	19,47	13,92	11,89	12,30	12,86	4,88	6,61	8,30	10,57
PL	2,98	5,58	9,60	5,97	5,19	7,71	5,21	4,70	8,86	1,33	0,94	2,20	4,47	2,70	11,25
PMDB	19,62	25,05	11,78	18,49	17,12	12,89	15,98	17,72	13,49	30,13	25,76	18,45	19,24	11,38	14,33
PPB (PP)	17,04	14,20	8,53	8,48	8,98	8,50	9,72	7,65	7,68	22,62	23,20	19,40	8,01	5,96	10,39
PPS	0,92	2,69	5,40	1,91	5,07	5,32	0,78	5,34	5,69	0,08	1,52	3,26	0,03	2,52	8,89
PSB	2,72	2,05	3,92	4,42	3,93	4,80	1,96	4,07	3,36	0,45	1,52		0,11	0,20	2,29
PSDB	14,64	12,67	13,07	15,26	15,02	11,58	21,58	15,45	15,57	6,30	9,69	8,84	5,95	8,05	15,59
PT	3,45	4,16	9,77	1,68	1,94	4,33	3,15	4,89	7,69	5,04	5,95	8,97	1,19	1,13	8,24
PTB	6,94	7,29	9,15	6,08	6,97	7,33	7,87	9,28	10,01	4,80	5,42	6,17	1,32	1,90	7,44
<b>Total de Vereadores</b>	<b>4.455</b>	<b>4.862</b>	<b>4.186</b>	<b>14.687</b>	<b>17.823</b>	<b>16.539</b>	<b>15.518</b>	<b>18.678</b>	<b>15.842</b>	<b>11.112</b>	<b>12.135</b>	<b>10.967</b>	<b>1.710</b>	<b>1.986</b>	<b>4.285</b>

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral

A fragmentação partidária incentivada pelo sistema eleitoral (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986; KINZO, 1993; MAINWANING, 2001) explicaria a fragilidade dos atores partidários influenciando os padrões de votação dos deputados federais e estaduais, sendo o legislativo visto como mercado de votos cujas instituições garantem os ganhos de troca, tendo como moeda corrente os benefícios localizados.

No legislativo municipal estes atributos são exacerbados, com os vereadores adotando um comportamento individualista em troca da distribuição de benefícios, transformando a relação executivo-legislativo municipal num mero balcão de negócios, onde os partidos são desvalorizados.

Mesmo adotando-se a perspectiva de análise da arena executivo-legislativo, para o legislativo municipal, pelo quase consenso de que os partidos não têm nenhum papel no processo de centralização decisório e nem o executivo, especialmente os dos pequenos municípios, possuem poderes presidenciais, fica difícil operacionalizar este tipo de análise na esfera local.

Novamente o desconhecimento sobre os sistemas partidários locais impede uma análise mais adequada sobre a relação executivo/legislativo local. Trabalhos como os de Carneiro e Almeida (2005), sobre migrações partidárias locais, Noll e Leal (2008), sobre carreiras políticas de vereadores, Braga e Borges (2008), sobre organização partidária local e processo de filiação, Machado e Miguel (2008) e Dantas (2008), sobre coligações partidárias locais, apontam alguns caminhos para a análise da relação Executivo-Legislativo local. Poucos estudos analisam a estrutura organizativa dos legislativos municipais especialmente os regimentos internos das Câmaras Municipais, ou ainda, a construção de carreiras ao legislativo municipal.

### **Coligações Eleitorais Municipais**

A premissa da fragmentação partidária no Brasil encontra respaldo na observação da prática de coligações eleitorais. A análise deste fenômeno nas eleições proporcionais mereceu a atenção de vários autores: Soares (1973), Souza (1990), Lima Jr. (1983) e Lavareda (1991), especialmente para os cenários federal e estadual.

Pouca atenção se deu às coligações eleitorais na esfera municipal. Nas poucas vezes em que são mencionadas, consideram-se como estratégias pessoais dos candidatos a vereadores, sem nenhum

copartidário. Segundo Lavareda (1991: 20), a eleição proporcional é apenas uma das faces do jogo político. “Os partidos são bem-vindos nas alianças e coligações proporcionais, desde que, em contrapartida, colaborem na sustentação dos candidatos majoritários, lançados pelos grandes partidos. Esse apoio se traduz em recursos humanos e econômicos para a campanha eleitoral, e em aumento do tempo de propaganda eleitoral gratuita nos meios de comunicação”. Isso assegura aos municípios mais governabilidade, uma vez que garante ao prefeito eleito maioria na Câmara Municipal. A suposta racionalidade percebida nas coligações eleitorais constitui um aspecto do comportamento partidário, que visa a maximizar o apoio eleitoral.

A hipótese de Lima Jr. (1983) é de que a disposição aliancista é controlada pelo contexto da competição política em cada cenário estadual. Segundo ele, isto teria reflexo nas eleições para o Executivo-Legislativo municipal, construindo-se uma cadeia de interesses e apoios partidários, da qual as eleições para a Câmara Municipal constituiriam um elo importante.

A análise da estrutura partidária de municípios de três estados brasileiros: Alagoas, Santa Catarina e São Paulo (KERBAUY, 2008) apontam para as diferenças regionais entre eles. Nos municípios de Alagoas, além de a representação partidária ser mais pulverizada, os partidos médios dividem o legislativo com os grandes partidos: PTB, PSB (partido do governador), PDT, PSDB e PMDB. O PT tem pouca expressão nas Câmaras Municipais de Alagoas.

Em Santa Catarina a representação partidária é mais concentrada, e os partidos de maior expressão são PMDB (partido do governador), PFL, PPB/PP e PSDB. Os pequenos partidos ocupam pouco espaço na arena eleitoral.

São Paulo é o Estado onde se verifica a maior pulverização partidária. Apesar disto, os grandes partidos têm uma representação significativa: PSDB (partido do governador) tem a maior representação, seguido pelo PT, PFL, PMDB e PPB/PP.

A competição entre PSDB e PT é nítida em São Paulo, como se pode observar pela análise da base partidária dos vereadores neste estado – um fato que não se repete nos outros estados estudados.

A representação partidária nos legislativos locais, nos estados analisados mantém relação estreita com a representação partidária dos executivos locais e estaduais, apontando para a importância e a influência dos partidos aos quais se filiam os executivos locais e estaduais nas eleições para as Câmaras Municipais. O caso de Alagoas é emblemático, pois o PSB, partido do governador,

apesar de não ter uma grande expressão nacional, consegue eleger um número significativo de vereadores.

## **Conclusão**

De maneira geral e nos três estados, os grandes partidos (PMDB, PSDB, PT e PFL) tem maiorias expressivas nas Câmaras Municipais, seguidos pelo PPB/PP, PTB e PDT. Isto nos permite supor que há uma coordenação partidária nesta esfera, fato que aponta para a existência de uma competição efetiva.

O que se pode observar também é que os prefeitos são, em sua maioria, filiados a partidos nacionalmente relevantes. São eles os que mais se beneficiam das coligações para o Executivo local, o que aponta para um complexo jogo de coordenação eleitoral, que passa pa mesmo tempo pelas competições municipal, estadual e federal. Esse jogo fortalece e nacionaliza os grandes partidos a partir da capilaridade municipal, contribuindo para garantir vantagens competitivas, nas disputas majoritárias, para um número reduzido de legendas (BRAGA, 2006: 244).

Qual a lógica das coligações para o Executivo local? Uma explicação poderia ser que, nas eleições majoritárias, os partidos menores oferecem aos seus parceiros: votos, apoio logístico, apoio organizacional e mais tempo no horário eleitoral gratuito.

Como se pode observar pelos dados da Tabela 4, a seguir, um número reduzido de legendas pode garantir vantagens competitivas nas eleições majoritárias, mas não é suficiente para garantir a maioria da representação nas eleições proporcionais.

Tabela 4 – Tamanho dos Partidos e Candidatos a Vereador eleitos pela coligação do Prefeito – Alagoas, Santa Catarina, São Paulo - 2004

<b>Partidos</b>	<b>Estado</b>	<b>Alagoas</b>	<b>Santa Catarina</b>	<b>São Paulo</b>
Grande		3 8,82% PMDB, PSDB	14 15,38% PMDB, PT, PSDB	27 13,63% PSDB, PMDB, PFL
Médios		10 29,41% PTB, PL, PPS, PDT, PSB	17 18,68% PTB, PL, PPS, PDT, PP	49 24,74% PPS, PSB, PTB, PDT, PP, PL
Pequenos		11 32,35% PTC, PMN, PC do B, PRTB, PRP	3 3,29% PMN, PRP, PC do B	20 10,10% PSDC, PMN, PRONA, PTC, PC do B, PRP, PSC, PSL, PSDC, PT do B
Vereadores eleitos pelo Partido do Prefeito		10 29,41% PSB, PMDB, PDT, PTB, PSDB	57 62,63% PMDB, PP, PFL, PT, PSDB	102 51,51% PFL, PPS, PT, PL, PDT, PSDB, PMDB, PP, PTB
<b>Total</b>		<b>34 32%</b>	<b>91 44,82%</b>	<b>198 36,66%</b>
<b>Total de vereadores eleitos</b>		<b>106</b>	<b>203</b>	<b>540</b>

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

Em Alagoas, onde a competição partidária é maior e os pequenos partidos conseguem um número maior de cadeiras – ultrapassando os partidos maiores e os partidos do prefeito eleito –, os prefeitos de apenas 4 municípios (Penedo, São Luís do Quitute, Batalha e São Miguel dos Campos) não conseguiram eleger nenhum vereador. Em Santa Catarina, todos os prefeitos elegeram candidatos. Em São Paulo, apenas os prefeitos de dois municípios (Fernandópolis e Franca) não conseguiram eleger seus candidatos. Coincidentemente, é em Santa Catarina que a coligação do prefeito elege o maior número de vereadores.

Em Alagoas, os pequenos partidos foram beneficiados nas eleições proporcionais. Em Santa Catarina e em São Paulo, foram os médios partidos que obtiveram maior representação.

Os grandes partidos também não obtiveram vantagens eleitorais ao entrarem na coligação do prefeito, apesar da possibilidade de as coligações registrarem um número maior de candidatos.

Os dados obtidos mostram, que o partido do prefeito obtém a maior vantagem conseguindo eleger um número expressivo de vereadores (guardadas as exceções e levando-se em conta o tamanho do distrito eleitoral), numa estratégia montada visando a redução do risco de perder a eleição e a garantia de maioria na Câmara Municipal.

Partindo-se da premissa de que as coligações eleitorais são elementos importantes na estruturação do comportamento do legislativo municipal a questão a ser investigada é de como coligações

eleitorais se transformam em coalizões governativas, num universo tão permeável aos interesses individualistas e pouco cooperativos de acordo com a literatura sobre o tema e onde a relação situação/oposição perpassa as identidades partidárias.

Mesmo considerando-se que a coalizão mínima vencedora, no jogo eleitoral, não é a mesma necessária para vencer no jogo governativo, as estratégias e as negociações da relação Executivo/Legislativo municipal vão sendo construídas no jogo eleitoral onde eleições majoritárias e proporcionais coincidem e onde o sistema partidário local exerce um papel importante na coordenação política.

O entendimento mais adequado de como funciona o sistema partidário local e o papel que exerce na relação Executivo/Legislativo contribuiria para uma melhor explicação de como as preferências políticas se distribuem entre os representantes locais e quais as consequências para a democratização do governo local.

## **Bibliografia**

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. C. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 3-143, 1996.

ALMEIDA, M. H. T.; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, v. 9, n. 1, p. 21-42, 2003.

AMES, B.. A organização partidária local nas eleições presidências de 1989. *Dados*, v. 37, n. 1, p. 5-42, 1994.

AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMORIN NETO, O.; SANTOS, F. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados*, v. 44, n. 2, p. 201-321, 2001.

ANASTACIA, F.; INÁCIO, M. Notas sobre coalizões políticas e democracia: diz-me com quem andas. *Seminário Internacional Estudos sobre o Legislativo*, UnB, Câmara dos Deputados. Brasília, setembro de 2007.

ANDRADE, R. de C. (Org) *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: Edusp, 1998.

AVELINO FILHO, G. Cliente e política no Brasil, revisitando velhos problemas. *Novos Estudos*, n.38, p. 225-240, mar. 1994.



ÁVILA FILHO, P. *et al.* Legislativo municipal e intermediação de interesses: notas de pesquisa. 4º Encontro da ABCP, 2004. CD-Rom.

BOSCHI, R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, v. 42, n. 4, p. 569-808, 1999.

BRAGA, M. do S. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e consequências das coligações partidárias no Brasil. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (Org) *Reforma política*. Lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRAGA, M. do S.; BORGES, T. D. P. Organização e poder nos partidos políticos brasileiros. 6º Encontro da ABCP, 29.07.2008 a 01.08.2008. Campinas, SP.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 14. ed. Rio de Janeiro: DP & A Editora, 2003 (Atualizada pelo EC 40).

CAETANO, B. Executivo e Legislativo na esfera local. *Novos Estudos Cebrap*, n. 71, p. 101-125, mar. 2005.

CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M. H. Tavares. *Eleições para Câmaras Municipais, migrações partidárias e formação de governos: a constituição dos sistemas partidários locais no Brasil*. Texto apresentado no XXIX Encontro Anual da ANPOCS, GT Estudos Legislativos, Caxambu, 2005.

CORADINI, O. L. *Em nome de quem?* Recursos Sociais no recrutamento de elites políticas. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org). *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: Edusp, 1998.

DANTAS, H. Coligações nas eleições municipais de 2000 e 2004: a força do partido dos governadores. In: 6º Encontro da ABCP, 29.07.2008 a 01.08.2008. Campinas, São Paulo

DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Wiley, 1957.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIORINA, M. *Congress Keytone of the Washington establishment*. New Haven, Yale, University Press, 1989.

NETO, J. O Legislativo e o poder local. In: BENEVIDES, M. V. *et al* (Org). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

KERBAUY, M. T. M. *A morte dos coronéis: política interiorana e poder local*. Araraquara: Laboratório Editorial/Unesp, 2000.

KERBAUY, M. T. M. As Câmaras Municipais Brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *Opinião Pública*, v. 2, p. 337-365, 2005.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. *Estudos de Sociologia*, v. 6, n. 10, p. 51-62, 2001.

KERBAUY, M. T. M. Legislativo Municipal, Partidos e Negociações Políticas. In: *6º Encontro da ABCP*, 29.07.2008 a 01.08.2008. Campinas, São Paulo

KINZO, M. D. *Radiografia do sistema partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauers, 1993.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LAVAREDA, A. *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LIMA JUNIOR, O. B. de. *Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964)*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

MACHADO, C. A. M.; MIGUEL, L. F. Coerência, coesão e consistência: uma proposta de tipologia para coligações municipais. In: *6º Encontro da ABCP*, 29.07.2008 a 01.08.2008. Campinas, SP.

MAINWARING, S. P. *Sistemas partidários em novas democracias. O caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Mercado Aberto, 2001.

MARENCO DOS SANTOS, A. dos. Nas fronteiras do campo político: raposas e *outsiders* no Congresso Nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 33, p. 87-101, 1997.

MELLO, M. A. Municipalismo, *nation-building* e a modernização do estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.23, p. 8-100, 1993.

MELO, M. A. Instituições orçamentárias municipais e o processo legislativo em Recife – 1988-2000. In: LUBAMBO, C.; *et al* (Org) *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

MENEGUELO, R. *Partidos e governo no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MESSEMBERG, D. *A elite parlamentar do pós-constituente: atores e práticas*. São Paulo: Brasiliense, 2002.

NICOLAU, J. M. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

NOLL, M. I.; LEAL, C. S. A política local na construção da carreira política: o caso dos vereadores (São Paulo, Fortaleza e Porto Alegre). In: *6º Encontro da ABCP*, 29.07.2008 a 01.08.2008. Campinas, SP.

NUNES, E. *A gramática política no Brasil*. Clientelismo e insulamento democrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 44, n. 2, p. 323-362, 2001.

PRALON, E. M.; FERREIRA, G. N. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. In: ANDRADE, R. de C. (Org) *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: Edusp, 1998.

RODRIGUES, L. M. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp, 2002.

SAMUELS, D. Financiamento de campanha e eleições no Brasil. In: BENEVIDES, M. V. *et al* (Org) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 364-291.

SANTOS, F. (Org) *O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SANTOS, F. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil – 1946-99. In: BOSCHI, Renato; DINIZ, E.; SANTOS, F. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SANTOS, F. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil 1959-1963. *Dados*, v. 38, n. 3, p. 459-496, 1995.

SANTOS, M. L. Teoria e método nos estudos sobre o legislativo no Brasil: uma revisão da literatura no período 1995-2005. In: *6º Encontro da ABCP*, 29.07.2008 a 01.08.2008. Campinas, SP.

SETZLER, M. *Democratizing urban Brazil: institucional legacies and determinants of accountability in local elections and legislatures*. Paper presented at the Lasa, Miami, 2000.

SOARES, G. A. D. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Difel, 1973.

SOUZA, M. do C. Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.

SOUZA, R. B. Clientelismo e voto na Califórnia fluminense. *28º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, 2004. CD Rom.

TEIXEIRA, M. A. C. *Clientelismo e voto na cidade de São Paulo 1993/1999*: uma análise das relações Executivo Legislativo e seus impactos no sistema políticos local. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica: São Paulo, 2000.

Artigo recebido em 18 /08/2008. Aprovado em 23/10/2008.



## **Captação de recursos não reembolsáveis: dificuldades e limitações das entidades assistenciais de Criciúma-SC**

Eliane Mandelli Frank<sup>1</sup>

Mauricio C. Serafim<sup>2</sup>

**RESUMO:** O objetivo do artigo é diagnosticar e analisar as principais dificuldades, os entraves e impedimentos na captação de recursos não reembolsáveis pelas entidades assistenciais do município de Criciúma-SC. Além da discussão teórica, foram levantadas as dificuldades enfrentadas pelas instituições sociais, os principais serviços prestados, e os principais impedimentos na captação de recursos não reembolsáveis. A abordagem de pesquisa utilizada foi a qualitativa, por meio de questionário e entrevistas a 29 entidades, de um universo de 58. Os resultados da pesquisa de campo mostram que as principais dificuldades em relação à captação de recursos é a falta de uma equipe técnica para elaboração dos projetos e a não utilização de ferramentas básicas de gestão, como os de *marketing*. O artigo é finalizado com algumas sugestões para as entidades.

**PALAVRAS-CHAVE:** Captação de recursos não reembolsáveis, instituições assistenciais, projeto social, combate à pobreza, sociedade civil.

**ABSTRACT:** *This article aims to diagnose and analyze the main difficulties, obstacles and impediments in the fund raising for assistance entities of the municipal district of Criciúma-SC, Brazil. Besides the theoretical discussion, it is discussed about the difficulties faced by social institutions, the main services provided, and the main impediments in the fundraising. The approach used was qualitative research, through questionnaires and interviews to 29 entities in a universe of 58. The results of the field show that the main difficulties in relation to the fund raising is the lack of a technical team for development projects and non-use of basic tools of management such as marketing. The article is concluded with some suggestions for the entities.*

**KEYWORDS:** *Fund raising, assistencial entities, social project, action against poverty, civil society.*

---

<sup>1</sup> Economista, mestre em Ciências Ambientais pela Universidade do Extremo Sul Catarinense e professora substituta (ACT) do Centro de Educação Profissional de Criciúma. Avenida Universitária, 345, Criciúma – SC, 88806-000. E-mail: elianemandelli@engeplus.com.br.

<sup>2</sup> Professor do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina. Rua Manoel Severino de Oliveira, 101, Bairro Lagoa da Conceição, Florianópolis – SC, 88062-120. E-mail: serafim.esag@gmail.com.

## **Introdução**

A pobreza constitui hoje um dos principais desafios para a sociedade, principalmente para os países periféricos do capitalismo. Segundo os dados divulgados pelo Banco Mundial no Relatório das Nações Unidas (2003), a América Latina é a região mais desigual do mundo, sendo que durante os últimos 50 anos esse quadro não teve modificações significativas. O Banco Mundial destaca que a diferença de padrão entre ricos e pobres na região – no Brasil em especial – é um poderoso entrave a qualquer política de desenvolvimento sustentável.

Neste cenário, Santa Catarina, apesar de ser o Estado com o segundo melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a realidade da indigência e da pobreza não se diferencia tanto do restante do país, conforme revela os dados do diagnóstico da exclusão social em Santa Catarina: 12,4% dos catarinenses são indigentes e 32,7% são consideradas pobres. Na região de Criciúma, o diagnóstico revela que esse percentual está em torno de 7,8% de indigentes e 27,2% de pessoas empobrecidas, ou seja, em torno de 90,5 mil pessoas são consideradas empobrecidas (BORCHARDT, 2003).

A indigência e a pobreza são amenizadas com o atendimento emergencial das entidades assistenciais e com o trabalho voluntário da população criciunense. Para tanto, é necessário que essas organizações sem fins lucrativos possuam como uma das dimensões fundamentais a capacidade de auto-sustentação por meio da captação de recursos de modo que seus fins sejam alcançados. Além da disponibilidade dos recursos dos órgãos governamentais, existem recursos de origem privada destinados a financiar projetos sociais.

Percebe-se, no entanto, que apesar de existir recursos disponíveis, muitas entidades não os utilizam para o financiamento de seus projetos. Por exemplo, o Fundo Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criado em julho de 1997, é constituído por um percentual do lucro líquido do banco. Esse fundo tem como finalidade o apoio financeiro não-reembolsável a projetos de caráter social, voltados prioritariamente à população de baixa renda, nos segmentos de geração de emprego e renda, saúde, educação e desporto, serviços urbanos, justiça, alimentação, habitação, meio ambiente, cultura e desenvolvimento rural. Esses recursos são destinados a projetos de investimentos que se enquadram nos programas existentes, especialmente desenvolvidos para aquela finalidade. É também permitida a utilização dos

recursos de forma complementar a projetos de caráter social beneficiários de financiamento do BNDES.

Há várias entidades assistenciais em Criciúma que poderiam se beneficiar destes recursos, mas não o fazem ou não o conseguem. Vivem de doações feitas pela comunidade, enquanto poderiam captar tais recursos disponíveis nos órgãos governamentais e não governamentais para alcançar seus objetivos, viabilizando projetos assistenciais.

Por isso, o objetivo desse artigo é diagnosticar as principais dificuldades e os entraves responsáveis pela não captação de recursos não reembolsáveis por parte das instituições assistenciais no município de Criciúma, bem como compreender o porquê das instituições não requererem junto aos órgãos governamentais e não governamentais os recursos não reembolsáveis disponíveis, que possibilitem a implementação de projetos que visem à melhoria das condições de vida da população de baixa renda.

Na primeira seção é discutido o papel do terceiro setor e os recursos não reembolsáveis disponíveis. Na segunda seção é descrita a metodologia utilizada, sendo os resultados e discussões dos dados expostos na terceira seção. O artigo é finalizado com as considerações finais e sugestões de ações para amenizar as limitações levantadas pela pesquisa.

### **Referencial teórico – Terceiro Setor no combate a pobreza**

Segundo Lisboa (2003), a terminologia terceiro setor possui caráter despolitizado e deriva da literatura norte-americana, destacando-se também duas outras expressões: “organizações sem fins lucrativos” e “organizações voluntárias”. O terceiro setor é composto por: organizações formais e institucionalizadas; privadas e independentes do governo; que não distribuem lucros; que se autogerenciam, e que possuem um grau significativo de participação voluntária.

O primeiro setor é representado pelo Estado e o segundo setor pelo privado, sendo o terceiro setor a sociedade civil organizada. Afirmar Lisboa (2003) que a legitimação do terceiro setor não é dada pelas falhas do mercado ou pelas insuficiências do Estado, mas pelas transformações contemporâneas, as quais requerem uma relação social mais personalizada, humana e solidária.

As organizações não-governamentais (ONGs) são mediadoras entre situações sociais concretas, movimentos sociais e organizações de base, com os governos e as agências internacionais. São



organizações independentes que, por não terem fins lucrativos e distinguirem do Estado, pertencem tanto ao campo da sociedade civil, quanto ao terceiro setor. Dedicando-se particularmente a atividades de assessoria, capacitação e elaboração de projetos, onde buscam parcerias, atuando como elos de conexão entre o local e o global (SCHERER-WARREN, *apud* LISBOA, 2003: 212).

Segundo Armani (2000), um projeto social nasce de uma ideia, de um desejo ou interesse de realizar algo, que toma forma e se estrutura por meio de um esquema o qual é apenas um esboço provisório, já que sua implementação exige constante aprendizado e reformulação. “Basicamente, um projeto é uma ação social planejada, estruturada em objetivos, resultados e atividades baseados em uma quantidade limitada de recursos (humanos, materiais e financeiros) e de tempo” (ARMANI, 2000: 18). Os projetos não existem isoladamente, eles apenas fazem sentido na medida em que fazem parte de programas ou políticas mais amplas, tanto no setor público como no setor não governamental.

Afirma ainda o autor que a utilidade dos projetos é o fato de colocarem em práticas as políticas na forma de unidades de intervenção concretas. Os projetos sociais são a melhor solução para organizar ações sociais, pois “capturam” a realidade complexa em pequenas partes, tornando-as mais fáceis de planejar e de manejar. Em suas palavras,

*“Um projeto não é apenas aquele documento formal enviado aos potenciais financiadores como instrumento para captação de recursos. Muito mais do que isso, é uma das soluções técnicas mais difundidas para que as pessoas e as organizações possam contribuir como o enfrentamento de problemas sociais de uma forma organizada, ágil e prática” (ARMANI, 2000: 18).*

Apesar do grande apelo exercido pelos projetos enquanto instrumentos para implementação de políticas e programas de desenvolvimento social, o autor afirma que a sua adequação a processos sociais complexos são limitados. Mesmo assim, os projetos ainda são as formas mais adequadas para promover a viabilidade e o êxito de ações sociais transformadoras. O fato de que projetos sociais necessitam de apoio financeiro de terceiros a quem devem prestar contas, fazem com que sejam organizados de forma séria e responsável, pois as entidades necessitam desenvolver a

credibilidade junto à opinião pública. “Promover um projeto social é também assumir uma responsabilidade pública” (ARMANI, 2000, p. 21).

O Estado em seu dever de garantir as necessidades básicas de toda população, afirmado na Constituição, dispõe de recursos não reembolsáveis disponíveis em fundos nos ministérios, que poderão ser canalizados para projetos que visem à melhoria das condições de vida da população de baixa renda. Assim como no Estado, também há recursos nos órgãos não governamentais.

## **Recursos não reembolsáveis**

### *Origem governamental*

Existem alguns órgãos governamentais financiadores de recursos não reembolsáveis. O BNDES, por exemplo, instituiu o Fundo Social em 1997, que possui recursos que se destina ao apoio financeiro não reembolsáveis a projetos de caráter social, no âmbito dos programas operacionais aprovados pela Diretoria do Banco. Conforme o Balanço Social 2001 do BNDES, as fontes dos recursos do Fundo Social são compostas da contribuição do BNDES, correspondente a 10% de seu lucro líquido, limitada a 0,5% do patrimônio líquido e da rentabilidade auferida com a aplicação das disponibilidades do Fundo. A administração do Fundo é exercida pela Área de Desenvolvimento Social do banco sendo que os recursos são aplicados de forma a complementar as linhas de empréstimos destinadas ao financiamento de setores sociais básicos, como educação, saúde, geração de trabalho e renda.

De acordo com informações do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome (MESA), nos ministérios existe o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que foi criado de acordo com o Decreto n. 4.564 em 1º de janeiro de 2003 e é gerido pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome. O Fundo é formado por doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras. Os recursos do Fundo são destinados a ações que tenham como alvo as famílias com renda *per capita* inferior à linha de pobreza e indivíduos em igual situação de renda e as populações dos municípios e localidades urbanas ou rurais isoladas ou integradas de regiões metropolitanas, que apresentem condições de vida desfavoráveis.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação criado por intermédio da Lei n. 5.537 de 21 de novembro de 1968 e pelo Decreto-Lei n. 872 de 15 de novembro de 1969. O FNDE tem a finalidade de captar recursos financeiros e distribuir a vários programas e projetos de ensino e pesquisa, como também bolsa de estudos e merenda escolar. Um dos objetivos é garantir que todas as crianças e jovens, de 7 a 14 anos, e as pessoas com idade acima de 14 anos, que não tiveram acesso à escola em época apropriada, tenham acesso à educação. Os recursos são canalizados para Governos Estaduais, Distrito Federal, Prefeituras Municipais e para as ONGs.

O FNDE dispõe também de uma linha de financiamento para projetos e Programas voltados para a Educação Pré-Escolar, Educação de Jovens e Adultos, Educação Indígena, Educação Especial, Aceleração da Aprendizagem, Cultura Afro-Brasileira, Áreas Remanescentes de Quilombos e Paz nas Escolas.

O Programa Governamental do Desenvolvimento da Educação Especial tem por objetivo “ampliar e melhorar a oferta de atendimento aos portadores de necessidades educacionais especiais”. Os alunos com necessidades educacionais especiais podem apresentar limitação física, mental, auditiva, visual, múltipla ou alta habilidade, e requerem recursos pedagógicos, metodologias educacionais e equipamentos específicos. As políticas que vêm sendo adotadas abrangem itens como: capacitação de recursos humanos, concessão de equipamentos e materiais didático e pedagógico, e adaptação de escolas visando o fácil acesso aos portadores de deficiência.

A Fundação de Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (FUNCITEC), possui recursos que poderão ser captados para financiar atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Além dos recursos do Governo Federal, Estadual e Municipal, existem também recursos que poderão ser captados nos Consulados e Embaixadas de vários países, que também possuem recursos não reembolsáveis.

### ***Origem não governamental***

O Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) é uma associação que reúne organizações de origem privada que financiam ou executam projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público. São muitos os associados que financiam projetos com recursos não reembolsáveis. O

GIFE mantém também parcerias com 8 grupos que são o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidades Social, a FGV-SP, a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), o Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS), o Instituto Synergos, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Ação Empresarial pela Cidadania Pernambuco, cujos objetivos coincidem.

Dados do GIFE revelam que o universo dos associados destina mais de R\$ 700 milhões por ano, com iniciativas que buscam soluções para superar as desigualdades sociais e melhoria das condições de vida dos brasileiros, apoiando e implementando ações nas áreas de educação, saúde, cultura e meio ambiente. Também possui como objetivo estratégico influenciar as políticas públicas por meio de parcerias e do compartilhamento de ideias, ações e aprendizados com o Estado e outras organizações da sociedade civil.

De acordo com informações do GIFE foi realizada uma análise dos dados do relatório da Declaração de Informações Econômico-Fiscais das Pessoas Jurídicas 2000 (DIPJ) que dos R\$ 6,5 bilhões que poderiam ter sido doados pelas empresas para as organizações sociais, foram destinados apenas R\$ 225,66 milhões. Apenas 3,4% do potencial de doações para organizações do terceiro setor foram aproveitadas. A falta de conhecimento e a restrição dos incentivos fiscais são as principais causas da sua subutilização.

Além dos sócios do GIFE, existem outras organizações não associadas como, por exemplo, o Instituto Guga Kuerten (IGK) que aprova prioritariamente projetos e iniciativas em duas áreas: de educação e integração social de pessoas com necessidades especiais e de esporte como estratégia de desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. No município de Criciúma algumas entidades tiveram seus projetos aprovados pelo IGK: a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), o Instituto de Educação Especial Diomício Freitas e o Abrigo do Menor. O IGK possui um programa chamado de Fundo de Apoio a Projetos Sociais (FAPS) que busca apoiar financeira e tecnicamente projetos de organizações sociais de Santa Catarina que desenvolvam ações voltadas para a integração das pessoas com necessidades especiais e/ou que utilizem o esporte como estratégia de desenvolvimento integral de crianças a adolescentes.

Ainda podem ser citado a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA), que também possui recursos para projetos sociais. Por sua iniciativa foi criada a Bolsa de Valores Sociais, com o objetivo de promover o encontro entre organizações sociais que necessitam de recursos e

investidores que estão dispostos a apoiar seus programas e projetos. A BOVESPA ao lançar este projeto inédito no mundo inova as formas de captação de recursos como também cria dois conceitos: “investidor social” e “lucro social”. Segundo informações da BOVESPA, nesse ambiente a empresa se fortalece e em contrapartida, desenvolve o investimento com lucros e dividendos, e como consequência as entidades sociais se fortalecem e desenvolve o investimento na forma de uma sociedade mais justa.

### **Procedimentos metodológicos**

Esta pesquisa trata-se de uma pesquisa descritiva a qual, segundo Gil (2002), possui como objetivo a descrição das características de determinada população. Sua característica está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática.

A relação das instituições é o resultado da junção das duas listas repassadas pelo Comitê Fome Zero e Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social e Habitação da prefeitura de Criciúma. Houve alguma sobreposição de informações, mas as duas listas foram imprescindíveis para uma lista mais completa. Das 58 entidades que constavam na relação, 29 foram entrevistadas (50% do total), representado por vários segmentos. O instrumento utilizado para coleta dos dados foi o questionário – com 14 perguntas divididas em duas partes – aplicado por meio de entrevistas.

Entrou-se em contato com as instituições por telefone, explicando o objetivo da pesquisa. Todas as instituições contatadas se prontificaram a cederem uma entrevista, agendando-as. Todas fizeram questão de serem entrevistadas. Das 29 entrevistas agendadas, apenas duas não foram feitas pessoalmente. Foi deixado o questionário no local e respondido posteriormente pelo responsável sendo que o mesmo entrou em contato para ir apanhá-lo. Todas as 27 entrevistas realizadas foram gravadas e posteriormente transcritas para a análise. O perfil dos entrevistados foi o seguinte: sete foram realizadas com o diretor da instituição, sete com o presidente, dois com o secretário, 10 com os coordenadores, uma com o assessor de planejamento, uma com a orientadora pedagógica e uma com a assistente social.

## Resultados e discussão

### Perfil das Entidades

Observou-se que 29% dos entrevistados responderam que trabalham com assistência social às famílias, 18% com crianças e adolescentes, 9% com mulheres, 7% com idosos, 4% com portadores de necessidades especiais, 2% representa o hospital, assim como também o asilo. Os 29% das respostas colocadas como outros atuam com: tratamento de dependentes químicos, cegos, assistência social aos mendigos, meio ambiente, universidade, e portadores de deficiência física.

Podem-se dividir as áreas de atuação das entidades entrevistadas em grupos, tais como: a) portadores de necessidades especiais; b) hospital; c) asilo de idosos; d) assistência social emergencial; e) universidade; f) tratamento de dependentes químicos; g) associações de deficientes físicos e de deficientes visuais; h) abrigamento de crianças e adolescentes em situação de risco; i) educação ambiental e meio ambiente e j) secretaria de desenvolvimento social a habitação.

A principal dificuldade das entidades assistenciais do município de Criciúma é financeira. Das 29 entidades entrevistadas, 25 entidades responderam ser esse o principal problema, correspondendo a 48% do total. Entre outras dificuldades há a precariedade da infra-estrutura e recursos humanos. Apenas duas entidades responderam que, além de terem dificuldade financeira e de infra-estrutura, também tem dificuldade de não ter o apoio da comunidade.

A dificuldade de infra-estrutura e de recursos humanos é uma consequência da dificuldade financeira. Muitas entidades não possuem um espaço físico, nem pessoas qualificadas para trabalhar, principalmente porque não há recursos suficientes para pagar um salário, e as pessoas que fazem parte da entidade tem que ter seu próprio emprego extra-organização, não tendo tempo para se dedicar integralmente à entidade.

Pela falta de um recurso financeiro mensal para a manutenção das despesas diárias, os diretores dizem ficarem sempre apreensivos com essa insegurança. Afirma um entrevistado que quando se fala em problema financeiro, não é apenas a falta de dinheiro; é também no sentido da falta de segurança do recebimento dos recursos. Afirma ainda o entrevistado que é um problema de política, de diretrizes, de como atuar na assistência social.

Existem entidades, por exemplo, que ao receberem algum recurso de algumas campanhas específicas, o dinheiro acaba sendo utilizado para o pagamento das despesas de manutenção da entidade, como o pagamento da conta de energia elétrica, telefone, água e salários dos funcionários. Isso significa que as entidades tentam colocar em dia todas as despesas primárias para que a organização não sucumba. Conforme afirmou um entrevistado, “hoje eu fui pagar e fiz um negócio, ganhei um dinheiro para fazer uma coisa e fui obrigado a pagar outra. Tive que pagar a outra com outro tipo de serviço, com massagens, porque não tinha dinheiro”.

Em uma instituição específica, uma das principais dificuldades é com as famílias dos idosos, que não fazem visitas e nem tampouco se interessam em colaborar com a manutenção da entidade. Eles colocam o idoso no asilo e acham que a entidade é totalmente responsável. Os familiares livram-se da responsabilidade para com seus familiares idosos. Às vezes o idoso possui bens e os familiares se aproveitam para tirá-los. Vão até a instituição, não para fazer visita, mas para fazer com que o idoso assine documentos sem saber que estão assinando a desistência dos seus próprios bens.

Outro fator importante – e que é característico de uma instituição que trabalha com portadores de deficiência física e a maior dificuldade além das dificuldades física, financeira, de infra-estrutura e de recursos humanos – é o preconceito contra aqueles que são diferentes, ou melhor, não se enquadram naquilo que a sociedade estabeleceu como “normal”. Como afirmou um entrevistado, “[...] a questão do mercado de trabalho. Muitas vezes não é porque tu não consegues fazer, é porque só de olhar para ti e ver que tu tens algum tipo de 'defeito', a pessoa já não te aceita trabalhando ali”. Na instituição tem casos de pessoas que tentaram esconder o fato de que tinha um braço ou uma perna amputada para conseguir o primeiro emprego porque, pelo contrário, não iriam conseguir. Ainda afirma a pessoa entrevistada que é difícil para uma pessoa que usa uma cadeira de rodas, pois dificilmente saem de casa, a maioria mora em bairros e não possuem carro, e para pegar um ônibus é muito difícil, pois precisa de outra pessoa que a pegue no colo e coloque-a dentro do ônibus, e depois ainda tem que desmontar a cadeira de rodas. Apesar disso, essas pessoas, no dia-a-dia vivem com essas limitações de locomoção, consideram o preconceito algo pior.

Em relação à manutenção financeira, a pesquisa revela que 25 entidades é por meio de doações (45,4%), 10 de fundos públicos, (18,2%), três cobram pelos serviços prestados (5,4%), três de

captação de recursos (5,4%) e 14 responderam outros (25,4%). O total de respostas é de 55 devido ao fato de que muitas instituições responderam mais de uma opção, ou seja, se mantêm de doações, fundos públicos, captação de recursos e outros. As respostas referentes a outros foram: campanhas, convênios, prestação de serviços, rifas, parcerias, anuidades dos associados, cotização, promoção de eventos e recebem recursos da paróquia. Algumas entidades cadastradas no Ministério Público também recebem recursos em dinheiro que vem das indenizações compensatórias, quando o Ministério Público firma com o réu um ajuste de conduta. Esse recurso somente poderá ser aplicado na compra de equipamentos e de bens móveis.

Como já salientado acima, as doações representam 45,4% dos recursos recebidos pelas entidades. Muitas delas fazem campanhas e divulgação para que as pessoas conheçam a entidade e invistam naquilo que estão acreditando, que viram e acreditam. Afirmo um entrevistado que ninguém gosta de investir dinheiro sem ver. Muitos até investem, mas um investimento que seja de porte, um investimento que se sabe que é seguro é daquelas pessoas que vão ver a entidade, que olham o trabalho como que é feito, acreditam e passam a ser parceira. Nas palavras da pessoa entrevistada: “Até porque esse investimento não é só em dinheiro. Ah! Vou lá e vou doar dinheiro, isso é que importa. Não. Importa o dinheiro? Importa, porque sem ele não se pode fazer nada, mas é a divulgação”.

As entidades trabalham em parcerias umas com as outras com objetivo em comum que é a melhoria das condições de vida da população de baixa renda. Existem muitas entidades que se mantêm quase que exclusivamente com o trabalho voluntário, principalmente de mulheres, que recebem doações da comunidade, promovem eventos, se reúnem semanalmente para fazer muitos trabalhos em artesanato que vendem, com o dinheiro arrecadado compram matéria-prima para a confecção de enxovais para bebês, compram alimentos e remédios onde é doado para as famílias cadastradas. A sociedade criciumense possui um “espírito filantrópico” e há muitas doações voluntárias, de onde vem o maior recurso à manutenção das entidades. É claro que também existem entidades que recebem poucas doações, mantendo-se com o que arrecadam em eventos feito em parceria com a comunidade.

No caso específico do asilo, além das doações em dinheiro, alimentos e roupas recebem também o dinheiro da aposentadoria dos idosos que ficam no abrigo, sendo que a maioria dos idosos recebem um salário mínimo, às vezes menos, o que muitas vezes é suficiente apenas para pagar



os funcionários, energia elétrica e água. Um levantamento feito na instituição mostrou que o custo para manter um idoso é de aproximadamente R\$ 670,00 mensais.

### **Captação de Recursos**

A segunda parte da pesquisa referente à captação de recursos não reembolsáveis foi dividida em sete questões

A primeira diz respeito se a entidade tem conhecimento da existência de recursos não reembolsáveis. Das 29 entidades entrevistadas, sete afirmaram que não tinham conhecimento, (24%), e 22 responderam que tinham conhecimento dos recursos (76%). Uma dos entrevistados respondeu que está ciente da existência desses recursos, e que não conseguiram ainda obter os recursos destas fontes. Já tentaram várias vezes, encaminharam vários projetos, mas não conseguiram aprovação. Outro entrevistado respondeu que eles sabem que há dinheiro do governo federal, nos ministérios e em outras fundações, mas a obtenção dos recursos é dificultada devido ao fato da entidade trabalhar com adultos, pois há prioridades para entidades que lidam com crianças.

O segundo ponto é acerca das entidades que conheciam da existência de recursos se haviam encaminhado algum projeto para captação de recursos. Das 22 entidades que conheciam a existência de recursos não reembolsáveis, 16 responderam que já haviam encaminhado projetos (73%) e 6 responderam negativamente (27%). Indagadas sobre o não envio de projetos, todas responderam que não possuíam pessoas capacitadas para elaborar os projetos e que as que pessoas trabalham em outras atividades ficam sem tempo para se dedicar à elaboração de projetos. Uma entidade respondeu que nunca buscou porque não teve acesso às informações. Neste caso identifica-se que a entidade não sabe como captar esses recursos. Outra respondeu que nunca encaminhou projetos, tem dificuldade de conseguir algum recurso federal porque não possui o documento de utilidade pública federal. Não encaminharam nenhum projeto porque é exigido esse documento. E também outra dificuldade de não ter encaminhado projetos foi pela dificuldade técnica, de encaminhar e também porque o resultado não é o esperado, pois a entidade trabalha com adultos, não tendo grandes chances de conseguir recursos financeiros. Somente encaminhou solicitações ao governo estadual, pois é uma decisão mais política. Outra entidade respondeu que sempre encaminha alguns projetos, mas poucos. Planeja aumentar o

número de projetos elaborados e enviados. Dos que foram encaminhados, poucos foram aprovados. Uma das entidades que encaminhou projetos, afirmou que já fizeram vários projetos, mas foram diretos para a gaveta e nem tiveram uma resposta por parte dos órgãos financiadores.

Uma entidade especificamente encaminha muitos projetos, onde tiveram projetos aprovados, mas muitos negados. A maioria dos projetos que a entidade tem encaminhado por meio dos consulados e das embaixadas, têm vindo com uma única resposta, independente do país. Já encaminharam projetos para o Japão, Canadá, Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Suécia etc. Acredita que mandaram, no ano passado, projetos para mais de 50 embaixadas. As respostas são todas semelhantes: “canalizamos recursos para o Nordeste do Brasil, porque o Sul é considerado primeiro mundo”. Contudo, os representantes dos países que conhecem a entidade, que a visitam, acabam sempre aprovando os projetos encaminhados. Um dos entrevistados afirma que,

*“Nós pensamos que se as embaixadas viessem conhecer a entidade, os projetos seriam aprovados. Mas como eles já têm essa política de direcionar de São Paulo para cima, que é o que eles realmente pensam. Todo mundo acha que o Sul é primeiro mundo. Na Europa, principalmente, o Sul é considerado primeiro mundo, o Sul do Brasil. Nós recebemos mais recursos de fora do que o governo federal. Do governo federal mesmo, nós não conseguimos nada, até agora, absolutamente nada”.*

O terceiro ponto é sobre a dificuldade da elaboração do projeto. Das 16 entidades que responderam positivamente a essa questão – os 73% que encaminharam projetos – 56% possuem dificuldade na elaboração dos projetos; as demais (44%) responderam que não tiveram dificuldades. As principais dificuldades na elaboração dos projetos foram: dificuldade para contratar técnicos para escrever o projeto; falta de recursos financeiros para o pagamento desse serviço; a entidade até busca por meio de cursos de captação de recursos, mas afirma o entrevistado que é muito demorado e custoso, porque se exige muitos pré-requisitos e são muito difíceis de serem elaborados. As pessoas que trabalham na entidade não estão capacitadas para elaborar projetos, principalmente os projetos mais complexos. A exigência de muitos documentos é uma dificuldade que inibem as entidades de pelo menos tentar encaminhar seus projetos.

Outra dificuldade encontrada pelas entidades é porque cada financiador ou provável parceiro tem sua própria metodologia de projetos. Há muita pesquisa para o projeto, e isso não garante que o projeto saia da maneira que o financiador exige, porque se apenas um item está fora do padrão exigido, o projeto é eliminado. Um entrevistado afirma que não há dificuldade especificamente na elaboração dos projetos. A dificuldade maior é por falta de recursos humanos, de pessoas técnicas especificamente capacitadas para elaborar mais projetos.

O quarto ponto diz respeito à aprovação do projeto. Das 16 entidades que haviam enviado projetos, 38% delas tiveram algum de seus projetos aprovados. As demais entidades (62%) que encaminharam seus projetos, responderam que seus projetos não foram aprovados. Uma entidade respondeu que teve dois projetos aprovados e um ainda não tiveram resposta, pois foi encaminhado recentemente. Outra respondeu que o projeto encaminhado não foi aprovado e acredita que foi devido aos critérios de seleção, pois não tiveram nenhuma resposta do órgão financiador.

O quinto ponto cobre a questão sobre quem elaborou o projeto. As respostas foram: equipe técnica, assistente social, os próprios integrantes, diretora e a secretária, diretoria da instituição, parceria entre planejamento, pesquisa e os departamentos, coordenadores de projetos, sociólogas, diretor de captação de recursos e técnicos da área. Observa-se nas respostas que poucas entidades possuem pessoal técnico para elaboração de projetos. Os projetos feitos são pelas pessoas que trabalham em outra área da organização.

O sexto ponto se refere à necessidade e desejo de captar recursos não reembolsáveis. Das 29 instituições entrevistadas, apenas uma respondeu que não gostaria de captar recursos não reembolsáveis. Muitas instituições gostariam de captar recursos para manutenção da entidade pelos seguintes motivos: (a) para aumentar a cesta básica porque a doada não é suficiente e gostariam de doar uma cesta básica digna e ajudar em outras áreas como, por exemplo, o pagamento de contas vencidas de energia elétrica e água, compra de remédios e ajudar na construção de casas; (b) para ampliar a assistência, pois na instituição já tiveram aulas de canto, assistência com professores voluntários aos sábados para completar aquilo que a criança não acompanhava na classe; (c) para montar uma infra-estrutura na parte operacional, a questão do veículo, ter um caminhão maior para carregar material de construção, para coletar e entregar materiais, pois se fizessem uma campanha junto às construtoras poderiam cobrir parte do déficit

habitacional do município, pois as construtoras desperdiçam muitos materiais; (d) para comprar material para os enxovais dos bebês; (e) para a construção da sede própria; (f) para a manutenção da instituição e criar novos projetos; (g) para a melhoria e funcionamento da casa e compra de equipamentos para melhorar o atendimento às crianças e portadores de deficiências; (h) para a compra de um veículo, pois todo o trabalho voluntário de comunidade em comunidade é feito sempre a pé; (i) para colocar em prática muitos projetos na parte de formação de profissionais por meio de cursos profissionalizantes; (j) para desenvolver pesquisas científicas, para inquirir os efeitos da poluição eletromagnética e para desenvolver projetos de educação ambiental.

O sétimo ponto diz respeito às dificuldades e impedimentos na captação de recursos não reembolsáveis. A maior e principal dificuldade e impedimento na captação de projetos é a de elaboração e encaminhamento dos projetos, de obter apoio de pessoas capacitadas para isso, pois os projetos são muitos técnicos e possuem uma complexidade significativa em sua elaboração. Muitas responderam que a “burocracia” é enorme e isso inibe a elaboração de projetos, pois exigisse muitos documentos e quando é encaminhado o projeto dificilmente é aprovado. Pedem que a entidade geralmente tenha o título de utilidade pública estadual, federal, coisa que muitas entidades ainda não o tem. Os projetos até podem ser bons, mas acaba não chegando ao fim de todas as etapas dos editais devido às exigências cartoriais. Também afirma um entrevistado que acredita que os órgãos financiadores liberam recursos mais facilmente àquelas grandes entidades já estruturadas. Acha que eles que têm receio de estar fomentando, de estar destinando dinheiro às pequenas entidades menos estruturadas.

É afirmado numa outra entrevistada que a dificuldade é que mesmo fazendo projetos e pedindo, é muito difícil receber recursos. Afirma ainda que a entidade sabe que outras instituições na cidade recebem muito recurso. Mas para casas de idosos é muito difícil: no município existem muitos, mas nenhum tem seu recurso aprovado. Quando é voltado a crianças as chances do pedido de recursos são maiores.

Outra dificuldade e impedimento segundo um entrevistado é a falta de transparência das informações de onde está o recurso. Há recursos para projetos voltados a crianças e adolescentes, mas no caso de entidades que trabalham com adultos não conseguem recursos, a não ser que trabalhe com adolescentes. E quando é com adolescentes tem muitas exigências e que inviabiliza o trabalho porque não se tem suporte para bancar todas as exigências do conselho tutelar.

Algumas pessoas entrevistadas responderam que uma das principais dificuldades é a falta de tempo para elaboração dos projetos. Também responderam que muitas entidades encaminham projetos, mas poucos são aprovados, pois é feita uma seleção e existem entidades que fazem *marketing* e, então, estes recursos acabam sendo encaminhados para as que são mais conhecidas. Outra dificuldade levantada é a questão da morosidade do processo, a demora do retorno do pedido.

A dificuldade específica de uma instituição é o fato da mesma ser criada pelo município, ser de direito privado e cobrar mensalidade. Isso inibe a captação de recursos não reembolsáveis. Outro fato também é que existem projetos que têm contrapartida em salário, dificultando a liberação dos recursos por parte dos órgãos financiadores.

Outra das dificuldades enfrentadas pelas entidades no município é por pertencer a região Sul do Brasil. Uma entidade encaminhou um projeto que poderia trazer um resultado muito significativo para o município. No entanto, ele não foi aprovado por nenhum órgão financiador. E quando do resultado dos projetos que foram aprovados verifica-se que os projetos aprovados geralmente são do Nordeste. Por exemplo, uma entidade encaminhou projetos para a UNICEF e a resposta foi que os investimentos se concentram no Sudeste e Nordeste. Responderam que no Sul eles não possuem coordenador que esteja disponível para estar acompanhando os mais projetos. Segundo o entrevistado, “essa seria no caso a desculpa, foi a carta que nós recebemos do não investimento em projetos aqui no Sul. Eles têm um, ou outro projeto aqui no Sul, mas é bem raro. No entanto arrecadam milhões. As pessoas daqui mandam para lá, más de lá é difícil vir para cá”. Afirma a entrevistada.

A partir da análise dos dados e da identificação dos principais entraves à captação de recursos não reembolsáveis, serão apresentadas na próxima seção as considerações finais e algumas sugestões de ordem intra-organizacional e extra-organizacional.

### **Considerações finais**

Com o objetivo de analisar as dificuldades e impedimentos das entidades assistenciais do município de Criciúma – SC, empreendeu-se um estudo detalhado onde se pesquisou 29 entidades. De acordo com o referencial metodológico adotado, o resultado da pesquisa atingiu os

objetivos a que foi proposto este trabalho. Procurou-se por meio de entrevistas captar todas as informações necessárias para que se pudessem analisar os dados e chegar às conclusões.

A análise realizada permitiu diagnosticar os principais entraves responsáveis pela não captação dos recursos não reembolsáveis. A pesquisa revela que a área de atuação das principais entidades é a assistência social emergencial que atende as necessidades básicas da população de baixa renda, e como consequência disso, a principal dificuldade das entidades assistenciais do município é a financeira. Uma característica peculiar dessa situação é que as entidades se mantêm financeiramente, principalmente com doações. Poucas captam recursos não reembolsáveis. Com referência aos serviços prestados, a principal é a assistência emergencial com doações de cestas básicas e remédios. Outro serviço prestado também muito importante é na parte da educação e qualificação da população de baixa renda, com o objetivo de emancipação da pessoa para que não dependa mais do “assistencialismo” das entidades.

Quanto à captação de recursos, a pesquisa revela que existem entidades (24%) que não sabiam da existência dos recursos não reembolsáveis, porém a maioria (76%) tinha essa informação. Quanto ao encaminhamento de projetos das que sabiam da existência dos recursos, poucas não encaminharam projetos, 27% apenas, sendo que 73% das entidades encaminharam. Das entidades que encaminharam projetos, 56% tiveram dificuldades na elaboração dos mesmos e 44% não tiveram dificuldades na elaboração. Das entidades que encaminharam projetos, 38% tiveram projetos aprovados, e 62% revelaram que seus projetos não foram aprovados.

A pesquisa revela que poucas entidades assistenciais buscam recursos não reembolsáveis, somente aquelas que possuem uma boa estrutura e com pessoas capacitadas. Os principais entraves da não captação dos recursos não reembolsáveis são principalmente a falta de pessoas habilitadas para elaborar e encaminhar os projetos, já que estes são difíceis de serem elaborados e as pessoas que trabalham nas entidades não detinham a competência suficiente para tal e/ou por falta de tempo na busca de qualificação na área.

## Sugestões

### *Ações de ordem intra-organizacional*

As instituições assim como as empresas devem utilizar-se da técnica do *marketing* para divulgar sua marca. O conceito de *marketing* social é “uma atividade comercial em que uma empresa e uma ONG ou causa formam uma aliança para promover imagem, produto, causa ou serviço, para benefício mútuo” (KIEVEL, 2003). Outros nomes para *marketing* social também utilizado: filantropia empresarial, filantropia estratégica, investimento social, marketing responsável, patrocínio, relações pública etc.

Existem muitas formas de parceria que podem ser utilizadas pelas entidades por meio do *marketing* social: publicidade, eventos, patrocínio, licenciamento, canal de doações, doações a cada venda realizada, doações de percentual de vendas, coleção de cupons, troca do novo pelo velho, cartão de crédito, venda de produtos e selos (*ibid.*).

As instituições devem ter estratégias para estabelecer relações com a sociedade, tais como: divulgação da causa; divulgação de conteúdos; prestando informações úteis; tendo uma postura cidadã; solidariedade; ter motivação para a adoção de um novo comportamento pela sociedade; se associar com uma organização respeitada agrega credibilidade às ações da organização, pois é um valor percebido pela opinião pública. Isso resulta em muitos benefícios, tais como: Expansão do público atingido; proporciona uma comunicação versátil para os diversos públicos; proporciona a criação de cadeias de solidariedade; pode ser o primeiro passo em direção a uma associação mais ampla; utiliza o investimento em comunicação do parceiro; e arrecadação de recursos.

Para uma boa parceria em *marketing* social, os envolvidos, empresa, ONG e população deverão ter alguns princípios fundamentais, que são: (a) integridade: comportamentos honestos, éticos e compromisso com os princípios morais; (b) transparência: ser honesto consigo mesmo e abrir para os parceiros todos os aspectos positivos e negativos; (c) sinceridade: ser sincero na parceria e não explorar os recursos e reputação do outro; (d) respeito mútuo: se uma instituição necessita do parceiro é porque há valor e esses valores devem ser respeitados; (e) parceria: é uma situação em que todos compartilham riscos e conquistas, sendo que todos devem avaliar e assumir os riscos e compartilhar as conquistas; (f) benefício mútuo: quanto mais a parceria atende às necessidades dos parceiros, mais forte é a relação e cada um deve ter claro o que deseja e como

vai avaliar e quantificar os resultados. Esses princípios devem ser sempre em mente durante as negociações, em toda a parceria e em todo o processo de ação.

Outra forma de captação de recursos pelas entidades e que, bem organizada e direcionada consegue-se muitos recursos, são as campanhas. São três os principais tipos de campanha. O primeiro é a campanha anual. É o esforço constante para obter doações do universo de potenciais doadores. A filosofia básica é que a doação se torne constante e cada vez com maiores valores. Este tipo de campanha financia e cobre as despesas operacionais e de manutenção das instituições, que é o maior problema das entidades do município. O segundo é a campanha de capital pontual. É um programa intenso de busca de recursos desenhado para arrecadar uma soma específica de dinheiro. É utilizada geralmente para expansão das ações ou novos projetos. O terceiro é a campanha de fundo patrimonial. É um fundo de reserva que não se distribui e que só deverá ser utilizado em casos de emergência, tocando-se somente nos juros dele gerado.

A instituição deverá deixar bem clara a sua missão, seus objetivos e sua cultura. Deverá mostrar ao investidor que a causa é importante, que a instituição é importante, e solicitar recursos para que a instituição continue trabalhando para a causa, pois é nisso que os doadores investirão. O potencial doador ou investidor são as pessoas, as empresas, o governo, as agências e as parcerias em serviços.

O investidor empresa reage melhor ao apelo razoável, mesmo assim a relação pessoal é fundamental. Estuda a proposta mais a fundo, tem interesses, como publicidade, para criar e ampliar o mercado para seus produtos. Tem compromisso, talento, criatividade, tempo e dinheiro para ser disponibilizado para a sociedade. As empresas doam para construir uma imagem pública positiva, para aumentar receitas e vendas, para melhorar a condição de vida da comunidade onde operam, para reforçar vínculos políticos e econômicos com os membros do conselho da instituição e também para obter dedução fiscal.

Alguns instrumentos de comunicação para captação de recursos: folder institucional de apresentação da organização, carta-proposta personalizada para cada investidor, carta de agradecimento pelo investimento, mala direta, encarte, matéria de jornal, fax – telefone, evento, indicação, relatórios, boletim informativo, entrevistas, palestras, vídeos, internet, artigos promocionais. Outras dica importante: as entidades devem provar para o empresário doador que ele vai ter retorno com a doação. Manter os doadores sempre informados do que está acontecendo

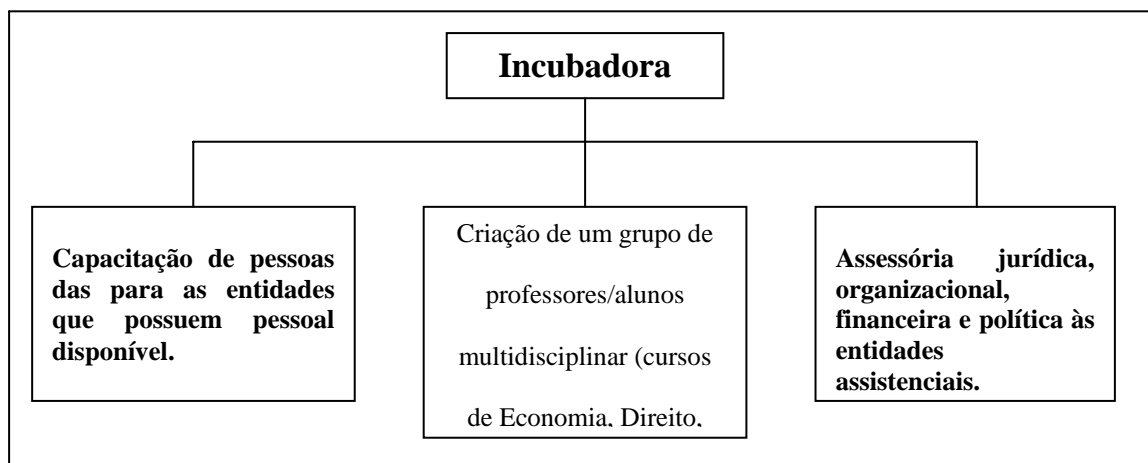


na entidade é muito importante. Nunca esquecer de divulgar o nome dos patrocinadores. Todas as doações e recursos recebidos pela entidade devem ser divulgados em relatórios no final de cada ano em jornal de grande circulação no município.

### ***Ações de ordem extra-organizacional***

Como a maior dificuldade das instituições assistenciais é no sentido de não possuir pessoas especializadas na captação de recursos a sugestão política de ordem extra-organizacional para amenizar o problema de captação de recursos não reembolsáveis é a criação e implantação de uma incubadora de incentivo à capacitação de recursos e de gestão para as entidades do município. A Figura 1 mostra uma sugestão de como seria organizada.

**Figura 1 – Incubadora para apoio às entidades**



A ideia da implantação de uma incubadora surgiu pelo fato de muitas instituições não terem técnicos para elaboração de projetos e também por não possuírem um espaço físico e estarem desestruturadas, precisando de apoio e incentivo para implantar seus projetos. Ideias interessantes não faltam, mas há muitas dificuldades em colocar em prática. Poder-se-ia ter um espaço físico para aquelas que ainda não possuem o seu próprio espaço. A manutenção da incubadora e a remuneração da equipe multidisciplinar seriam com uma porcentagem do valor dos projetos aprovados.

Para criação da incubadora de cunho assistencial, primeiramente se faria um estudo sistemático, de como funcionaria, o espaço físico, os recursos humanos. Far-se-ia o projeto que poderia ser encaminhado para vários órgãos financiadores de origem governamental, como o BNDES, os ministérios, e também para órgãos de origem não governamental. Poderia-se trabalhar com professores e profissionais habilitados, auxiliados pelos alunos de acordo com o curso, habilidades e interesses de cada um. O grupo de professores, profissionais e alunos, trabalhariam na elaboração de projetos sociais e empresariais. A remuneração destes profissionais seria um percentual dos projetos aprovados pelos órgãos financiadores.

Para as instituições que possuem pessoas disponíveis para elaborar projetos se ofereceria curso de capacitação, tornando-as capacitadas para captar os recursos para seus projetos sociais. Quando das dificuldades encontradas em elaborar projetos mais técnicos e complexos, o grupo de professores e alunos multidisciplinar poderia auxiliar, dependendo do foco do projeto em cada área específica. Os profissionais colaboradores da incubadora também prestariam assessoria na gestão organizacional, financeira, jurídica e política às instituições, pois muitas estão desestruturadas, necessitando de auxílio nesta área.

## **Bibliografia**

ARMANI, D. Como elaborar projetos? Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

ALVES, N. Diretos iguais. Deficientes sofrem com discriminação. Tribuna do Dia. Criciúma, 16 out. 2003. p. 09.

ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: [www.undp.org.br](http://www.undp.org.br). Acesso em: 25 out. 2003.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Balanço Social 2001. Disponível em: [www.bndes.gov.br/empresa/desempenho/relatorio/exes/basocial.pdf](http://www.bndes.gov.br/empresa/desempenho/relatorio/exes/basocial.pdf). Acesso em 28 out. 2003.

BORCHARDT, I. Diagnóstico da exclusão social em Santa Catarina: mapa da fome. Florianópolis: SDS/Instituto Cepa/SC, 2003. p. 235. Disponível em: [www.sds.sc.gov.br](http://www.sds.sc.gov.br). Acesso: em 25 out. 2003.

BOVESPA. Bolsa de Valores de São Paulo. Disponível em:

[www.bovespasocial.com.br/Sites/BovespaSocial](http://www.bovespasocial.com.br/Sites/BovespaSocial). Acesso em: 16 nov. 2003.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4 Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 01 nov. 2003.

FERREIRA, F. Desigualdade na América Latina e no Caribe: Rompendo com a história? Banco Mundial. Disponível em:

[www.pctpmrpp.org/luta\\_popular/bancomundial.htm](http://www.pctpmrpp.org/luta_popular/bancomundial.htm). Acesso em: 25 out. 2003.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br). Acesso em: 20 set. 2003.

GIFE. Grupo de Institutos, Fundações e Empresas. Disponível em: [www.gife.org.br](http://www.gife.org.br). Acesso em: 04 out. 2003.

KIEVEL, J. L. Palestra sobre Alianças e Captação de Recursos. Ago. 2003. Informação verbal.

LISBOA, A. M. Organizações não-governamentais. In: CATTANI, A. D. (Org). A outra economia. Porto Alegre: Veraz, 2003.

MAGALHAES, R. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida. Caderno Saúde Pública, v. 18 suplemento, p.121-137, 2002. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php](http://www.scielo.br/scielo.php). Acesso em: 31 maio 2003.

MALTHUS, T. R. Ensaio sobre a população. Coleção “Os economistas”. 2 Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MARSHAL, A. Princípios de economia: tratado introdutório. Coleção “Os economistas”. São Paulo: Abril Cultural, 1982. v. 1.

RELATÓRIO das Nações Unidas. Disponível em: [www.undp.org.br](http://www.undp.org.br). Acesso em: 25 out. 2003.

SANTOS, W. G. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

Artigo recebido em 22/08/2008. Aprovado em 30/10/2008.

---

## **NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS**

Os Cadernos Gestão Pública e Cidadania são publicados pelo Centro de Administração Pública e Governo e pelo Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). Os Cadernos têm como principal objetivo divulgar trabalhos acadêmicos sobre gestão e políticas públicas. Os artigos devem ser inéditos e podem ser tanto em português, como em espanhol e inglês, de autores brasileiros e estrangeiros.

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital (formato .doc) por via eletrônica. Os originais não devem exceder 25 páginas (incluindo espaços, quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas.). Os artigos devem conter resumo, de no máximo 15 linhas, em português e inglês, e indicação de cinco palavras-chave em português e inglês. A fonte deverá ser Times New Roman, 12; o espaçamento entre as linhas, 1,5; as margens deverão ter 2,5 cm e a formatação em tamanho de papel A4. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. O título deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados em página separada o título do trabalho, o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), sua formação acadêmica, filiação institucional e endereço de e-mail.

Todas as contribuições serão submetidas a processo de avaliação por pares, sem identificação de autoria (blind peer review), sendo a avaliação realizada por dois especialistas na temática.

A submissão dos artigos deve ser feita por meio do endereço eletrônico **cadernosgpc@fgv.br**.

Os números publicados dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania estão disponíveis em **www.fgv.br/ceapg**.

---

**Assinatura**

Interessados em assinar a revista ou receber exemplares atrasados podem entrar em contato pelo email: **cadernosgpc@fgv.br**