VOLUME 16 – NÚMERO 58 – JANEIRO/JULHO 2011

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* são publicados semestralmente pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo e pelo Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio 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 até 15 linhas, em português e em 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 deverá estar em 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. Este não deverá conter notas de rodapé, mas sim de fim de texto, numeradas em números arábicos e apresentadas antes das referências bibliográficas. 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, sua filiação institucional e seu endereço de e-mail.

Todas as contribuições serão submetidas ao 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.

EXPEDIENTE

EDITORAS
Ana Cristina Braga Martes
Marta Ferreira Santos Farah

EDITOR ADJUNTO Otávio Prado
ASSISTENTE EDITORIAL Ana Paula Dantas Ferreira da Rocha
APOIO ADMINISTRATIVO Fabiana P. Sanches de Moura
APOIO EDITORIAL Rosa Maria de Lima e Silva

CONSELHO EDITORIAL
Ben Ross Schneider – Massachusetts Institute of Technology (MIT)
Eda Castro Lucas de Souza – Universidade de Brasília (UnB) – Faculdade de Educação
Edna Maria Ramos de Castro – Universidade Federal do Pará (UFPA) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – Faculdade de Ciências Econômicas – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar)
Fernando Guilherme Tenório – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape)
Gonzalo de la Maza Escobar – Programa Ciudadanía y Gestión Pública – Universidad de Los Lagos – Santiago de Chile
Enrique Cabrero Mendoza – Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide)
Jorge Hintze – Tecnología para la Organización Pública (TOP)
José Antonio Gomes de Pinho – Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Escola de Administração
Luiz Carlos Bresser-Pereira – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Rita Loureiro – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Tereza Leme Fleury – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Teresa Miceli Kerbauy – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara
Nadya Araujo Guimarães – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH)
Neide Lopes Patarra – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Escola Nacional de Ciências Estatísticas
Peter Kevin Spink – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Robert H. Wilson – University of Texas at Austin (UTA) – Lyndon B. Johnson School of Public Affairs
Sonia M. Ospina – New York University (NYU)

CONSELHO CIENTÍFICO
Brian Wampler – Boise State University – Idaho
Carlos Ari Vieira Sundfeld – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Direito de São Paulo
Cassandra White – Georgia State University
Cecília Olivieri – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Charles Kirschbaum – Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper)
Christina Windsor Andrews – Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)
Cláudia Souza Passador – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP)
Cláudio Gonçalves Couto – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Diogo Rosenthal Coutinho – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Direito
Eduardo Cesar Leão Marques – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH)
Eduardo de Lima Caldas – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Fernando Luiz Abrucio – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Francisco César Pinto da Fonseca – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Hironobu Sano – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Inaiá Maria Moreira de Carvalho – Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Isabella Francisca Freitas Gouveia de Vasconcelos – Centro Universitário da Faculdade de Engenharia Industrial (FEI)
Jacqueline Isaac Machado Brigagão – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
João Luiz Passador – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-**RP)**
José Carlos Vaz – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Klaus Frey – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)
Marco Antonio Carvalho Teixeira – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Arlete Duarte de Araujo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Mario Aquino Alves – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Marta Maria do Amaral Azevedo – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) – Núcleo de Estudos de População (Nepo)
Maurício Custódio Serafim – Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) – Escola Superior de Administração e Gerência (Esag)
Paula Chies Schommer – Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) – Escola Superior de Administração e Gerência (Esag)
Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Reginaldo Sales Magalhães – International Finance Corporation (IFC)
Sônia Maria Karam Guimarães – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Soraya Resende Fleischer – Universidade de Brasília (UnB)
Vera Schattan Ruas Pereira Coelho – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)

CAPA e PROJETO GRÁFICO Ametista Design Estúdio
PRÉ-EDIÇÃO Otacílio Nunes
REVISÃO Francisco José M. Couto

Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – v. 16, n. 58 – São Paulo: 2011
v. 1, n. 1 (jan./fev. 1997) – São Paulo
Bimestral (1997-2002)
Mensal (2003-2004)
Semestral (2005-)
ISSN 2236-5710
1. Administração Pública – Periódicos. 2. Governança – Periódico. 3. Políticas Públicas – Periódicos.
I. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV-EAESP.

SUMÁRIO

EDITORIAL

MERCOSUL E A DISSEMINAÇÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pedro de Lima Marin

REPRESENTAÇÃO EM CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA EDUCAÇÃO EM SÃO BERNARDO DO CAMPO

Tamara Ilinsky Crantschaninov

FORMAS JURÍDICAS NO TERCEIRO SETOR BRASILEIRO: ESTATUTO LEGAL, EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS E FORMALISMO

Carlos Eduardo Guerra Silva, Tomáz de Aquino Resende, Reynaldo Maia Muniz e Ivan Beck Ckagnazaroff

GESTÃO ESTRATÉGICA EM AMBIÊNCIA DE TRABALHO VOLUNTÁRIO

Mario Procopiuck e Victor Meyer Jr.

AS POLÍTICAS DE ESTIMULAÇÃO AO TRABALHO DOS CATADORES NO RIO DE JANEIRO COMO ESTRATÉGIA ORIUNDA DA VALORIZAÇÃO DOS RESÍDUOS

Maria Scarlet do Carmo

CONSUMO RESPONSÁVEL DE MADEIRA AMAZÔNICA: A ADOÇÃO DO INSTRUMENTO DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL POR GOVERNOS SUBNACIONAIS MEMBROS DA REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA

Malu Vilella

POLÍTICAS PÚBLICAS, AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Sandro Pereira Silva

EDITORIAL

Esta edição dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania traz um leque diversificado de temas emergentes em políticas públicas e gestão, abarcando tanto questões macro -- como por exemplo, a disseminação de políticas nos países membros de blocos regionais -- quanto micro – estudo sobre os catadores de produtos recicláveis -- , assim como artigos que fazem uso de diferentes procedimentos metodológicos, tanto quantitativos como qualitativos.

A disseminação de políticas entre os países membros do MERCOSUL, de Pedro de Lima Marin, é o tema abordado no primeiro artigo, intitulado MERCOSUL E A DISSEMINAÇÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Partindo de referencias às estratégias adotadas pela União Européia (UE), o autor apresenta uma tipologia de disseminação das políticas, com foco no grau de fidelidade à política pública original. A conclusão é de que embora os órgãos temáticos do Mercosul venham viabilizando processos importantes de disseminação, tais processos ainda estão pouco desenvolvidos, se comparados aos da UE.

REPRESENTAÇÃO EM CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA EDUCAÇÃO EM SÃO BERNARDO DO CAMPO, de Tamara Ilinsky Crantschaninov, é o segundo artigo desse número da revista. Seu principal objetivo é discutir as contribuições para a democracia dos instrumentos de representação e participação, previstos na Constituição de 1988. O Conselho Municipal de Educação de São Bernardo do Campo é tomado como um estudo de caso capaz de elucidar tais contribuições e seus limites. Conclui-se que os Conselhos precisam alcançar maior estabilidade institucional, para que possam ampliar a transparência, a prestação de contas e o diálogo com a sociedade. São apresentadas propostas para o aperfeiçoamento dos conselhos a partir de quatro frentes: comunicativa, institucional/gerencial, estruturante de rede e regulatória.

O terceiro artigo, FORMAS JURÍDICAS NO TERCEIRO SETOR BRASILEIRO: ESTATUTO LEGAL, EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS E FORMALISMO, escrito por Carlos Eduardo Guerra Silva, Tomáz de Aquino Resende, Reynaldo Maia Muniz e Ivan Beck Ckagnazaroff, discute a coexistência entre distintas formas jurídicas no terceiro setor brasileiro, a partir de uma pesquisa realizada nos Centros de Apoio ao Terceiro Setor do Ministério Público. Para comparar as formas jurídicas, foram realizados testes estatísticos com 1.134 organizações, tendo a dotação financeira como principal elemento comparativo. O artigo destaca o fenômeno do formalismo no Terceiro Setor e discute a importância da realização de um número maior de pesquisas que possam identificar discrepâncias entre o formal e o efetivo das instituições jurídicas.

GESTÃO ESTRATÉGICA EM AMBIÊNCIA DE TRABALHO VOLUNTÁRIO, de Mario Procopiuck e Victor Meyer Jr., é o quarto artigo desta edição. Ele analisa o surgimento e a evolução de uma organização voluntária com atividades centradas na captação, capacitação e alocação de trabalho voluntário na cidade de Curitiba. É utilizada a abordagem da gestão estratégica e pressupostos teóricos da Visão Baseada em Recursos (VBR). A

pesquisa é centrada na criação do Centro de Ação Voluntária, analisando-se o ambiente e a forma de atuação da organização e, finalmente, as atividades de captação, transformação e aplicação de capital social, como recursos incorporados pelos voluntários e organizações parceiras. Os resultados chamam a atenção para o fato de que o desempenho da organização depende mais de suas iniciativas locais isoladas do que de um sistema de governança de fomento do trabalho voluntário regional ou nacional.

O quinto artigo, AS POLÍTICAS DE ESTIMULAÇÃO AO TRABALHO DOS CATADORES NO RIO DE JANEIRO COMO ESTRATÉGIA ORIUNDA DA VALORIZAÇÃO DOS RESÍDUOS, de Maria Scarlet do Carmo, tem como principal preocupação compreender a incorporação do catador de materiais recicláveis nas políticas públicas, a partir da década de 1990. Foram entrevistados sessenta e seis catadores e gestores públicos entre os anos de 2002 e 2007. O desenvolvimento de tecnologias, do mercado de recicláveis e o crescimento da demanda industrial por matéria-prima, são os três fatores que possibilitaram que o catador fosse alvo dessas políticas.

CONSUMO RESPONSÁVEL DE MADEIRA AMAZÔNICA: A ADOÇÃO DO INSTRUMENTO DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL POR GOVERNOS SUBNACIONAIS MEMBROS DA REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA, de Malu Vilella, é o sexto artigo desta edição. O artigo discute o tema licitação sustentável enquanto instrumento econômico para processos de compras e contratações da administração pública, tendo por base pesquisa empírica sobre o projeto Rede Amigos da Amazônia. Com o intuito de compreender de que modo o tema da compra responsável de madeira nativa amazônica ingressa no âmbito da gestão pública subnacional, foram levantados os diferentes motivos que levaram à adesão de governos municipais e estaduais aos programas Cidades e Estados Amigos da Amazônia e ao desenvolvimento de práticas de compras públicas responsáveis da madeira.

POLÍTICAS PÚBLICAS, AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, de Sandro Pereira Silva, é o oitavo e último artigo desta edição. Baseia-se em pesquisa sobre o Pronaf – Programa Nacional de Agricultura Familiar – realizada com o objetivo de verificar os impactos do programa nas economias dos municípios do território do Médio Jequitinhonha. A partir do instrumental estatístico Dados em Painel, foram analisados os impactos dos créditos do Pronaf nas principais variáveis econômicas dos municípios. Os resultados alcançados indicam que o Pronaf vem contribuindo para o desenvolvimento das economias locais, particularmente nos municípios com grande demanda por estes créditos, que servem como fonte de liquidez para a movimentação de suas atividades econômicas.

Ana Cristina Braga Martes

Marta Ferreira Santos Farah

Editoras

REPRESENTAÇÃO EM CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA EDUCAÇÃO EM SÃO BERNARDO DO CAMPO

RESUMO

Este artigo tem por objetivo discutir os novos processos de representação e participação advindos da abertura democrática proposta na Constituinte de 1988, em especial os Conselhos de Políticas Públicas. Afinal, quais são as contribuições factuais para a democracia, ampliação do debate e empoderamento da sociedade provenientes dos Conselhos? Como objeto particular de estudo, tem-se a gestão atual (2009- 2012) do Conselho Municipal de Educação de São Bernardo do Campo. O artigo parte de uma discussão teórica sobre a democracia representativa e seu caminhar até a gestão participativa e os avanços na atualidade, no caso brasileiro, assim como o escopo da discussão em torno dos conselhos hoje. Segue-se uma contextualização do objeto de estudo, a partir da qual se desdobram os resultados e elucidações. Foi possível observar, dessa maneira, que os conselhos ainda estão em vias de organização, e que precisam se fundar como instituição estável para prestar uma representação adequada, baseada em accountability, ou prestação e contas, e diálogo. Ainda não é comum a prática de trazer ao Conselho as demandas das categorias representadas, e sim os pontos de vista de cada indivíduo eleito. Para tal, quatro frentes de otimização são propostas: a comunicativa, a institucional/gerencial, a estruturante de rede e a regulatória.

PALAVRAS-CHAVE Conselhos de Políticas Públicas, representação, gestão participativa, democracia.

Tamara Ilinsky Crantschaninov tamaracrants@gmail.com

Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e mestranda em Administração Pública e Governo (EAESP/FGV).

Filiação institucional: Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getulio Vargas.

Artigo submetido em 06.09.2010 e aprovado: 11.06.2011

ABSTRACT *This research has, as objective, to discuss the new process of representation and participation arising from the Brazilian 1988 Constitution's democratic opening, specially Public Policy Councils. After all, what are the contributions, in fact, to democracy, magnifying of the debate and society empowerment proceeding from Councils? As particular object of study, it had the current management (2009-2012) of the City Council of Education of São Bernardo do Campo. The article begins with a theoretical quarrel on the representative democracy and its way until the participatory management and the advances at present time in the Brazilian case, as well as the target of the quarrel around the Councils today. A contextualization of the study object is followed, from which it unfolds the results and briefings. It was possible to observe, in this way, that the Councils still are in its organization ways, and that they still need to establish as steady institution to give an adjusted representation, established in accountability and dialogue. The practice to bring to the Council the demands of the represented categories are not yet the practical, but only the individual points of view of each counselor. For this, four fronts of optimization are considered: the communicative, institutional/managerial, the net structuring and the regulatory one.*

KEYWORDS *Public Policy Councils, representation, participatory management, democracy.*

INTRODUÇÃO: DILEMAS INTERNOS NA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA

A pesquisa em questão visa estudar processos relativos à gestão participativa, tendo como foco os Conselhos de Políticas Públicas. Mais especificamente, busca avaliar quais são as reais limitações dos Conselhos em relação a condicionantes da própria democracia, e, de acordo com essa ponderação, verificar em que grau conseguem se tornar mecanismos legítimos de participação social. Para tal, utiliza-se um estudo de caso focal – o Conselho de Educação Municipal de São Bernardo do Campo, município da grande São Paulo. A legitimação da participação, aparentemente presente por força de lei, é frágil quando se analisam questões como a transparência nas eleições dos conselhos, o próprio perfil dos eleitos (se representam a comunidade de forma igualitária), o processo de deliberação dos conselhos (ou seja, a real proporção entre as decisões tomadas entre conselheiros da população e conselheiros governamentais), a relevância ou própria existência do debate dentro desse aparelho, entre outros aspectos. Dessa maneira, busca-se entender, por meio da análise pontual, qual é a contribuição desse Conselho de Políticas Públicas para uma sociedade mais igualitária quanto ao acesso a mecanismos de poder, tendo em vista o recente processo de ampliação democrática brasileira, o que torna essa questão ainda mais relevante.

Bartholo *et al*. (2003) acreditam que exista uma crise de legitimidade proveniente da democracia representativa, quando a representação reduz as possibilidades de participação de grupos minoritários. A democracia participativa, exteriorizada, por exemplo, nos Conselhos, tende a sanar essa crise. Contudo, a maneira com que esse processo é feito precisa, de fato, englobar os excluídos, para ser legítimo. Esse estudo também se faz necessário a fim acompanhar a formulação e implementação desses novos centros de poder. A partir do momento em que as eleições não são mais o único instrumento legal de punição ou reconhecimento do governo, já que não permitem um controle em tempo real, mas somente uma avaliação retrospectiva (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 2006), quando os danos já foram causados, é preciso repensar e reavaliar como estão sendo construídas as novas instâncias de empoderamento.

Apesar de ser uma instituição legalmente empoderada, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a) acreditam que o questionamento da legitimidade desses órgãos é contundente por apresentarem mecanismos diferentes dos tradicionais – basicamente o mecanismo eleitoral por si só. Como seu processo acontece de forma distinta, mediante uma reconfiguração da representação, é preciso pensar como ela é organizada a fim de não representar uma ameaça para a linha de pensamento que lhe deu origem. Esses perigos podem advir tanto das consequências da falta de mecanismos de *accountability*, ou prestação de contas, entre os conselheiros e os grupos representados (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006a) quanto da própria inexistência de diálogo entre representantes e representados, para compatibilizar as demandas efetivas com as discutidas em âmbito do Conselho. Como foram as organizações da sociedade civil que repensaram e formataram os novos modelos democráticos da atualidade no Brasil, tende-se a imaginar a atuação desses órgãos como imperativamente democrática e representativa (LÜCHMANN, 2007), situação ainda mais clara no caso dos Conselhos de Políticas Públicas, onde a imediata relação

> [...] entre organizações da sociedade civil e defesa de direitos dos setores excluídos vem tornando quase que automático o vínculo entre sociedade civil, participação e representação, o que requer uma maior

> problematização acerca do grau de legitimidade da representação destes atores no interior destes espaços. (LÜCHMANN, 2007: 149).

Assim, é preciso quebrar o pressuposto de que existe uma compatibilidade total entre sociedade e sociedade civil organizada, dado que o fato de a representação acontecer no estrato social não é garantia para uma dinâmica real de representação. Mesmo nessas esferas, existe espaço para a proliferação de clientelismos e patrimonialismos, ainda que de forma inercial e fruto da fragilidade da instituição, e não necessariamente da má vontade dos representantes. Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a) deixam claro que os atores da sociedade civil obedecem a lógicas que não necessariamente são compatíveis com a ampliação democrática. (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006a).

O estudo desses instrumentos de poder que são dados, legalmente, nas mãos da sociedade civil é ainda de grande importância em um país onde, tradicionalmente, a política é feita de cima para baixo, com planos implantados de forma centralizada. A reversão desses papéis, se é que de fato acontece, representa uma mudança estrutural que busca compensar séculos de disparidades na forma de condução do Estado brasileiro. Existe uma redefinição de atribuições entre sociedade e governo, marcada pela participação e descentralização (BARTHOLO *et al.*, 2003). Além de ser uma nova tendência, configura-se como uma nova alternativa de democratização popular. Contudo, até que ponto é democrática, e até que nível é popular? Os Conselhos permitem a transparência entre sociedade e governo, ou continuam como espelho das velhas gramáticas brasileiras?

O trabalho é estruturado em três grandes fases: a primeira retoma, por meio de revisão bibliográfica, os conceitos das teorias democráticas e seus principais autores, bem como as relações entre a democracia representativa e a participativa. Nessa ocasião também é realizado um levantamento do que se tem estudado atualmente sobre gestão participativa e, mais propriamente, conselhos. Num segundo momento, é feita a contextualização do objeto de estudo, levando em conta o surgimento dos Conselhos no Brasil, a conjuntura da política local e as bases legais dos Conselhos em questão. Em seguida, é feita uma explanação do desenvolvimento da pesquisa, para a qual foram utilizadas entrevistas em profundidade e pesquisas quantitativas com os conselheiros, seguida de seus resultados e conclusões.

O PROBLEMA DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A EMERGÊNCIA DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A proposta de uma sociedade que resolve suas demandas por meio de Conselhos setoriais surge como resposta à teoria hegemônica da democracia, ligada à corrente liberal. Dessa forma, os Conselhos são um modelo de aplicação prática da teoria anti-hegemônica da democracia, a qual contém a elucidação da democracia participativa e da democracia deliberativa. A transição democrática pode ser lida como a crise de dupla patologia (BOAVENTURA SANTOS, 2002): a da participação em si, tendo em vista os altos índices de abstencionismo, e a da representação, já que os cidadãos se veem cada vez menos representados. Essa crise deu força ao movimento de busca de mecanismos alternativos, que pudessem representar de forma mais clara os interesses dos cidadãos frente ao Estado. Passou-se a dar um valor maior à importância da mobilização coletiva na construção de uma democracia palpável, e as eleições deixam de esgotar todas as formas de influência pública no governo. Mas, afinal, é possí-

vel que o povo governe diretamente? Se for possível, com que qualidade e exequibilidade? São questões como essas que a democracia participativa busca responder. Essas práticas nascem da discussão sobre os papéis dos atores da sociedade e uma possível reconfiguração desses papéis.

Na corrente hegemônica, estão os defensores da democracia representativa, que acreditam na importância da liberdade como fator essencial na busca de representação igualitária dos interesses que compõem a sociedade a ser governada. Assim, o sucesso da democracia é a garantia de que todos podem aceder ao governo por meio das eleições, mediante as quais os representantes estão autorizados a agir em nome da soberania popular, enquanto a sociedade civil está livre para buscar sua satisfação por caminhos individuais. Contudo, Michels (1982) acredita que a multidão acaba por anular os indivíduos, numa contribuição ao individualismo próprio da democracia proposta por Tocqueville (1835). Segundo ele, o povo perde sua soberania ao votar, em vez do contrário, porque aceita ser representado, em vez de pessoalmente defender seus interesses. A heterogeneidade das vontades individuais não pode ser resumida num único representante. Seu único direito passa a ser o de eleger novos senhores de tempos em tempos. Citando Mosca (1968), a partir do momento em que termina o momento eleitoral, o eleito perde contato com o povo e passa a governar segundo seus próprios interesses. Em suma, a única arma que o cidadão tem é o voto. Por meio dele, o indivíduo tem que avaliar políticas, governantes, e decidir quem continua com o poder. Mas existem momentos em que não é possível eleger os melhores políticos e as melhores políticas. O voto também é custoso, porque se informar sobre os melhores políticos e políticas custa algo, seja tempo ou dinheiro. O controle dos eleitores se quebra quando eles nunca têm informações suficientes para saber se votaram na pessoa certa, e estão sempre pensando que o concorrente era melhor. Sabendo que, na próxima eleição, o concorrente será eleito, o atual governante escolhe extrair rendas privadas de sua posição pública, deixando de lado os desejos da população (DAHL, 1997).

Para que se aumente o nível de representação, Manin, Przeworski e Stokes (2006) sugerem que os eleitores devem ter capacidade para responsabilizar o governo por suas ações, assim como devem ter poder para tirar do governo políticos ruins. Esse poder, contudo, deve estar institucionalizado além do voto – e é preciso mais do que isso para que as políticas sejam realmente avaliadas, para que o governo seja monitorado, e, além disso, é preciso mais do que eleições para que as demandas reais da população não se percam em meio ao emaranhado da vida pública. A democracia liberal, representada pela liberdade de escolher seus representantes, mas sem a garantia de efetiva representatividade, deixa obscuros os grupos minoritários que não têm força suficiente para se eleger.

A partir dessa falha da teoria representativa, surgem modelos que buscam suavizar a disparidade entre a sociedade civil e seus representantes, a fim de que a sociedade se autorrepresente. Nesse sentido, surgem as teorias da democracia participativa, que partem do pressuposto de que um governo verdadeiramente democrático é aquele organizado por instituições construídas num processo coletivo de discussão e deliberação pública entre todos os cidadãos (LÜCHMANN, 2007). Apesar de as pretensões da teoria participativa serem altas, ela não entra em conflito com a definição democrática de escolha dos líderes pela população, principalmente em se tratando de áreas extensas, já que a influência de um só indivíduo é mínima. O desafio então é dar incentivo suficiente para que a população participe e se interesse pelos assuntos públicos, quando sabe que não é capaz de mudar isoladamente a situação em que vive.

Avritzer e Navarro (2003) analisam a concretização dessa oportunidade por meio de certos princípios gerais que marcam as novas relações de poder nos círculos de debate: a participação é aberta a todos os cidadãos, sem distinção de *status* ou conhecimento específico; a combinação da democracia representativa e direta; e a alocação de recursos por meio do consenso dos especialistas com a população, ideia predominante nos Conselhos. Esses princípios desdobram-se de diversas formas, moldando-se às características regionais, para formar conselhos, orçamentos participativos, observatórios, entre outros. A redefinição das formas de fazer política proposta por Boaventura Santos (2002) é dada, segundo Avritzer (2003), pela emergência das organizações sociais no contexto pós-ditadura brasileiro, além da maneira específica de se relacionar com o Estado – como cooperador, complementador ou opositor. O fenômeno do associativismo é responsável, então, pelo surgimento da discussão sobre o papel da organização da sociedade no Estado, principalmente a partir do movimento de construção popular da Constituição de 1988, por meio das emendas populares. Dagnino (2004) acredita que transformar a sociedade civil até então apagada em um organismo vibrante e responsável pelo sucesso de políticas públicas por meio de seu ativismo político é uma tarefa mais complicada do que o disposto na Constituição de 88. Apesar da disposição governamental em aderir a essas práticas, a jovialidade das experiências de participação democrática, às quais são atribuídas grandes responsabilidades, não é capaz de desempenhar com clareza o seu papel, o que resulta numa perversidade da abertura democrática.

A partir da contribuição desses autores no traço das vias da democracia participativa, é possível discutir com maior especificidade a questão dos Conselhos de Políticas Públicas no Brasil. Os Conselhos vieram para suprir a carência de instituições de diálogo entre o governo e a sociedade após a abertura democrática. São instrumentos empoderados para repassar demandas aos responsáveis e negociar condições diretamente e sem interrupções, receber informações do governo e continuar com essa dinâmica de forma contínua. Por quebrarem o antigo paradigma brasileiro do distanciamento entre as duas esferas, seu funcionamento pode, muitas vezes, ter falhas pela resistência dos tradicionais donos do poder – os políticos eleitos, a burocracia, os legisladores. Os Conselhos participativos no Brasil existem para complementar a ação da democracia representativa, aumentando a sensibilidade dos governantes às reais necessidades da sociedade. Essa coexistência se reflete na paridade entre membros da sociedade e membros do governo na composição de sua estrutura, para garantir um dialogo entre as duas forças legítimas. Avritzer (2007) mostra que existem, atualmente, cerca de 28 mil Conselhos de Políticas Públicas no Brasil (IBGE, 2001). São Conselhos Setoriais provenientes do debate constituinte de 88, e que se tornaram ferramentas para a área de saúde, assistência social, educação, turismo, cultura, meio ambiente, entre outras. Os Conselhos são constituídos de representantes da sociedade civil e do governo. Segundo o autor, "o papel dos participantes no Conselho é deliberar, juntamente com o poder público, [...], exercer controle direto e regular as ações do governo" (AVRITZER, 2007). Os Conselhos, por sua legalidade e extensa rede de cobertura, tornaram-se um dos principais instrumentos de transmissão de demandas para o governo, diretamente pela sociedade. É uma tentativa de reversão de prioridades por meio do poder de deliberar entregue à população. Apesar desse avanço democrático, Avritzer (2007) explana que não se pode considerar de olhos vendados a relação entre a institucionalização dos Conselhos e uma melhora efetiva nas condições de vida da população. Ainda existem discussões sobre a pressão real que os Conselhos são capazes de exercer na definição da

agenda, e se os Conselhos realmente promovem o acesso geral da sociedade à discussão deliberativa. Além disso, não existe uma relação demarcada entre participação e redução da pobreza, sendo o primeiro capaz de modificar o segundo.

A relação entre Conselhos e democracia participativa é explicitada por Tatagiba (2005). Segundo ela, a alocação dos recursos de forma eficiente depende da participação da sociedade como um ator deliberativo dessa questão. Os conselheiros da sociedade civil apresentam dificuldades em compactar os interesses de uma sociedade plural em um espaço aberto, mas restrito, além de lutarem contra a resistência do Estado em abrir mão de poder de deliberação. De fato, são as atores governamentais que ditam os interesses temáticos, mantendo a centralidade no Estado e mantendo os conselheiros da sociedade civil como consultivos, como uma maneira de legitimar suas próprias proposições. A autora ressalta que praticamente não existe debate entre os dois setores do Conselho, e que as decisões são tomadas por consenso. Tatagiba (2005) acredita que, apesar de os conselhos representarem um grande avanço para a abertura à participação da sociedade, hoje seu poder está mais centrado no controle social do que na proposição de políticas.

PERCEPÇÕES DE REPRESENTAÇÃO E ABERTURA HISTÓRICA PARA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Segundo Ferreira (1993), a evidente fragilidade por meio da qual se desenvolve a cultura política no Brasil é resultado direto do processo de colonização implementado pela metrópole, assim como da formação de um governo elitista, destacado da sociedade comum. Faoro (1925) descreve a influência da formação da burocracia brasileira, reflexo da portuguesa, como principal razão do estabelecimento de um sistema patrimonialista no Estado brasileiro, onde os cargos públicos não são exercidos em nome do bem-estar social, mas na expectativa de benefícios privados. A partir desse ideário, que, já de início, frustra a construção de uma sociedade democrática e cidadã, o representante se torna o líder que é herói, e não o que faz parte do coletivo (FERREIRA, 1993). Não se busca representação, e sim proteção de alguém maior, mais forte, capaz de defender a sociedade por ser mais, e não por ser igual. Esse paradigma fica claro na formação do governo Vargas (1930-1945), um Estado populista, baseado na ideia do governo protetor, "pai dos pobres". A dependência dá espaço para o ressentimento, que bloqueia uma ação de resposta, por ser gêmea do sentimento de impotência (FERREIRA, 1993). Essa impotência em se ver como agente formador do Estado transforma a sociedade em cúmplice dos caminhos não institucionais para a resolução de seus problemas.

Lamounier (2005) coloca que "o alvo por excelência da descrença nacional sempre foram os mecanismos de representação política: eleições, partidos e legislativo". Carvalho (2004) completa que a relação do povo com o governo é de "distância, suspeita, quando não de aberto antagonismo". Ainda segundo Ferreira (1993), a ineficiência de nossa democracia representativa se ampara justamente na personalização de acesso, onde uns tem mais potencialidade de acesso ao Estado do que outros. A construção de uma democracia participativa, nesse cenário, precisa ser pensada para desvirtuar esse paradigma, e não ser conformada como uma extensão deste. É necessário quebrar a lógica do quem me governa, me governa por não ser igual a mim, por ser substância central da gestão participativa a autoadministração. Lamounier (2005) considera que, a partir da Constituinte de 88, pode-se falar de uma "decolagem democrática", já que o jogo eleitoral é regularizado, com a incerteza sobre o resultado final e a pacificação dos enfrentamentos (LAMOUNIER, 2005). Por

meio da CF/88, o brasileiro reconquistou, além do direito de eleger e ser eleito, a possibilidade de influenciar diretamente o governo, como discorre o artigo 14:

> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
> [...]
> III - iniciativa popular.

Esse processo foi ainda impulsionado por uma indução externa, que, por meio das agências internacionais (como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), colocava no centro da reforma política a descentralização do poder e a busca de uma gestão mais eficiente (LEITE, PERES e IGLECIAS, 2009). Esse fenômeno foi embarcado na reforma gerencial brasileira de 1995, proposta por Bresser-Pereira (BRESSER-PEREIRA, 2008). O novo modelo se propunha a responder uma problemática referente ao tamanho do Estado, que passava por uma crise de legitimidade como provedor único de serviços essenciais.

Em conjunto a essa pressão externa, as organizações da sociedade civil, que se apresentavam contrárias à ação do governo tradicionalmente devido à ditadura, passaram a dialogar com este, numa nova instância democrática. Esse novo contexto deu origem à multiplicação de organizações da sociedade que passaram a atuar no governo. O Conselho foi o modelo administrativo encontrado para garantir essa inclusão no governo e tornar prática a participação prevista constitucionalmente.

Bartholo *et al*. (2003) descrevem:

> Em geral, cabe aos conselhos gestores nacionais de políticas sociais definir as políticas públicas nacionais, atuando na formulação e elaboração de diretrizes gerais e na definição dos programas federais prioritários. A partir desta orientação geral, cabe aos conselhos estaduais e municipais, juntamente com as secretarias executivas estaduais e municipais, programar, aperfeiçoar e executar os serviços sociais localmente, além de controlar e fiscalizar o uso e aplicação de recursos que são transferidos dos Fundos Nacionais para os Fundos Estaduais e Municipais. (BARTHOLO *et al*., 2003: 07).

Os conselhos se caracterizam, então, como órgãos públicos colegiados, diretamente subordinados ao Poder Executivo, e vinculados à Secretaria que lhes diz respeito. A composição do Conselho obedece à lógica de tanto trazer ao debate os representantes de setores excluídos quanto os próprios excluídos (LÜCHMANN, 2007). Assim, sua legitimidade está consolidada na suposição de que esses representantes e participantes são a essência e o foco das questões tratadas no âmbito conselhista.

OBJETO DO ESTUDO E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA: O CONSELHO LEGAL E O CONSELHO REAL

O Conselho Municipal de Educação de São Bernardo do Campo foi criado em 1976 pela Lei Municipal nº 2.240, que consolida a reforma administrativa do município. A escolha do objeto de estudo específico foi dada devido à longa atividade do Conselho em questão, já que sua lei de criação data de 1976, e a maior facilidade e acessibilidade às documentações e reuniões do Conselho, permitindo um estudo de caso mais aprofundado. O órgão, desde o início, foi criado com funções consultivas, normativas e deliberativas, e as mantém até a atualidade. As atribuições citadas na lei ainda garantem uma função fiscalizadora. Assim, o CMED foi escolhido por seu amplo leque de funções e solidez histórica, permitindo a investigação de diversos pontos de

escopo democrático.

O artigo 2º da lei de criação do Conselho diz que

> Art. 2º A ação administrativa, sempre a serviço do bem comum e dentro do quadro prescrito pela legislação federal, estadual e municipal, obedecerá, permanentemente, aos seguintes princípios fundamentais:
> I - planejamento;
> II - coordenação;
> III - descentralização;
> IV - delegação de competência;
> V - controle.

Assim, o Conselho de Educação surge em um momento de renovação da administração pública da cidade, que visa criar um sistema de coordenação de políticas, fazendo com que elas sejam planejadas de forma a garantir a sua eficiência. É interessante ressaltar que o Conselho surge, ainda, em momento ditatorial, não sendo criado com funções de abertura ao diálogo e à democracia, obviamente, mas inserido na lógica de reforma do Estado descrita acima.

A Lei Orgânica do Município (datada de 1990) define que:

> Art. 181. O Conselho Municipal de Educação é o órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema de ensino no Município, com as suas atribuições, organização e composição definidas em lei.
>
> Parágrafo único. Fica assegurada a participação no conselho de que trata este artigo de especialistas em educação, professores, pais e alunos, indicados pela respectiva associação.

Por meio da análise das competências do Conselho (Lei nº 5.189/2003), percebe-se uma tendência muito mais consultiva do que deliberativa do Conselho, mediante a repetição de verbos como "propor", "opinar" e "assistir". Ou seja, o Conselho tende a ser um assessor dos conselheiros governamentais dentro do Conselho.

Foi escolhida a gestão de 2009-2012 para ser estudada por estar situada num ponto de inflexão no governo da cidade, que passa por uma transição de um governo tradicionalmente insulado para uma administração que tem como discurso a exaltação da participação popular. Esse período também foi escolhido pela possibilidade de acompanhamento das reuniões, o que possibilita uma análise mais abrangente da realidade, além do discurso dos conselheiros, previsto por meio das entrevistas.

Dos 14 conselheiros atualmente empossados (duas das vagas previstas em regimento estão em vacância), foram entrevistados 12 representantes (85,7%). Considerando que dois conselheiros se abstiveram, 10 entrevistas foram utilizadas na composição desta análise (71,4%). Segundo a presidente do Conselho, as duas vagas em vacância, pertencentes à representação da sociedade, não encontram quem as queria preencher, num esvaziamento claro do significado do Conselho para a sociedade civil – neste momento, pode-se hipotetizar que os custos da participação ultrapassam os ganhos. Considerando que sete vagas são destinadas ao poder Executivo, o Conselho funciona hoje paritariamente, ou seja, com o mesmo número de conselheiros do lado governamental e da sociedade. Para efeitos de comparação, dos 630 Conselhos de Educação do estado de São Paulo, 550 são paritários (IBGE, 2010). O perfil dos conselheiros condiz com a situação debatida, ou seja, são em geral pessoas que já passaram pelo seu próprio processo de educação e agora discutem a educação de alunos e filhos, sendo a classe naturalmente tendenciosa a participar das discussões sobre o sistema de ensino municipal – em sua maioria mulheres na faixa dos 35-50 anos. Quanto aos grupos representados, 20% dos participantes são provenientes do Poder Executivo municipal e 20% da Secretaria de Educação, resultando em 40% da composição

governamental. Professores das escolas de educação básica, pais de alunos das escolas da rede pública de ensino fundamental, representantes da rede estadual de ensino e representantes do ensino superior somam, cada categoria, 10% da representação (10% se abstiveram). São funcionários públicos 70% dos conselheiros em questão, outros 20% são empregados na iniciativa privada e 10% se abstiveram. Em relação à composição por grupos, a presença do governo ainda é maciça e, apesar de não ser mais da metade da composição total, é mais sólida do que os outros grupos, que precisam se aliar para defender suas demandas frente ao órgão. O representante dos professores coloca que "o número de membros indicados pela administração ainda é superior aos outros, o que dificulta as votações, que deveriam ser imparciais". Nas reuniões, essa falta de convergência entre as partes é evidente. Prevalece o embate entre sociedade e governo, resultando em reuniões cansativas, longas e improdutivas. O representante dos pais acredita que "precisam ser criados meios de comunicação e confiança entre as partes". Essa fala pode ser encarada como um resquício do autoritarismo estatal com o qual todos os brasileiros conviveram até o final dos anos 1980. O Estado ainda é visto como avesso à sociedade, e dentro do microespaço de debate do Conselho esse aspecto se evidencia na falta de concordância.

Em relação ao Conselho de Educação em si e seu relacionamento com a classe representada, 70% dos conselheiros indicaram que se reúnem com os respectivos grupos, sendo que, desses, 50% declararam que as reuniões ocorrem uma vez ao mês (10% indicaram que as reuniões acontecem conforme a necessidade, e 40% se abstiveram de responder qual era a frequência das reuniões). Ao serem questionados sobre a prestação de contas, 50% responderam que existe algum meio de *accountabilty* do que ocorre no âmbito do Conselho, seja por meio de reuniões (30%) ou de relatórios (20%) – sendo que os outros 50% indicaram não haver prestação de contas entre representantes e representados (são estes representantes da Secretaria Municipal de Educação, do Executivo Municipal, pais dos alunos das escolas de educação básica e das instituições de ensino superior).

Das funções previstas em lei para o Conselho, 50% consideram que o órgão, atualmente, só responde por funções consultivas. Uns 20% consideram o Conselho consultivo e deliberativo, e somam 10% cada uma as opções "somente deliberativo", "normativo e consultivo" e todas as opções. Avaliando, num aspecto geral, a atuação do Conselho, 100% a consideram positiva, sendo que 80% apresentaram ressalvas a esse resultado. A maioria (70%) também considera o Conselho de Educação representativo de sua população, 20% o consideram em parte representativo e 10% não o consideram representativo. A ainda latente necessidade de avanço nas questões de eficiência pode ser lida mediante os resultados de avaliação do Conselho. É inevitável concordar que a presença do Conselho, por si só, já é uma conquista não só para os que ali estão, mas para toda a sociedade envolvida no processo educativo. Contudo, os próprios conselheiros (governamentais e da sociedade) reconhecem os problemas que enfrentam, como cita um dos representantes da Secretaria de Educação: "Na medida do possível as ações estão direcionadas para o que é de atribuição. Estamos nos constituindo". Assim, é observável que o processo de democratização do espaço do Conselho ainda não acabou, e que passa não só pela questão de representação, mas também da forma de gerenciamento interno dos debates. Mais importante é a constatação que os conselheiros têm consciência de que estão em momento de aprendizagem. Nesse ponto, é importante ressaltar que a composição do Conselho foi completamente renovada há dois anos, na ocasião de mudança de governo, sendo reeleita somente uma repre-

sentante, como suplente do representante das entidades de nível superior. Dessa forma, apesar de a criação do Conselho datar de 1976, as renovações constantes de composição, desta última vez de forma praticamente total, o impede de criar uma cultura da instituição, que seja preservada e influencie a gestão interna das ações conselhistas. A própria presidente do Conselho considera que ele está começando seu trabalho agora, depois de se adaptar às mudanças de governo advindas da eleição.

Nesse sentido, a colocação de demandas é, ainda, muito governamental, devido às necessidades que a Secretaria enfrentou de reestruturação e que precisariam passar pelo Conselho. Assim, só agora, com a estabilização dos planos de governo, será possível pautar a agenda pelas demandas dos representantes da população e garantir, numa primeira instância, uma representação dos interesses que chegam via sociedade civil. Assim, o Conselho se torna um receptor de informações das atividades estatais já em curso, e não um produtor de políticas públicas. Fica palpável que sua função é consultiva. Apesar de sua natureza deliberativa – ou seja, tem poder de veto em ações da Secretaria –, os assuntos chegam ao Conselho formatados, previamente deliberados, como mostra a fala do representante dos pais: "Em parte, esta política é muito recente e complicada. Os gestores não abrem muito espaço para discutir projetos e planos. Somos mais aprovadores das ideias e projetos". A representante dos professores de educação básica considera que o órgão "necessita avançar no âmbito deliberativo, pois por força do hábito trabalhamos mais com o âmbito consultivo", e a representante da sociedade civil crê que os conselheiros "precisam ser mais atuantes na formulação de políticas públicas".

Em relação à representação, 90% se consideram representantes das classes que representam e 10% não se consideram. Quando questionados sobre o motivo de sua participação no conselho, metade (50%) considerou como único motivo ter sido indicada pela categoria. Esse dado é indicativo de que a cultura cívica de trazer novas demandas e opiniões da sociedade para o Conselho ainda não está disseminada no município. Escolheram duas opções, a de terem sido indicados e acreditarem na necessidade de discutir políticas públicas de educação, 20% dos entrevistados. Entre os motivos que justificam por que se consideram representantes, o principal motivo apontado nos comentários foi a participação nas reuniões e discussões. Em relação aos motivos que consideram a representação, a questão propunha diagnosticar a representação presuntiva (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006b), ou seja, a legitimidade da representação é aferida pelos argumentos defendidos pelos conselheiros. A maior parte dos argumentos se concentrou na essencial presença no Conselho. A representante das entidades de ensino superior considerou sucintamente que "se faço parte, represento em algum grau esse grupo", opinião compartilhada pelos representantes da Secretaria de Educação: "[represento] por acompanhar as reuniões que são organizadas" e "me envolvo com as discussões, procuro buscar informações e propor alternativas para a melhoraria do trabalho realizado em relação à Educação". Assim, a representação não está ligada ao relacionamento com os que são representados, e sim com o processo eleitoral de autorização de representação e seu subsequente exercício. Apesar de 50% dos entrevistados garantirem a prestação de contas a seus pares, é difícil que esta seja feita no nível municipal, principalmente em classes como a sociedade civil e os pais de alunos, em um município onde convivem mais de 811 mil habitantes e estão em atividade, somente no nível fundamental, 69 escolas. Ao mesmo tempo, a representante da sociedade civil acredita que "precisam ser mais disseminadas as informações e a participação". O acesso à informação é fator fundamental para o exercício

da cidadania. Sem ela, não se tem subsídio para a cobrança e para a participação. Hoje, a publicação das resoluções do Conselho, assim como das atas de reuniões, ocorre mediante o informativo da Prefeitura, disponível em seu site, porém pouco conhecido. No site da Secretaria de Educação existe um *link* para a página do Conselho Municipal,[1] que, apesar de descrever a natureza do órgão e suas atribuições, não dá nenhuma indicação de como contatar o Conselho, do processo eleitoral e das reuniões. Tendo esses pontos em vista, é questionável se a informação é passada, de fato, para os envolvidos no processo de educação, sejam funcionários, sejam pais ou a sociedade civil. As reuniões do Conselho, apesar de acontecerem em espaço supostamente neutro – não na Secretaria de Educação, mas no Centro de Formação dos Profissionais da Educação, local utilizado para congressos, conferências e reuniões gerais do município –, ocorrem em dias da semana e durante a tarde, começando às 14 horas. Ou seja, o Conselho é realmente acessível? Ele realmente pertence à sua população ou está restrito aos eleitos? Levando em consideração esses fatos, supõe-se que a cultura conselhista não está disseminada na população do município, que não tem meios de se apropriar dele por limitações de horário, espaço e acesso à informação.

Sobre o modo como são identificadas as demandas apresentadas no Conselho, a opção mais escolhida (30%) foi observar a situação da Educação e pensar no que é preciso melhorar. Após discutir sobre as atribuições legais e as realmente exercidas, debate diretamente relacionado ao empoderamento dado à sociedade, entra em pauta a questão da representação. Mais uma vez, os conselheiros, apesar de se considerarem representantes da população municipal, creem que esse processo ainda precisa ser desenvolvido e mais bem representado, inclusive por meio da reforma do Regimento Interno. O Poder Executivo reconhece que "não dialoga com as necessidades dos representados, pois ainda não há mecanismos para tal". Nesse sentido, a presidente do Conselho considera que as categorias representadas não são capazes de abarcar todas as necessidades educacionais da cidade, por serem limitadas ou por demais generalizadas. No caso dos diretores de escola, por exemplo, permitir somente um representante para todas as fases educacionais é exigir muito da capacidade de representação e captação de demandas dessa categoria. Uma das soluções propostas é contar com um representante para cada etapa educacional – creches, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Contudo, essa limitação transpõe o campo das relações pessoais, tratando-se basicamente de uma barreira institucional, contemplada em regimento, confirmado pelo representante dos pais: "Com ressalvas, o Regimento Interno ainda não dá espaços para a representatividade real". Assim, a reforma em curso do Regimento Interno deve incluir, impreterivelmente, a questão dos setores representados e a composição do órgão.

Tendo em vista os dados apresentados e o acompanhamento do órgão, vê-se claramente que ele ainda procura o caminho (e caminha) para uma situação estável, não configurada neste momento.

DIAGNÓSTICOS: O CONSELHO REAL E O CONSELHO QUE QUEREMOS

O primeiro questionamento teórico que pode ser colocado, a partir da situação retratada, é a capacidade do conselho de responder à problemática da democracia representativa, sendo uma alternativa própria da gestão participativa. Se considerarmos o modelo deliberativo de minipúblico sugerido por Fung (2004), a invenção dos Conselhos deveria pressupor que mais pessoas estão envolvidas no debate pela educação, e que os mediadores eleitos – os conselheiros – são um elo

entre a comunidade e o governo. De fato, pode-se considerar que existem mais pessoas inseridas na discussão setorial, com poder legitimo de deliberação: exatas nove pessoas, considerando o número total de conselheiros menos o número de conselheiros governamentais – como dois cargos dos conselheiros da sociedade estão em vacância, este número cai para sete. O governo consegue, por meio do que é retratado por esses sete conselheiros, ter uma ideia das demandas e pontos de vista das categorias representadas, mas não se pode considerar que, de fato, exista a construção de um espaço apropriado pela sociedade. Assim, os conselheiros são uma amostragem da população que, por sua condição de similaridade com os demais, é capaz de passar ao Poder Executivo os anseios da população. Ou seja, a representação não é baseada na deliberação conjunta ou na prestação de contas às categorias envolvidas, e sim no conceito de substituição dos que não podem estar presentes, na pessoa do representante (YOUNG, 2006). No momento em que termina a eleição dos conselheiros, "os cidadãos não são mais necessários" (YOUNG, 2006:145), procedimento típico do pensamento democrático-liberal. Rocha (2003) explicita que essa condição é típica dos Conselhos Municipais de Educação, ainda mais pela falta de legislação que imponha o diálogo entre representantes e representados. É importante lembrar, nesse momento, que muitos dos conselhos brasileiros podem funcionar somente na lei como uma forma de legitimação do poder vigente perante a população, mas sem de fato ampliar/abrir o diálogo e o acesso ao poder. Não se cria uma cultura de participação influenciada somente por esse fator, mas por outros, como os elencados por Abers e Keck (2007) – a frágil ligação entre representantes e representados é um deles, não só entre os conselheiros da sociedade, mas também os governamentais, que encontram pouco respaldo de suas ações em seus companheiros.

A segunda crítica de Abers e Keck (2007) diz respeito à composição do Conselho como naturalmente elitista, sem representar de fato sua população por características inatas. O regimento interno do Conselho propõe, sobre a sua composição, que seja formada de especialistas em educação e pessoas com experiências distintas. Para exercer os cargos no órgão, pelas características do que é enunciado, a maioria precisa (com exceção dos conselheiros da sociedade civil, a quem é pedida experiência na área, e do representante dos pais de alunos) ter, no mínimo, ensino médio. Essa prerrogativa corresponde à realidade de São Bernardo? Em 2000, somente 24% da população se encaixava nesse padrão, apesar de 95,4% da população estar alfabetizada. Somente 7,7% da população municipal têm ensino superior (PREFEITURA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2008). O debate que acontece dentro do Conselho tem contornos técnicos, que exigem preparação prévia. Como relatado pela pesquisa de campo, 80% dos conselheiros gostariam de receber algum tipo de preparo para exercer sua função, dado que revela que a participação em espaços setoriais, como a educação, ainda demanda uma preparação que não está ao alcance de todos. Não se pode esperar que a população participe ativamente se não consegue compreender o que ocorre no Conselho. Essa tese é consoante com o proposto por Miranda (2006), quando acredita que ainda conservamos as marcas de uma sociedade fortemente verticalizada, onde existem sempre seres descolados da sociedade, escolhidos como representantes justamente pela diferença, e não pela igualdade, reforçando também a fala de Ferreira (1993).

Abers e Keck (2007) apontam uma terceira proposição, referente à imposição da agenda dos Conselhos por via governamental. Conforme relatado nas entrevistas e também por Tatagiba (2005), a agenda ainda é dominada pelas necessidades do Poder Público, e não da sociedade. Em São Bernardo do Campo, esse fato pode ser expli-

cado pelo defendido pela presidente do Conselho, que põe a predominância do Executivo como natural ao processo de transição de poder recente no município. Contudo, esse fator pode estar ligado também à centralização do poder – assim como o poder é passado para organizações colegiadas com participação da sociedade, ele precisa ser retirado das mãos de alguém. Dessa forma, é preciso analisar a possibilidade de cooptação desses mecanismos populares pelos tradicionais donos do poder, no caso, os órgãos governamentais, que veem na cooptação uma possibilidade de continuar a regular serviços, porém por meio do véu da legitimidade da sociedade organizada. Abramovay (2001) acredita, ainda, que o Conselho deveria ser um objeto de mudança de paradigmas institucionais, e não mais um instrumento de política convencional. Se a sociedade não consegue pautar o debate, existe uma maior possibilidade de se perder frente às necessidades do governo. Nesse ponto, é preciso questionar a serviço de quem o conselho existe – como representante da população ou como assessor do governo? Em tese, as duas funções deveriam ser permeáveis a ponto de não serem concorrentes, mas harmônicas entre si. Na realidade, o Conselho deveria funcionar como alternativa ao modelo de sociedade em oposição ao Estado, mas o próximo item considerado por Abers e Keck (2007) afirma o contrário: os Poderes Executivos por trás dos conselhos têm dificuldade de abrir mão de seu próprio poder e passá-lo efetivamente aos colegiados, hipótese intimamente ligada ao quarto ponto em debate.

No objeto de estudo em questão, esta hipótese está colocada quando a função do conselho é predominantemente consultiva, pouco executora. A dificuldade de consenso entre as partes, tão evidente no estudo de caso, pode ser um indício que isso aconteça de fato. Contudo, os próprios conselheiros da sociedade civil, já acostumados com os destratos governamentais, se colocam em posição de batalha, com aparente indisponibilidade para um diálogo que conduza a soluções benéficas para as duas partes envolvidas. Voltamos ao ponto de questionar a quem o Conselho serve, e para quem está sendo utilizado o espaço disponibilizado e conquistado pela caminhada democrática brasileira. Muitas vezes, em vez de centrado em questões deliberativas e na busca de um consenso, a desarmonia impede que o processo seja completado, se tornando o centro da ação do Conselho – a oposição por oposição, que não caminha e não produz. É justificável, então, que existam categorias na cidade que sequer consequem eleger representantes: existe pouco benefício em gastar horas de um dia útil de trabalho em discussões que não caminham, e que raramente deliberam. Como a esfera conselhista concentra pouco poder, o *trade-off* entre participar e não participar, ainda mais quando participar é pesaroso, é fácil de ser solucionado.

Young (2006) acredita que a consequência mais grave da crise de representação é a perda de legitimidade das instituições participativas frente à população – a sociedade deixa de acreditar que pode influenciar as políticas locais e deixa de participar, deixa de procurar informações sobre seus representantes e deixa de cobrar suas ações. Além dos pontos referentes à representação, que poderiam levar à consequência descrita por Young (2006), algumas outras questões podem ser relevantes como tentativas explicativas da falta de contato entre representantes e representados e das dificuldades do Conselho em se tornar esfera de deliberação efetiva.

Primeiramente, é preciso pensar no papel da comunicação dentro do Conselho. Sem o acesso à informação, que também pode ser representado pela dificuldade da população em frequentar as reuniões, dado o horário e os dias dos encontros, o cidadão fica impossibilitado de participar, situação que já era descrita por Dahl (1997) e Abrucio e Loureiro (2005). A comunicação também

é responsável por fomentar o debate e permitir que mais pessoas estejam em sintonia com o que é tratado, gerando círculos de debate entre os representados. Assim, tendo a informação como condição básica de participação, e constatando que ela é falha, seja pela falta de diálogo, seja pela falta de prestação de contas, seja pela dificuldade de acesso, o cidadão fica impossibilitado, mesmo que queria, de participar e de se reconhecer como mandante da política, já que não tem vínculo com seu conselheiro.

Uma segunda proposta explicativa estaria relacionada à historicidade da instituição. O Conselho data dos anos 1970, mas a composição continuamente renovada, principalmente em sua última gestão, impede a criação de uma cultura da organização. Sem uma identidade própria, ainda sendo construída, como fica aparente na fala dos conselheiros, o processo de colocação de demandas, discussões e votações internas, ainda sem regras definidas pelo constante rearranjo de membros, é difícil de ser organizado de modo eficaz. Mesmo tendo em sua composição diversos professores, diretores e especialistas, a falta de um elemento conector, pela própria falta de identificação do Conselho, é barreira para a concretização de processos conduzidos para sua resolução. Abramovay (2001) coloca que

> não se transferem, num passe de mágica, valores, comportamentos, coesão social e sobretudo a confiança entre os indivíduos que os estimulem a tomar em conjunto iniciativas inovadoras. (ABRAMOVAY, 2001: 124).

Assim, é preciso pesar, como coloca Tatagiba (2008), quanto do que esperamos das instituições participativas pode ser oferecido por elas, neste momento histórico. Levando em conta que o Brasil passou por uma democratização relativamente recente e ainda se encontra permeado de práticas patrimonialistas e clientelistas, as expectativas acerca de conselhos e outras instituições precisam ser pautadas por maior razoabilidade. Contudo, ao mesmo tempo que a necessidade de consolidação da instituição é colocada, também é preciso pensar na participação (e sua constante renovação, com novos atores entrando e saindo de cena) como chave do Conselho e, portanto, passível de enfrentar novos desafios a cada mudança de gestão.

Acharya, Gurza Lavalle e Houtzager (2004) acreditam, ainda, em outro elemento que pode explicar a crise de legitimidade de representação nos Conselhos: o próprio desenho institucional do órgão, hipótese confirmada pela presidente do Conselho. Como poucas pessoas (16 conselheiros) podem participar, poucos se sentem motivados a se envolver com as atividades conselhistas. Se fosse possível contar com mais professores, diretores e especialistas, de diversas categorias (por exemplo, profissionais das creches conveniadas, professores de todos os níveis educacionais etc., além de representantes de outras Secretarias, como Saúde e Obras), seria mais fácil identificar as demandas de forma completa. Essa proposta não necessariamente solucionaria os problemas do debate, mas seria uma contribuição de visões diferenciadas. Com um maior número de membros, também seria possível organizar o trabalho em comissões, com o objetivo de estudar mais profundamente os temas tratados, trazendo racionalidade às discussões.

É preciso repensar, também, até que ponto é plausível que existam mecanismos de prestação de contas e diálogo do representante com toda a sua categoria. Os conselheiros não são remunerados por seu trabalho, o que pressupõe que têm suas próprias obrigações laborais, até mesmo para serem eleitos como representantes das categorias. Assim, sobra pouco tempo para reuniões e debates que envolvam todos os que deveriam estar representados naquela instância. Uma alternativa a esse problema seria aumentar o número

de representantes, como já proposto, com cada conselheiro sendo "responsável" por um menor número de pessoas, mas outro caminho que também pode ser tomado é a criação de uma rede de conselhos, responsáveis pelas discussões que seriam levadas aos representantes, solução que será desenvolvida a seguir, como parte das recomendações.

Estratégias de encaminhamento para um Conselho responsável

Esta seção se destina a procurar alguns caminhos que poderiam ser úteis ao Conselho em sua tarefa de melhor representar os que, mesmo sem saber, têm no Conselho um centro fértil de poder – e, portanto, capaz de empoderar.

Young (2006) crê na necessidade de uma democracia comunicativa, onde os cidadãos chamam os representantes para os processos de comunicação – prestação de contas contínua, e não somente nos momentos de autorização (YOUNG, 2006). Fica claro que a tônica da mudança é a ênfase em mecanismos de entendimento entre representantes e representados, para que a sociedade inteira se aproprie do Conselho, e não só seus membros eleitos. Mais do que uma lei que obrigue conselheiros a prestar contas, é preciso dar condições para que a prestação não só informe, mas construa um conhecimento sobre o que é trabalho no interior do Conselho e instigue os que estão fora da arena do debate a participar.

Esse debate não precisa acontecer, propriamente, no nível do Conselho Municipal de Educação. Se houver um esforço para a estruturação de uma rede capilar de conselhos, partindo dos Conselhos Escolares até o Conselho Municipal, torna-se mais simples o processo comunicativo. Se, dentro de cada célula educacional, os pais e responsáveis forem chamados ao debate e "tomarem conta" de seu microcosmo, dialogando com professores, diretores e outros pais, eles se tornam capazes de regular o Conselho Municipal, por sua coesão interna. Dessa forma, diversos problemas podem ser solucionados ao olharmos para a estruturação de pequenos grupos. Não se pode exigir que todos os pais, responsáveis, professores e diretores estejam presentes em todas as reuniões do Conselho, mas pode-se exigir que compareçam e contribuam para o debate em suas unidades de ensino. Essas unidades de ensino, uma vez organizadas, podem levar seu debate interno, por meio de seus representantes, aos conselheiros de suas categorias. As demandas organizadas nas bases são mais passíveis de serem decodificadas pelos Conselheiros, que podem prestar uma representação mais eficiente. Da mesma maneira, conselhos escolares organizados podem pedir contas das ações de seus representantes, regulando-os. Young (2006) coloca a importância da coesão do grupo como fator-chave para uma representação eficaz. Se o conselheiro não consegue identificar as demandas de sua classe, por estar demasiadamente diluída entre todos os representados desorganizados, só lhe resta supor quais são suas vontades de acordo com sua perspectiva equânime, fato recorrente no Conselho, que pôde ser observada pelas falas dos conselheiros. Não se pode delegar a representação pela própria falta de identidade do grupo. Só pode ser devidamente representado o grupo com um mínimo de harmonia (YOUNG, 2006).

As vias institucionais podem ser eficazes para a promoção de uma melhor representação, no sentido de promover grupos mais coesos a serem representados no Conselho. Como proposto pela presidente atual do Conselho, trazer membros mais específicos para cada categoria tornaria os interesses de cada setor mais identificáveis. Os representados de cada conselheiro teriam mais facilidade para se reunir e dialogar, visto que enfrentam as mesmas necessidades. Assim, em vez de um professor para toda a rede pública fundamental, trazer um professor para cada nível de ensino,

ou para cada região, visto que São Bernardo conta com 33 bairros e taxas de vulnerabilidade de alta até muito baixa,[2] revelando as disparidades existentes dentro da própria cidade. Os IDEBs de 2009, referentes ao município, variam de 4,2 até 6,9,[3] o que mostra que as unidades escolares têm necessidades diferentes a serem debatidas pelo Conselho. Além disso, setores complementares ao da Educação, como Assistência Social, também poderiam trazer contribuições, no sentido de assistência técnica e informação, e por isso devem ser pensados como parceiros a estarem presentes na estrutura do Conselho, segundo sugestão da presidente do Conselho.

Além da necessidade institucional de tornar a representação mais plural e menos generalista, é preciso pensar no modo como o trabalho está dividido dentro do Conselho. Apesar de contar com um plano de trabalho para todo o ano, os itens da pauta às vezes se perdem em meio às discussões, além de serem postergados em razão das urgências. Além de tornar o Conselho mais representativo, é preciso torná-lo mais eficiente. Uma das soluções propostas pela presidente do Conselho é dividi-lo em pequenas comissões, que seriam então responsáveis por se aprofundar num determinado assunto e trazer o que foi debatido para o grupo, de forma organizada. Esse sistema pouparia um tempo valioso de discussão que acontece pela falta de conhecimento ou de informações, seja pelo puro desconhecimento, seja pelo fato de a informação ser referente a algum setor não representado no Conselho. Essas duas propostas – aumentar o número de conselheiros e dividir as tarefas – são então complementares, pois trabalham juntas à medida que trazem mais informação para os Conselheiros. O *feedback* das informações para os representados também depende desses movimentos: é mais fácil prestar contas (e cobrar) à medida que a classe é mais específica – aspecto de "quem" cobrar/prestar contas; e, quando existem fatos e resoluções concretas advindas do Conselho, é mais fácil saber "o que" cobrar e "do que" prestar contas.

Portanto, quatro frentes podem ser otimizadas para a melhoria da representação no Conselho: a comunicativa, proposta por Young (2006), objetivando amenizar as assimetrias de informação; a institucional/gerencial, no sentido de aumentar o número de conselheiros e dividir o trabalho internamente; a estruturante, para a criação de uma rede desde os Conselhos Escolares até o CMED; e a regulatória, para que os conselheiros não ajam deliberadamente, mas prestem contas de suas ações. Ressalta-se que as quatro frentes estão completamente interligadas, sendo que uma melhoria em uma causa efeito nas outras, assim como uma depende das alterações das outras para ser maximizada.

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quadro aqui relatado não difere de maneira generalista do que se observa em outros conselhos de políticas públicas, tanto em educação como em outros setores.

No tocante à representação, tópico central deste trabalho, a relação entre representantes e representados é nebulosa, por questões estruturais e de cunho social, e até pela crença de que é possível reduzir a representação a poucos membros especializados, que se dispõem a cumprir um, por vezes, pesaroso papel. Young (2006) acredita que a representação é, ao mesmo tempo, necessária e impossível: necessária como condição estrutural da democracia, e impossível por exigir do representante muito mais do que suas limitações são capazes de cumprir – a antiga dificuldade de concentrar, em alguém, todas as vontades que fariam a composição do bem público (SCHUMPETER, 1984). Assim, a solução proposta pela

autora é mudar o conceito pelo qual enxergamos a representação. Precisaríamos superar a ideia de representação como substituição de alguém ausente, passando à definição de representação a partir da relação dos representados entre si e com o conselheiro eleito (YOUNG, 2006). Mais uma vez, a autora coloca que a representação deixa de funcionar quando os eleitores perdem o contato com seu representante. Tendo em vista a sociedade liberal em que se inserem os conselhos, esse paradigma de contato entre as partes remete à crítica de Michels (1982) sobre a individualização característica da sociedade contemporânea. A individualização dificulta a formação de laços, especialmente quando em torno de questões publicas, tornando a representação um vínculo extremamente frágil. A tentativa de fortalecê-los passa pelas sugestões apresentadas na seção anterior.

Se levarmos em conta as proposições de O'Donnell (1994), podemos considerar que o Estado, por sua proposição de contar com um conselho, reconhece que não é capaz de, sozinho, representar o interesse de todos. Ou seja, o Estado, dispondo de um Conselho, reconhece em si a quebra com a teoria da representação pura. No entanto, esse processo não fica necessariamente completo dentro de suas instituições – e de seus Conselhos. Assim, por mais que o Estado seja democrático por admitir que precise dos conselhos para melhor representar sua população, esse pensamento pode não ser verdadeiro em suas instituições. O'Donnell (1994) considera esse processo – entre a abertura para eleições democráticas e a democracia institucional de fato – como a fase delegativa da democracia: a população delega o poder para seus representantes, mas este é seu único papel no jogo político. E é papel das instituições políticas avançarem democraticamente, pela inclusão de mais atores no jogo político; e por ações que possam ser premeditadas pelos representados, ou seja, se tornem estáveis – mesmo que seus participantes mudem, que se possa esperar o mesmo comportamento deles (O'DONNELL, 1994). Assim, o Conselho não pode depender somente do comportamento de seus membros, mas deve firmar-se como instituição democrática, coerente com o desenvolvimento do Estado. O objetivo não é transformá-lo em um órgão rígido, mas confiável, que não seja lançado de um lado para outro por interesses individuais. A transformação do Conselho em instituição estável faz também que seus membros confiem mais um nos outros e trabalhem não mais em oposição, mas com objetivos comuns. A estabilidade não significa o fim dos conflitos, mas conflitos orientados para a resolução de problemas comuns. Como explica o autor,

> este círculo virtuoso se completa cuando la mayoría de las instituciones democráticas logran no sólo un alcance y una fortaleza razonables, sino también una gran cantidad de interrelaciones múltiples y estables. (O'DONNELL, 1994: 11).

Assim, democracias fortes contam com instituições democráticas. O Conselho, para ser representativo, precisa ser capaz de fornecer informações, ser contestável, compartilhar poder. Além de servir como informante para o Estado, precisa usar o seu poder para agir em nome da população, que, de forma organizada, tem como cobrar o que acontece internamente. Não é preciso que todos os envolvidos nesse processo estejam envolvidos paulatina e diariamente com o Conselho, mas que se interessem e se apropriem do poder que lhes é dado. Todos têm sua função indispensável tanto na educação básica quanto na educação para a democracia, que deve estar presente não só nas instituições, mas na vivência das pessoas em sua rotina, especialmente nos Conselhos de escola, no caso tratado. A chave para o compartilhamento do poder e para a efetiva representatividade dos Conselhos é um movimento duplo: de organização da base para monitorar os conselheiros,

e da abertura dos conselheiros para compartilhar o poder com a sociedade. O Conselho não pode funcionar desprendido da sociedade, assim como funcionam, tradicionalmente, as representações de poder no Brasil. Já que se propõe acreditar que ele pode muito, então que a sociedade, de forma coesa, consiga provê-lo de sua devida magnitude, superando o individualismo característico das democracias liberais e caminhando para a resolução de conflitos em centros de debate.

NOTAS

[1] Disponível em: http://www.saobernardo.sp.gov.br/comuns/pqt_container_r01.asp?srcpg=conselho_index. Acesso em 23 ago. 2010.
[2] Segundo o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS, calculado para 2000. Informação do Sumário de Dados 2009 da Prefeitura de São Bernardo do Campo.
[3] Segundo tabela fornecida em Reunião do CMED do dia 05 ago. 2010. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um instrumento do governo federal, vinculado ao INEP, que visa avaliar a qualidade da educação em cada estabelecimento de ensino, de cada cidade brasileira. A meta brasileira é atingir a nota 6,0, média dos países desenvolvidos (PORTAL DO INEP, 2011).

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. *Representando a diversidade? Estado e associações nos conselhos gestores.* In: SEMINÁRIO NACIONAL DO NÚCLEO DE PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 2, "Movimentos Sociais, Participação e Cidadania", 2007, Florianópolis.

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. In: *Estudos Avançados,* São Paulo, 15 (43), 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPOCS, 29, 2005, Caxambu.

ACHARYA, Arnab; GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P. Civil society representation in the participatory budget and deliberative councils of São Paulo, Brazil. *IDS Bulletin*, Brighton, v. 35, n. 2, 2004.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e participação social no Brasil*. Brasília: Projeto Brasil em Três Tempos, 2007.

BARTHOLO JR, R. S.; MOTA, C. R., FERREIRA G. S.; MEDEIROS C. M. B. *Democracia, participação e direito*: o papel dos conselhos nas políticas sociais brasileiras. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8, 2003, Panamá.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O modelo estrutural da gerência pública*. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, EBAPE/FGV, mar/abr 2008.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In Daniel Mato (Coord.), *Políticas de ciudadania y sociedad civil em tiempos de globalizácion*. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

GURZA LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. In: *Lua Nova*, São Paulo, nº 67, 2006a.

GURZA LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação Política e Organizações Civis: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 21, número 60, fevereiro/2006b.

FERREIRA, Nilda Teves. *Cidadania*: uma questão para a educação. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos municípios brasileiros 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LAMOUNIER, Bolívar. *Da independência a Lula*: dois séculos de política brasileira. São Paulo: Augurium, 2005.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; PERES, Ursula Dias; IGLECIAS, Wagner. *GT 12: Desafios e dimensões contemporâneas do desenvolvimento - Agendas governamentais de desenvolvimento*: uma análise comparativa da implementação de políticas de saúde no Brasil, Argentina e Chile. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33, 2009, Caxambu.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. In: *Lua Nova*, São Paulo, 70, 2007. p. 139-170.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e representação. In: *Lua Nova*, São Paulo, 67, 2006a.

MICHELS, Robert. *A sociologia dos partidos políticos*. Brasília: UnB, 1982.

MIRANDA, Sandro Ari de Andrade. Breve histórico do pensamento conservador brasileiro, a "povofobia", e o nascimento da democracia participativa. In: *Revista Âmbito Jurídico*, Revista Eletrônica n. 25, Rio Grande, RS, ano IX, janeiro/2006.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. In: *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 5, n. 1, Jan/1994.

PÓ, Marcos Vinícius; PRADO, Otávio. *Discursos, prestação de contas e responsabilização democrática nas reformas da gestão pública.* In: ENCONTRO DA ANPAD, 31, 2007, Rio de Janeiro.

PORTAL DO INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANISIO TEIXEIRA. Disponível em: http://portalideb.inep.gov.br/. Acesso em 17 mar. 2011.

PREFEITURA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. *Sumário de Dados 2009 de São Bernardo do Campo (ano-base 2008)*. 2009. Disponível em: http://www.saobernardo.sp.gov.br/dados1/arquivos/sumario/SBC_DADOS_Completo.zip. Acesso em 10 ago. 2010.

ROCHA, Selma. *Fundos públicos e sistemas de ensino na cidade de São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

SANTOS, Boaventura Souza. *Democratizar a democracia*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia.* Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis (1835). *A democracia na América.* Belo Horizonte: Itatiaia/EDUSP, 1977.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006a.

FORMAS JURÍDICAS NO TERCEIRO SETOR BRASILEIRO: ESTATUTO LEGAL, EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS E FORMALISMO

RESUMO

O artigo analisa as formas jurídicas do terceiro setor brasileiro, considerando o *estatuto legal* que legitima suas condições de existência, as *evidências empíricas* de como as organizações se estruturam em tais formas, assim como o *formalismo* que decorre da dissociação entre as normas vigentes e a conduta concreta observada. O estatuto legal fundamenta-se, sobretudo, no Código Civil (Lei 10.406/2002), que considera como formas jurídicas as *fundações* e as *associações*, embora essas coexistam, numa manifestação do formalismo (Ramos, 1983), com a pretérita forma de *sociedade civil sem fins econômicos*, instituída pelo Código Civil de 1916 (Lei 3.071/1916). A constatação dessa coexistência se deu a partir de informações obtidas junto a Centros de Apoio ao Terceiro Setor do Ministério Público. Ademais, as evidências empíricas baseiam-se na análise de recentes levantamentos sobre o terceiro setor no Brasil. De modo a aprofundar as comparações entre as formas jurídicas, foram realizados testes estatísticos em amostra de 1.134 organizações, tendo a dotação financeira como elemento diferenciador. Dentre algumas das discussões apresentadas, evidencia-se a importância de que novos estudos identifiquem discrepâncias entre o formal e o efetivo, uma vez que as leis, estatísticas e os documentos nem sempre refletem a realidade social que envolve as organizações.

PALAVRAS-CHAVE Terceiro setor, formalismo, forma jurídica, associação, fundação.

Carlos Eduardo Guerra Silva e-mail: carlose@ufmg.br
Doutorando em Administração pelo Centro de Pós-Graduação em Administração (CEPEAD) da UFMG.

Tomáz de Aquino Resende e-mail: tomazaquino@mp.mg.gov.br
Procurador de Justiça e Coordenador do Centro de Apoio Operacional ao Terceiro Setor do Ministério Público de Minas Gerais (CAOTS-MG).

Reynaldo Maia Muniz e-mail: munizd.bh@terra.com.br
Doutor em Ciência Política e Administração Pública (Universidad Complutense de Madrid) e professor do Centro de Pós-Graduação em Administração (CEPEAD) da UFMG.

Ivan Beck Ckagnazaroff e-mail: ivanbeck@face.ufmg.br
Doutor em Doctoral Programme Aston Business School pela Aston University. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. Economista pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor adjunto da UFMG, pesquisador do CNPq e colaborador da Universidade Federal de Viçosa.

ABSTRACT *This paper analyzes the legal status of the Brazilian third sector, considering the legal statute which legitimates their existence, the empirical evidences on how organizations structured themselves related to status, as well as the formalism that originates from dissociation between current rules and the observed real conducts. The legal statute is mainly based on the Brazilian Civil Code (Law 10.406/2002). This Law considers foundations and associations as third sector legal status, although they still coexist, on a manifestation of formalism (Ramos, 1983), with a non-profit civil society status, established by the former Civil Code (Law 3.071/1916). This coexistence was identified by information obtained from the Public Ministry Third Sector Supporting Centers (Brazilian institution for safeguarding legal/social interests). Furthermore, the empirical evidences were based on the analysis of surveys about the third sector in Brazil. By deepening comparisons related to legal status, a sample of 1.134 organizations was statistically tested, considering the organizations' financial revenue. Accordingly to some presented discussions, it is evident the importance of studies to find out discrepancies between the formal and the effective, once that laws, statistics and documents have not always shown the social reality that surrounds the organizations.*

KEYWORDS *Third sector, formalism, legal status, association, foundation.*

1. INTRODUÇÃO[1]

Iniciativas da sociedade civil, consubstanciadas nas formas de escolas, centros de pesquisa e de profissionalização, museus, hospitais, asilos, creches, sindicatos, associações profissionais etc. têm sido vistas sob a égide de um *terceiro setor*, "não governamental" e "não lucrativo", cujas características envolvem a participação voluntária, autônoma e privada, organizada em torno de objetivos coletivos ou de interesse público (SALAMON e ANHEIR, 1997). Silva e Aguiar (2006) reconhecem os benefícios públicos promovidos por tais iniciativas, como aqueles alinhados à saúde ou à educação, mas também chamam a atenção para o atendimento de interesses corporativos de grupos mais restritos, como ocorre nos sindicatos ou associações profissionais. Falconer (1999) ainda considera que o terceiro setor remete ao trabalho voluntário de cidadãos e à ação social das empresas que, cada vez com mais frequência, estão constituindo seus próprios institutos e fundações para atuar diretamente no setor (BORGES *et al.*, 2007; BARBIERI e CAJAZEIRA, 2009). É justamente essa existência formal que se constitui como elemento diferenciador, possibilitando que tais iniciativas se estruturem em organizações que, sob a égide jurídica, tornam-se suscetíveis a exercer direitos e contrair obrigações. Marcovitch (2005) destaca que a legitimidade das iniciativas sociais é assegurada precisamente quando elas adquirem personalidade moral mediante sua existência jurídica.

No Brasil, foi por meio do antigo Código Civil (Lei 3.071/1916) que tais iniciativas passaram a ter a garantia de existência jurídica, como: (a) *sociedades civis* religiosas, pias, morais, científicas ou literárias (aqui denominadas genericamente *sociedades civis sem fins econômicos*),[2] (b) *associações de utilidade pública* e (c) *fundações* (BRASIL, 1916). Por sua vez, o atual Código Civil (Lei 10.406/2002) suprimiu a forma das sociedades civis sem fins econômicos das pessoas jurídicas de direito privado, estabelecendo, assim, apenas as associações e fundações como formas representativas do setor (BRASIL, 2002).

Essa temática das formas jurídicas, pouco debatida em estudos organizacionais sobre o terceiro setor,[3] é abordada neste artigo ao longo de cinco seções, por meio de um estudo qualiquantitativo, que faz uso de diversos procedimentos de pesquisa, apresentados nas próprias seções em que tiveram aplicação. Assim, após esta primeira seção introdutória, discute-se o estatuto legal das formas jurídicas do terceiro setor brasileiro, fundamentando-se principalmente nos supracitados Códigos Civis, assim como em pesquisas e outros registros que a elas remetem. Segundo Salamon e Anheir (1997), as características que advêm da legislação são aquelas que definem as organizações do terceiro setor de maneira mais direta e precisa, pois se baseiam na legislação em vigor em cada país. Todavia, não raro, a natureza jurídica das organizações é confundida com outras terminologias – como ONGs (organizações não governamentais) ou OSCIPs (organizações da sociedade civil de interesse público). Assim, busca-se também esclarecer tais ambiguidades.

Na terceira seção, apresentam-se evidências empíricas de como as iniciativas da sociedade civil se estruturam enquanto formas jurídicas. Para esse fim, são analisados recentes levantamentos sobre o terceiro setor no Brasil, quais sejam: (a) *Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil* (IBGE, 2004, 2008), (b) *Mapa do terceiro setor* (FGV, 2005a) e (c) *Diagnóstico do terceiro setor de Belo Horizonte* (CAOTS, 2006). Observa-se que a menor parte das organizações do terceiro setor se constitui como fundação. Provavelmente, pela quase inexistência de regras para sua constituição, a maioria das organizações enquadra-se na forma jurídica de associação. Consta-se, ainda, que as sociedades civis sem fins econômicos

foram abordadas somente pelo *Diagnóstico* (CAOTS, 2006), o que sugere que essa forma jurídica, desde que suprimida pelo Código Civil de 2002, passou a ser tratada como associação pela maioria dos levantamentos (IBGE, 2004, 2008; FGV, 2005a). Como forma de aprofundar as discussões sobre essas distintas formas, foram realizados testes estatísticos em uma amostra de 1.134 organizações, advinda da base de dados do *Diagnóstico* (CAOTS, 2006), cedida para análise pelo Ministério Público de Minas Gerais. Visto que os dados possibilitaram lidar com as formas jurídicas atuais e pretéritas, buscou-se compará-las tendo a dotação financeira como principal elemento diferenciador. Os resultados dos testes, que também foram associados com a análise da doutrina legal, sugerem que as sociedades civis se assemelham às associações e que ambas se distinguem das fundações.

Como observado, as evidências empíricas apontaram para a coexistência entre as formas jurídicas de *fundação, associação* e *sociedade civil sem fins econômicos,* ainda que esta última, sob a égide do atual Código Civil, não mais exista. Assim, na quarta seção, evidencia-se essa ocorrência enquanto nítida manifestação do *formalismo,* tido como a inércia existente em contextos de mudança social – no caso, devido à transição entre Códigos Civis –, e que representa a dissociação entre a conduta concreta e o estatuto jurídico que se aplica ao contexto pesquisado (RAMOS, 1983). Essa constatação foi corroborada a partir de informações obtidas junto a alguns Centros de Apoio ao Terceiro Setor do Ministério Público, competentes pelo acompanhamento de questões afins ao setor.

Na última seção, dentre algumas considerações concludentes, salienta-se a importância de que os estudos organizacionais sobre o terceiro setor considerem não somente "o que é tido como certo", mas também direcionem a atenção para fenômenos como o formalismo, onde as *leis* – evidenciadas nas discussões sobre o estatuto legal – e as *estatísticas* – referentes à maioria dos levantamentos analisados (IBGE, 2004, 2008; FGV, 2005a) – estão dissociadas, em certos aspectos, das formas efetivamente adotadas pelas organizações. Não obstante a extensão das discussões do artigo – que relacionam dados estruturais de levantamentos quantitativos, estatutos sociais de organizações, acórdãos jurídicos e posicionamentos de Ministérios Públicos –, buscou-se foco em se constatar a manifestação do formalismo nas formas jurídicas de organizações do terceiro setor. Nessa direção, uma vez discutidas as formas jurídicas e tendo sido constatada manifestação correlata do formalismo, as efetivas implicações de ambos – formas jurídicas e formalismo – no terceiro setor brasileiro (*e.g.* nas políticas públicas, nas relações entre organizações e seus grupos de relacionamento, na cultura da sociedade civil organizada etc.) demandam investigações adicionais, engendrando possibilidades diversas para que novos estudos sejam desenvolvidos.

2. FORMAS JURÍDICAS NO TERCEIRO SETOR: ESTATUTO LEGAL

Forma ou pessoa jurídica, para Resende (2006, p. 17), designa uma organização social "[...] instituída para permitir a aglutinação de bens e idéias comuns aos seres humanos, a qual, preenchidos os pressupostos em lei estabelecidos, o governo declara como um ente sujeito de direitos e obrigações, independentemente das pessoas físicas que a compõem ou a instituem".

O atual Código Civil brasileiro (Lei 10.406/2002), em seu artigo 40, segmenta as pessoas jurídicas em dois grupos: (a) *direito público* (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e outras entidades criadas por lei, como as fundações públicas e agências regulado-

ras) e (b) *direito privado* (associações, fundações, sociedades, organizações religiosas e partidos políticos). No entendimento de Resende (2006), configuram-se como organizações representativas do terceiro setor as formas jurídicas de direito privado, notadamente as associações e fundações, visto que as sociedades operam com fins econômicos e as organizações religiosas e os partidos políticos só se viabilizam no mundo jurídico se forem criadas na forma de associação ou de fundação. Além disso, as cooperativas, apesar do princípio de "solidariedade" que rege suas atividades, foram consideradas no Código Civil como sociedades com fins econômicos.

São diversas as ambiguidades sobre as organizações que compõem o terceiro setor, amalgamando estatutos jurídicos com termos que se constituem tão somente em convenções. Por exemplo, Donato (2009, p. 4) considera como constituintes do setor "[...] as ONGs, entidades filantrópicas, OSCIP, organizações sem fins lucrativos e outras formas de associações civis sem fins lucrativos". O IBGE (2009, p. 1), com o objetivo de estabelecer "[...] a identificação da constituição jurídico-institucional das entidades públicas e privadas nos cadastros da administração pública do país", elaborou códigos de natureza jurídica que amalgamam as formas que constam do Código Civil brasileiro com outras tipologias, sendo que as organizações sem fins lucrativos foram assim classificadas: (a) serviço notarial e registral (cartório); (b) fundação privada; (c) serviço social autônomo; (d) condomínio edilício; (e) comissão de conciliação; (f) entidade de mediação e arbitragem; (g) partido político; (h) entidade sindical; (i); estabelecimento, no Brasil, de fundação ou associação estrangeira; (j) fundação ou associação domiciliada no exterior; (k) organização religiosa; (l) comunidade indígena; (m) fundo privado; (n) associação privada.

Naturalmente, cada classificação guarda sua própria funcionalidade. Não obstante, cabem alguns esclarecimentos para fins de um delineamento mais preciso com relação às tipologias intrínsecas ao próprio terceiro setor. Resende (2006) elucida que denominações – como *instituto* ou *OSCIP* – não se constituem como pessoas jurídicas. Assim, tanto uma associação quanto uma fundação podem ser denominadas instituto (que é meramente um "nome fantasia") ou ser qualificada como OSCIP. Neste último caso, as organizações juridicamente constituídas, que atuem em consonância com o interesse público e visem à produção do bem comum, podem pleitear, além de OSCIP, outros títulos e certificações junto ao Poder Público, cumpridos alguns requisitos exigidos em lei. Os demais títulos conferidos são o de Utilidade Pública e o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS). Os títulos de OSCIP e Utilidade Pública se dão nas três esferas governamentais. O CEBAS é conferido em âmbito federal, por meio dos Ministérios da Educação, Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em conformidade com as áreas de atuação das organizações. Esses reconhecimentos diferenciam as organizações, conferindo-lhes maior legitimidade perante a sociedade, além de outros benefícios de ordem prática, como isenções fiscais às organizações e aos doadores e o acesso a certos recursos públicos. Por outro lado, as organizações ficam sujeitas ao controle público e precisam demonstrar transparência em suas ações (BRASIL, 1935; BRASIL, 1999; BRASIL, 2009).

Outro equívoco comum ocorre com o termo ONG, visto que não existe legalmente e se caracteriza como um conceito que vem sendo socialmente construído e difundido. No contexto internacional, o termo tem sua origem nas Nações Unidas (*non governamental organizations* – NGO), onde foi utilizado pela primeira vez para se referir às organizações da sociedade civil que ofereceram assistência de diversas naturezas – como a Cruz Vermelha – ao longo da Segunda Guerra

Mundial e na reconstrução da vida social que lhe sucedeu. Por se referirem a organizações que não tinham sido criadas por acordos governamentais, foram denominadas "organizações não governamentais". O termo, na América Latina e no Brasil, foi introduzido pelas agências internacionais para designar as organizações por elas financiadas e que eram responsáveis pela implementação de projetos de cunho social, tendo seu uso se tornado popular, sobretudo, após a ECO 92 (PEREIRA, 2003).

Portanto, considerando tão somente as formas jurídicas definidas por lei (BRASIL, 2002), as *associações* constituem-se pela união de pessoas em torno de objetivos comuns e sem finalidade lucrativa para seus membros. Como indica Resende (2006, p. 34), "se pessoas (físicas ou jurídicas) se unirem de forma organizada na busca de objetivos que não visem lucratividade para elas, e que persigam interesses demandados pela coletividade, estarão instituindo uma associação". Segundo Paes (2006), a vontade dos associados de se unirem para formar uma coletividade será legitimamente reconhecida ao ser documentada por escrito, na forma de um estatuto social. A legislação estabelece que o estatuto deva conter, ao menos, informações sobre: (a) denominação da organização, sua finalidade, sede e tempo previsto de duração; (b) fontes de recurso para sua manutenção; (c) modo como será administrada; (d) forma como se fará representar; (e) formas de associação; (f) direitos e deveres dos associados; e (g) condições para a alteração das disposições estatuárias e para a dissolução. Por sua vez, o estatuto deverá ser inscrito no registro público competente. Paes (2006) lembra que determinadas espécies de associação, tais como os sindicatos, demandam também de autorização estatal. Com a personificação da associação, "[...] ela passará a ter a aptidão para ser sujeito de direitos e obrigações e capacidade patrimonial, constituindo seu patrimônio, que não terá relação com o dos associados, adquirindo vida própria e autônoma, não se confundindo com os seus membros, por ser uma nova unidade orgânica" (PAES, 2006, p. 64).

As fundações, por seu turno, são criadas por um instituidor, mediante escritura pública ou testamento, a partir da dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina e a maneira de administrá-la (RESENDE, 2006). Conforme Paes (2006), a fundação será administrada por órgãos autônomos, em consonância com as disposições estatutárias. Embora o estatuto das fundações comumente seja bastante semelhante ao das associações, deverá, antes de ser registrado em cartório, ser previamente aprovado pelo Ministério Público (art. 65 do Código Civil). Além disso, uma vez definida sua finalidade, esta não mais poderá ser alterada. A única possibilidade de alteração perante a égide jurídica se dá por meio da dissolução da fundação e da destinação de seu patrimônio para a criação de outra fundação com nova finalidade. De forma análoga, uma associação não pode ser transformada em uma fundação, sendo que a norma jurídica possibilita somente que a associação destine o seu patrimônio a um objetivo, personalizando assim uma nova fundação. Diante de sua finalidade imanente, Bresser-Pereira (1998, p. 17) afirma que: "[...] uma fundação, embora regida pelo Direito Civil e não pelo direito administrativo, é uma instituição pública, na medida em que está voltada para o interesse geral".

Em princípio, como reconhece Bresser-Pereira (1998, p. 17), não só as fundações, mas "[...] todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não estatais". Contudo, nem todas as finalidades ou objetivos defendidos pelas associações ou fundações estão relacionados a questões de interesse público, havendo, também, aquelas ligadas a interesses coletivos mais restritos. Para Silva e Aguiar (2006),

> É importante explicar que "benefícios coletivos",

> que compõem a caracterização do Setor, não correspondem necessariamente a "benefícios públicos". [...] Este caso corresponde ao de organizações [...] que pretendem defender interesses de um grupo restrito de pessoas, sem considerável alcance social [tais como associações de classe, sindicatos, grupos literários, etc.]. As organizações de caráter público, de outro lado, estão voltadas para o atendimento de interesses mais gerais, produzindo bens ou serviços que tragam benefícios para a sociedade como um todo [tais como as organizações de defesa de direitos, de saúde, assistência social ou preservação ambiental]. [...] Aquelas organizações que atuam efetivamente em ações sociais, na busca de benefícios coletivos públicos, e que podem ser consideradas como de utilidade pública, são capazes de auxiliar o Estado no cumprimento de seus deveres, atentando para as desigualdades vigentes no país e a incapacidade do Estado de desempenhar com eficiência as atividades que lhe são atribuídas. Por outro lado, é difícil definir em que medida as organizações de benefícios mútuos ou privados não exercem uma ação relevante à sociedade, pois os grupos que as compõem e a maneira como atuam podem ser de significativo destaque social. (SILVA e AGUIAR, 2006, p. 7).

Portanto, no limite, a finalidade das associações e fundações não sugere diferenças significativas sobre o caráter público ou coletivo (corporativo) de suas ações. De acordo com Resende (2006), a diferença básica entre associações e fundações está relacionada com a gênese de tais formas jurídicas. Enquanto as primeiras são decorrentes da reunião de pessoas, as segundas se originam de um patrimônio vinculado a um objetivo de interesse coletivo ou público. Nesse sentido, Paes (2006) afirma:

> Compreende-se que, tanto nas associações como nas fundações, existem os dois elementos – o elemento pessoal e o patrimonial –, uma vez que não se pode conceber uma pessoa jurídica em que não haja uma coletividade de pessoas reunidas para constituí-la e um patrimônio próprio. [...]. Agora, a importância de um e de outro elemento varia, conforme se trate de uma associação ou de uma fundação, sendo claro que na fundação o que diferencia é o patrimônio, e nas associações [...] são as pessoas. [...]. Outro elemento diferenciador de fundação e associações é a forma de constituição. Enquanto estas têm o processo de criação materializado na ata que aprova os estatutos e que indica seus dirigentes, naquela a constituição depende da manifestação de vontade que o instituidor expressa. (PAES, 2006, p. 68).

Resende (2006) salienta que, em face de dispositivos constantes na lei, as fundações, diferentemente das associações, estão sujeitas a mais exigências quanto à sua constituição e administração, assim como têm a determinação expressa de velamento pelo Ministério Público, incluindo aspectos administrativos e processuais. Administrativamente, o Ministério Público fiscaliza, exerce controle e auxilia as fundações desde o ato de sua instituição legal. Ele aprova os estatutos e suas reformas; garante que os bens das fundações não sejam mal administrados ou desviados da finalidade atribuída pelo instituidor; verifica se as fundações detêm os recursos para manter seus propósitos ou, em caso contrário, designa a incorporação de seu patrimônio por outra que se proponha a fins semelhantes. Processualmente, o Ministério Público pode adotar as medidas cabíveis visando à proteção do ente fundacional. Apesar das associações não serem veladas, Resende (2006, 2007a) defende a legitimidade do Ministério Público para também atuar junto a esse grupo.

O atual Código Civil, além de estabelecer as associações e fundações como formas jurídicas representativas do terceiro setor, também suprimiu das pessoas jurídicas de direito privado as *sociedades civis sem fins econômicos*, juridicamente reconhecidas pelo Código Civil de 1916 (art. 16) como "[...] sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias" (BRASIL, 1916, p. 3). Embora essa forma demandasse da reunião de pessoas para sua constituição legal, não impetrava necessariamente em adesão ampla de

associados. Decorre daí que uma sociedade civil dessa natureza podia ser criada sem que estivesse aberta para adesões de novos membros, sendo que, no caso das associações, pressupõem-se tais formas de adesão. Por outro lado, era possibilitada às sociedades civis a constituição legal sem necessidade de dispor de patrimônio e, portanto, sem interferência do Ministério Público, cujo velamento restringiu-se somente às fundações (BRASIL, 1916).

No Quadro 1 constam exemplos das formas jurídicas de algumas reconhecidas organizações do terceiro setor brasileiro.

Quadro 1 – **Exemplos de formas jurídicas**

FORMA JURÍDICA	EXEMPLO
ASSOCIAÇÃO	- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad) - Instituto Ethos - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE)
FUNDAÇÃO	- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (IPEAD) - Fundação Roberto Marinho - Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente
SOCIEDADE CIVIL SEM FINS ECONÔMICOS	- Sociedade Brasileira de Finanças (SBFin) - Sociedade São Vicente de Paulo - Santa Casa de Misericórdia

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de estatutos diversos.

Por meio da análise dos estatutos das organizações mencionadas no Quadro 1, é possível constatar explicitamente a vinculação às respectivas formas jurídicas. Assim, a Anpad (2008, p. 1) descreve que "[...] é uma associação, sem fins lucrativos"; o Instituto Ethos (2008, p. 1), a despeito do nome fantasia "instituto", se posiciona como "[...] uma associação, sem fins lucrativos"; o IPEAD (2009, p. 1), enquanto uma "[...] pessoa jurídica fundacional de direito privado"; a SBFIN (2001, p. 1), como "[...] uma sociedade civil, sem fins lucrativos".

As Santas Casas de Misericórdia[4] e as Sociedades São Vicente de Paulo, atuantes em todo o Brasil, muito possivelmente constituíam-se como grupo mais representativo da forma jurídica de *sociedade civil sem fins econômicos*. Contudo, a supressão dessa forma do rol das pessoas jurídicas de direito privado gerou a necessidade de adaptação ao atual Código Civil, quando de sua promulgação. O artigo 2.031 previa que "as associações, sociedades e fundações, constituídas na forma das leis anteriores, terão o prazo de um ano para se adaptarem às disposições deste Código" (BRASIL, 2002, p. 95). No caso das sociedades civis, as mesmas deveriam optar pela forma de associação ou fundação, de modo a dar continuidade aos seus propósitos. As seções seguintes apresentam discussões que possibilitam uma melhor compreensão dessa situação que envolve formas jurídicas presentes e pretéritas.

3. FORMAS JURÍDICAS NO TERCEIRO SETOR: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Empreendido o percurso por meio do estatuto legal do terceiro setor, evidenciam-se como as organizações formalmente instituídas no Brasil se estruturam nas referidas formas jurídicas. Para esse fim, foram utilizados levantamentos que buscaram quantificar e qualificar as organizações sem fins lucrativos brasileiras. Como evidenciam Madeira e Biancardi (2003):

> Muito embora as organizações da sociedade civil de caráter público existam desde há muito tempo, estas, curiosamente, não eram reconhecidas como pertencentes a um setor específico da economia. Somente a partir do início da década de 90 é que estas organizações passaram a ser conceituadas e mensuradas como um setor específico da economia, revelando sua importância tanto social como econômica. A explicação para tal omissão são várias [sic], mas uma dificuldade importante está na metodologia do cálculo das Contas Nacionais, conceito macroeconômico que, dividindo as atividades humanas em agrícolas, industriais e de serviços, incluía as organizações da sociedade civil nesta última classificação sem, no entanto, destacar suas características próprias. (MADEIRA e BIANCARDI, 2003, p. 178).

No caso brasileiro, somente em 2007 o terceiro setor passou a ser reconhecido nas contas públicas. Como recorda Merege (2007),

> [...] em setembro de 2004, o CETS [Centro de Estudos do Terceiro Setor], em parceria com o Centro de Estudos da Sociedade Civil da Universidade Jonhs Hopkins, organizou uma reunião em São Paulo com lideranças dos principais centros de estudos brasileiros, que resultou em uma manifestação coletiva, encaminhada ao IBGE, solicitando que fosse considerada a possibilidade de incluir nas contas nacionais a participação das organizações sociais. (MEREGE, 2007, p. 1).

Além de passar a considerar o terceiro setor nas contas nacionais, o IBGE, a partir de dados do seu Cadastro Central de Empresas (Cempre) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego, divulgou, em 2004, a primeira base de dados nacional de organizações do terceiro setor, intitulada *Fundações privadas e associações sem fins lucrativos – Fasfil.* Na segunda edição da *Fasfil* (IBGE, 2008), cujos dados remetem a 2005, o setor se mostrou constituído por 338 mil organizações, com expressivo aumento em relação às 276 mil organizações que havia no início dos anos 2000 (IBGE, 2004). Segundo o IBGE (2008),

> Passados 20 anos de vigência da Constituição Federal brasileira, ganha relevo a necessidade de um maior e mais profundo conhecimento sobre o papel público dos segmentos organizados da sociedade civil. É nesse contexto que se insere o atual estudo. Ele traz informações atualizadas para o ano 2005 sobre o universo associativo e fundacional brasileiro, quantas são, onde se localizam, quando foram criadas, o que fazem, quantas pessoas empregam e quanto remuneram. Tratam-se de subsídios essenciais para análises e avaliações do papel das organizações da sociedade civil. (IBGE, 2008, p. 9).

Na mesma época que a *Fasfil* do IBGE (2004) foi lançada, a Fundação Getúlio Vargas divulgou as estatísticas do *Mapa do terceiro setor* (FGV, 2005a), que também reúne organizações de todo o território nacional. Contudo, essa base de dados apresenta uma visão mais parcial do terceiro setor brasileiro, a partir de dados de 4,5 mil organizações cadastradas. Segundo a FGV (2005a),

> O *Mapa do 3º setor* é um cadastramento espontâneo das organizações não governamentais, seu objetivo é reunir o maior número possível de organizações sociais visando facilitar o acesso entre a sociedade e as organizações sociais. Com isto, é importante, que todos os usuários que forem utilizar os dados aqui apresentados, tenham clareza que ele reúne um

> conjunto expressivo de organizações brasileiras, mas não a sua totalidade. Assim, quando fizerem uso das estatísticas do *Mapa do 3º setor* tenham em mente que não se trata de todas as organizações existentes no Brasil. (FGV, 2005a, p. 3).

Outro levantamento, de caráter regional, foi o *Diagnóstico do terceiro setor de Belo Horizonte* (CAOTS, 2006), divulgado em 2006 pelo Ministério Público de Minas Gerais, com dados de 1,3 mil organizações, das 1,8 mil que supostamente existem nessa cidade. Segundo CAOTS (2006), essa pesquisa objetivou

> [...] traçar o perfil das instituições sem fins lucrativos no município de Belo Horizonte, fazendo constar de seus resultados o potencial de intervenção social dessas organizações na construção de uma conjuntura cidadã. [...]. Buscou-se a execução de um portentoso projeto [...] que originou um sem número de cruzamentos e conclusões que, necessariamente, abrem o conhecimento do Terceiro Setor de Belo Horizonte e propiciam novas experimentações para que a academia possa desenvolver seus trabalhos. (CAOTS, 2006, p. 4).

Embora guardem suas diferenças, constata-se nas descrições metodológicas dos levantamentos uma similar orientação pelos princípios do *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* (*Manual sobre as Instituições sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais*). Esse manual, elaborado pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas em conjunto com a Universidade John Hopkins, se constituiu em uma tentativa de estabelecer parâmetros para que os estudos nele referenciados pudessem ser comparados, inclusive no âmbito mundial. O manual define como organização do terceiro setor aquela que apresente cumulativamente as seguintes características: (a) seja privada; (b) não distribua lucro; (c) seja legalmente constituída; (d) autoadministrada; e (e) voluntária (UNITED NATIONS, 2003).

Como se observa, um dos critérios adotados por todos os levantamentos é que as organizações sejam *legalmente constituídas*. Nesse sentido, a partir de dados desses levantamentos, apresenta-se na Tabela 1 a distribuição das organizações do terceiro setor, considerando as formas jurídicas nas quais se estruturam.

Tabela 1– **Formas jurídicas em levantamentos do terceiro setor**

PESQUISA	ASSOCIAÇÃO		FUNDAÇÃO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	n	%	n	%	n	%	n	%
FASFIL (IBGE, 2008)	329.934	97,6	8.228	2,4	-	-	338.162	100,0
MAPA DO TERCEIRO SETOR (FGV, 2005A)	4.314	94,0	275	6,0	-	-	4.589	100,0
DIAG. DO 3º SETOR BH (CAOTS, 2006)[5]	774	68,3	101	8,9	259	22,8	1.134	100,0

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na *Fasfil*, as associações representam 97,6% do universo de organizações do terceiro setor brasileiro e as fundações, 2,4%. No *Mapa do terceiro setor*, a forma jurídica de associação representa 94% e a de fundação, os demais 6%. Dentre as referidas pesquisas, apenas o *Diagnóstico do terceiro setor de Belo Horizonte* faz menção à forma jurídica de sociedade civil sem fins econômicos, além de também considerar as formas de associação e fundação. As organizações identificadas no *Diagnóstico*, em sua maioria, constituem-se como associações (68,3%), seguidas pelas sociedades civis (22,8%). Em consonância com a tendência apresentada na *Fasfil* e no *Mapa do terceiro setor*, as fundações são minoria, representando 8,9% das organizações.

Observa-se que, provavelmente pela inexistência de muitas regras para sua constituição, a maioria das organizações que compõem o terceiro setor enquadra-se na forma jurídica de associação. A legislação, como abordado na seção anterior, é bastante favorável à criação de associações, sendo necessário apenas que pessoas se reúnam em torno de uma causa de interesse comum, registrando seus atos constitutivos em cartório civil (o mesmo se aplica à pretérita forma de sociedade civil). Já as fundações, em função de dispositivos constantes na lei visando à garantia do patrimônio e do interesse de seu instituidor, estão sujeitas a mais exigências quanto à sua constituição e administração, além de terem a determinação de velamento pelo Ministério Público.

Como forma de aprofundar as comparações entre as distintas formas, também foram realizados testes estatísticos[6] em uma amostra de 1.134 organizações sem fins lucrativos, advindas da base de dados do *Diagnóstico do terceiro setor de Belo Horizonte* (CAOTS, 2006), cedida para análise pelo Ministério Público de Minas Gerais. Um dos elementos diferenciadores que está na gênese

Tabela 2 – **Faixa de receita anual x forma jurídica**

FAIXA DE RECEITA ANUAL	ASSOCIAÇÃO		FUNDAÇÃO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	n	%	n	%	n	%	n	%
MICRO (ATÉ R$ 120.000)	446	68,4	30	34,9	156	69,6	632	65,7
PEQUENO (DE R$ 120.001 A R$ 750.000)	128	19,6	24	27,9	44	19,6	196	20,4
MÉDIO (DE R$ 750.001 A R$ 5.000.000)	55	8,4	13	15,1	10	4,5	78	8,1
GRANDE (DE R$ 5.000.001 A R$ R$ 30.000.000)	15	2,3	11	12,8	6	2,7	32	3,3
HIPER (ACIMA DE R$ 30.000.001)	8	1,2	8	9,3	8	3,6	24	2,5
TOTAL	**652**	**100,0**	**86**	**100,0**	**224**	**100,0**	**962**	**962**

Fonte: Dados trabalhados a partir de CAOTS (2006).

das formas jurídicas é o *patrimônio*, condição necessária para a constituição das fundações, mas que nada interfere na estruturação legal das associações e sociedades civis. Assim, é sugestivo que as fundações disponham de mais recursos que as demais formas jurídicas. Diante da indisponibilidade de se obter dados diretos sobre o patrimônio, utilizou-se analogamente a variável *faixa de receita anual,* que também remete, de alguma forma, a uma dimensão economicamente apreciável das organizações.

Conforme se observa na Tabela 2, que dá uma visão geral do porte segundo a faixa de receita, a maioria das organizações é de porte micro (65,7%) e pequeno (20,4%). Contudo, quando os grupos são analisados em separado, constata-se uma maior concentração de associações (68,4%) e sociedades civis (69,6%) de porte micro. Nas fundações, essa concentração reduz-se bastante (34,9%). Por sua vez, o grupo das fundações é o que mais concentra organizações de porte médio, grande e híper (37,2%); as sociedades civis concentram 13,9% e as associações 12%.

As semelhanças e diferenças identificadas na Tabela 2 foram corroboradas pelos testes estatísticos. Por meio do teste Kruskal Wallis identificou-se uma diferença global entre a faixa de receita das formas jurídicas (p = 0,000). Adicionalmente, o teste Mann-Whitney evidenciou que, nesse mesmo aspecto, as associações são estatisticamente iguais às sociedades civis (p = 0,609), e ambas são distintas das fundações (p = 0,000). Essas conclusões são baseadas no p-valor, que apresenta o nível de significância de um teste estatístico. Nos testes utilizados,[7] considerou-se um p-valor de 5% (0,05), sendo que, toda vez que os resultados apresentaram um valor menor do que esse, assumiu-se, com 95% de confiabilidade, que as organizações apresentavam diferenças estatisticamente significativas, ao menos no que se refere à variável *faixa de receita anual.*

Os dados apresentados nesta seção, triangulados com a análise do estatuto legal do terceiro setor, possibilitam que se chegue a algumas constatações:

a) O novo Código Civil suprimiu as sociedades civis sem fins econômicos do rol das formas jurídicas representativas do terceiro setor, uma vez que, ainda na vigência do Código de 1916, a doutrina jurídica vinha considerando o termo *associação* para se referir às sociedades civis sem fins econômicos, em contraste àquelas sociedades com fins econômicos (PEREIRA, 1995; PINTO, 2000; RODRIGUES, 1998; SILVEIRA, 2005). Essa constatação, baseada no direito, foi corroborada em bases econômicas pelos resultados dos testes estatísticos, que evidenciaram que as sociedades civis se assemelham às associações e que ambas distinguem-se das fundações.

b) A supressão da forma jurídica de sociedade civil sem fins econômicos pelo Código Civil gerou a necessidade de que as organizações assim estruturadas, de modo a dar continuidade aos seus propósitos, se adaptassem à nova legislação, optando por uma das formas atualmente consideradas pela lei (associação ou fundação). Inicialmente, foi estabelecido o prazo de 1 (um) ano para essa adaptação (BRASIL, 2002). Por sua vez, esse prazo foi estendido até o ano de 2007 (BRASIL, 2005). Apenas o *Diagnóstico* (CAOTS, 2006), conforme evidenciado na Tabela 1, abordou essa forma jurídica, sendo que, empiricamente, constatou-se um quantitativo ainda expressivo de organizações assim estruturadas. Ademais, desde que a forma de sociedade civil foi suprimida pelo novo Código, é sugestivo que não tenha havido o interesse dos demais levantamentos (IBGE, 2004, 2008; FGV, 2005a) em abordá-las diretamente, sendo que elas, possivelmente, foram agrupadas ao contingente de associações.[8]

c) Assumindo que em IBGE (2008) e em FGV (2005a) as sociedades civis estão implícitas no total de associações, por analogia aos dados do *Diagnóstico* (CAOTS, 2006) é possível estabelecer uma razão [(associações + sociedades civis) / sociedades civis] entre a forma de estruturação das organizações, de modo a se chegar à concentração de sociedades civis que não foram diretamente evidenciadas nos referidos levantamentos. Assim, os dados da Tabela 1, aplicados conforme a razão proposta, evidenciam que as sociedades civis (259) representam 25,1% do total de associações + sociedades civis (1033). Logo, das

329.934 associações identificadas em IBGE (2008), 82.324 seriam sociedades civis sem fins econômicos; das 4.314 associações identificadas em FGV (2005a), 1.082 também seriam sociedades civis.

Essa evidenciação da forma de sociedade civil sem fins econômicos, tal como fez o *Diagnóstico* (CAOTS, 2006), mostra-se relevante para os estudos organizacionais sob diversas óticas. Nessa direção, a constatação da coexistência entre formas jurídicas pretéritas e presentes – numa nítida dissociação entre a conduta concreta e as normas que se aplicam ao contexto pesquisado – sugere a manifestação do fenômeno do *formalismo* (RAMOS, 1983).

A próxima seção é dedicada ao aprofundamento dessa discussão, tanto conceitualmente quanto empiricamente, visto que se apresenta a situação atual na qual se encontram as formas jurídicas do terceiro setor brasileiro.

4. FORMAS JURÍDICAS NO TERCEIRO SETOR: SITUAÇÃO ATUAL E FORMALISMO

Diante da necessidade de adaptação e passados cerca de oito anos da promulgação do Código Civil brasileiro (Lei 10.406/2002), buscou-se levantar a situação atual das formas jurídicas do terceiro setor. Para esse entendimento, foram estabelecidos contatos com alguns Centros de Apoio ao Terceiro Setor do Ministério Público, com o seguinte questionamento:[9] "Ainda que o atual Código Civil não mais aborde as sociedades civis religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, essas ainda coexistem com as atuais formas jurídicas de associação e fundação? Houve alguma adequação das sociedades civis para tornarem-se associações ou fundações?".

Segundo informações do Ministério Público do Rio Grande do Sul,

> [...] tendo o CC/2002 criado regramento próprio para todas as pessoas jurídicas de direito privado (arts. 45 a 52), e regramento específico para as associações (arts. 53 a 61) e para as fundações (arts. 62 a 69), sendo ambas as únicas de fins não lucrativos (art. 44), estabeleceu prazo de um ano para que as entidades já existentes adequassem seus atos constitutivos às novas prescrições legais, a partir de sua vigência (arts. 2.031 a 2.033). Este prazo foi estendido até 11.01.2007, conforme Lei 11.127, de 29/6/2005. [...] Realizada pesquisa em relação às Fundações sediadas no RS [Rio Grande do Sul], em nº de 368, posso afirmar que 29 ainda não adequaram seus estatutos à regra do inc. I do art. 67 do CC/2002. Esclareço que todas já foram notificadas para proceder à devida alteração estatutária. Quanto à indagação generalizada que fazes, não posso afirmar se todas as outras entidades adequaram seus estatutos às novas prescrições legais, pois é dado que refoge ao nosso conhecimento [em 22/02/2010].

A partir de tais considerações, observa-se que mesmo as fundações, que em face de dispositivos constantes na lei são veladas diretamente pelo Ministério Público, ainda não se adequaram totalmente ao atual Código Civil. Como as associações e as sociedades civis não são veladas, não existe uma fonte precisa que possa informar o seu nível de adesão às disposições do Código Civil. Dessa forma, diante do observado nas fundações, é muito provável que também não tenha ocorrido a adequação de todas as *sociedades civis sem fins econômicos* a alguma das duas formas jurídicas atualmente consideradas pela lei, conforme corrobora o Ministério Público (MG) ao afirmar que "não temos dados certos para tal constatação, mas supomos que seja real".

Essa situação das formas jurídicas acaba por gerar certas ambiguidades. Pode ocorrer, por exemplo, o questionamento sobre a legitimidade de uma organização estruturada como sociedade civil, uma vez que essa forma não é mais reconhecida pelo Código Civil. Como se observa no seguinte trecho de um acórdão,[10] na visão da

sentença apelada, somente as associações teriam direito perante o atual Código Civil. Essa apelação foi considerada improcedente e as sociedades civis posicionadas na mesma condição das associações, em consonância com as discussões apresentadas na seção anterior:

> Acerca da legitimidade ativa do Instituto de Defesa do Cidadão, convém afastar a fundamentação da sentença apelada, segundo a qual o apelante seria parte ilegítima por se tratar de sociedade civil e a legislação aplicável conferir legitimidade apenas às associações. Entretanto, examinando detidamente os autos, ainda que por fundamento diverso, [...] carece o Instituto apelante de legitimidade para a demanda. Com relação ao fato de o Instituto de Defesa do Cidadão ter sido constituído sob a forma de sociedade civil, oportuno relembrar que o Código Civil de 1916, em vigor ao tempo de sua constituição, não diferenciava as associações das sociedades civis sem fins econômicos, exigindo as mesmas formalidades a ambas para seu ingresso no mundo jurídico. (SILVEIRA, 2005, p.3).

Ainda que o Código Civil (BRASIL, 2002) não mais aborde as sociedades civis sem fins econômicos e o prazo para a adaptação das mesmas tenha findado (BRASIL, 2005), empiricamente, constata-se que essa forma ainda coexiste com as atuais formas jurídicas de associação e fundação. Segundo Ramos (1983, p. 311), essa "discrepância entre a conduta concreta e as normas prescritas que se supõe regulá-la" caracteriza o *formalismo*. E, se por um lado, a discrepância com o Código Civil é constatada, por outro, observa-se a maleabilidade do sistema jurídico nacional – vide acórdão anteriormente comentado –, que, por força da própria lei das relações civis, possibilita que organizações estruturadas nessa forma continuem a operar com a mesma denominação, composição de órgãos de gestão e atividades.

Para Machado-da-Silva *et al*. (2003, p.199), "é interessante notar que o formalismo não se caracteriza apenas pela imposição frequente de regras [...], mas também como traço cultural que integra o comportamento dos atores sociais". Como evidencia Ramos (1983, p. 271), "nem sempre o formalismo no Brasil foi extrínseco ao seu processo [...], mas expressão estrutural da sociedade brasileira, da astúcia, por assim dizer, do seu processo histórico". Com efeito, a inércia na mudança social pode ser constatada em diversos contextos e momentos da sociedade brasileira (RAMOS, 1983; MACHADO-DA-SILVA *et al*., 2003): quando da colonização do país e do estabelecimento das capitanias hereditárias (século XVI), na transição entre o Brasil colonial e o imperial (1822), na configuração do Estado (1889) e em sua crescente burocratização, na reforma administrativa mais contemporânea e em questões diversas presentes na última constituição nacional (1988).

Outro momento de formalismo observado no contexto do terceiro setor ocorreu quando da promulgação da Lei 9.790/99, que passou a qualificar as organizações como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs (BRASIL, 1999). Pretendia-se simplificar os procedimentos de concessão de títulos e certificações, inclusive, com a expectativa de que essa lei substituísse aos poucos a Lei 91/1935 (BRASIL, 1935), que criou o Título de Utilidade Pública Federal, regulamentado pelo Decreto 50.517/1961 (BRASIL, 1961). Buscava-se, também, facilitar as parcerias com o poder público e estabelecer critérios mais objetivos de aferição de desempenho das organizações. Diante dos requisitos para ser reconhecida como OSCIP, Alves e Koga (2003) consideram que,

> [...] muitas organizações seriam, desta forma, beneficiadas com a legislação, pois não apresentavam em seu objeto social qualquer atividade anteriormente reconhecida como de utilidade pública. Apenas às organizações voltadas para a Assistência Social (Lei 91 de 28/08/1935), em suas diversas faces, eram atribuídos estes títulos. A Lei Nº 9.790/99, ampliando o rol de interesse público, também classificou como OSCIP as entidades cujos objetivos sociais

são a preservação, estudo, pesquisa de patrimônio ecológico (meio ambiente) e cultural, microcrédito, assessoria jurídica e outros. (ALVES e KOGA, 2003, p. 6).

Contudo, quando havia passado cerca de quatro anos da promulgação da "Lei das OSCIPS", constatou-se que

> [...] nem está havendo a maciça adesão que o governo esperava, nem o processo está sendo rápido como se esperava que fosse. A ponto de, para salvar a lei, o governo ter sido "forçado" a promover mudanças na legislação – dilatou os prazos e tornou as doações dedutíveis no Imposto de Renda. Quando analisadas as mudanças, pode-se concluir que elas acabam aproximando o modelo das OSCIPs ao modelo antigo do Título de Utilidade Pública, na medida em que concede benefícios que eram exclusivos dessas últimas e garante a manutenção desses dois títulos por um prazo de cinco anos, ou seja, três anos a mais do que o prazo de dois anos inicialmente previsto na Lei n. 9.790/99 (ALVES; KOGA, 2003, p. 14).

Portanto, a situação das *sociedades civis sem fins econômicos* constitui-se em mais uma dentre outras tantas situações formalísticas observadas na sociedade brasileira que parecem ter em comum o fato de que as intenções de mudança e as reformas propriamente ditas

> [...] precedem os costumes, as leis antecipam as práticas coletivas, e seu aprendizado acaba se tornando lento e penoso. E muitas vezes acontece que, ainda não compreendidas de forma satisfatória pela população, já se pensa em reformá-las ou substituí-las novamente. Assim, na sociedade brasileira, a presença do formalismo como um produto cultural se reflete num ciclo: as leis não se fundamentam na cristalização dos costumes, constituem imposição de fora para dentro, gerando um descompasso entre a norma e a prática social. Tal dinâmica pode levar à não obediência dessas leis, conduzindo a um processo de criação ostensiva de novas regras, com o intuito de reforçar as primeiras [ou de afrouxamento, como observado na Lei 11.127/2005, que estendeu o prazo de adequação das organizações ao Código Civil de 2002, de forma análoga ao que ocorreu com a Lei das OSCIPs]. Passa-se a conferir poderes quase mágicos a portarias, leis e decretos, como se uma simples legislação, sem qualquer ligação com a realidade social, pudesse mudar essa mesma realidade que ignorava (MACHADO-DA-SILVA *et al.*, 2003, p. 191).

Como se observa, as conexões do formalismo com a sociedade brasileira são diversas. No que tange ao terceiro setor, foram evidenciadas algumas relações desse fenômeno com o seu estatuto legal. Essa discussão iniciou-se da constatação – a partir de dados do *Diagnóstico* (CAOTS, 2006) – da coexistência empírica entre as formas de sociedade civil, suprimida pelo atual Código Civil, e as formas de associação e fundação, atualmente consideradas pela lei. Essa constatação foi, por sua vez, corroborada por informações de Centros de Apoio ao Terceiro Setor do Ministério Público. Portanto, reitera-se a importância de que os estudos organizacionais considerem não somente "o que é tido como certo", mas também direcionem atenção para as discrepâncias entre

> [...] o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade. Quanto maior a discrepância entre o formal e o efetivo, mais formalístico é o sistema. (RIGGS, 1964 *apud* RAMOS, 1983, p. 252).

Visto que apenas algumas relações de um fenômeno bastante complexo foram abordadas neste artigo, levanta-se a questão do quão formalístico pode efetivamente se apresentar o "sistema" terceiro setor brasileiro. Todavia, há que se considerar que o formalismo não necessariamente atribui uma conotação negativa às práticas adotadas pelas organizações. De outra forma, como salienta Ramos (1983), o formalismo pode sugerir uma postura estratégica perante certas realidades so-

ciais, ou mesmo uma situação de acomodação. Em ambos os casos, não estaria havendo a sujeição "[...] aos imperativos externos segundo os quais é produzida a vida social" (RAMOS, 1981, p. 59). Esses imperativos externos, dos quais a legislação é um dos expoentes, implicam o controle da conduta dos membros organizacionais e, naturalmente, as configurações das organizações que conduzem. No entanto, como asseveram Machado-da-Silva *et al.* (2003, p. 188), esse reforço legal sobre a conduta não é necessariamente determinante do comportamento social, sendo que "[...] uma lei formalística estabelecerá uma diretriz que não será colocada em prática".

Nessa direção, para o "sistema" terceiro setor, a não conformação normativa de potenciais 82.324 organizações brasileiras estruturadas como sociedades civis (vide analogia aplicada ao IBGE, 2008)[11] significa pouco em termos instrumentais, uma vez que a própria doutrina jurídica, na vigência do Código Civil de 1916, era pacífica a que essa forma fosse tratada como associação (PEREIRA, 1995; PINTO, 2000; RODRIGUES, 1998; SILVEIRA, 2005). Por outro lado, significa muito em termos da razão substantiva, que não deve ser considerada como imperativo externo que dita padrões particulares, mas como determinante para "[...] a compreensão da conduta geralmente adequada a seres humanos" (RAMOS, 1981, p. 50). A legitimação da "vida humana associada", na expressão de Guerreiro Ramos, também se orienta por valores, sendo que as organizações em questão são reconhecidas pela sociedade não apenas como sistemas utilitários para o provimento de serviços, mas também como instituições que agem em consonância com causas substantivas diversas, que se encontram muito mais alinhadas com a conduta humana do que com os imperativos ditados pela legislação.

Portanto, a permanência dessas organizações enquanto formas legítimas, ainda que eventualmente não adaptadas ao novo Código Civil, assume dimensão estratégica para a sociedade civil, visto que suas ações advêm de manifestações – democráticas, altruísticas, solidárias etc. – relevantes para a organização e para o desenvolvimento social, remetendo à atuação de escolas, centros de pesquisa e de profissionalização, museus, hospitais, asilos, creches, orquestras sinfônicas, grupos literários, dentre outros. Ademais, é sugestivo que essa permanência, embora tenha partido de tensões entre os imperativos externos e as condições internas da sociedade, acabou por resultar em afrouxamento, manifesto naquilo que se convencionou chamar de "formalismo".

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno do "formalismo" foi aqui levantado perante um contexto de mudança social no terceiro setor, decorrente da transição entre os Códigos Civis. Como sugerem as discussões da seção anterior, as efetivas implicações do formalismo no terceiro setor brasileiro demandam investigações adicionais, notadamente em função de o presente artigo circunscrever esse fenômeno ao contexto das formas jurídicas. A consolidação de um padrão formalístico decorre da interação entre atores sociais, num processo iterativo, assim como da atribuição de significados por esses mesmos atores a comportamentos, normas e valores. Nessa direção, novos estudos podem ser orientados para a investigação de outras manifestações formalísticas e das interpretações atribuídas a elas pelos membros das próprias organizações do terceiro setor, assim como para o entendimento das implicações do formalismo nas relações entre organizações e seus grupos de relacionamento, na cultura da sociedade civil organizada, nas políticas públicas, dentre outros. Além do mais, em consonância com Ramos (1983, p. 259), é necessário indagar a iterativa manifestação desse fenô-

meno no contexto nacional, uma vez que "uma interpretação sistemática do formalismo [...] é instrumento da ação transformadora da realidade social". As noções de racionalidade instrumental e substantiva, e o dialogismo entre os imperativos externos e a constituição interna da sociedade, introduzidos na seção anterior, também podem nutrir essas discussões (RAMOS, 1981).

Adicionalmente às formas jurídicas, as mudanças que ocorreram na legislação e a configuração do atual marco legal do terceiro setor sugerem diversas possibilidades para o desenvolvimento de estudos do formalismo alinhados com a perspectiva institucional, tal como realizado por Machado-da-Silva *et al.* (2003). Como sugere Silva (2010a, p. 1318), "ao longo de cinco séculos, o terceiro setor brasileiro veio ampliando seu espaço de atuação, em função das próprias demandas sociais da população e de mudanças institucionais diversas".

Para além do contexto brasileiro, a comparação com configurações institucionais de outros países pode gerar profícuas agendas de pesquisa. A título de exemplo, nos EUA existe a forma de *associação não registrada* (*unincorporated association*), na qual as pessoas criam suas associações sem fins lucrativos sem a necessidade de nenhuma aprovação governamental, sendo livre o provimento de serviços, recebimento de donativos e outras movimentações financeiras (SALAMON, 1997). A distinta liberdade de ação dessa forma organizacional na sociedade americana já seria um interessante contraponto para o aprofundamento das discussões sobre a legitimidade do Ministério Público para o velamento das associações na sociedade brasileira (RESENDE, 2006, 2007a). Ademais, o desenvolvimento de estudos comparativos pode partir de informações (quantitativas e qualitativas) sobre o terceiro setor em 46 países, que são disponibilizadas pelo Center for Civil Society Studies, da Universidade Johns Hopkins (CENTER FOR CIVIL SOCIETY STUDIES, 2011).

Quanto aos levantamentos analisados (FGV, 2005a; CAOTS, 2006; IBGE, 2008), salienta-se a necessidade de uma utilização diligente, uma vez que a delimitação do universo pesquisado por cada um sugere diferentes dimensões para o terceiro setor brasileiro. Por exemplo, na realização do *Diagnóstico* (CAOTS, 2006) identificou-se um universo de 1.807 organizações e efetivamente foram pesquisadas 1.321. Se considerado o primeiro levantamento do IBGE (2004), existiriam em Belo Horizonte 4.239 organizações. Resende (2007b, p. 1), remetendo a situações que ocorreram ao longo da realização do *Diagnóstico*, afirma que algumas organizações chegam a ter cinco pessoas jurídicas no mesmo endereço, quando na verdade existe só uma: "Por exemplo, a associação recebe uma multa por não declarar imposto. Em vez de pagar, cria uma nova associação e deixa a outra registrada em cartório. Esta passa a existir de direito, mas não de fato". Não obstante, essas dissonâncias podem ocorrer, pois a pesquisa do IBGE não se constitui como um levantamento de campo, sendo que suas informações se baseiam nos dados do Cempre e da RAIS, tal como mencionado anteriormente. Ao menos em parte, essa situação pode ser administrada por meio da triangulação entre as pesquisas mencionadas e outras bases de dados também disponíveis.[12]

Ao final desse percurso, fica notável que o presente estudo fundamenta-se, preponderantemente, em uma perspectiva legal do terceiro setor brasileiro. Todavia, ainda que essa seja importante para a caracterização do setor, existem outras perspectivas relevantes, notadamente pelas conexões que podem trazer para os estudos da administração. Nesse sentido, o terceiro setor também pode ser visto por suas características funcionais (a partir das funções ou propósitos de existência das organizações que o compõem), pelas características econômico-financeiras (enfatizam as transações financeiras e os recursos organizacionais),

dentre outras tantas apresentadas por estudos específicos sobre categorizações e definições do setor (FERNANDES, 1994; SALAMON; ANHEIR, 1997; ALVES, 2002; SILVA; AGUIAR, 2006; MOURA; FERNANDES, 2009; SILVA, 2010b). Ademais, essas perspectivas podem ser relacionadas com outras evidências empíricas que constam nos levantamentos (FGV, 2005a; CAOTS, 2006; IBGE, 2008), tais como idade, área de atuação, localização, pessoas empregadas, voluntários etc.

Enfim, são diversas as possibilidades para o estudo do terceiro setor e, consonante com Ruth Cardoso (2005, p. 12), "[...] este é um caminho que vale a pena continuar a explorar com entusiasmo e a aperfeiçoar com as lições da experiência".

Notas

[1] Os autores agradecem aos dois avaliadores pelos profícuos comentários emitidos, os quais possibilitaram o sensível aprimoramento do texto em relação ao seu original.

[2] Adota-se a terminologia *sociedades civis sem fins econômicos* para designar o grupo das sociedades religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, abordadas no Código Civil de 1916. Salienta-se que essa terminologia é utilizada amplamente para o mesmo fim aqui descrito. Ademais, essa forma é parcimoniosamente tratada no artigo, em certas ocasiões, apenas por "sociedade civil". Não confundir com a forma jurídica de "sociedade" (simples ou empresária), que se constitui como pessoa jurídica de direito privado, mas com fins econômicos.

[3] Foi realizada pesquisa nas bases de dados eletrônicas das revistas: *Revista de Administração de Empresas* (*RAE/RAE-eletrônica*), *Revista de Administração Contemporânea* (*RAC/RAC Eletrônica*), *Brazilian Administration Review* (*BAR*) e *Revista de Administração Pública* (*RAP*), além dos anais de 2008 e 2009 do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (EnAnpad). Para a pesquisa, foram utilizados os termos: associação, associações, fundação, fundações, jurídica(s), forma(s) jurídica(s), pessoa(s) jurídica(s), jurídico(s). Os resultados apontaram estudos sobre: (a) *títulos e certificações no terceiro setor* (Alves e Koga, 2006; Peci *et al*., 2008); (b) *categorização do terceiro setor* (Moura e Fernandes, 2009); (c) *influências institucionais (dentre elas a legislação) em aspectos de gestão das organizações do terceiro setor* (Aguiar e Silva, 2008; Silva, 2009a). Os artigos identificados na *alínea a* não abordaram a temática das formas jurídicas e os demais não se focaram exclusivamente nela.

[4] Evidências apontam que as primeiras organizações da sociedade civil nacional foram as Santas Casas de Misericórdia, que remontam aos meados do século XVI. Como lembra Cabral (2007, p. 56), a atuação direta do Estado na área social era mínima, sendo que o atendimento às camadas carentes da população, "[...] apoiava-se em um modelo importado pelas Casas de Misericórdias portuguesas, de iniciativas caritativas e cristãs, que tratavam a questão social como de resolução da sociedade. [...] Nessa origem está a primeira Santa Casa de Misericórdia, fundada em Santos por Brás Cubas, em 1543".

[5] Para fins de tratamento em conformidade com os propósitos do artigo, os autores excluíram de CAOTS (2006): *autarquias* (fazem parte do direito público); *partidos políticos* e *organizações religiosas* (embora tenham sido registrados como tal, são constituídos na prática como associações, ou seja, não existe a forma jurídica "partido político" ou "organização religiosa"). Assim, o total de 1.321 organizações foi reduzido para 1.134.

[6] Para a realização dos testes foi necessário proceder com alguns cortes na base de dados original. Assim, o universo da pesquisa ficou delimitado a 1.134 organizações, sendo 774 associações, 101 fundações e 259 sociedades civis sem fins econômicos (vide Tabela 1). Foram excluídas: *Autarquias* (referentes ao direito público); os *partidos políticos* e as *organizações religiosas* (embora registrados como tal, são constituídos na prática como associações, ou seja, não existe a forma jurídica "partido político" ou "organização religiosa").

[7] A operacionalização dos testes se deu em conformidade com o que orientam Tabachinik e Fidell (2001): o teste Kruskal Wallis buscou identificar a existência de uma diferença global entre a faixa de receita dos grupos (escala de 1 a 50, obtida por meio dos dados que geraram a Tabela 2, uma vez que na base de dados a faixa de receita guarda 50 gradações). Para verificar entre quais grupos ocorreram as diferenças, aplicou-se o teste Mann-Whitney. Todo o processamento ocorreu por meio do programa SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) - versão 15.0 para Windows.

[8] Salienta-se que esse tratamento conferido à forma de sociedades civil pelos levantamentos (IBGE, 2004, 2008; FGV, 2005a) é tão somente uma reflexão dos autores deste artigo, uma vez que não foi possível constar nas respectivas metodologias menções a essa forma ou ao pretérito Código Civil, assim como a nenhum agrupamento que tenha sido realizado.

[9] Pergunta realizada por e-mail para cinco Ministérios Públicos, sendo que houve respostas de três deles (SC, RS e MG). Os autores agradecem pela atenção e presteza dispensadas pela dra. Cibele Cristina Freitas Resende (MP-SC), dra. Vera Lúcia Gonçalves Quevedo (MP-RS) e pelo Centro de Apoio ao Terceiro Setor (MP-MG).

[10] O acórdão constitui-se em decisão proferida em grau de recurso por tribunal coletivo e superior, que passa funcionar como norma para resolução de casos análogos (SANTOS, 2001).

[11] Analogia desenvolvida na alínea (c) da seção 3.

[12] Além dos levantamentos/pesquisas descritos no artigo, registra-se o *Censo do terceiro setor do Pará*, realizado pela FGV em 2005, com dados de 1,7 mil organizações (FGV, 2005b); Madeira e Biancardi (2003) fazem menção a outras bases, quais sejam: *Cadastro das entidades da sociedade civil da Região Leste do município de São Paulo* (subsídio para o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Sebrae); *Censo/Cadastro georreferenciado*

de entidades sociais da área de cultura do estado de São Paulo (subsidiou o projeto Fábrica de Cultura em Áreas de Violência Juvenil, desenvolvido em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID).

REFERÊNCIAS

AGUIAR, A. C.; SILVA, C. E. G. Avaliação de atividades no terceiro setor de Belo Horizonte: da racionalidade subjacente às influências institucionais. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32, 2008, Rio de Janeiro. *Anais*... Rio de Janeiro: Anpad, 2008.

ALVES, M. A.; KOGA, N. M. Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 10, p. 213-234, 2006.

ALVES, M. A. Terceiro setor: as origens do conceito. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 26, 2002, São Paulo. *Anais*... São Paulo: Anpad, 2002.

ALVES, M. A.; KOGA, N. M. Um passo para frente, um passo para trás: a reforma do marco legal do terceiro setor à luz da teoria institucional. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27, 2003, Atibaia. *Anais*... Atibaia: Anpad, 2003.

AMARAL FILHO, R. G.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Estratégia e teoria institucional: uma proposta discursiva de integração. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30, 2006, Salvador. *Anais*... Salvador: Anpad, 2006.

ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. *Estatuto social 2008*. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/estatuto/estatuto_2008.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2010.

BARBIERI, J.; CAJAZEIRA, J. *Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável*: da teoria à prática. São Paulo: Saraiva, 2009.

BORGES, J.; MIRANDA, R.; VALADÃO JÚNIOR, V. O discurso das fundações corporativas: caminhos de uma "nova" filantropia? *Revista de Administração de Empresas*, v. 47, n. 4, p. 101-115, out./dez. 2007.

BRASIL. *Decreto n. 50.517*, de 2 de maio de 1961. Regulamenta a Lei n. 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública. Disponível em: <www.aibi.org.br/legislacao.html>. Acesso em: 3 out. 2008.

BRASIL. *Lei n. 10406*, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 3 out. 2008.

BRASIL. *Lei n. 3071*, de 1º de janeiro de 1916. Institui o Código Civil brasileiro. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L3071.htm>. Acesso em: 3 out. 2008.

BRASIL. *Lei n. 9.790*, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, institui e o termo de parceria, e dá outras providências. Disponível em: <www.mj.gov.br/snj/oscip/legislacao/lei9790_99.pdf>. Acesso em: 20 out. 2008.

BRASIL. *Lei n. 91*, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Disponível em: <www.aibi.org.br/legislacao.html>. Acesso em: 3 out. 2008.

BRASIL. *Lei n.11.127,* de 28 de junho de 2005. Altera os artigos 54, 57, 59, 60 e 2.031 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, e o art. 192 da Lei no 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br >. Acesso em: 5 mar. 2011.

BRASIL. *Lei n.12.101,* de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social [...]. Disponível em: <www.planalto.gov.br >. Acesso em: 5 mar. 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, n. 45, p. 49-95, 1998.

CABRAL, E. H. S. *Terceiro setor*: gestão e controle so*cial*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARDOSO, R. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, E. B. *3º setor*: desenvolvimento social sustentado. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005

CAOTS (CENTRO DE APOIO OPERACIONAL AO TERCEIRO SETOR). Ministério Público de Minas Gerais. *Relatórios do diagnóstico do terceiro setor de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Ministério Público, 2006. Disponível em: <http://www.fundata.org.br/ CD_MG_CAOTS_INTERNET/index.htm >. Acesso em: 19 fev. 2008.

CENTER FOR CIVIL SOCIETY STUDIES. *The comparative nonprofit sector project.* [Baltimore, 2011]. Disponível em: < http://www.jhu.edu/cnp/>. Acesso em: 04 mar. 2011.

DONATO, L. A. Responsabilidade social: estratégias para captação de recursos para organizações sem fins lucrativos. *Revista FACISA*. Campina Grande v. 8, n. 12, 2009.

FALCONER, A. P. *A promessa do terceiro setor*: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. São Paulo: Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor (USP), 1999.

FERNANDES, R. C. *Privado porém público*: o terceiro setor na América. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FGV (Fundação Getúlio Vargas). *Relatório de estatísticas do mapa do 3º setor*: dados de julho de 2005. São Paulo: FGV, 2005a. Disponível em <www.mapa.org.br>. Acesso em: 9 mar. 2009.

FGV (Fundação Getúlio Vargas). *Censo do terceiro setor do Pará.* Belém: FGV, 2005b. Disponível em <www.mapa.org.br>. Acesso em: 9 mar. 2009.

FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas). *Manual do sistema de cadastro e prestação de contas (SICAP*): versão 2009. Disponível em: <http://www.fundata.org.br/manuais.htm>. Acesso em: 23 jun. 2009.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil* [1ª pesquisa]. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 5 abr. 2007.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil* [2ª pesquisa]. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 9 mar. 2009.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Comissão nacional de classificação*: tabela de natureza jurídica. [Rio de Janeiro: IBGE, 2009]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/concla/naturezajuridica/naturezajuridica.php >. Acesso em: 13 maio 2009.

INSTITUTO ETHOS. *Estatuto social 2008.* Disponível em: <http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/pt/365/o_instituto_ethos/quem_somos/estatuto/estatuto.aspx>. Acesso em: 2 abr. 2010.

IPEAD – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. *Estatuto social 2009.* Disponível em: <http://www.ipead.face.ufmg.br/site/siteipead/documentos/Estatuto%20atual.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2010.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. *et al*. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, M. e CARVALHO, C. (Eds.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 179-202.

MADEIRA, F. R.; BIANCARDI, M. R. O desafio das estatísticas do terceiro setor. *São Paulo em perspectiva*, v. 17, p. 177-184, 2003.

MARCOVITCH, J. Da exclusão à coesão social: profissionalização do terceiro setor. In: IOSCHPE, E. B. *3º setor*: desenvolvimento social sustentado. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

MEREGE, L. C. Terceiro setor: finalmente no PIB. *Revista Eletrônica Integração*. Edição abril de 2007. Disponível em: < http://integracao.fgvsp.br/ano10/04/editorial.htm >. Acesso em: 14 fev. 2008.

MONTEIRO, W. B. *Curso de Direito Civil*. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MOURA, L. R.; FERNANDES, A. S. A. Terceiro setor: uma tentativa de delimitação e caracterização. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 33, 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPAD, 2009.

PADOVANI, D. W. *Inovações no novo Código Civil*. In: Integração (*Revista Eletrônica do Centro de Estudos do Terceiro Setor - CETS* da FGV-EAESP). Edição dezembro de 2003. Disponível em: < http://integracao.fgvsp.br/ano6/12/opiniao.htm>. Acesso em: 14 fev. 2008.

PAES, J. E. S. *Fundações, associações e entidades de interesse social*: aspectos jurídicos, administrativos contábeis, trabalhistas e tributários. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

PECI, A.; FIGALE, J. M.; OLIVEIRA, F. G.; ANDRADE, A. B.; SOUZA, C. A. N. OSCIPS e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, v. 42, p. 1137-1162, 2008.

PEREIRA, C. M. S. *Instituições de Direito Civil.* 17. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

PEREIRA, T. D. *O não governamental em questão*: um estudo sobre o universo ABONG. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

RAMOS, A. G. *A nova ciência das organizações*: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

RAMOS, A. G. *Administração e contexto brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

RESENDE, T. A. A necessidade do velamento do Ministério Público pelas atividades das organizações de direito privado sem fins lucrativos, inclusive das associações. In: CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 7, 2007, Tiradentes. *Anais...* Tiradentes: Ministério Público, 2007a.

RESENDE, T. A. Faltam transparência e regras claras sobre ONG's. *Folha de S.Paulo,* São Paulo, 07 out. 2007b. Disponível em: < http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=412061>. Acesso em: 14 fev. 2008.

RESENDE, T. A. *Roteiro do terceiro setor:* associações e fundações. 3.ed. Belo Horizonte: Prax, 2006.

RIGGS, F. W. A ecologia da administração pública. Rio de Janeiro: FGV, 1964 *apud* RAMOS, A. G. *Administração e contexto brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

RODRIGUES, S. *Direito Civil*. 28. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1998.

SALAMON, L. M. Defining the nonprofit sector in developed societies: the United States. In: SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. *Defining the nonprofit sector*: a cross-national analysis. Manchester: Manchester University Press, 1997.

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. *Defining the nonprofit sector*: a cross-national analysis. Manchester: Manchester University Press, 1997.

SANTOS, W. *Dicionário jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SBFIN – Sociedade Brasileira de Finanças. *Estatuto social 2001*. Disponível em: <http://www.sbfin.org.br/site/Estatuto>. Acesso em: 2 abr. 2010.

SILVA, C. E. G. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 6, p. 1301-1325, 2010a.

SILVA, C. E. G. Prestação de contas e controle social no terceiro setor de Belo Horizonte. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 33, 2009, São Paulo. *Anais*... São Paulo: Anpad, 2009.

SILVA, C. E. G. Terceiro setor brasileiro: em busca de um quadro de referência. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 34, 2010, Rio de Janeiro. *Anais*... Rio de Janeiro: Anpad, 2010b.

SILVA, E. M. F.; AGUIAR, M. T. Terceiro setor: buscando uma conceituação. In: Centro de Apoio Operacional ao Terceiro Setor (CAOTS). Ministério Público de Minas Gerais. *Manual de referência do diagnóstico do terceiro setor de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Ministério Público, 2006.

SILVEIRA, N. *Acórdão*: Apelação Cível n. 2003.007924-6, de 13.10.2005. Disponível em: < www.cc2002.com.br/jurisprudencia.php?id=560>. Acesso em: 18 mar. 2009.

TABACHINIK, B. G.; FIDELL, L. S. *Using multivariate statistics*. 3. ed. New York: HarperCollins, 2001.

UNITED NATIONS. *Handbook on nonprofit institutions in the system of national accounts*. New York: United Nations, 2003. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91E.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2011.

GESTÃO ESTRATÉGICA EM AMBIÊNCIA DE TRABALHO VOLUNTÁRIO

STRATEGIC MANAGEMENT ON AMBIENCE OF VOLUNTARY WORK

RESUMO

O presente artigo analisa o surgimento e evolução de uma organização voluntária com atividades nucleares concentradas na captação, capacitação e alocação de trabalho voluntário em Curitiba, com base na abordagem da gestão estratégica e em pressupostos teórico-conceituais da Visão Baseada em Recursos (VBR). Num primeiro momento, no referencial teórico-conceitual, são abordadas e articuladas as perspectivas da gestão estratégica e da VBR em espaço próprio de atuação de organizações voluntárias. Feito isso, num primeiro nível de análise, é realizada a apresentação e discussão do cenário e das estratégias que culminaram na criação, estruturação e funcionamento dos centros de voluntariado no Brasil. Em seguida, como transição para o segundo nível de análise, é tratada a criação do Centro de Ação Voluntária (CAV), como consequência da implementação de estratégia da Comunidade Solidária, e da identificação das estratégias iniciais de suas operações. Definido o ambiente e a forma de atuação da organização, finalmente o foco é concentrado no segundo nível de análise ao tratar das atividades de captação, transformação e aplicação de capital social, como recurso incorporado pela mão de obra voluntária aplicada em causas sociais por organizações parceiras do CAV, as chamadas cooperadas. Os resultados revelam a existência de uma rede de centros de voluntariado frouxamente articulada, e que o desempenho da organização em estudo é dependente mais de suas iniciativas locais isoladas do que de influências regionais ou nacionais de um sistema de governança de fomento do trabalho voluntário.

PALAVRAS-CHAVE Gestão estratégica, Visão Baseada em Recursos, organizações sem fins lucrativos, organizações voluntárias, centros de voluntariado.

Mario Procopiuck mpk@pop.com.br

Doutor em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Graduado em Administração pela Universidade Federal do Paraná. Analista judiciário/administrador dos quadros da Justiça Federal

Victor Meyer Jr. v.meyer@pucpr.br

Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da PUCPR. Professor Visitante da DePaul University (EUA). Pós-Doutorado pela University of Michigan – Ann Arbor. Doutorado em Administração Universitária pela University of Houston. Mestrado em Administração Universitária pela University of Houston. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC

Artigo submetido no dia 09.09.2010 e aprovado em 16.06.2011.

ABSTRACT *The present paper analyses the appearance and evolution of a voluntary organization with nuclear activities concentrated on the canvassing, training and allocation of voluntary work in Curitiba, on basis of the approach of the strategic management and presuppositions conceptual-theoretically of the Resource-Based View (RBV). In a first moment, in the conceptual-theoretical referential, there are articulated the perspectives of the strategic management and of the RBV in space own to acting of voluntary organizations. When this was done, in a first analysis level, there is carried out the presentation and discussion of the scenery and of the strategies that culminated in the creation, structuring and functioning of the centers of volunteers in Brazil. Next, in the transition for the second analysis level, there is treated the creation of the Centro de Ação Voluntária (CAV), as consequence of the implementation of strategy of the Comunidade Solidária, and of the identification of the initial strategies of his operations. When the environment was defined and the form of acting of the organization, finally, the focus is concentrated in the second analysis level to treating the activities of captivation, transformation and application of social capital, as resource incorporated by the voluntary labor applied in social causes by copartner organizations of the CAV. The results reveal the existence of a network of centers of volunteers loosely coupled and that the performance of the organization in study is dependent more of his isolated local initiatives of what regional or national influences of a system of governance for encouragement of the voluntary work.*

KEYWORDS *Strategic management, Resource-Based View; nonprofit organizations, voluntary organizations, center of volontaires.*

INTRODUÇÃO

Num universo social, político e econômico tendente à elevação da interatividade, agências públicas, corporações privadas e organizações voluntárias passam a estabelecer e a sedimentar relações colaborativas com resultados que podem trazer reflexos positivos para o desenvolvimento de comunidades locais. Como centros nodais em redes de relações, segmentos sociais ou comunidades locais inteiras passam a ser incorporados em sistemas interorganizacionais verticais e horizontais de articulação de capital social. Por meio dessas redes, ações estratégicas são utilizadas para elevar a capacidade de acesso de organizações e de comunidades locais a diferentes capitais e recursos técnicos disponíveis, mas, em muitos casos, dispersos e inoperantes para produção de valor em virtude de limitações na eficiência na sua gestão.

O desafio dos sistemas de gestão e de governança estruturados para a articulação eficiente de recursos na sociedade é procurar meios de eliminar a lacuna entre o que existe num momento inicial como realidade em relação à qual as decisões estratégicas são tomadas, o que é possível alcançar por meio da articulação de capacidades e recursos, e o que se pode efetivamente realizar. O maior ou menor distanciamento entre o que é possível e o que é efetivamente realizado resulta da capacidade de mobilização e organização dos recursos disponíveis. Nessa linha, o objetivo deste artigo é analisar, com base na abordagem da gestão estratégica e em pressupostos teórico-conceituais da Visão Baseada em Recursos (VBR), o surgimento e evolução do Centro de Ação Voluntária (CAV). O CAV é uma organização voluntária com atividades nucleares concentradas na captação, capacitação e alocação de trabalho voluntário em Curitiba.

Em termos de estrutura, o artigo, no seu referencial teórico-conceitual, aborda e articula as perspectivas da gestão estratégica e da VBR em espaço próprio de atuação de organizações voluntárias. Feito isso, num primeiro nível de análise, é realizada a apresentação e discussão do cenário e das estratégias que culminaram na criação, estruturação e funcionamento dos centros de voluntariado no Brasil. Em seguida, como transição para o segundo nível de análise, é tratada a criação do CAV, como consequência da implementação de estratégia da Comunidade Solidária, e da identificação das estratégias iniciais de suas operações. Definido o ambiente e a forma de atuação da organização, finalmente, o foco é concentrado no segundo nível de análise ao tratar das atividades de captação, transformação e aplicação de capital social, como recurso incorporado pela mão de obra voluntária aplicada em causas sociais por organizações parceiras do CAV, as chamadas cooperadas.

1. POSICIONAMENTO DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS NO CONTEXTO ATUAL

Diante da consciência de que negócios e sociedade não constituem duas faces independentes, crescem as preocupações com a busca de soluções administrativas que considerem a ação de diferentes organizações estruturadas para atender concomitantemente interesses públicos e privados. A relativização da dicotomia entre tais interesses tem repercutido no surgimento de importantes espaços de interpenetração entre eles. Nesses novos espaços, surgem possibilidades de melhorias em sistemas de gestão, uma vez que a complementaridade entre competências e recursos, sob o domínio de organizações públicas e privadas, pode beneficiá-las simultaneamente e com maior eficiência (PRESTON e POST, 1996, p. 402).

Há, nesse contexto, a emergência de um espaço próprio para a atuação das organizações voluntárias, que decorre da consciência de que o desempenho de atividades sociais, com fundamentos em parâmetros exclusivos da esfera econômica, são imperfeitos e insuficientes para justificá-las socialmente (DRUCKER, 1963, p. 22; 1986, p. 11-12). Assim, ao lado de preocupações com a melhoria dos padrões de eficiência na gestão de organizações públicas e privadas, que operam sob ditames essencialmente econômicos, passam também a ser consideradas alternativas como o aperfeiçoamento dos sistemas de gestão relativos a organizações voluntárias que atuam num espaço próprio. Nesse espaço peculiar, em essência, a lógica de ação se situa entre a lógica estatal e a de mercado (LAMBELL *et al.*, 2008, p. 75).

A inserção das organizações voluntárias em um espaço próprio, entre o público e o privado, tem proporcionado condições para mudanças na forma de agir tanto do governo quanto das empresas. O governo inova ao passar, com o apoio de tais organizações, a lançar mão de políticas lastreadas em incentivos e em flexibilidade regulatória, em vez de imposições por meio de mecanismos do tipo comando-controle. As organizações privadas, por sua vez, inovam ao verem nas organizações voluntárias mecanismos que lhes permitem a adoção de posturas mais cooperativas relativas às questões sociais, pois cresce a aceitação de que melhorias nas condições da comunidade de seu entorno podem melhorar o próprio desempenho econômico. Nessa linha, um crescente número de organizações privadas tem decidido, voluntariamente, alocar recursos financeiros e operacionais para alavancar iniciativas voluntárias que transcendem as obrigações legais que lhes são impostas. Assim, surgem tendências, por um lado, de reformas da gestão governamental que a tornem menos centralizadora, e por outro, de mudanças na atitude de corporações privadas quanto à proteção de "bens públicos" mediante a adoção de estratégias para a alocação socialmente eficiente de seus recursos e competências para atender a demandas locais de ordem social (MOON e DELEON, 2007).

2. GESTÃO ESTRATÉGICA EM ORGANIZAÇÕES VOLUNTÁRIAS

As organizações voluntárias são, em essência, missionárias e atuam de acordo com uma missão social[1] (CRAVENS, 2006, p. 15; MURPHY, 2007, p. 21). Uma missão consistente e bem definida é elemento central para acumulação de capital social, haja vista que essa espécie de capital tem origem em relações sociais organizadas e voltadas para a resolução de problemas sociais específicos. Nessa linha, a missão se sobressai como elemento de estruturação e de coesão de esforços organizacionais que podem ser convertidos em capital social. O capital social, nesse sentido, se configura como um conjunto de "recursos incorporados numa estrutura social e que são acessíveis ou podem ser mobilizados mediante uma ação intencional" (LIN, 2001, p. 29). Na intencionalidade quanto à mobilização e aplicação do capital social é que, justamente, se insere a perspectiva da gestão estratégica em organizações voluntárias.

Assim, se nas organizações empresariais a coesão interna e o potencial para atuação externa são sustentados principalmente pela capacidade de aplicar o capital econômico sob seu domínio em organizações voluntárias, tanto a coesão interna quanto o seu potencial de ação são dependentes da capacidade de agregação, manutenção e de aplicação de neocapitais humanos e culturais, que tomam a forma de capital social (LIN 2001, p.19). Quando se trata da aplicação de capital social por organizações voluntárias é importante frisar que isto normalmente ocorre em condições de não mercado, sem, contudo, negar ou des-

considerar influências de variáveis de mercado. A ambiência de não mercado é constituída por arranjos sociais, políticos e legais que, de acordo com George Keller (1983), se assemelham a sistemas políticos de governança republicanos e que estruturam as interações entre organizações e seus diferentes públicos.

De um lado, como consequência imediata dessas interações, no âmbito de atuação das organizações privadas tradicionais, surge a necessidade de aprofundamento de seu conhecimento sobre a lógica de funcionamento do não mercado para elas se capacitarem a agir estrategicamente frente aos condicionantes específicos desse contexto, já que as forças nessa arena se manifestam de maneiras significativamente diferentes das forças típicas que regulam mercados. Por outro lado, as organizações voluntárias têm de compreender a lógica de funcionamento das relações de mercado com vistas a delinear estratégias com finalidade de obter recursos essenciais para sua sustentabilidade operacional e financeira (BARON, 1995, p. 73; LAMBELL *et al.*, 2008).

Como agentes coletivos detentores de recursos e de capacidades de ação intencional em complexos contextos sociais, políticos e econômicos, as organizações voluntárias podem ter na gestão estratégica um meio de articulação de conhecimentos e recursos, e de definição de diretrizes que lhes permita posicionarem-se em consonância com valores socialmente definidos e em constante construção e reconstrução. Em termos práticos, a gestão estratégica pode prover os corpos diretivos dessas organizações com referenciais lastreados em sólidas bases que lhes possibilite, intencionalmente, gerar valores aplicáveis na manutenção e fortalecimento de uma identidade organizacional, de agente socialmente ativo, alinhada com a realidade do campo social, político e econômico em que a organização se situa. A estratégia, nesse contexto, de acordo com Paulo Roberto Motta, representa um "conjunto de decisões, fixadas em um plano ou emergentes do processo organizacional, que integra missão e objetivos num todo interdependente para direcionar ações administrativas" (MOTTA, 2001, p. 82).

No caso das organizações voluntárias, é importante pautar que a gestão estratégica se reveste de peculiaridades por abarcar um conjunto de valores e ideologias de *stakeholders* cuja amplitude e heterogeneidade tendem a ser maiores do que o que ocorre, por exemplo, com organizações empresariais e governamentais. A necessidade de recorrer a múltiplas fontes voluntárias de recursos, associadas às expectativas de *stakeholders* pertencentes a diferentes setores da sociedade, tende a acarretar dificuldades adicionais para a condução de processos de concepção e de implementação de estratégias de organizações voluntárias (JOHNSON *et al.*, 2007, p. 62). Muito além de desenhar planos e processos estratégicos formais, as preocupações dos gestores responsáveis pela gestão estratégica nas organizações voluntárias estão voltadas para compreender como os atores, individuais ou coletivos, investem em suas relações sociais e como, a partir delas, captam recursos com fins de manter a própria organização ou para aplicá-los em soluções práticas para determinados segmentos da sociedade (LIN, 2001, p.21).

Uma vez que a gestão estratégica em organizações que operam, essencialmente, sob uma lógica diferente da de mercado e da governamental tende a ter processos de tomada de decisão altamente complexos, poucas são as decisões tomadas por simples determinações de administradores de altos escalões. As decisões, nesse caso, tendem a ser caracterizadas mais por sua natureza não perfeitamente programável. Nesse ambiente, em especial, "a visão de que a opção estratégica e a autoridade modelam todo o comportamento organizacional é ilusória" (MOTTA, 2001, p. 98). As decisões são tomadas e implementadas e "o processo de opção estratégica não cessa nas decisões dos dirigentes superiores" (*ibid.* 2001, p. 98), mas se desenvol-

ve continuamente e toma configurações próprias durante todo o processo de implementação (*ibid.* 2001, p. 98), na medida em que colidem ou que entram em consonância com os interesses e estratégias dos diferentes *stakeholders* envolvidos. Essas condições estão sempre a exigir análises e adaptações criativas dos gestores responsáveis pela geração, transformação e aplicação estratégica de diferentes recursos organizacionais.

3. A GESTÃO ESTRATÉGICA PAUTADA NA VBR EM ORGANIZAÇÕES VOLUNTÁRIAS

Ao se considerar, concomitantemente, a articulação entre sujeitos e objetos em estratégias para a geração de valor para a sociedade, tem origem uma constelação formada por instituições e recursos. Entretanto, a mera presença ou ausência desses dois elementos é insuficiente para a geração de valor. Há, pois, a necessidade da existência de agentes, individuais ou coletivos, que prestem serviços combinando recursos e instituições, assim como de agentes que prescrevam o que tem de ser feito e daqueles que proscrevam o que não deve ser feito. Da combinação entre essas variáveis é possível a extrair a definição do que é viável e produtivo em dado contexto (GHOSHAL; HAHN e MORAN, 1999, p. 126-127; MORAN e GHOSHAL, 1999, p. 394).

Nesse contexto, as concepções dos ambientes intra e extraorganizacionais, que extrapolam os limites técnicos e padrões objetivos, são consideradas também estruturas formadas por orientações legais, normativas e cognitivas em situações de decisões e de ações estratégicas. A complementação do arcabouço teórico-conceitual explicativo da VBR quanto à eficiência estratégica, mediante a incorporação de tais estruturas produzidas intersubjetivamente, culmina por, primeiro, romper com alguns pressupostos calcados na visão puramente econômica em relação às organizações e, segundo, por revelar uma dupla natureza dos recursos organizacionais. Sob essa perspectiva, os recursos passam a ser portadores de uma dimensão concreta e objetiva e de outra, simbólica e intersubjetiva. A justificativa para associar essas duas dimensões na concepção de recursos[2] está no fato de que recursos e competências são parte de uma realidade socialmente construída (CRUBELLATE; PASCUCCI e GRAVE 2008).

Nessa linha, o aprofundamento da percepção das relações estratégicas em sistemas de governança, a partir de recursos e competências próprios de cada organização, tem encontrado na abordagem da VBR importante contribuição para compreender relações cooperativas e competitivas. Em termos metodológicos, a VBR considera as capacidades e os recursos internos da organização como uma unidade de análise para explicar o seu potencial de ação nos contextos em que atua estrategicamente (BARNEY e CLARK, 2007). As organizações, desse modo, encontram nos seus recursos as forças para conceber e implementar suas estratégias. Nessas condições, os recursos, que podem ser tangíveis e intangíveis, se constituem em atributos distintivos que permitem à organização assegurar suficiente nível de competitividade no seu meio de atuação (BARNEY, 1991).

A VBR tem sido utilizada amplamente para a análise de relações competitivas entre organizações empresariais. Entretanto, mais recentemente, passa a ser aplicada também para compreender e explicar relações entre organizações sem fins lucrativos (BODDEWYN, 2003, p. 308; BRYSON, 2004). Essas organizações, quando empreendem esforços para obter recursos com a finalidade de desenvolver suas capacidades essenciais, tendem a não se comportar sob a lógica de competição predatória, como ocorre em situações de competição entre empresas que buscam posições exclusivas e de dominação de determinados mercados.

Contudo, as organizações sem fins lucrativos estão também envolvidas em relações competitivas, especialmente quando procuram definir e consolidar seu posicionamento com ações que as justifiquem com agentes importantes e indispensáveis em dados contextos sociopolíticos. Diante disso, relações de concorrência naturalmente se evidenciam, *e.g.*, quando buscam reconhecimento perante o governo, legitimidade perante a sociedade, preferência de usuários por seus serviços, ou obter recursos junto ao mercado e competências a partir de articulações com agentes sociais (LAMMERS, 1990; FRUMKIN e ANDRE-CLARK, 2000; CHETKOVICH e FRUMKIN, 2003; HARDY; PHILLIPS e LAWRENCE, 2003, p. 325).

Nesse ambiente relacional, as *capacidades dinâmicas*,[3] desenvolvidas de modo peculiar por cada organização, passam a constituir e a delinear os seus potenciais básicos para agir estrategicamente em ambientes de fluxos de recursos. As capacidades se constituem, assim, em qualificações organizacionais que permitem a integração e reintegração de recursos disponíveis em função de condições particulares (TEECE; PISANO e SHUEN, 1997). A ênfase nas *capacidades dinâmicas* abre possibilidades de reconhecer a atividade empreendedora da gestão, o conhecimento e outros recursos intangíveis como ativos importantes para configurar a estratégia em ação (AUGIER e TEECE, 2007).

Os recursos, sob a perspectiva da VBR, têm importância dependente de quatro atributos essenciais, quais sejam: primeiramente, devem ser valiosos e, assim, gerar valor e oportunidades positivas para a organização. Quando compartilhados por muitas organizações, os recursos deixam, pois, de produzir potenciais de diferenciação e de competitividade. Diante disso, ganha distinção a singularidade ou raridade como segundo atributo dos recursos. Uma vez que esses dois atributos têm de ser mantidos como diferenciais de sustentabilidade estratégica por relativamente longos períodos de tempo, necessitam, simultaneamente, apresentar características como dificuldade de imitação e substituição, constituindo-se, respectivamente, no terceiro e no quarto atributos dos recursos: a imperfeita imitabilidade e a não substitutibilidade (CUERVO-CAZURRA, 2003, p.19-20; JOHNSON *et al.*, 2007, p.152-168).

Quando a organização tem por missão desenvolver trabalhos destinados à satisfação de necessidades sociais, como é o caso das organizações voluntárias, o desenvolvimento de conhecimento singular e a capacidade de articulação sociopolítica em redes ganham relevância como um complexo de recursos nucleares que possibilita a sustentabilidade da organização e a eficácia de suas estratégias. Nessas redes, as organizações criam laços que facilitam a gestão em ambientes de incerteza e, com isso, se capacitam para aperfeiçoar suas competências e satisfazer suas necessidades de recursos por meio do estabelecimento de relações com outras que os detêm e que podem lhes ser complementares. Assim, uma organização, em função da complementaridade, pode, com base em recursos de outras organizações, se reforçar internamente para enfrentar restrições ou aproveitar oportunidades exógenas (GULATI e GARGIULO, 1999, p. 1440).

Nas organizações voluntárias, como meio de concepção e de geração de novos produtos e serviços, o conhecimento se posiciona como recurso crítico na geração de valores únicos. Por meio da assimilação de conhecimento e sua aplicação em soluções práticas, são geradas condições para a estruturação de redes de interações sociais que transcendam às capacidades individuais para a alocação dos recursos sob seu domínio, e para a atração e agregação de novos. Recursos intangíveis dessa natureza tendem, por terem origem em complexas combinações de capital social, a ser de difícil imitação ou substituição (NDOFOR e LEVITAS 2004).

Recursos com sustentação em conhecimentos

são essencialmente tácitos, complexos e detentores de ambiguidade causal. A ambiguidade causal torna difícil a identificação das suas fontes, que condicionam o seu desempenho, enquanto o seu caráter tácito, por ser implícito, os torna não codificáveis, trazendo dificuldades para sua reprodução. Diante dessas condições, a gestão estratégica influencia o modo como "os recursos possibilitam e empoderam a ação" em redes colaborativas ou competitivas (SILLINCE, 2006, p. 194). De posse de recursos e competências socialmente relevantes, há, pois, possibilidades de, estrategicamente, definir e buscar a constituição de uma identidade para a organização que a represente como agente social peculiar e importante para atuação em dado contexto.

Numa perspectiva de rede, no processo de recombinação de diferentes recursos e competências, às organizações-membros é possibilitado não só gerar valores únicos e alcançar seus objetivos estratégicos próprios, mas também contribuir para alcançar objetivos coletivos (GUO e ACAR, 2005). Nessa linha, sob a ótica da VBR, as organizações, como espaços socioprodutivos de articulação de capitais políticos, econômicos e sociais, podem desenvolver intencionalmente uma identidade que as identifiquem como arranjos complexos únicos formados por recursos e capacidades singulares (MCADAM *et al.*, 2006, p. 454; BEERKENS e DERWENDE, 2007, p. 63). As organizações, em tais condições, podem gerar valor importante para a sociedade em que se inserem e, em função da complexidade de recursos e competências que agregam para si, se tornar pouco suscetíveis de imitabilidade ou substitutibilidade por parte de outras organizações.

4. METODOLOGIA

Com base tanto em dados qualitativos quanto quantitativos, o estudo abrangeu dois níveis de análise para captar nuanças importantes do desdobramento de diretrizes estratégicas de um programa de voluntariado de âmbito nacional e seus reflexos na atuação específica de uma organização voluntária local. No primeiro nível de análise, o foco voltou-se para a descrição e interpretação da evolução história da constituição da rede de centros de voluntariado no Brasil e, posteriormente, para as relações mantidas entre eles. No segundo nível de análise, o foco concentrou-se no estudo da atuação prática de um centro de voluntariado. Nesse nível de análise, buscou-se compreender como o Centro de Ação Voluntária (CAV), localizado em Curitiba, se desenvolveu e está estruturado em termos de captação, conversão e gestão de recursos. Sob tais diretrizes, o trabalho foi desenvolvido, como estudo de caso, por meio de uma combinação de abordagens exploratória e explicativa, e teve a gestão do recurso "trabalho voluntário"[4] como unidade de análise.

Em termos operacionais, a avaliação das estratégias da organização foi realizada tendo como foco de análise as competências e recursos utilizados para o desempenho de atividades de captação, capacitação e alocação do recurso mão de obra voluntária. Na execução dos trabalhos de campo, num primeiro momento, foi realizado um levantamento documental relativo ao período de 1998 a 2006. Depois de compiladas e estruturadas as informações obtidas por meio de balanços, relatórios, reportagens e publicações, foi elaborado um roteiro para a realização de entrevistas não estruturadas com gestores da organização. As informações obtidas de dados primários, provenientes de diferentes bases documentais, e complementadas e validadas pelas entrevistas permitiram melhor conhecer a realidade foco do estudo, trazendo uma melhor compreensão da formação e implementação das estratégias adotadas pelo CAV.

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

A apresentação e a discussão dos dados compreendem, no primeiro nível de análise metodologicamente definido, o exame do cenário e das estratégias que culminaram na criação, estruturação e funcionamento dos centros de voluntariado no Brasil. Em seguida, como transição para o segundo nível de análise, trata-se de modo mais aprofundado da criação do CAV, como consequência da implementação de estratégia da Comunidade Solidária (CS), e da identificação das estratégias iniciais de suas operações. Na sequência, considera-se a evolução da gestão da organização foco do estudo desde a fase empreendedora até a adoção de ferramentais estratégicos. Definidos o ambiente e a forma de atuação da organização, passa-se, finalmente, a concentrar o foco no segundo nível de análise ao se tratar das atividades de captação, transformação e aplicação de capital social, como recurso incorporado pela mão de obra voluntária aplicada em causas sociais por organizações parceiras do CAV, as chamadas cooperadas.

5.1. CENÁRIO DE CRIAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO DA ORGANIZAÇÃO ESTUDADA

A criação do CAV, em 1998, ocorreu em cenário estratégico descortinado desde o surgimento do Conselho da Comunidade Solidária, em 1995. A CS resultou da articulação de atores estatais e da sociedade civil e, a partir do âmbito federal, procurou inovar o ambiente de ação social no Brasil (BRASIL, 1998). Representou uma estratégia de interlocução entre tais atores com objetivo de desenvolver capital social, mediante a promoção da participação cidadã, a utilização de novas formas de diálogo para desenvolver e implementar políticas sociais mais eficientes, e a ampliação da participação da sociedade civil em iniciativas sociais (LOBO, 2002).

As estratégias da CS foram voltadas para ações pautadas em um modelo de ação social construído com fundamentos em princípios de solidariedade e mediante parcerias, mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiros, e aplicando-os no combate à pobreza e à exclusão social. Dentre as principais inovações estruturais resultantes da implementação das estratégias de ação se destacou a construção de redes para analisar e trabalhar questões sociais. Com base em tais redes, a CS procurou articular dinamicamente interlocutores governamentais; redes de ações, como as de capacitação e alocação de voluntários; e uma rede de parceiros da esfera pública, da privada e do terceiro setor com participação no processo de interlocução política (BRASIL, 1998).

A CS definiu suas estratégias levando em consideração os seguintes elementos: foco voltado para pessoas e áreas mais necessitadas, mobilização de recursos públicos e privados via múltiplas parcerias, e iniciativas para a implementação de formas custo-efetivas de programas sociais (LOBO, 2002, p. 2). A CS, assim, experimentou um novo modo de fazer projetos sociais e tornou claro que o desenvolvimento social não era tarefa exclusiva do Estado. A sociedade civil ganhou evidência e assumiu um papel estratégico nesse esforço cooperado. A parceria entre sociedade e Estado ampliou recursos e competências, assegurando mais eficiência e transparência para ações sociais (COMUNITAS, 2008).

Quanto ao voluntariado, Miguel Darcy de Oliveira e Mônica Corullón desenvolveram um estudo-diagnóstico, em 1995. Nesse estudo se constatou que o voluntariado no Brasil se constituía em realidade dinâmica, mas ainda invisível em virtude das poucas oportunidades que as organizações de voluntários tinham para trocar experiências e somar esforços em iniciativas de interesse comum (CARDOSO, 1997). Os autores, por meio de tal estudo, concluíram que os recursos institucionais passíveis de compartilhamento eram pouco conhecidos, e os bons resultados obtidos não eram

comunicados e difundidos, por inexistirem espaços para intercâmbio de informações e de recursos entre tais organizações que atuavam com voluntariado no Brasil.

O referido estudo, como uma das conclusões principais, "constatou a existência de um enorme potencial, ainda inaproveitado, de mobilização para a participação voluntária na sociedade brasileira, suscetível de ser potencializado por meio de uma estratégia de promoção, apoio e valorização do trabalho voluntário" (OLIVEIRA e CORULLÓN, 1997). Diante de oportunidades então identificadas, a CS decidiu criar o Programa Voluntários. Ruth Cardoso (2006) apontou como objetivos do Programa a promoção, a valorização e a expansão do voluntariado no Brasil, sob as diretrizes de uma estratégia mais ampla de fortalecimento da sociedade civil e do Terceiro Setor.

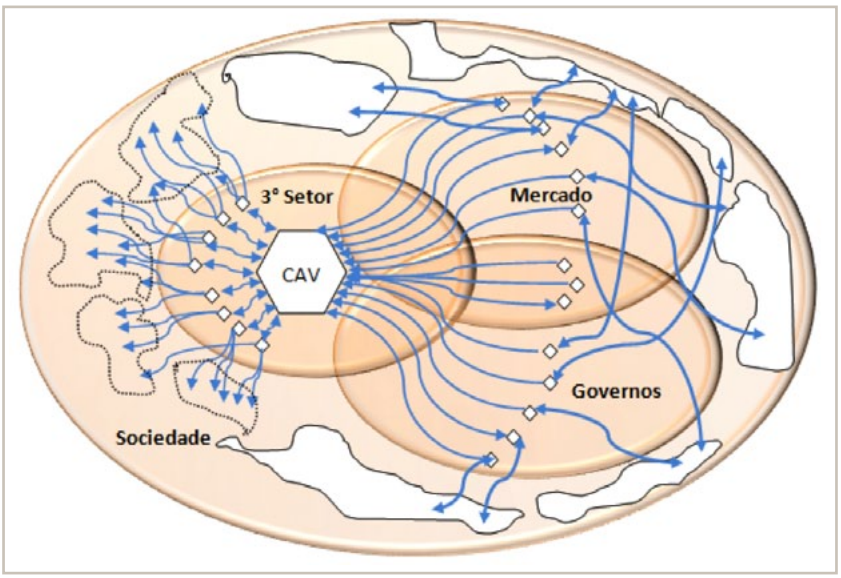
Destaca-se que, numa cadeia de reforço da ação estratégica pautada em parcerias, no processo de implementação do Programa Voluntários, a CS contou com o importante apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O BID constituiu um fundo para cofinanciar parte dos custos de funcionamento dos Centros de Voluntariado. Com uma estratégia de cofinanciamento parcial e decrescente por três anos pretendeu-se enfatizar a necessidade de cada centro ser responsável, desde o início, pela construção de sua autossustentabilidade operacional e financeira (OLIVEIRA e CORULLÓN, 1997). Embora tenham recebido importante apoio de tais instituições para a formação e manutenção inicial da estrutura, os centros, "politicamente..., sempre foram autônomos em suas tomadas de decisões estratégicas, sendo totalmente livres para articularem seus próprios relacionamentos" (CAV 2008c). Assim, os centros de voluntariado brasileiros, desde o início, foram vistos como "entidades autônomas e independentes, com fortes raízes na realidade local e um compromisso com a construção de sua própria sustentabilidade" (CARDOSO, 1997).

A primeira capital brasileira em que ocorreu um seminário com a finalidade de mobilizar organizações públicas, privadas e do terceiro setor local para constituição de um centro de voluntariado foi a cidade de Curitiba, em 1996 (CAV, 2008d). A esse evento compareceram 32 organizações (HORTMANN, 2008), e, naquela ocasião, "a idéia de um centro aglutinador de esforços em torno do valor do trabalho voluntário também foi bem aceita" (OLIVEIRA e CORULLÓN, 1997). Como consequência, foi, então, criado um grupo de trabalho multissetorial, composto pela Fundação de Ação Social de Curitiba, Pastoral da Criança, Grupo Dignidade e Caixa Econômica Federal, para estudar a realidade local e analisar a viabilidade de criação de um centro para tratar de questões atinentes ao voluntariado (HORTMANN 2008). Como resultado do trabalho empreendido, no início de 1998, houve a criação do Centro de Ação Voluntária (CAV).

O CAV surgiu com a finalidade de atuar junto à comunidade, com recrutamento e encaminhamento de voluntários como recursos para organizações sociais locais (CAV, 2008d). Assim, em consonância com a visão estratégica da CS de constituir uma rede, o CAV passou a representar um ponto que estabelece laços com organizações não governamentais, privadas ou vinculadas às diferentes esferas de governo. No âmbito local, em meio a tais relações para obter e alocar recursos em organizações atuantes em diferentes segmentos sociais, o posicionamento do CAV pode ser visualizado esquematicamente na Figura 1.

Com configurações semelhantes à do CAV, atualmente, em todo o país, existem 70 centros, que "visam a consolidação de um caráter organizado e profissional para as ações voluntárias desempenhadas nas organizações governamentais e não governamentais brasileiras" (CAV, 2008f). Em temos de visão estratégica, a estruturação dos Centros de Voluntariado é delineada como uma rede social não hierarquizada, na qual as ideias

Figura 1 – **Posicionamento do CAV no contexto social**



Fonte: Elaboração própria.

de igualdade e de democracia são fundamentais. A rede, formada por organizações com objetivos comuns, por meio de fóruns de discussão, orienta a troca de informações e recursos, com vistas a melhorar os resultados das ações estratégicas empreendidas (CAV, 2008c).

De acordo com um dos entrevistados, embora com configuração institucional similar, a rede nacional dos centros de voluntariado, com atuação capaz de gerar resultados práticos significativos para as sociedades locais em que se inserem, é composta na atualidade por 15 centros. Dentre eles se destacam os de Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, São Luis, Natal e Recife. Quanto aos relacionamentos mantidos com centros de voluntariado em atividade, o entrevistado afirma que o CAV troca experiências principalmente por intermédio de tecnologias de comunicação e informação, e diretamente em encontros de técnicos e dirigentes. Em termos de resultados da atuação conjunta, a articulação tem se limitado a trocas relacionadas ao desenvolvimento de metodologias e de técnicas de trabalho com voluntários. Finalmente, enfatiza que, não obstante importantes resultados já tenham sido obtidos, há ainda muito espaço para o desenvolvimento de ações conjuntas.

Assim, a atuação dos centros de voluntariado ainda tem se destacado mais pela atuação individualizada e com resultados pontuais nas comunidades locais em que se inserem do que pelo resultado de ações conjuntamente articuladas. Os centros de voluntariado – como intermediários de captação, transformação e alocação de recursos – são responsáveis pela impulsão de iniciativas arraigadas em peculiaridades locais, viabilizando o compartilhamento de experiências na gestão e na alocação de capacidades de trabalho voluntário em organizações cooperadas. É para essas organizações, pois, que os centros de voluntariado se apresentam como instrumentos ativos de identificação e direcionamento do trabalho voluntário.

A capacidade produtiva do voluntário é colocada gratuitamente à disposição das organizações cooperadas. O trabalho do voluntário, sob essas condições, se constitui, por um lado, em verdadeiro capital social aplicável para a potencialização de serviços postos à disposição de segmentos sociais locais. Por outro, sob o ponto de vista dos voluntários, representa oportunidade de inserção do cidadão, como agente ativo, para transformar a realidade social local (CAV, 2008c).

Diante disso, atualmente, o desenvolvimento dos centros de voluntariado está sendo direcionado para o fortalecimento de uma rede já existente, mas que ainda funciona sem a devida autonomia e articulação (CAV, 2008c). A coordenadora do CAV avalia que a rede ainda não demonstrou plenamente a sua capacidade de articulação de competências e recursos. Dentre os fatores que dificultam a articulação e união de forças se destacam a distância geográfica entre os centros de voluntariado espalhados pelo país, limitações de capacidade de ação estratégica e a falta de apoio financeiro. Como meio de superação dessas dificuldades, declara que "é preciso uma parceria permanente que dê suporte à rede que tem um potencial grande de articulação e impacto na sociedade"(CAV, 2008a; 2008h). Não obstante ser, em termos de articulação, ainda estruturalmente frágil a rede de Centros de Voluntariado, a coordenadora ressalta a importância da atuação, via articulação interorganizacional, como meio de cooperação, identificação de projetos e de iniciativas com potencial de serem conduzidos conjuntamente.

Transcorrida mais de uma década desde a implantação dos primeiros centros de voluntariado no Brasil, aproximadamente 20% podem ser considerados como capacitados para a geração de resultados práticos nos contextos em que atuam, mas, ainda, de forma essencialmente individual e localizada. Os laços relacionais entre os centros ainda são relativamente fracos em decorrência, principalmente, da falta de recursos que lhes garantam sustentabilidade financeira e operacional, de modo a permitir a estruturação de um sistema de governança para viabilizar a implementação de estratégias nacional ou regionalmente integradas. Não há, portanto, coesão suficiente entre os centros de voluntariado que permita a atuação estratégica em grande escala em abrangentes causas sociais. Em termos estruturais, no entendimento de Dirk Hegmanns (2007), embora ainda com certa fragilidade, os mais de 60 Centros de Voluntariado espalhados pelo Brasil são importantes para criar um elo entre a oferta e a demanda de voluntários, informando sobre os direitos e a ética do voluntário.

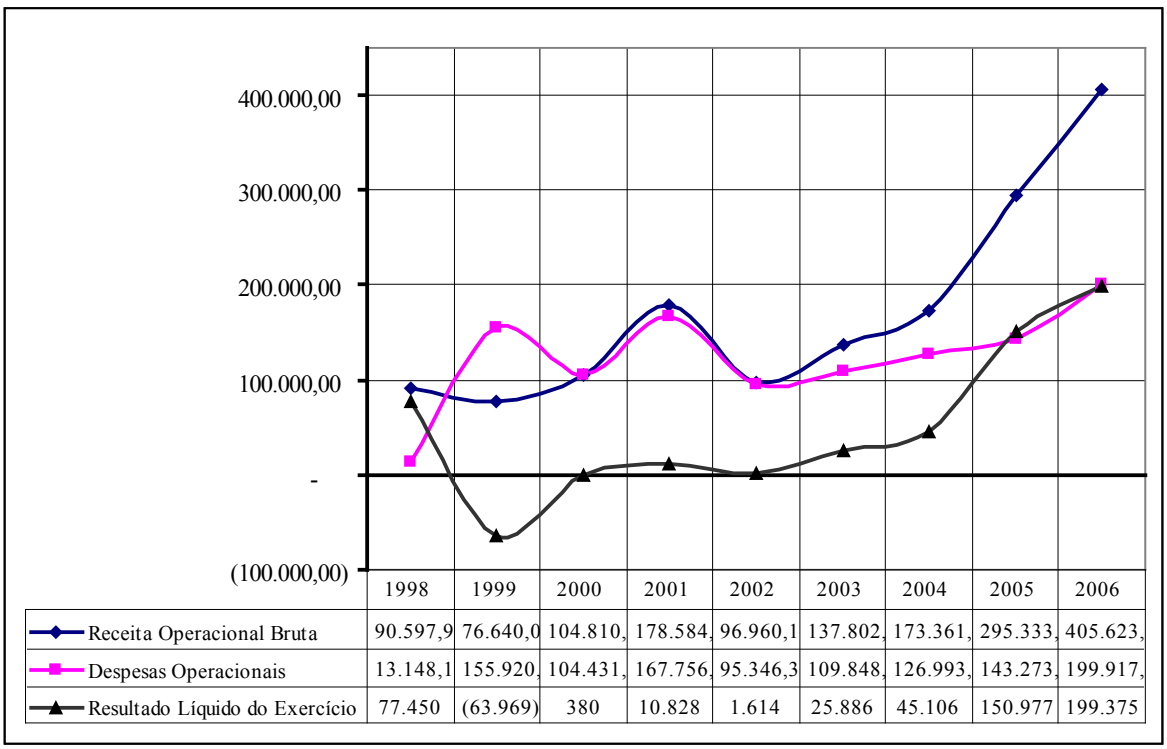
5.2. POSICIONAMENTO E INÍCIO DA ATUAÇÃO DO CAV NO CONTEXTO DA CIDADE DE CURITIBA

No processo de criação e desenvolvimento do CAV é interessante notar que há subsunção a constatações semelhantes em estudos realizados em outros contextos. James Jennings e Ricardo Torres (2007, p. 7) constatam que, como instrumentos de ação social, muitas das organizações sem fins lucrativos são fundadas, voluntariamente, para desempenhar determinados papéis no desenvolvimento de novas políticas sociais, suprindo falhas de políticas públicas na prestação de serviços ou mesmo para articular e catalisar interesses coletivos. Na percepção de Susan M. Chambré e Naomi Fatt (2002), essas organizações, geralmente formadas por grupos de voluntários, passam por dificuldades gerenciais, em especial quanto a implementação de suas estratégias, o que limita sua condição para competir com outras organizações congêneres e para se legitimarem socialmente. Para isso necessitam atrair novos adeptos dispostos a contribuir com recursos e capacidades para viabilizar a missão organizacional.

Normalmente as organizações voluntárias têm

disponibilidade de conjuntos recursos tangíveis e intangíveis suficientes somente para dar suporte às suas atividades iniciais. Na medida em que suas atividades são expandidas, surgem necessidades de atrair novos recursos que garantam a sua manutenção e crescimento sustentável na proporção em que se elevam as demandas por suas atividades fim. No caso em estudo, como pode ser verificado na evolução dos fluxos financeiros demonstrados no Gráfico 1, em conjunção com sua trajetória histórica delineada na seção anterior, o CAV, na medida em que se desenvolveu e ampliou suas atividades, também em muito se aproximou das situações fáticas constatadas por James Jennings e Ricardo Torres (2007), e Susan M. Chambré e Naomi Fatt (2002).

Gráfico 1 – **Evolução dos resultados financeiros do CAV**[5]



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receita Operacional Bruta	90.597,9	76.640,0	104.810,	178.584,	96.960,1	137.802,	173.361,	295.333,	405.623,
Despesas Operacionais	13.148,1	155.920,	104.431,	167.756,	95.346,3	109.848,	126.993,	143.273,	199.917,
Resultado Líquido do Exercício	77.450	(63.969)	380	10.828	1.614	25.886	45.106	150.977	199.375

Fonte: Centro de Ação Voluntária (CAV).

O CAV, como resultado da implementação de estratégia de fomento financeiro do BID e do apoio institucional da CS, procurou responder ao desafio de buscar a "consolidação da autonomia [... e a] sua sustentabilidade futura, já que, ao final dos primeiros três anos, deve[ria] se financiar totalmente com recursos provenientes da comunidade" (OLIVEIRA e CORULLÓN, 1997). Os resultados demonstrados pelo Gráfico 1 indicam que o CAV, a partir de 2000, obteve sucesso nas estratégias utilizadas para captação de recursos financeiros que lhe garantiram sustentabilidade operacional até o final do período abrangido pelo presente estudo.

5.3. GESTÃO ESTRATÉGICA NO CENTRO DE AÇÃO VOLUNTÁRIA

Com o propósito de se fazer presente como agente ativo capaz de agregar valor para a sociedade e, com isso, obter reconhecimento e legitimidade, as organizações voluntárias têm procurado desenvolver capacidades intraorganizacionais que as tornem aptas a oferecer *recursos distintivos* a outras organizações ou para os cidadãos usuários de seus serviços ou produtos. Com tais propósitos, no momento em que passou a desenvolver um papel de instituição fomentadora do trabalho voluntário em Curitiba, o CAV assumiu forma de uma organização não governamental constituída estatutariamente como associação sem fins econômicos, detentora de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Para levar a cabo a sua missão, o CAV, de acordo com sua coordenadora, tem procurado desenvolver características importantes, como a "[...]versatilidade, porque promove uma mobilização que perpassa todas as áreas e segmentos sociais. Consegue falar com todos os públicos, articulando os mais diferentes interesses em prol da transformação social" (CAV, 2008c).

Superada a fase inicial em que se sobressaíram preocupações com a sustentação financeira e com o reconhecimento da sociedade para dar suporte às suas atividades operacionais, o CAV passou a direcionar esforços para implementar uma estrutura de gestão estratégica profissionalizada. O primeiro passo nesse sentido foi a adoção formal do planejamento estratégico, a partir de 2006. Em termos de disseminação do pensamento estratégico na organização, ao adotar o planejamento estratégico, passou a utilizar-se de referenciais de uma racionalidade procedimental em relação à manifestação de intencionalidade na concepção de estratégias e na condução da organização com base em condições definidas *ex-ante*.

Numa perspectiva de gestão estratégica, a sistematização do planejamento normalmente ocorre como uma primeira fase, quando as limitações organizacionais, obstáculos e oportunidades ambientais passam a ser tratadas objetiva e explicitamente pelo corpo gerencial. De acordo com o entendimento dos entrevistados, o processo para a elaboração do plano estratégico ainda é interno e conta com participação da equipe formada pelo pessoal permanente do CAV (5 profissionais registrados, 3 estagiários, 8 voluntários) e pelo Conselho Diretor. Não há, portanto, participação de organizações cooperadas ou de outros *stakeholders*.

Como consequência da utilização da abordagem da gestão estratégica, a organização passou a contar com maior clareza e sistematicidade na comunicação de sua missão, de estratégias e de objetivos predefinidos. Isso pode ser evidenciado em declarações como a que se segue: "O CAV trabalha hoje com metas definidas... e planejamento estratégico com três pilares: comunicação, produção e disseminação de conhecimento e sustentabilidade" (SANTOS, 2006). Sua missão é "promover o voluntariado transformador contribuindo para o bem comum e a construção de um mundo melhor", tem como visão "ser uma organização reconhecida pela capacidade transformadora de suas ações", e defende valores como "respeito, valorização e compromisso com a vida, pela prática da solidariedade, colaboração, diversidade, aprendizado e compartilhamento" (CAV, 2008e).

De acordo com os gestores entrevistados, o planejamento estratégico utilizado pelo CAV vem evoluindo em consonância com a transição de uma visão empreendedora inicial para uma visão mais profissionalizada da gestão estratégica da instituição, iniciada a partir de 2003. Atualmente o planejamento estratégico, em execução desde 2006, tem demonstrado ser ferramental importante, mais de ordem simbólica e política do que um instrumento de racionalização na implementação de estratégias. Sua importância reside no

fato de se constituir em direcionador de ações atuais e com potencial de servir de referencial para definição de direções estratégicas pelas futuras composições do Conselho Diretor, e como meio de o CAV se posicionar, com maior clareza e objetividade, perante a sociedade e a seus *stakeholders*. Destaque-se o fato de se tornarem explícitas as preocupações do corpo de gestores da organização em procurar definir claramente uma identidade e as estratégias organizacionais com vistas a diminuir riscos na adoção de posturas desalinhadas com a missão da organização.

5.4. TRAJETÓRIA DAS ATIVIDADES DO CAV PARA A CAPTAÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS

Nos dois primeiros anos de seu funcionamento, o CAV desenvolveu três atividades contínuas. No Quadro 1, a seguir, são apresentadas as principais atividades desenvolvidas e sua frequência. Observa-se que a primeira atividade visou despertar o interesse de novos voluntários, ao passo que, por meio da segunda atividade, envidaram-se esforços para ampliar o número de cooperados e, consequentemente, abrir novos espaços para a alocação de voluntários. E, como meio de elevação da eficiência da segunda, com a terceira atividade procurou-se interiorizar conhecimentos técnicos de gestão na rede de cooperados, de modo a conduzir melhor o trabalho dos voluntários a eles encaminhados. Vistas essas três atividades como um conjunto de ações estratégicas integradas, a primeira teve como foco o desenvolvimento da demanda, a segunda procurou desenvolver a oferta de trabalho voluntário, e a terceira teve como intento elevar a eficiência do trabalho dos voluntários atuantes nas organizações cooperadas. Disso é possível concluir que, desde o início das atividades do CAV, mesmo no momento de maiores dificuldades financeiras (ver Gráfico 1), os gestores implicitamente procuraram alinhar coerentemente objetivos e ações estratégicas.

O CAV atua no "relacionamento não somente do voluntário com a instituição, mas também das instituições sociais entre si" (CAV, 2008b). Nesse sentido, a partir do ano de 2001, como se pode ver no Quadro 1, o CAV passou a realizar entre nove e onze encontros anuais de coordenadores de voluntários. O encontro de coordenadores, sob o ponto de vista estratégico, é relevante por representar um espaço de discussões que permite troca de experiências e alinhamento de ações locais, uma vez que "buscou reunir as instituições em torno de temas importantes para o gerenciamento de voluntários e para o Terceiro Setor" (CAV, 2008b). Ao longo dos seus seis primeiros anos foram realizados 55 encontros, que contaram com a presença de 895 dirigentes e gestores de instituições cooperadas.

Nos dois primeiros anos de atividade, o CAV atuou com foco centrado nas três primeiras atividades nucleares identificadas no Quadro 1. Nos anos subsequentes, fica evidente o desenvolvimento de novas competências e de metodologias e ferramentas a serem disseminadas como recursos para sua rede de cooperados. A partir de 2002, na medida em que os recursos disponibilizados para sua rede de cooperados eram desativados principalmente em virtude da diminuição da demanda, novas atividades e recursos começaram a ser dinamicamente configurados e reconfigurados com base na prospecção de outros espaços de atuação. Ao se considerar a criação e a eliminação de atividades a partir de tal marco temporal, percebe-se que o CAV procurou elevar suas capacidades e aplicá-las dinamicamente na geração de novos recursos orientados para a capacitação e coordenação de esforços de gestores de voluntários, mobilização da comunidade local para a importância do voluntariado, aplicação de suas metodologias em ambientes empresariais, e mobilização de ações sociais.

De igual modo, a dinâmica das atividades pode

Quadro 1 – **Dinâmica Histórica das Atividades Desenvolvidas pelo CAV**

	Número de Atividades por Ano								
Atividades	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
O que é ser voluntário	4	48	28	42	29	53	49	51	55
Quem somos e o que fazemos	1	8	n/d	9	19	29	31	14	12
Gerenciamento de Voluntários	3	8	3	9			4		3
Fórum Permanente de Voluntariado			3	9	9				
Encontro Mensal de Coordendores de Voluntários				9	9	9	8	9	11
Mostra de Ação Voluntária				1		1	1	1	1
Programa Empresarial de Voluntários					2	2	3	5	3
Capacitação de Palestrantes					1	1	1	1	
Elaboração de Projetos e Sua Captação de Recursos					3				
Parceirias com a Comunidade					1				
Liderando Voluntários - Desenvolvimento de Competências Interpessoais						1			
Oficina de Reciclagem						2			
Balanço Social para o Terceiro Setor								1	
Estratégias de Sustentabilidade para Organizações Sociais								1	2
Planejamento e Elaboração de Projetos								1	4
Práticas de Oratória para Líderes Sociais								1	2
Fortalecimento da Rede de Voluntários em Curitiba e Região Metrop.								1	
Programa Curitiba Solidária									1

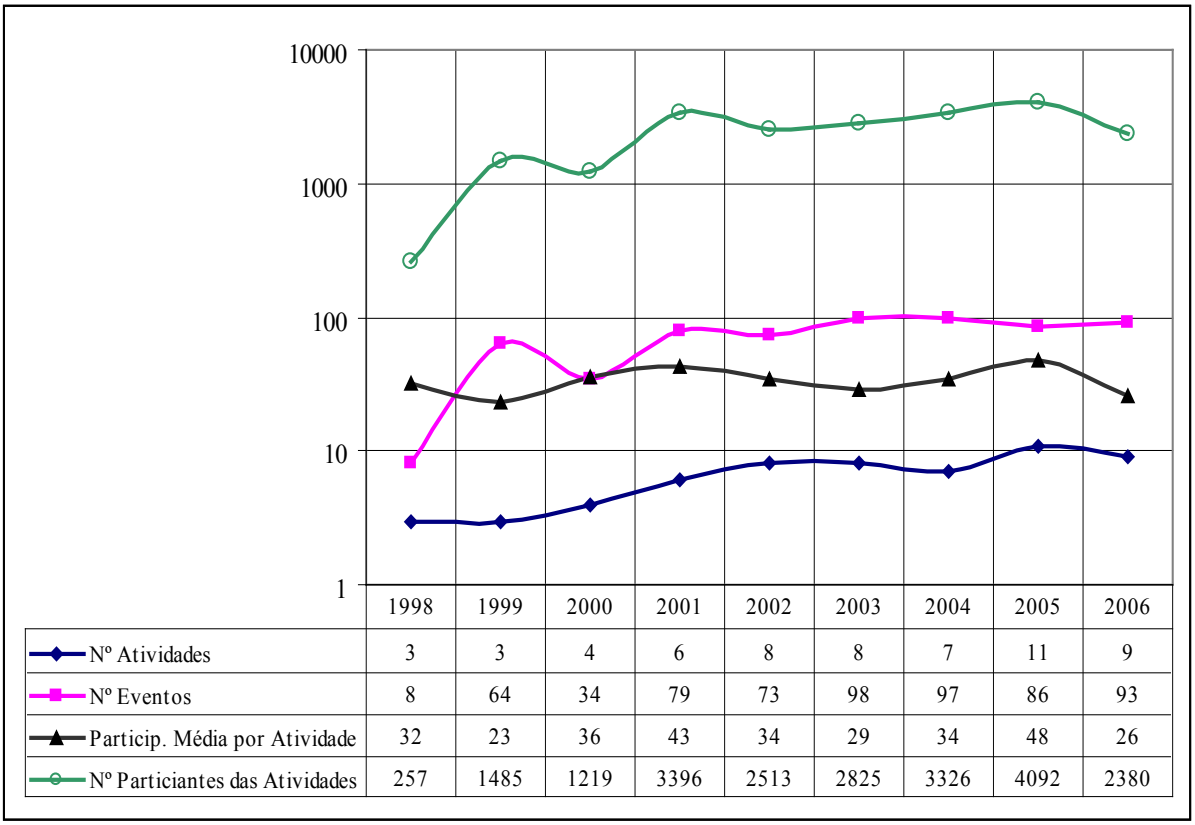
Fonte: Centro de Ação Voluntária (CAV).

ser verificada no Quadro 1. O número de atividades desenvolvidas a partir de 2003 oscila de sete a onze. Ao se considerar o número de eventos, que corresponde ao número de replicação de cada uma das atividades, observa-se, a partir de 1999, uma tendência de crescimento contínuo, oscilando entre 64 e 98 eventos, como pode ser verificado no Gráfico 2. Quanto aos resultados desse conjunto de recursos aplicados, nota-se significativa elevação de participantes, que variou entre 1.219 e 4.092.

Quanto ao posicionamento do CAV como ator difusor de conhecimentos relacionados à captação, alocação de voluntários e de qualificação de sua rede de cooperados, os dados constantes do Gráfico 2 evidenciam ter a instituição atingido crescimento sustentável de suas atividades operacionais nos nove anos subsequentes à sua fundação. A sustentabilidade operacional foi também acompanhada pelo crescimento das receitas financeiras e dos resultados operacionais neste período, como pode ser verificado no Gráfico 1, acima.

No que se refere à sustentabilidade financeira, como ressalta um dos entrevistados, o CAV passou por severas dificuldades no período de 2000 até 2003, principalmente na medida em que decrescia o aporte de recursos do BID, como pode ser verificado no Gráfico 1. Como forma de superar tais dificuldades, a organização, a partir de 2002, direcionou esforços para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de competências e metodologias internas e sua aplicação como meios estratégicos de captação de recursos. A estratégia utilizada baseou-se na prestação de serviços de consultoria para empresas privadas com interesse no desenvolvimento de Programa Empresarial de Voluntariado. Os recursos financeiros obtidos foram decisivos para a continuidade de suas estratégias de mobilização de voluntários e de qualificação para a gestão profissionalizada de trabalho voluntário alocado em sua rede de cooperados.

Gráfico 2 – **Atividades desenvolvidas pelo CAV**



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nº Atividades	3	3	4	6	8	8	7	11	9
Nº Eventos	8	64	34	79	73	98	97	86	93
Particip. Média por Atividade	32	23	36	43	34	29	34	48	26
Nº Particiantes das Atividades	257	1485	1219	3396	2513	2825	3326	4092	2380

Fonte: Centro de Ação Voluntária (CAV).

Assim, diante da crescente importância atribuída pelas empresas em formalizar seus investimentos na área social, o CAV se colocou estrategicamente como referência no sentido de assessorá-las no direcionamento e aplicação de seus recursos humanos, materiais e financeiros. Sob o ponto de vista do CAV, o desenvolvimento e a aplicação desse núcleo de competências tiveram como propósito "colocar ferramentas simples e eficientes ao alcance de empresas para que, [...] possam estimular o voluntariado como componente de responsabilidade social" (CAV, 2002).

O oferecimento de meios de geração de capital social para dar suporte a programas de voluntariado em políticas de responsabilidade social de empresas repercutiu no aumento de fluxo de capital econômico para a manutenção das atividades do CAV. Como se pode verificar no Gráfico 1, financeiramente, essa estratégia de captação de recursos permitiu alcançar uma evolução crescente na geração de receitas oriundas do setor privado. Atualmente, de acordo com um dos entrevistados, a única contribuição do setor público que pode ser convertida em termos financeiros é representada pela cessão de uso, a título de comodato e sem ônus, do imóvel em que está instalada a sede o CAV em Curitiba.

Com o início da estratégia de captar ativamente recursos junto à iniciativa privada, foi observada a existência de competição com organizações congêneres, embora não admitida explicitamente pelos gestores da organização. Evidência da exis-

tência de relações competitivas está no fato de que grande parte dos recursos disponibilizados por empresas privadas é dependente de processos seletivos competitivos regulados por editais. Como fatores para a obtenção de sucesso na captação de recursos por tais vias, de acordo com os entrevistados, além da competência técnica, de experiências anteriores e de respeitabilidade perante a sociedade, se sobressaem as competências da organização para elaborar projetos que expressem claramente metodologias e meios de execução dos trabalhos, balizados por indicadores objetivos capazes demonstrar a exequibilidade dos objetivos e os resultados que se propõem alcançar.

A necessidade de obter recursos, como aponta Sharon M. Oster (1995, p. 47), tem levado as organizações voluntárias a atuarem em ambientes competitivos, com vistas a garantir a própria sobrevivência. No caso das relações competitivas em que o CAV tem participado, as exigências impostas por empresas ou instituições de fomento quanto à demonstração objetiva de capacidades tecno-operacionais têm refletido de modo positivo para melhoria da eficiência e como meio de diferenciação competitiva. A necessidade de capacitação técnico-operacional para gestão de projetos sociais por organizações como o CAV, que se candidatam em processos seletivos para conduzir projetos financiados por instituições de fomento ou empresas, tem incentivado o desenvolvimento e aperfeiçoamento de técnicas de planejamento e de execução que lhes permita demonstrar *ex ante* e objetivamente aos financiadores a factibilidade de propostas.

5.5. ATIVIDADES DO CAV PARA CAPTAÇÃO E ALOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA VOLUNTÁRIA

Tendo como referencias as diretrizes definidas no seu Planejamento Estratégico, o CAV atua não só como disseminador de conhecimentos entre as instituições sociais cooperadas, mas também como "elo entre aqueles que desejam doar seu tempo, trabalho e talento e aqueles que precisam de apoio e ajuda" (CAV, 2008d). Fortemente vinculado à realidade local, a organização procura consolidar a cultura do voluntariado (*ibid*., 2008d). Esse posicionamento, ilustrativamente, pode ser visualizado na Figura 1 e descrito como um nó de uma rede para o qual convergem recursos de diferentes fontes da sociedade e onde são convertidos em capital social, que, por sua vez, é destinado aos cooperados sob a forma de trabalho voluntário e de conhecimentos técnicos que os capacitam a melhor desempenhar suas ações sociais.

O Gráfico 3 demonstra os resultados obtidos com as atividades desenvolvidas pelo CAV, de mobilização, de captação de voluntários e de sua transformação em capital social para apoiar a operação de organizações sociais na execução de suas atividades em meio a segmentos da sociedade local. Até 2001, o gráfico em questão demonstra, por um lado, um expressivo crescimento na captação de voluntários (recursos) e, por outro lado, de instituições interessadas em utilizá-los mediante oferecimento de oportunidades de trabalho. A partir de 2002, tanto a captação quanto a alocação de voluntários passaram a apresentar uma estabilização, com pequena tendência de declínio.

A tendência de crescimento, com ápice em 2001, além de representar evolução típica do início de uma atividade inédita no contexto local, certamente sofreu influência positiva da estratégia definida, em novembro de 1997, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que proclamou 2001 como o Ano Internacional dos Voluntários. Com base nessa estratégia, no âmbito global, buscou-se mobilizar pessoas para a importância do trabalho voluntário e para o desenvolvimento de condições favoráveis para o crescimento e utili-

zação das potenciais contribuições desse tipo de trabalho como meio de elevação do capital social aplicado em causas sociais locais.

As influências externas que repercutiram na elevação da oferta de mão de obra voluntária como recurso para a operação de organizações sociais reflete a importância da associação de explicações baseadas na Visão Baseada em Recursos com as da Nova Teoria Institucional, como defendem Crubellate, Pascucci e Grave (2008). Há, pois, que, além de valorizar os recursos intrinsecamente, considerar a dimensão ambiental como fonte de fatores que podem exercer influências em estratégias internas de sua mobilização e aplicação por instituições, no presente caso, voluntárias e sem fins lucrativos. Com a importância atribuída pela ONU ao trabalho voluntário, associada à legitimidade do CAV perante a sociedade, houve a criação intersubjetiva, por meio de amplo processo comunicativo e de alinhamentos políticos, de um forte conjunto de forças que influenciaram diretamente a geração de capital social aplicável em organizações sociais cooperadas.

Ao se considerar a natureza de intangibilidade de muitos aspectos do capital social captado e aplicado pelo CAV, os recursos nele incorporados podem ser vistos como portadores de uma dimensão concreta e objetiva, representada pela capacidade produtiva individual do voluntário, e outra intersubjetiva e simbólica, representada pela motivação de um grande número de voltários em contribuir com ações sociais. Mais objetivamente e em consonância com a percepção a partir da realidade quanto à criação de forças intersubjetivas para impulsionar o trabalho voluntário, os processos comunicativos apresentam elevada capacidade como instrumentos estratégicos para a geração de capital social e de transformações sociais. Exemplos disso são as forças provenientes da estratégia da Assembleia Geral da ONU para impulsionar o voluntariado. Esgotados os impactos positivos gerados pela dinâmica comunicativa externa sobre as ações do CAV, teve início uma pequena redução do número de participantes das palestras informativas.

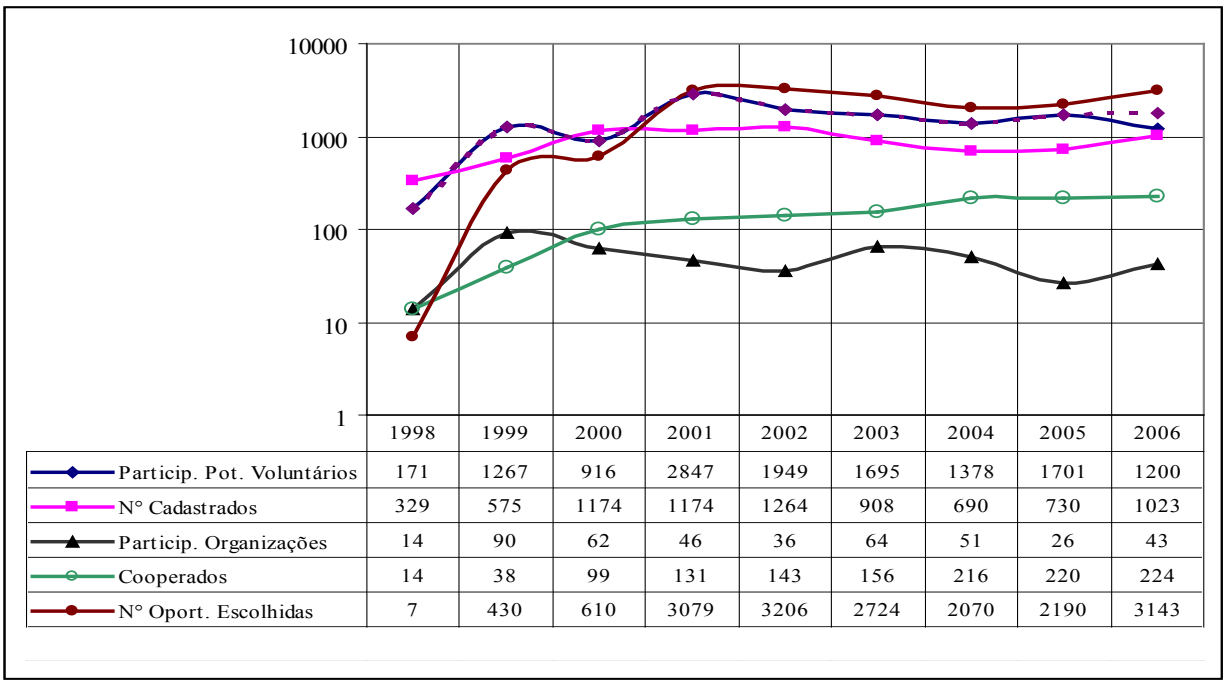
O Gráfico 3 demonstra uma redução significativa na participação de voluntários nas reuniões de mobilização em 2006. Diante deste fato, além das palestras tradicionalmente promovidas em local único, a mobilização de voluntários foi descentralizada para diferentes endereços e, paralelamente, passou a ser desenvolvida por meio da realização de palestras em outras organizações. Ainda naquele mesmo ano, foram promovidas palestras informativas em 10 diferentes organizações. Com essa iniciativa, o número de participantes elevou-se em 621 (de 1200 para 1821). A diminuição da demanda por palestras informativas presenciais evidenciada em 2006 pode ser atribuída, em parte, à disponibilização do serviço de autoencaminhamento por meio do website do CAV aos interessados em atuarem como voluntários, a partir de novembro de 2005 (CAV 2005). Em termos práticos, com esta nova forma de acesso, ocorreu a substituição do meio de acesso às informações do CAV, sem, contudo, influenciar na redução do nível de capital social alocado junto às organizações sociais cooperadas. Reflexo disso pode ser percebido com o expressivo crescimento de oportunidades escolhidas.

Finalmente, em termos de qualidade dos recursos representados pela capacidade laboral dos voluntários alocados em ações sociais, considerando as características das pessoas que procuram o CAV, é possível concluir que a mão de obra voluntária disponível no contexto local é de elevado nível de qualificação acadêmica e relativamente alto grau de experiência profissional, o que repercute na qualidade da mão de obra direcionada como recurso para organizações cooperadas e, conseguintemente, nos resultados das ações sociais localmente empreendidas. É evidência dessa constatação o perfil de 1.410 pessoas que assistiram em 2007 às 63 palestras informati-

vas oferecidas pelo CAV. Desse público, 55% das pessoas estão inseridas no mercado de trabalho, 3% são aposentados e cerca de 9% são desempregados (CAV, 2008g). Nesse mesmo sentido, aponta o perfil de 2.413 pessoas que procuraram o CAV durante o ano de 2006 com intenção de se tornarem voluntárias. Desse total, 75% eram mulheres; 60%, jovens entre 18 e 30 anos. Desse total de interessados em atuar como voluntários, 70% dos candidatos estavam cursando o 3º grau, já o haviam concluído ou já estavam à época frequentando cursos pós-graduação; sendo 26% deles funcionários de empresas privadas; e 13%, autônomos (CAV, 2008g).

No contexto de mudanças em que se inseriu, em consonância com as capacidades dinâmicas definidas por David Teece e Garry Pisano (1994), percebe-se que o CAV procurou estrategicamente manter, adaptar, integrar, reintegrar e reconfigurar seus recursos, habilidades e competências funcionais à medida que surgiam novas oportunidades e restrições ambientais.

Gráfico 3 – **Palestras informativas proferidas pelo CAV**



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Particip. Pot. Voluntários	171	1267	916	2847	1949	1695	1378	1701	1200
N° Cadastrados	329	575	1174	1174	1264	908	690	730	1023
Particip. Organizações	14	90	62	46	36	64	51	26	43
Cooperados	14	38	99	131	143	156	216	220	224
N° Oport. Escolhidas	7	430	610	3079	3206	2724	2070	2190	3143

Fonte: Centro de Ação Voluntária (CAV).

CONCLUSÃO

No Brasil, as preocupações estratégicas com a constituição de uma rede de centros voluntários como meio de mobilização e de alocação de competências e recursos em ações sociais datam da década de 1990. Embora tenham surgido resultados promissores em iniciativas locais, a exemplo do CAV, o exame de uma situação mais recente, com base na literatura e em dados empíricos, revela que, nos âmbitos regional e nacional, ainda não há evidências que permitam constatar objetivamente a existência de ganhos perceptíveis decorrentes da relação de complementaridade de ações entre os centros de voluntariado com impacto significativo no desempenho das atividades

nucleares desenvolvidas, em especial quanto à captação, capacitação e alocação de voluntários em iniciativas de grande escala. O exame da experiência do CAV, foco deste estudo, indica que o sucesso do centro de voluntariado ainda depende mais de iniciativas locais próprias do que de relações com centros semelhantes.

Num contexto em que se torna necessária e crescente a profissionalização da gestão de organizações sociais que competem por recursos públicos e privados para aplicação em ações e projetos sociais, o caso estudado reforça o entendimento de que o desempenho do CAV é fortemente influenciado pelo desenvolvimento, ao longo do tempo, de um núcleo de competências dinâmicas consonantes com as mudanças ambientais, ocorridas desde sua fundação. As competências desenvolvidas têm, por um lado, viabilizado o crescimento sustentável dos recursos financeiros captados por meio de prestação de serviços a empresas privadas. E, por outro, indicam que a sustentabilidade operacional tem sido alcançada, como evidencia a crescente participação em diferentes atividades desenvolvidas pela organização estudada, como cursos e outros eventos, com o objetivo de qualificar sua rede de cooperados. Com base nos resultados obtidos na captação e na aplicação de recursos, o CAV pode ser considerado um caso de sucesso na conversão de recursos financeiros em capital social.

O exame do desenvolvimento da organização em estudo ao longo do tempo demonstra ser possível apreender, com base na abordagem da VBR, o processo de desenvolvimento e de execução de estratégias organizacionais utilizados, em especial quando se busca melhor compreender o comportamento de organizações sem fins lucrativos. A partir do estudo realizado, abrem-se importantes perspectivas para o desenvolvimento e implementação de estratégias também em organizações voluntárias. Assim, com sustentação nas bases teórico-conceituais da VBR, é possível afirmar que o desempenho da organização é fortemente influenciado pelo desenvolvimento e manutenção de um núcleo de competências dinâmicas para converter recursos financeiros e intelectuais em capital social aplicável para o atendimento de demandas sociais locais, observadas as mudanças internas ocorridas ao longo de sua trajetória.

Os resultados do estudo sugerem que o nível de complementaridade entre os centros voluntários no Brasil, em especial em relação ao CAV, ainda é insuficiente para gerar elevado desempenho da rede. Nesse contexto, o desempenho do CAV não está diretamente relacionado (ou está frouxamente articulado em relação) às estratégias mantidas com outros centros de voluntariado. Portanto, pode-se concluir que, em situações de insuficiência de complementaridade, a organização estudada tem empregado estratégias desenvolvidas localmente para melhorar seu desempenho e garantir sustentabilidade, em especial financeira, e eficácia organizacional em estimular a oferta e a demanda de trabalho voluntário.

A gestão de organizações sociais envolvidas com o voluntariado tem sido objeto de estudo de alguns autores, como Alves (2002), Rodrigues (2008) e Vizeu (2006). Mas há espaço para futuros trabalhos, que busquem aprofundar o paradoxo da atividade meio – a necessária e crescente profissionalização da gestão para fazer frente à intensa competição por recursos públicos e privados – e a atividade fim, representada pela captação, capacitação e mobilização de trabalho voluntário em redes locais e mais amplas.

NOTAS

[1] A missão, em termos de estratégia, "é uma expressão geral do propósito global da organização que, de forma ideal, está em linha com os valores e expectativas dos principais stakeholders e relacionada com o escopo e as fronteiras da organização". (JOHNSON; SCHOLES; WHITTINGTON, 2007, p. 49).

[2] Como conceito da VBR, os recursos estratégicos incluem todos os

ativos, capacidades, processos organizacionais, atributos da firma, informação e conhecimento, controlados por uma organização, que a habilitem a conceber e a implementar estratégias que melhorem sua eficiência e eficácia. De outro modo, os recursos são as forças que a organização pode utilizar para conceber e implementar suas estratégias (BARNEY, 1991, p. 101).

[3] "Capacidades dinâmicas são as habilidades de uma organização de desenvolver e mudar as competências para atender as necessidades de ambientes que mudam rapidamente. [...] Também podem assumir a forma de 'conhecimento organizacional' embutido sobre como lidar com determinadas circunstâncias que a organização enfrenta, ou como inovar" (JOHNSON et al. 2007, p.168-169).

[4] O trabalho voluntário, quando considerado como recurso passível de ser alocado em diferentes atividades, pode ser caracterizado como "uma actividade levada a cabo: pelo indivíduo de livre vontade, por opção e motivação; sem preocupação de obter ganhos financeiros (não remunerado); de uma forma organizada (numa ONG, num centro de voluntariado, em grupos mais ou menos organizados, etc.); com o objectivo de beneficiar alguém, para além do voluntário, e contribuir para os valores de interesse geral na sociedade (embora seja reconhecido que o voluntariado traz também um benefício significativo para o voluntário)" (CEV, 2006).

[5] Os valores que resultaram no Gráfico 1 têm origem nas demonstrações de resultados de exercícios, de 1998 a 2006. Com vistas a obter um denominador comum que permitisse a comparação do desempenho dos valores em diferentes períodos, todos eles foram indexados pelo IGP-DI (FGV) e atualizados para o dia 31/12/2006.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. A. Organizações do terceiro setor e sua(s) racionalidade(s). In: EnAnpad 2002, 2002, Salvador. *Anais do EnAnpad 2002*, 2002.

AUGIER, Mie; TEECE, David. Dynamic capabilities and multinational enterprise: Penrosean insights and omissions. *Management International Review*, v. 47, n. 2. p. 175-192, 2007.

BARNEY, Jay B. Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management Studies*, v. 17, n.1. p. 99-120, 1991.

BARNEY, Jay B. CLARK, Delwyn N. *Resource Based Theory-Creating and Sustaining Competitive Advantage*. New York: Oxford University Press, 2007. 328 p.

BARON, David P. The nonmarket strategy system. *Sloan Management Review*, v. 37, n. 1, p. 73, 1995.

BEERKENS, Eric; DERWENDE, Marijk. The paradox in international cooperation: institutionally embedded universities in a global environment. *Higher Education*, v. 53, n. 1, p. 61-79, 2007.

BODDEWYN, Jean J. Understanding and advancing the concept of `nonmarket'. *Business Society*, v. 42, n. 3, September 1, p. 297-327, 2003.

BRASIL-Presidência de República. *Comunidade Solidária: Três Anos de Trabalho.* Brasília, DF: Presidência de República, 1998.

BRYSON, John M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*.3rd ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2004. 464 p.

CARDOSO, Ruth. Introdução. In: Miguel Darcy de Oliveira e Mônica Corullón (Orgs.). *Proposta de Criação de Centros de Voluntários: Relatório do processo de consulta, outubro-dezembro de 1996*: Conselho da Comunidade Solidária, 1997.

_____. Portal do Voluntário HSBC. *Dia Nacional do Voluntariado.* Entrevista publicada em 14/08/2006. Portal do Voluntário HSBC, 2006.

CAV - Centro de Ação Voluntária. *Relatório de Atividades 2002*. Curitiba, PR: Centro de Ação Voluntária, 2002.

_____. *Relatório de Atividades 2005.* Curitiba, PR: Centro de Ação Voluntária, 2005.

_____. *Centros de Voluntariado compartilham experiências em Encontro Nacional.* Curitiba, PR: Centro de Ação Voluntária, 2008a.

_____. *Como receber voluntários: Seja uma cooperada do Centro de Ação Voluntária de Curitiba.* Curitiba, PR: Centro de Ação Voluntária, 2008b.

_____. *Encontro de Centros de Voluntariado recebe programa da ONU.* Curitiba, PR: Centro de Ação Voluntária, 2008c.

_____. *Histórico de criação do Centro de Ação Voluntária.* Curitiba, PR: Centro de Ação Voluntária, 2008d.

_____. *Missão, Visão e Valores.* Curitiba, PR: Centro de Ação Voluntária, 2008e.

_____. *Release CAV.* Curitiba, PR: Centro de Ação Voluntária, 2008f.

_____. *Trabalho voluntário não é uma tarefa exclusiva de donas de casa.* Curitiba, PR: Centro de Ação Voluntária, 2008g.

_____. *Uma rede que inicia já no lançamento das instituições.* Curitiba, PR: Centro de Ação Voluntária, 2008h.

CEV-Centre Européen du Volontariat. *Manifesto sobre o voluntariado na Europa.* Brussels, Belgium: European Volunteer Centre, 2006.14 p.

CHAMBRÉ, Susan M.; FATT, Naomi. Beyond the liability of

newness: nonprofit organizations in an emerging policy domain. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v.31, n.4, December 1, 2002. p.502-524. 2002.

CHETKOVICH, Carol; FRUMKIN, Peter. Balancing margin and mission: nonprofit competition in charitable versus fee-based programs. *Administration Society*, v. 35, n. 5, November 1, p. 564-596, 2003.

COMUNITAS-Portal do Voluntário. *Comunidade Solidária: inovação e transformação.* Rio de Janeiro: Portal do Voluntário, 2008.

CRAVENS, Jayne. Involving International online volunteers: factors for success, organizational benefits, and new views of community. *The International Journal of Volunteer Administration*, v. XXIV, n. 1, p. 15-23, 2006.

CRUBELLATE, João Marcelo; PASCUCCI, Lucilaine; GRAVE, Paulo Sérgio. Contribuições para uma visão baseada em recursos legítimos. *Revista de Administração de Empresas*, v. 48, n. 4. p. 8-19, 2008.

CUERVO-CAZURRA, Alvaro. Transforming the firm through the co-evolution of resources and scope. In: Bala Chakravarthy; Guenter Muller-Stewens; Peter Lorange e Christoph Lechner (Orgs.). *Strategy Process*: Shaping the Contours of the Field. Oxford, UK: Blackwell Publishing Limited, 2003. p.19-45.

DRUCKER, Peter F. Powers and responsibilities of the business executive. *Business Society*, v. 3, n. 2, March 1, 1963. p. 21-30.

_____. *Management:* Tasks, Responsibilities, Practices. New York: Truman Talley books, 1986. 553 p.

FRUMKIN, Peter; ANDRE-CLARK, Alice. When Missions, markets, and politics collide: values and strategy in the nonprofit human services. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 29, n. suppl. 1, March 1, p. 141-163, 2000.

GHOSHAL, Sumantra; HAHN, Martin; MORAN, Peter. Management competence, firm growth and economic progress. *Contributions to Political Economy*, v. 18, n. 1. p. 121, 1999.

GULATI, Ranjay; GARGIULO, Martin. Where do interorganizational networks come from? *The American Journal of Sociology*, v. 104, n. 5. p. 1439-1493, 1999.

GUO, Chao; ACAR, Muhittin. Understanding collaboration among nonprofit organizations: combining resource dependency, institutional, and network perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 34, n. 3, September 1, p. 340-361, 2005.

HARDY, Cynthia; PHILLIPS, Nelson; LAWRENCE, Thomas B. Resources, knowledge and influence: the organizational effects of interorganizational collaboration. *Journal of Management Studies*, v. 40, n. 2. p. 321-347, 2003.

HEGMANNS, Dirk. Portal do Voluntário HSBC. *Voluntariado incentivado pela ONU é transformador e criativo.* Entrevista publicada em 18/12/2007. Portal do Voluntário HSBC, 2007.

HORTMANN, Mariângela. Portal do CAV. *10 anos CAV.* Entrevista publicada em 03/04/2008. Portal do CAV, 2008.

JENNINGS, James; TORRES, Ricardo. Community-based nonprofits in US inner cities: collaborative strategies for community building. *SAGE Race Relations Abstracts*, v. 32, n. 4, November 1, p. 5-17, 2007.

JOHNSON, Gerry; SCHOLES, Kevan; WHITTINGTON, Richard. *Explorando a estratégia corporativa*. Porto Alegre: Bookman, 2007. 799 p.

KELLER, George. *Academic Strategy: the Management Revolution in American Higher Education*. Baltimore, USA: The Johns Hopkins University Press, 1983. 234 p.

LAMBELL, Richard; RAMIA, Gaby; NYLAND, Chris; MICHELOTTI, Marco. NGOs and international business research: Progress, prospects and problems. *International Journal of Management Reviews*, v. 10, n. 1. p. 75-92. 2008.

LAMMERS, John C. The effect of competition on labor management in nonprofit organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 19, n. 2, June 1, 1990. p.171-186.

LIN, Nan. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. New York; London: Cambridge University Press, 2001. 278 p.

LOBO, Thereza *Comunidade Solidária*: estratégia para desenvolvimento soci*al*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 8-11 Oct. Lisboa, Portugal: CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), 2002.

McADAM, Maura; GALBRAITH, Brendan; McADAM, Rodney; HUMPHREYS, Paul. Business processes and networks in university incubators: a review and research agendas. *Technology Analysis & Strategic Management*, v. 18, n. 5. p. 451-472, 2006.

MOON, Seong-Gin; DeLEON, Peter. Contexts and corporate voluntary environmental behaviors: examining the epa's green lights voluntary program. *Organization Environment*, v. 20, n. 4, December 1, p. 480-496, 2007.

MORAN, Peter; GHOSHAL, Sumantra. Markets, firms, and the process of economic development. *The Academy of Management Review*, v. 24, n. 3. p. 390, 1999.

MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão contemporânea*: a ciência e a arte de ser dirigente.12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. 256 p.

MURPHY, J. Patrick. Tensões entre a missão e o empreendimento

institucional: obstáculos à criatividade. In: Victor Meyer Jr.; J. Patrick Murphy (Orgs.). *Liderança e gestão da educação superior católica nas Américas*. Curitiba: Editora Champagnat, 2007. p.19-42.

NDOFOR, Hermann Achidi; LEVITAS, Edward. Signaling the strategic value of knowledge. *Journal of Management*, v. 30, n. 5, October 1, 2004. p. 685-702, 2004.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de; CORULLÓN, Mônica. *Proposta de criação de centros de voluntários*: relatório do processo de consulta, outubro-dezembro de 1996. Conselho da Comunidade Solidária, 1997.

OSTER, Sharon M. *Strategic Management for Nonprofit Organizations*: Theory and Cases. Oxford, UK: Oxford University Press, 1995. 360 p.

PRESTON, Lee E.; POST, James E. Authors' Response. *Business Society*, v. 35, n. 4, December 1, 1996, p. 479-482, 1996.

RODRIGUES, A. L. Tensões entre econômico e social: uma proposta de análise à luz da teoria da estruturação. *RAE-revista de administração de empresas*, v. 48, p. 37-50, 2008.

SANTOS, Fernanda Rocha dos. Portal do Voluntário. *5ª Mostra de Ação Voluntária - Cidadania e Responsabilidade Social*. Entrevista. Portal do Voluntário, 2006.

SILLINCE, John A. A. Resources and organizational identities: the role of rhetoric in the creation of competitive advantage. *Management Communication Quarterly*, v. 20, n. 2, November 1, p. 186-212, 2006.

TEECE, David J.; PISANO, Gary P.; SHUEN, Amy. Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, v. 18, n. 7. p. 509-533, 1997.

TEECE, David; PISANO, Gary. The dynamic capabilities of firms: an introduction. *Industrial and Corporate Change*, v. 3, n. 3, January 1, p. 537-556, 1994.

VIZEU, Fabio. Da racionalidade instrumental à racionalidade comunicativa: o caso de uma instituição psiquiátrica. *O&S. Organizações & Sociedade*, v. 36, p. 56-78, 2006.

POLÍTICAS PÚBLICAS, AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL*

PUBLIC POLICIES, FAMILY AGRICULTURE AND TERRITORIAL DEVELOPMENT

RESUMO

O presente trabalho objetivou investigar a ação do Pronaf em um âmbito territorial e verificar a existência de impactos sócio-econômicos dessa política nas economias dos municípios do território do Médio Jequitinhonha. Assim, este trabalho visou avaliar a incidência territorial de uma política pública, neste caso o Pronaf, em termos de seus impactos em economias fortemente caracterizadas por atividades rurais e com um grande contingente de agricultores familiares. Por meio do instrumental estatístico de Dados em Painel, analisaram-se os impactos dos créditos do Pronaf nas principais variáveis econômicas dos municípios do território. Os resultados alcançados indicam que o Pronaf vem contribuindo para o desenvolvimento das economias locais, em especial naqueles municípios com grande demanda por estes créditos, que servem como fonte de liquidez para a movimentação de suas atividades econômicas.

PALAVRAS-CHAVE Desenvolvimento territorial, agricultura familiar, Pronaf, políticas públicas, vale do Jequitinhonha.

Sandro Pereira Silva sandroecbr@yahoo.com.br

Graduado em Ciências Econômicas em 2005 pela Universidade Federal de Viçosa – UFV
Mestre em Economia em 2008 pela Universidade Federal de Viçosa – UFV
Filiação institucional: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Artigo submetido no dia 08.09.2010 e aprovado em: 29.06.2011.

ABSTRACT *This study aimed to investigate the action of Pronaf on a territorial scope and verify the existence of social and economic impacts of this policy in the economies of cities in the Médio Jequitinhonha territory. This study searched to assess the territorial incidence of public policy in this case Pronaf in terms of their impacts on economies strongly characterized by rural activities and a large contingent of family farmers. Through instrumental Statistical Data Panel, we analyzed the impact of Pronaf in key economic variables of cities of the territory. The results indicate that Pronaf has contributed to the development of local economies, especially those cities with high demand for these credits, which serve as a source of liquidity for the handling of its economic activities.*

KEYWORDS *Territorial development, family agriculture, Pronaf, public policies, Jequitinhonha Valley.*

* Este artigo recebeu menção honrosa na 2ª edição do Prêmio Políticas Públicas e Equidade, promovido pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas de São Paulo, Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

A agricultura familiar brasileira contempla grande diversidade cultural, social e econômica, podendo variar desde o campesinato tradicional até a pequena produção modernizada. No entanto, esse seguimento produtivo da agricultura foi negligenciado na formulação de políticas públicas para o setor até o final do século XX. A política agrícola brasileira, sobretudo no período pós-guerra, foi orientada para conduzir à modernização de sua estrutura de produção agropecuária, tendo como foco o aumento da produtividade a partir da incorporação de avanços tecnológicos, e como público-alvo a empresa rural capitalizável, caracterizada por grandes extensões de terra, com acesso garantido a abundantes subsídios fiscais e creditícios (FERREIRA, SILVEIRA e GARCIA, 2001).

Esse processo foi responsável por grandes impactos sociais e ambientais no meio rural, além de interferir na dinâmica populacional brasileira. Por isso, ficou conhecido na literatura como modernização conservadora ou "modernização dolorosa" (GRAZIANO DA SILVA, 1983), por não alterar a estrutura fundiária e promover uma crescente marginalização dos pequenos agricultores familiares, reproduzindo um padrão de desenvolvimento rural bastante excludente e desigual.

Assim, desconsiderou-se uma multiplicidade de estratégias de atuação da agricultura familiar no campo da economia territorial. Somente em 1996, com o surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), os produtores familiares rurais puderam dispor de um programa voltado para favorecer-lhes de fato. O Pronaf surgiu como resultado das muitas reivindicações dos trabalhadores rurais organizados e de outros grupos sociais que apontavam a importância de se estabelecer políticas que propiciassem os meios necessários ao fortalecimento da produção agrícola familiar no Brasil. Atualmente, o Pronaf alcança considerável dimensão com operações em todo o território nacional, consolidando-se como a principal ação concreta de política de apoio à agricultura familiar no Brasil e representando uma injeção considerável de recursos monetários na economia de muitos municípios, com destaque para os mais pobres.

Com base nessa discussão, o presente trabalho partiu do seguinte questionamento: os créditos do Pronaf acarretam impactos positivo em territórios rurais com baixa dinamicidade econômica? A partir dessa problematização, buscou-se analisar o potencial do Pronaf, enquanto uma das principais políticas de desenvolvimento rural em curso no Brasil, em impactar positivamente a economia de regiões com baixa capacidade de geração de novos postos de trabalho, baixo nível de renda da população, baixa qualificação profissional etc. Como recorte geográfico para esta investigação foi escolhido o Território Rural do Médio Jequitinhonha, localizado na Região do Vale do Jequitinhonha, na porção norte do estado de em Minas Gerais, entre os anos 2000 e 2007. Essa região caracteriza-se por altos índices de pobreza e pelo percentual elevado de sua população residente no meio rural.

Adotou-se a hipótese de que as políticas sociais, nas quais o Pronaf se enquadra, além de ter seu foco na redução da pobreza e das desigualdades sociais, também intervêm diretamente na dinâmica econômica territorial. Os recursos monetários oriundos dessas políticas proporcionam uma injeção de liquidez considerável para impulsionar as relações internas de produção e mercado. Esses resultados são frutos da "incidência territorial das políticas públicas" (SILVA, 2008), e serão tanto melhores quanto mais desenvolvido for o arranjo institucional que se forma em torno da implementação da política.

O trabalho está organizado em sete tópicos,

sendo o primeiro esta introdução. No tópico dois, apresenta-se uma breve caracterização do meio rural brasileiro e a importância da agricultura familiar enquanto segmento social e produtivo no país. No tópico três, são expostas as principais características do Pronaf e sua evolução normativa. O tópico quatro traz uma breve apresentação conceitual de território enquanto categoria analítica para a análise das dinâmicas de desenvolvimento, além de caracterizar o território em estudo. No tópico cinco, apresentam-se os principais procedimentos metodológicos deste trabalho, sendo seguido no tópico seis pelas análises dos resultados obtidos quanto aos impactos do Pronaf nas variáveis estudadas. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2. AGRICULTURA FAMILIAR E DESIGUALDADES NO MEIO RURAL

Malgrado todos os significativos avanços sociais em todas as regiões do país nos últimos anos, a combinação de pobreza e desigualdade social no Brasil permanece como um dos desafios a serem enfrentados em uma estratégia de desenvolvimento. A recuperação econômica do país, a partir de 2004, e o consequente aumento de recursos dos programas de transferência de renda possibilitaram uma queda dessa desigualdade, principalmente em termos de renda, mas os índices continuam preocupantes (BARROS, 2007).

Barros, Henriques e Mendonça (2000) afirmaram que o principal determinante para os elevados níveis de pobreza do país reside na própria estrutura da desigualdade brasileira, que se configura em uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão social. Para os autores, o Brasil não é um país pobre, mas sim um país de muitos pobres, fato pelo qual destacam a necessidade de as políticas públicas de combate à pobreza concederem prioridade à redução das desigualdades. Assim, entendem que a pobreza do Brasil é um problema relacionado à distribuição dos recursos e não à sua escassez, e que uma divisão equitativa dos recursos pode ter um impacto relevante para combatê-la.

No meio rural essa realidade de desigualdades da estrutura societal brasileira se expressa de maneira mais perversa. Os dados do Censo Agropecuário de 2006 e da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) de 2008, ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), corroboram essa afirmação ao permitir estabelecer comparações entre as realidades sociais do campo e da cidade. Segundo os critérios do IBGE, estima-se que a população residente em domicílios rurais no Brasil seja 16,3% do total, confirmando a tendência de queda relativa. Entre as regiões, o Nordeste concentra 47,9% da população rural brasileira, justamente a região com os maiores índices de pobreza no país, enquanto as outras quatro regiões acomodam os 52,1% restantes.

Em termos de acesso à educação, a população rural também apresenta índices bem inferiores à urbana. A taxa de analfabetismo entre pessoas com mais de 15 anos no meio rural é mais que o triplo da mesma taxa na área urbana, 23,5% contra 7,5%. Além disso, 43% dos responsáveis pelos domicílios rurais não possuem o ensino fundamental completo. Com relação aos rendimentos entre a população do campo e dos centros urbanos, os dados também apontam uma acentuada disparidade. A renda domiciliar *per capita* na área rural corresponde a apenas 46% da renda verificada nos domicílios urbanos (IPEA, 2010).

Outro dado histórico refere-se à concentração de terras. O Brasil possui uma das estruturas agrárias mais desiguais do mundo, e o Censo Agropecuário de 2006 mostrou que esse grau de concentração permanece praticamente inalterado desde 1985. O índice de Gini para desigualdade

de terra registrado para 2006 foi de 0,854, não muito diferente do mesmo índice para os anos de 1995 e 1985, que foram, respectivamente, 0,856 e 0,857.

Por outro lado, apesar desse cenário de extrema desigualdade e da dificuldade de acesso a serviços públicos (como educação e saúde) que sofrem as populações rurais, a relevância da agricultura familiar em termos econômicos e sociais no Brasil é tema que vem sendo crescentemente abordado pela literatura. Sobretudo a partir da década de 1990, quando o seu próprio conceito começou a ganhar corpo e ser aceito tanto na academia quanto na sociedade em geral. No documento desenvolvido pela INCRA/FAO (2000), a produção agrícola brasileira foi classificada sob dois modelos: o familiar e o patronal. Tal classificação visava estabelecer diretrizes para ações de políticas públicas que levassem ao desenvolvimento rural e à integração dos produtores familiares ao mercado. Um ponto importante dessa nova proposta de estratificação das propriedades rurais é que ela apresenta como ponto de partida o regime de trabalho prevalecente na propriedade (familiar ou assalariado), e não a extensão de sua área. Atualmente, está em vigor a Lei 11.326/2006, também conhecida como "Lei da Agricultura Familiar", a qual considera agricultor familiar:

> [...] aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (LEI 11.326/2006).

Abramovay (2006) afirmou que a valorização da agricultura familiar no país foi pautada a partir de três planos distintos. O primeiro diz respeito ao plano *intelectual*, devido ao surgimento de diversos estudos e pesquisas que permitiram estratificar e captar toda a heterogeneidade da agricultura familiar no país, bem como avaliar a sua relevância socioeconômica. O segundo plano é o das *políticas públicas*, principalmente após o lançamento do Pronaf e a intensificação dos projetos de assentamentos de reforma agrária durante a década de 1990. Essas e outras políticas foram responsáveis pela geração de novas oportunidades de ocupação e negócios no campo a milhares de famílias. No plano *social*, por último, a agricultura familiar corresponde a um conjunto de forças organizadas em movimentos sociais e sindicatos cuja principal bandeira de luta é a afirmação da viabilidade econômica da produção familiar.

Enquanto categoria social e produtiva, a agricultura familiar assume proporções nada desprezíveis para a formulação de um projeto de desenvolvimento no país, já que cerca de 90% de seus 5.807 municípios têm na atividade agrícola a base de sua economia. Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, existem atualmente 4.367.902 estabelecimentos rurais de agricultura familiar no país, 84,4% do total de estabelecimentos rurais, que respondem por 40% do valor bruto da produção agrícola e empregam cerca de 80% da População Economicamente Ativa (PEA) do setor rural. Porém, embora representem 84,4% das propriedades rurais, possuem apenas 24,3% da área ocupada total, evidenciando a alta concentração fundiária no país.

Quanto à participação da agricultura familiar na economia brasileira, Guilhoto *et. al.* (2007) apontaram que a produção familiar não somente é um fator de desaceleração do fenômeno do êxodo rural e fonte de recursos para famílias de rendas menores, como também possui importante contribuição para a geração de riquezas. Os autores acompanharam o percentual estimado

do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro gerado pela agricultura familiar ao longo dos anos 1995 e 2005. Nesse período, essa participação variou em torno de 10%, percentual nada negligenciável, visto que em 2005 representou um valor superior a R$ 170 bilhões. Além do mais, o cálculo é apenas da parcela comercializável da produção, não entrando no cômputo a produção voltada para o próprio consumo doméstico.

3. A POLÍTICA DE CRÉDITOS DO PRONAF

O Pronaf, instituído em 1996 por meio do Decreto nº 1.946, foi planejado e implementado com base em uma discussão na qual se inseriu uma ampla rede de organizações, envolvendo diversas escalas governamentais, ONGs, movimentos sociais, dentre outros atores. Em seu desenho institucional inicial, o Pronaf foi organizado em três linhas distintas: i) *Crédito*, linha esta que, desde o início do programa, foi a principal em termos de volume de recursos (mais de 90% do total); ii) *Infraestrutura e Serviços Municipais*, que a partir de 2003 passou a ser deliberada em âmbito territorial; e iii) *Capacitação*, que perdeu sua importância atualmente.

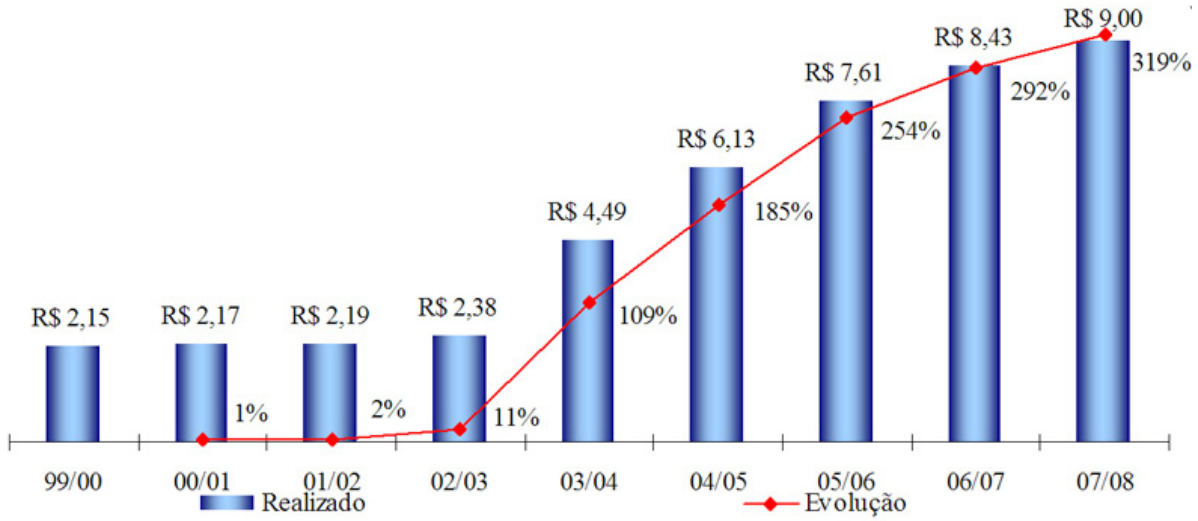
As fontes de recursos para o Pronaf apontadas pelo governo federal são: o Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), bancos cooperativos e os fundos constitucionais, e exigibilidade bancária. Os recursos são alocados pelo Tesouro Nacional tanto para o financiamento direto aos beneficiários como para a equalização dos juros nos financiamentos do FAT (SILVA, 2008).

Conforme salientou Pochmann (2003), a formulação de uma política pública está essencialmente calcada em um ambiente de incertezas. Na medida em que se desdobra a interação institucional com agentes públicos inter e extragovernamentais, as limitações orçamentárias, as transformações autônomas da realidade social e as deficiências de informações exigem, muitas vezes, uma constante readequação normativa. Com o Pronaf não foi diferente. De início, o programa já se defrontava com duas grandes dificuldades: a ausência de instituições bancárias próximas dos potenciais contratantes do crédito; e o elevado custo de transação envolvido na operacionalização bancária do repasse dos recursos do programa (BITTENCOURT, 2003).

Dados esses desafios, o Pronaf precisou passar por diversas alterações e aperfeiçoamentos para alcançar uma maior capacidade de operacionalização. As principais alterações ocorreram a partir de 1999, quando se optou por segmentar os agricultores beneficiários em grupos distintos, com base principalmente na renda bruta anual. Essa adequação propiciou que as regras de financiamento atendessem melhor à realidade de cada grupo, sendo que os encargos financeiros e os descontos passaram a auxiliar mais os agricultores com menor faixa de renda e em maior dificuldade produtiva. Foram surgindo também algumas linhas de crédito para atividades especiais, como a agroecologia, e para grupos específicos (mulheres, jovens e pescadores). Outro conjunto de mudanças foi em relação aos juros, com o Banco Central definindo uma taxa fixa, antiga reivindicação dos agricultores, que permitiu uma redução progressiva dos encargos financeiros por operação de crédito, bem como a dilatação de prazos e carências para os agricultores saldarem suas dívidas. A inserção desses novos componentes institucionais permitiu a ampliação do número total de agricultores familiares no programa, até então excluídos do sistema financeiro.

A Figura 1, abaixo, ilustra a evolução dos valores totais financiados pelo Pronaf em todo o Brasil, entre as safras de 1999/2000 a 2007/2008. Nota-se que o volume de recursos se manteve estável até a safra de 2002/2003. A partir da safra sub-

Figura 1 – **Evolução do valor total dos contratos do PRONAF no Brasil**



Fonte: SAF/MDA.

sequente ocorreu uma significativa evolução, alcançando um crescimento de 319% no valor total dos contratos durante o período, o que confirma a grande aceitação do programa. Ao todo foram realizados 12.291.127 contratos nesse período, em mais de 5 mil municípios, com um montante de recursos próximo a R$ 50 bilhões de reais.

Ao ganhar maior dimensão no país, alguns estudos passaram a analisar impactos socioeconômicos e arranjos institucionais do Pronaf nos locais de sua incidência (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2005; MATTEI, 2006; ASSUNÇÃO; CHEIN, 2007).

Para Abramovay e Veiga (1999), o mais importante do Pronaf foi a institucionalização de uma nova relação entre o sistema bancário e a agricultura familiar, acarretando em uma "dimensão pública" inédita no país. Com isso, a institucionalização do Pronaf e sua capilarização em todo o território nacional trouxeram um novo cenário para a disseminação do microcrédito no Brasil, em especial para atividades produtivas rurais. O microcrédito é uma modalidade de financiamento com o objetivo de dar um acesso em condições especiais a linhas de crédito para pequenos investidores (BITTENCOURT, 2003).

A temática do microcrédito vem ganhando espaço nos debates atuais de desenvolvimento. Sua maior importância é atenuar a desigualdade de condições no acesso ao crédito. Existem várias experiências em todo o mundo. A mais famosa é a do Grameen Bank em Bangladesh, fundado pelo economista Muhammad Yunus, laureado com o Prêmio Nobel da Paz em 2006. Alguns programas de microcrédito também são fomentados via bancos públicos, como o caso do programa Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil, apontado como o "Grameen brasileiro" (NERI, 2008).

As políticas públicas orientadas ao microcrédito são importantes para corrigir ou ao menos minimizar certas assimetrias de informações que implicam em imperfeições na dinâmica do mercado de créditos tradicional. Segundo Assunção e Chein (2007), essas imperfeições geram restrições

na oferta de crédito, fazendo com que os agentes financeiros passem a exigir maiores garantias para efetuarem as operações. Isso faz com que a maior parte dos fundos emprestáveis tendam a migrar para regiões de maior poderio econômico, onde o capital financeiro encontra um ambiente mais favorável. Dessa forma, as regiões mais depressivas economicamente encontram maior dificuldade para o acesso ao crédito, ficando condenadas a um círculo vicioso prejudicial ao seu desenvolvimento (MYRDAL, 1957).

Para analisar esse tipo de problema, Amado (1998) buscou identificar os determinantes de alocação territorial da atividade financeira, abordando seu duplo aspecto: elementos que influenciam a concentração/dispersão espacial da atividade financeira e fatores de atratividade local à atividade financeira, partindo de um instrumental pós-keynesiano. Em áreas de menor dinamismo econômico, como é o caso da região do vale do Jequitinhonha e grande parte do Semiárido brasileiro, o ambiente de maior incerteza e os arranjos institucionais menos desenvolvidos acarretam uma maior preferência pela liquidez dos agentes locais. Essas áreas tendem então a perder liquidez para áreas de maior dinamismo, ocorrendo via motivos reais (balança comercial) ou financeiros (conta de capitais). Essa constatação consolida-se em um novo entrave para as áreas de baixo desenvolvimento econômico na busca de uma maior dinamização de suas atividades econômicas. É nesse aspecto que a intervenção via políticas públicas pode se constituir em um instrumento importante para o desenvolvimento regional ao normatizar programas de oferta de crédito para públicos e setores produtivos específicos.

Segundo Biderman, Silva e Lima (2007), uma distribuição regional do crédito de forma mais igualitária pode ser uma medida eficaz para aumentar a velocidade de convergência da taxa de crescimento nos estados brasileiros. Porém, os financiamentos direcionados a setores específicos regulados por lei, como o agroindustrial, enfrentam em geral dois desafios básicos: 1) os agentes financeiros ainda carecem de uma *expertise* necessária para lidar com certos públicos demandantes de linhas de crédito; 2) o poder público, ao normatizar programas de crédito para grupos específicos, não atua de forma paralela fornecendo uma estrutura necessária para capacitar o público demandante e qualificar os projetos produtivos, para assim garantir a capacidade dos pagamentos.

O desenho institucional do Pronaf surgiu justamente no intuito de propiciar linhas de crédito a um grupo social específico que, apesar de toda sua heterogeneidade, está presente em todo o território nacional, sobretudo em regiões de baixo dinamismo econômico. Ao longo dos anos, as várias alterações normativas do programa vieram no sentido de permitir o maior acesso do público da agricultura familiar a essa política e, com isso, sua inserção de maneira privilegiada no mercado de créditos. Atualmente, o Pronaf é a base de um conjunto de programas de apoio à produção familiar agrícola. Um deles é a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), surgida em 2003 com o objetivo de reestruturar o sistema de assistência técnica no Brasil tendo como foco as propriedades rurais familiares. Outro programa é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), surgido no interior do Fome Zero em 2003, que permite a compra pública de produtos de agricultores familiares, a preços estabelecidos pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), para doação a organizações de assistência social, merenda escolar ou formação de estoques. Além dessas, outros programas de seguro agrícola e de transferência de renda também possuem impacto sobre a renda das famílias rurais brasileiras.

No entanto, pouco se sabe sobre os desdobramentos econômicos que essas políticas propiciam nos territórios em que incidem. Resta então ana-

lisar a contribuição desses programas, em especial o Pronaf, para o desenvolvimento de localidades onde a agricultura familiar possui grande relevância tanto em termos demográficos quanto econômicos. Ou seja, saber quais os impactos nas principais variáveis socioeconômicas das ações de apoio à agricultura familiar em regiões com fortes características rurais, avaliando se possuem ou não importância para uma estratégia de desenvolvimento territorial.

4. DO ESTUDO DOS TERRITÓRIOS AO TERRITÓRIO EM ESTUDO

O debate atual sobre a sustentabilidade do desenvolvimento deu um novo grau de importância para o papel do ambiente rural e as atividades que nele se engendram. Dois pontos se destacam na literatura atual. O primeiro diz respeito ao caráter multifuncional da atividade agrícola, com base no conteúdo econômico, cultural, ecológico e social que a envolve (MALUF, 2001). O segundo refere-se à negação da dicotomia rural-urbano, que negligencia as relações sociais desenvolvidas, na prática, em decorrência da integração do rural com o urbano, seja em termos populacionais, ocupacionais ou de valores (MEJIA, 2006). Essa interligação entre os espaços rurais e urbanos é denominada por Favareto (2007, p. 22) de "dinâmicas territoriais de desenvolvimento", em que a dicotomia rural-urbano passa a ser encarada a partir do entendimento de suas relações de oposição e complementaridade.

No entanto, o aparato normativo no Brasil, ao considerar como sendo urbana toda sede de município e distrito,[1] acarreta em distorções que privilegiam as funções político-administrativas exercidas a partir da cidade, depositária do poder público central e distribuidora dos serviços públicos e privados (WANDERLEY, 2004).

De acordo com Veiga (2005), uma análise mais realista do Censo Demográfico brasileiro de 2000 evidencia um país bem mais rural do que oficialmente se veicula, englobando cerca de 80% dos municípios e 30% da população nacional. Veiga (2005) remeteu-se a diversos estudiosos nacionais e internacionais desse tema e apontou que, para que a análise da configuração territorial de fato possa evitar a ilusão imposta pela norma legal, é preciso combinar o critério de tamanho populacional do município com pelo menos outros dois: sua densidade demográfica e sua localização, de forma que seria:

> [...] razoável considerar de porte os municípios que têm simultaneamente menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab./km^2, e de médio porte os que têm população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade supere 80 hab./km^2, mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes. (VEIGA, 2005, p. 14).

Para Veiga (2005), deve-se considerar a relação entre espaços mais urbanizados e espaços onde os ecossistemas permanecem menos artificializados – espaços rurais – para a definição de uma estratégia mais realista de desenvolvimento, baseada numa articulação horizontal de intervenções. Assim, Veiga apresenta um caráter necessariamente territorial para o enfoque do rural, e não setorial, como geralmente tendem a considerá-lo.

Como resultado desse debate sobre a importância do rural no planejamento do desenvolvimento, a noção de território para a análise das dinâmicas sociais no meio rural passou a ser cada vez mais recorrente. O termo território, enquanto conceito, assume formas e conteúdos diversos, sempre revestido do interesse em explicar uma realidade de relações complexas entre os distintos atores sociais e destes com o seu meio. Segundo Abramovay (2003), "a dimensão territorial do desenvolvimento" resulta de formas específicas de

interação social, da capacidade de protagonismo dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e seus ecossistemas.

A temática territorial começou a ganhar espaço no campo das políticas públicas no Brasil no contexto da promulgação da Carta Constitucional de 1988 e da reforma do Estado ao longo da década de 1990. Vários programas surgiram no âmbito do governo federal, elaborados com base em uma perspectiva territorial (SILVA, 2008).

Em 2003, incluiu-se no Plano Plurianual 2004-2007 o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O PRONAT foi concebido para ser implementado a longo prazo, alcançando todos os espaços rurais do Brasil, especialmente aqueles cujos perfis apresentem características de estagnação econômica, problemas sociais e riscos ambientais, com ponderável presença de agricultores familiares. Para fins desse programa, o documento do MDA (2005) define território da seguinte forma:

> É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (MDA, 2005, p. 28).

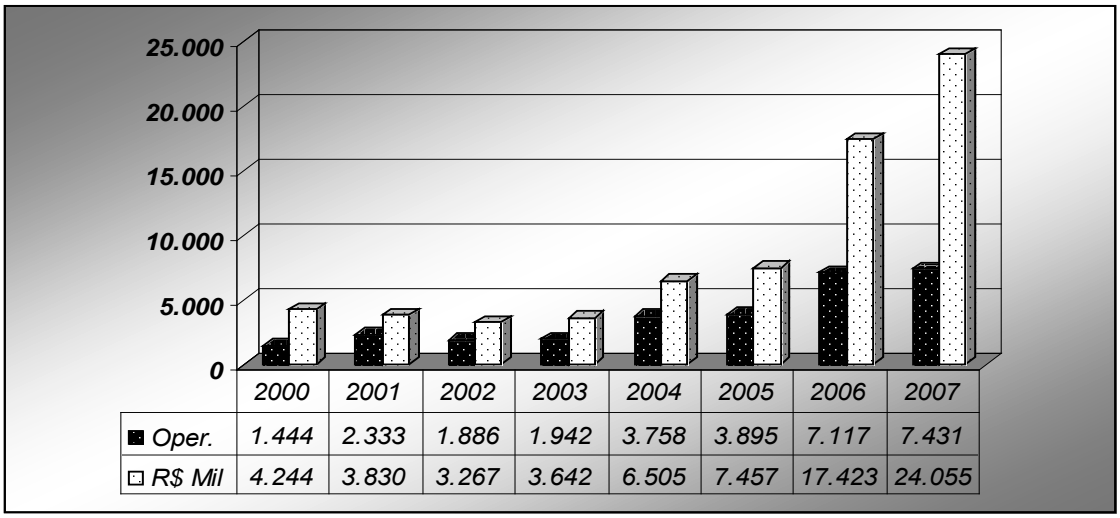
O caráter rural dos territórios desse programa foi definido com base nos mesmos critérios de densidade demográfica e localização estabelecidos por Veiga (2005). Atualmente, conta com um total de 164 territórios distribuídos em todas as unidades da federação. Para fortalecer e garantir o processo de gestão social dos territórios rurais existe em cada um deles os Conselhos de Desenvolvimento Territorial (Codeter), formados paritariamente por representantes do poder público local e sociedade civil e que são incumbidos de definir os projetos do PRONAT e outros programas governamentais em seus territórios.

Em Minas Gerais existem 12 territórios rurais homologados pelo MDA. Entre eles está o Território Médio Jequitinhonha (TMJ), localizado no Vale do Jequitinhonha, porção norte do estado, composto por 17 municípios, a saber: Águas Vermelhas, Araçuaí, Berilo, Cachoeira de Pajeú, Chapada do Norte, Comercinho, Coronel Murta, Francisco Badaró, Itaobim, Itinga, Jenipapo de Minas, José Gonçalves de Minas, Medina, Padre Paraíso, Pedra Azul, Ponto dos Volante e Virgem da Lapa.

O TMJ é fortemente marcado por condições climáticas adversas, tendendo para a semiaridez, com precipitações anuais abaixo de 1.000 milímetros, que, aliadas à condição de fertilidade dos solos, relativamente baixa para as principais culturas agrícolas, tornam a sobrevivência difícil, especialmente no meio rural. Os dados socioeconômicos do território comprovam essa difícil realidade. O IDH do território é de 0,65 e está muito abaixo da média estadual, que é de 0,773. De acordo com o Censo Populacional do IBGE de 2000, o TMJ possui uma população total de 277.694 habitantes, com 50,1% vivendo em área urbana e 49,9% em área rural. Uma de suas principais características é o grande número de estabelecimentos agrícolas de produção familiar, totalizando mais de 80% do total, o que demonstra a importância do trabalho rural para os moradores do território.

Partindo-se para a análise da realidade fundiária, o Censo Agropecuário de 2006 apontou que o território apresenta em média 93% dos produtores como sendo proprietários de suas terras, 4,8% de ocupantes, 1,9% de parceiros e 0,4% de arrendatários. Quanto à distribuição desses es-

Figura 2 – **Evolução do Pronaf no território Médio Jequitinhonha**



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Oper.	1.444	2.333	1.886	1.942	3.758	3.895	7.117	7.431
R$ Mil	4.244	3.830	3.267	3.642	6.505	7.457	17.423	24.055

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/SAF.

tabelecimentos em estratos de propriedades por hectare, 39,3% deles têm menos de 10 hectares, enquanto apenas 0,7% possuem mais de 1.000 hectares. A partir desses dados percebe-se que há uma ampla predominância de pequenas propriedades no território. No entanto, a distribuição da área ocupada nos estratos de propriedade tem relação negativa com a distribuição do número de estabelecimentos rurais. Por exemplo, embora o número de propriedades com mais de 500 hectares seja de apenas 2,4%, elas agregam 37,3% da área total ocupada; enquanto que o total de estabelecimentos com menos de 50 hectares, com 76,9% do total, agrupam somente 16,3% da área. Essa relação evidencia uma realidade de alta concentração fundiária no território.

Em relação ao Pronaf no território, a Figura 2, abaixo, traz a evolução do número de contratos e montante de créditos negociado entre os anos 2000 e 2007. Nota-se que as linhas de crédito do Pronaf vêm atendendo um número cada vez maior de agricultores residentes no TMJ. Nesse período, o número de contratos firmados aumentou 515%, sendo feitas ao todo 35.241 operações, totalizando um volume de R$ 83.966 milhões em créditos aplicados na região. No ano de 2007, o volume de recursos do Pronaf correspondeu a 2,5% do PIB total entre os municípios, que no mesmo ano foi de R$ 1,006 bilhão.

5. METODOLOGIA PARA A ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PRONAF

5.1. O MODELO DE DADOS EM PAINEL

Os modelos de dados em painel são cada vez mais utilizados, tanto em pesquisa econômica quanto na análise de decisões governamentais, especialmente no que diz respeito à avaliação de programas de política pública (WOOLDRIDGE, 2006). Esses modelos constituem um instrumental econométrico que permite a combinação de séries temporais ou de corte transversal (*cross-section*).

Ao descrever o modelo com dados em painel, pode-se levar em conta dois tipos de efeitos para captar a dinâmica intertemporal e a individualidade das variáveis analisadas: efeitos fixos (EF) e efeitos aleatórios (EA).

Para a formulação de modelos com efeitos fixos, assume-se que as diferenças entre as unidades de corte transversal podem ser capturadas por meio do termo de intercepto, considerando tais diferenças como constantes ao longo do tempo em estudo. Essa diferenciação do intercepto se dá através da introdução de variáveis *dummies* no modelo a ser estimado (GREENE, 2002). O modelo de EF parte da pressuposição de que a $\text{cov}(x_{it}, \alpha_i) \neq 0$. O termo α_i é tratado como um parâmetro desconhecido a ser estimado pela seguinte equação:

$$y_t = X_i\beta + i\alpha_i + \varepsilon_i,$$

em que i é um vetor coluna de uns, $T \times \mathbf{1}$; y_i e X_i são as T observações em cada uma das i seções cruzadas; ε_i é o vetor de erros.

Já o modelo de EA difere do modelo de EF por assumir cada α_{it} como uma variável aleatória representativa de uma população maior, ou seja, em vez de tratar α_{it} como fixo, supõe que ele é uma variável aleatória que apresenta um valor médio $\alpha 1t$, dessa forma:

$$\delta_{1t} = \delta_1 + \alpha_i,$$

onde δ_1 representa a média da heterogeneidade não observada e α_i é o termo de heterogeneidade aleatória específica para cada seção cruzada e constante no tempo. Assim, o termo δ_1 passa a ser uma variável gerada por um processo aleatório.

Os componentes de erros individuais não estão correlacionados entre si nem estão correlacionados entre as unidades de corte transversal e as de séries temporais. O modelo de EA pode ser estimado de duas maneiras, de acordo com a condição de conhecimento, ou não, da estrutura de variância. Quando a estrutura da variância for conhecida é adequado usar o modelo de Mínimos Quadrados Generalizados (MQG), em caso contrário, é propício o uso do modelo de Mínimos Quadrados Generalizados Factíveis (MQGF).

Uma das ferramentas mais utilizadas para indicar qual modelo adotar é o Teste de Hausman, proposto em 1978. Para realizá-lo, é necessário primeiramente encontrar os estimadores desejados tanto pelo modelo de EF como o de EA. A estatística do teste é obtida a partir da equação a seguir:

$$H = (\hat{\beta}_{EA} - \hat{\beta}_{EF})'(\sum_{EF} - \sum_{EA})^{-1}(\hat{\beta}_{EA} - \hat{\beta}_{EF}),$$

em que $\hat{\beta}_{EA}$ denota o vetor de coeficientes estimados pelos EA e $\hat{\beta}_{EF}$ o vetor de coeficientes estimados. A hipótese nula do teste é que os estimadores de EA e EF não são substancialmente diferentes. Caso a hipótese nula for rejeitada, conclui-se que o modelo preferível é o de EF. Do contrário, o modelo mais adequado é o de EA.

5.2. MODELO ANALÍTICO E VARIÁVEIS

Para se chegar aos objetivos deste trabalho, foram realizadas oito regressões lineares nas quais as variáveis econômicas são definidas como dependentes e o volume total de créditos do Pronaf, em nível (no mesmo ano de referência da variável dependente) e com um ano de defasagem, como variáveis explicativas. Abaixo, encontra-se a descrição de todas as variáveis utilizadas:

- PIBTOT: valor total da produção agregada nos municípios do TMJ;
- PIBAGRO: valor total da produção agregada do setor agrícola nos municípios;
- PIBIND: valor total da produção agregada

das atividades industriais nos municípios;

• PIBSER: valor total do setor de serviços nos municípios;

• RMTOT: valor da renda média total per capita de cada domicílio;

• EMPTOT: postos de trabalho formais gerados durante o ano por município;

• ICMS: valor total do ICMS gerado por ano em cada município;

• ARREC: valor total da receita tributária de cada município (IPTU, ISS e outras);

• Pronaf: valor total do volume de créditos do Pronaf nos municípios do TMJ.

Como todas as regressões foram especificadas como *duplo-log*, os coeficientes relacionados às variáveis explicativas (Pronaf e Pronaf [-1]) representam a elasticidade da variável dependente em relação a essas variáveis. Ou seja, esses coeficientes medem a variação percentual da variável dependente em relação à variação de 1% no total de créditos do Pronaf (em nível e com uma defasagem). Os dados foram conseguidos junto ao banco de dados do IPEA (IPEADATA), Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MDA), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) e da Fundação João Pinheiro (FJP-MG). Segue a descrição de cada um dos modelos:

Tabela 1 – **Descrição das variáveis do modelo**

Tipo de análise	*Variável dependente*	*Modelo de regressão*
Impactos na produção agregada	PIB Total	$LOG(PIBTOT)it = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$
	PIB Agropecuário	$LOG(PIBAGRO)it = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$
	PIB Industrial	$LOG(PIBAIND)it = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$
	PIB de Serviços	$LOG(PIBASER)it = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$
Impactos na geração de emprego e renda	Renda média total	$LOG(EMPTOT)it = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$
	Postos de trabalho	$LOG(EMPTOT)it = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$
Impactos na geração de impostos	Geração de ICMS	$LOG(ICMS)it = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$
	Arrecadação total de impostos municipais	$LOG(ARREC)it = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$

Fonte: Elaboração própria.

As regressões foram estimadas pelo método de Mínimos Quadrados Generalizados. Existem muitos *softwares* estatísticos que contêm as rotinas para estimar as regressões por esse método. Para esta pesquisa, utilizou-se o *software* Eviews 6.0. Para se obterem erros padrão robustos e corrigir os problemas de heterocedasticidade e autocorrelação, elas foram feitas utilizando-se o método de covariância do coeficiente White Cross-Section.

6. ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PRONAF NO MÉDIO JEQUITINHONHA

Neste tópico são apresentados e discutidos os principais resultados encontrados nas regressões realizadas. De acordo com o Teste de Hausman, em nenhuma das regressões pode-se rejeitar a hipótese nula a um nível de significância estatística de 5%. Com isso, o modelo de Efeitos Aleatórios despontou-se como mais apropriado para este trabalho. A Tabela 2, abaixo, fornece os resultados dos parâmetros estimados. Mostra também o quanto o componente de erro difere do valor do intercepto comum para cada um dos 17 municípios do TMJ, permitindo captar sua heterogeneidade para cada um deles em cada uma das regressões.

Primeiramente, nas oito regressões os três coeficientes estimados mais o termo intercepto comum são estatisticamente significativos aos níveis

Tabela 2 – **Resultados das regressões**

Parâmetros	*Variáveis dependentes*							
	PIBTOT	*PIBAGRO*	*PIBIND*	*PIBSERV*	*RMTOT*	*EMPTOT*	*ICMS*	*ARREC*
Intercepto	8.235862	7.685943	6.166177	6.723887	2.491764	2.028838	4.655244	4.157704
LOG(Pronaf?)	0.093829	0.065725	0.092126	0.115936	0.171899	0.176127	0.160563	0.158026
LOG(Pronaf?(1))	0.089456	0.037856	0.098006	0.103159	0.147735	0.136642	0.195462	0.090068
Efeitos aleatórios (*Cross-section*)								
Á_Vermelhas_C	0.198590	0.636800	0.135288	0.083071	-0.009644	0.247617	-0.018697	0.302813
Araçuaí_C	0.960851	0.362210	0.954959	0.809758	1.356408	1.163346	1.307933	1.215720
Berilo_C	0.150997	0.122947	0.968193	-0.114386	0.856998	0.420119	0.193713	0.237885
Cachoeira_Pajeú_C	-0.012780	0.417773	-0.262238	-0.483223	-0.162016	-0.092113	0.197432	0.635369
Chap_ Norte_C	-0.053399	-0.546994	-0.207744	0.302313	-0.779473	-0.797677	-0.409589	-0.417172
Comercinho_C	-0.492034	0.392159	-0.325317	-0.508321	-1.354967	-1.537463	-0.336918	-0.994205
Cel_Murta_C	-0.543392	-0.625830	-0.468434	-0.389721	-0.894840	-0.714646	-0.848021	-0.644957
Fco_Badaró_C	-0.626116	-0.752853	-0.802588	-0.362826	-0.809560	-0.843648	-1.117371	-1.010032
Itaobim_C	0.767073	-0.172423	0.653078	0.392102	1.104404	1.133755	1.823969	1.531829
Itinga_C	-0.253883	0.178212	-0.241426	-0.154228	-0.940846	-0.718130	-0.969812	-0.539094
Jenipapo_ Minas_C	-0.875172	-1.188266	-0.912152	-0.510295	-0.544762	-0.428486	-1.441587	-1.057840
José_G_Minas_C	-0.780320	-0.735484	-1.124089	-0.456702	-0.518894	-0.271218	-0.852717	-1.006941
Medina_C	0.674436	0.791685	1.005453	0.493689	1.353710	1.163815	1.587443	0.682774
Pad_Paraíso_C	0.165715	-0.398660	0.066184	0.317070	0.279677	0.216590	0.701166	0.276086
Pedra_Azul_C	1.159148	1.752882	1.429887	0.708509	1.344877	1.191144	1.597292	1.161769
Ponto_Volantes_C	-0.409294	-0.330527	-0.683611	-0.182187	-0.564965	-0.474842	-1.407828	-0.270899
Virgem_Lapa_C	-0.030421	0.096369	-0.185442	0.055376	0.283893	0.341839	-0.006410	-0.103105
R^2	0,54	0,24	0,33	0,68	0,33	0,31	0,38	0,35
Prob (Estatística F)	0.000116	0.023235	0.000000	0.017464	0.000815	0.002609	0.000092	0.000127

Fonte: Resultados da pesquisa.

de 1% e 5%. Os sinais dos coeficientes estão de acordo com o esperado pela teoria consultada, apontando uma relação positiva entre volume de créditos do Pronaf e todas as variáveis estimadas.

O coeficiente de determinação (R^2) para as oito regressões variou entre 0,24 0,68, o que demonstra a existência de outras variáveis além do Pronaf que explicam a variação do PIB nos municípios selecionados. Porém, como o intuito desse trabalho foi analisar os impactos do Pronaf nas principais variáveis econômicas do território, preferiu-se manter o modelo dessa forma, sem prejuízo para a análise e para o alcance de seus objetivos. Segue abaixo uma discussão do resultado de cada regressão.

6.1. IMPACTOS DO PRONAF NA PRODUÇÃO AGREGADA

A análise dos impactos do Pronaf em relação à produção agregada no TMJ levou em conta o PIB Total e o setorial (agrícola, industrial e serviços). Como resultado, o Pronaf apresentou impactos positivos na produção agregada total e setorial nos municípios do TMJ. Essa análise foi importante por duas razões. Primeiro, como o Pronaf é *a priori* uma política setorial, pôde-se captar o seu efeito no produto agropecuário do território, o que, por conseguinte, afeta também o PIB Total. Em segundo lugar, ao verificar os impactos do Pronaf no produto dos demais setores da economia do território, pôde-se também analisar os efeitos intersetoriais que os créditos do Pronaf provocam na economia dos municípios.

Começando pelo PIB Total, o valor estimado do coeficiente do montante de créditos do Pronaf em nível aponta que, para uma variação de 1% em seu valor total, ocorrerá uma variação percentual no mesmo sentido de 0,094% no valor do PIB Total do território. Quanto ao efeito do Pronaf com um ano de defasagem no PIB Total, o resultado apontou que uma variação de 1% em seu valor afetará no mesmo sentido o PIB Total do território em 0,089% no próximo ano. Esse resultado por si só já demonstra a importância do Pronaf para a produção agregada do território. Além disso, demonstra a existência de uma dinâmica intertemporal da política, pois os coeficientes de impacto são positivos tanto no ano de contratação como para o ano seguinte na economia do território.

Passa-se agora para a análise dos impactos do montante do Pronaf em relação ao PIB em cada um dos três setores da economia do TMJ, começando pelo impacto junto ao PIB Industrial. Pelos dados, percebe-se que uma variação de 1% no valor total do montante de créditos do Pronaf em nível acarretará uma variação percentual no mesmo sentido de 0,092% no valor do PIB Industrial. Já em relação ao Pronaf com um ano de defasagem, a variação é de 0,098% no mesmo sentido no ano posterior. Embora os municípios não possuam setores industriais bem desenvolvidos, já que o PIB Industrial no período estudado representa apenas 25% do total, alguns setores como pequenas agroindústrias e fabricação de implementos agrícolas recebem incentivos importantes com os créditos do Pronaf.

O Pronaf também traz impactos positivos para o PIB de Serviços, responsável por 53% do PIB Total. O valor estimado do coeficiente do montante de créditos do Pronaf em nível indica uma variação de 0,116% no valor total do produto desse setor para uma variação percentual de 1% no montante de créditos do Pronaf no território. Quanto ao efeito do crédito com um ano de defasagem, o resultado aponta que, sob a mesma variação, afetará no mesmo sentido em 0,103% o PIB de Serviços do TMJ no próximo ano. Em termos absolutos, os impactos do Pronaf no PIB de Serviços no TMJ mostrou seus maiores resultados, mais uma vez reforçando a hipótese da intersetorialidade de seu impacto na economia territorial.

Com isso, os resultados dessa regressão e da anterior indicam que o Pronaf vem proporcionando uma maior dinâmica nas atividades comerciais e industriais no território, o que acarreta uma maior circulação de riqueza e aumento do PIB Total nesses municípios.

Por último, passa-se à análise do impacto do montante do Pronaf em relação ao PIB Agropecuário, que é responsável por 22% do PIB Total do território. Como resultado do valor estimado do coeficiente do montante de créditos do Pronaf em nível, vê-se que para uma variação de 1% em seu valor total, ocorre uma variação percentual no mesmo sentido de 0,066% no valor do PIB Agropecuário no território do próximo ano. Quanto ao efeito do Pronaf com um ano de defasagem, o resultado aponta que uma variação de 1% em seu valor afetará no mesmo sentido o PIB Agropecuário do território em 0,038%.

Apesar de ser um impacto positivo, o valor dos coeficientes para o PIB Agropecuário foram baixos, considerando-se o fato de ser o Pronaf uma política setorial, sendo inferior inclusive ao impacto em relação ao PIB Total e também ao PIB dos outros setores. Porém, esse resultado não constitui uma surpresa, dada a análise da incidência do Pronaf no TMJ. Como discutido anteriormente, a agricultura familiar no Médio Jequitinhonha se caracteriza por pequenas propriedades e uma produção de baixa integração com o mercado. Grande parte dos insumos utilizados é oriunda da própria propriedade, sobretudo devido ao baixo nível de capitalização dessas famílias. Sob essa realidade, o Pronaf é uma política que permite a esses agricultores ter acesso tanto a outros insumos para a produção como para o beneficiamento primário e agregação de valor de seus produtos, gerando assim maior demanda e oferta tanto para produtos industrializados ou semi-industrializados como para atividades comerciais nas economias municipais.

Outro ponto a ser levado em questão é que a linha responsável pela maior quantidade de contratos é a do Pronaf B. Esse crédito é fortemente subsidiado e destinado aos agricultores com renda anual bem baixa. Essa faixa populacional é externamente carente em vários bens e serviços. Com isso, algumas famílias acabam destinando inicialmente o recurso para atender outras demandas que não a produtiva (gerando demanda para outros setores da economia local). É bom ressaltar que, conforme informações do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), principal operador do Pronaf B no TMJ, o índice de inadimplência dessa linha do Pronaf é considerado baixo.

6.2. IMPACTOS DO PRONAF NA GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA

Neste tópico, as análises foram focadas sobre os impactos do montante de créditos do Pronaf na geração de postos formais de trabalho e na renda média dos trabalhadores do TMJ. No que tange à renda média, verificou-se que o valor estimado do coeficiente do montante de créditos do Pronaf em nível aponta que, para uma variação de 1% em seu valor total, ocorrerá uma variação percentual no mesmo sentido de 0,172% no valor da renda média total dos trabalhadores do território no ano de contratação. Quanto ao efeito do Pronaf com um ano de defasagem, o resultado aponta que uma variação de 1% em seu valor afetará no mesmo sentido na renda média em 0,148% no ano posterior.

Na análise dos impactos do montante do Pronaf em relação à geração de postos de trabalho formais na economia do território, o valor estimado do coeficiente do montante de créditos do Pronaf em nível apontou uma variação de 0,176% no total de postos de trabalho dada uma variação de 1% em seu volume no território, em sentidos idênticos. Quanto ao efeito do Pronaf com um ano de defasagem, o resultado aponta que uma variação de 1% em seu valor afetará no mesmo

sentido em 0,137%.

Um ponto a ser notificado diz respeito à dificuldade de uma análise mais apurada sobre o comportamento do mercado de trabalho nesses municípios, dado que as relações de informalidade ainda são muito fortes, principalmente no meio rural. Falta uma base de dados mais atualizada e consistente sobre essa questão. Porém, com a utilização de dados fornecidos a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego, foi possível fazer algumas inferências estatísticas sobre sua relação com o volume de créditos do Pronaf.

Os resultados deste tópico demonstram que o Pronaf, enquanto uma política social, pode apontar para um redirecionamento dos gastos públicos para os pequenos municípios, provocando um aquecimento da economia de tais municípios e, com isso, uma expansão na renda e na demanda pela força de trabalho local. Conclusões similares a essa, mas referindo-se a outras políticas sociais, foram encontradas por Marques (2005) e Barros (2007).

6.3. IMPACTOS DO PRONAF NA GERAÇÃO DE RECEITA TRIBUTÁRIA

Por último, buscou-se analisar os impactos do montante de créditos do Pronaf na geração anual de impostos pelas atividades econômicas no TMJ.

A primeira regressão, referente à geração de ICMS, mostra que o valor estimado do coeficiente do montante de créditos do Pronaf em nível aponta que, para uma variação de 1% em nível seu valor total, ocorrerá uma variação percentual no mesmo sentido de 0,161% na geração de ICMS total dos municípios do território. Quanto ao efeito do Pronaf com um ano de defasagem, o resultado aponta que uma variação de 1% em seu valor afetará no mesmo sentido a geração de ICMS em 0,195%.

Quanto à análise dos impactos do Pronaf em relação à receita tributária anual dos municípios, o coeficiente estimado do Pronaf em nível indica uma variação em nível de 0,158% na receita tributária municipal dada uma variação de 1% no volume total de créditos do Pronaf no território, em sentidos idênticos. Já quanto ao coeficiente estimado para a variável Pronaf com um ano de defasagem o impacto foi de 0,09%.

Mais uma vez ficou diagnosticada a importância dos recursos do Pronaf para os municípios do TMJ, desta vez em relação à arrecadação tributária. Seus impactos foram positivos e significativos tanto na geração de ICMS, que é um imposto estadual, quanto no total da arrecadação tributária municipal. Isso significa mais recursos para os governos estaduais e municipais para investimento em outros programas para sua população, o que por si só já é um fator que justifica um maior interesse por esses governos, que abrangem áreas com um significativo número de agricultores familiares, em incentivar e criar mecanismos para sua maior operacionalização.

6.4. COMENTÁRIOS SOBRE A HETEROGENEIDADE ENTRE OS MUNICÍPIOS

Como descrito anteriormente, o modelo de Efeitos Aleatórios para Dados em Painel considera o efeito da heterogeneidade apenas entre os municípios do território, mantendo essa heterogeneidade, por suposição, constante ao longo do tempo. Dessa forma, os interceptos variam de município para município, mas não ao longo do tempo, enquanto as elasticidades captadas pelos parâmetros estimados neste trabalho são constantes para todo o território durante todos os períodos do recorte temporal. Portanto, o intercepto é tratado como uma variável aleatória, composta pelo intercepto populacional mais um termo de heterogeneidade aleatória específica para cada município. Essa heterogeneidade é dada por variáveis não observáveis, mas que interferem no

desempenho de cada componente da amostra, nesse caso, os municípios que compõem o TMJ.

Em geral, percebeu-se, a partir da discussão do tópico anterior, que o Pronaf vem apresentando impactos positivos nas principais variáveis econômicas dos municípios do TMJ. Entre os municípios, notou-se também alguma heterogeneidade aleatória. A Tabela 2 apresentou essas elasticidades para cada um dos 17 municípios, mostrando qual deles obteve resultados acima da média no território (sinais positivos) e aqueles abaixo da média (sinais negativos) para cada uma das regressões. Embora não faça parte do escopo deste trabalho analisar essa heterogeneidade mais profundamente, levantaram-se algumas hipóteses que possam explicar essas diferenças entre os municípios. Porém, ressalta-se que, para uma maior confiabilidade, deveria haver um trabalho mais sistemático de pesquisa de campo que as corrobore. São elas:

- *Organização dos agricultores familiares*: maior organização dos atores sociais locais para o acesso qualificado às políticas públicas disponíveis.
- *Canais de comercialização*: existência e devida utilização de canais de comercialização adequados para o escoamento da produção e a concretização dos produtos agrícolas.
- *Qualidade da assistência técnica*: atuação de um técnico ou uma equipe em um dado município de forma diferenciada, bem como a infraestrutura disponível para esse trabalho.
- *Recursos naturais*: presença de recursos naturais diferenciados pode acarretar em impactos diferentes na política de crédito para a atividade agrícola.
- *Maior integração de mercados*: um setor comercial bem estruturado para a aquisição das matérias-primas necessárias a um custo mais baixo e um menor tempo, um setor agroindustrial operando que garanta a compra e processamento da produção primária, o setor financeiro atento às nuances do crédito rural, um setor de transportes mais a contento, entre outros fatores.
- *Infraestrutura adequada*: para propiciar uma maior interligação entre os vários elos da cadeia produtiva agroindustrial nos municípios.
- *Eficiência fiscal:* eficiência das estruturas municipais no monitoramento das atividades econômicas e sociais tributáveis e a cobrança dos devidos impostos junto às pessoas físicas e jurídicas do município, evitando (ou minimizando) fraudes ou sonegações.

Como se pode perceber, as hipóteses levantadas para identificar a heterogeneidade entre os municípios com relação a um ambiente mais favorável para se alcançarem melhores resultados com o Pronaf dizem respeito a áreas bem diversas, o que abre um leque amplo para outras pesquisas de campo que visarem uma análise mais profunda.

7. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de pesquisa procurou desenvolver um raciocínio inovador que levasse ao entendimento mais geral da relação entre agricultura familiar, políticas públicas e territorialidade, e seus resultados no desenvolvimento socioeconômico local. Buscou-se auferir as dinâmicas territoriais de desenvolvimento a partir dos impactos dos créditos do Pronaf em variáveis de produção (total e setorial), mercado de trabalho, renda e arrecadação tributária em territórios compostos por municípios com uma significativa proporção de agricultores familiares em sua população total.

Ao final, corroborou-se a hipótese utilizada so-

bre os impactos positivos do Pronaf no processo de desenvolvimento desses territórios. Ao constituir-se em uma fonte de liquidez considerável a esses municípios – além da inclusão econômica e melhoria de vida das famílias beneficiárias –, o Pronaf acarreta efeitos diretos e indiretos em suas economias, com impactos nas principais variáveis socioeconômicas nos territórios de sua incidência.

Com a utilização do instrumental estatístico de dados em painel, viu-se que o Pronaf provoca efeitos econômicos intersetoriais no território, pois, embora seja uma política *a priori* agrícola, gera demandas e fornece insumos tanto para o setor industrial como o para o de serviços. Assim, além de ir contra a dicotomia entre política social e política econômica, o Pronaf também vai contra a dicotomia entre rural e urbano, pois demonstra a existência de um vínculo relacional entre diferentes espaços no interior de um território que não pode ser ignorado em uma estratégia de desenvolvimento.

Verificou-se também um efeito intertemporal dos créditos do Pronaf nas oito variáveis analisadas. Isso indica a existência de um efeito multiplicador dos créditos nas atividades econômicas no interior dos municípios, o que demonstra a necessidade de continuidade e aperfeiçoamento do programa. Para isso, é importante que as organizações públicas e privadas locais também se organizem de modo a melhor se adaptar às exigências do programa e, por conseguinte, conseguir potencializar cada vez mais esses resultados em suas economias e expandir o número de beneficiários.

Esses resultados trazem uma reflexão no que diz respeito a uma multiplicidade de estratégias de atuação da agricultura familiar que existe no campo da economia territorial. O apoio à produção familiar agrícola pode ser uma estratégia para a dinamização da economia de muitos municípios brasileiros e com grande potencial para a redução da desigualdade social e pobreza em territórios com fortes características rurais que passam por uma fase de estagnação econômica, como é o caso do vale do Jequitinhonha. Porém, alguns desafios ainda persistem para a consolidação de uma estratégia como essa, tais como: infraestrutura deficiente para logística da produção, necessidade de beneficiamento e comercialização, baixo nível de escolaridade formal dos agricultores etc.

No plano prático, esses desafios se manifestam na realidade concreta dos territórios rurais, a ser enfrentada no processo de implementação de políticas públicas que envolvam ações integradas, tais como: assistência técnica e estímulo à produção; regularização fundiária e reforma agrária; e desenvolvimento de negócios (agrícolas e não agrícolas). Tudo isso aliado a melhorias no acesso a serviços básicos de cidadania (educação, saúde, moradia), programas de proteção social e transferência de renda por parte da população rural.

NOTA

[1] Decreto-Lei nº 311/38, criado no período do Estado Novo.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

_____. *Agricultura Familiar e Reforma Agrária*. Estudo da dimensão territorial do PPA. Brasília: CGEE, 2006.

ABRAMOVAY, Ricardo; Veiga, José Eli. *Novas instituições para o desenvolvimento rural*: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Brasília, DF: IPEA, 1999. 41 p. (Texto para Discussão, 641).

AMADO, Adriana. M. Impactos regionais do recente processo de concentração bancária no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 3, 1998. *Anais...* Niterói, 1998.

ASSUNÇÃO, Juliano; CHEIN, Flávia. Condições de crédito no Brasil Rural. In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, n. 02, 2007.

BARROS, Ricardo Paes de. *Desigualdade de renda no Brasil*. Brasília: IPEA, 2007.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista da Anpocs*, 2000.

BIDERMAN, Ciro; SILVA, Michel Alexandre; LIMA, Gilberto. *Distribuição regional do crédito bancário e convergência no crescimento.* Texto para Discussão. FGV-SP, 2007.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. *O financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2003. Tese de Doutorado em Economia, Unicamp, Campinas, 2003.

FAVARETO, Arilson. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: FAPESP, 2007.

FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando Gaiger; GARCIA, Ronaldo Coutinho. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. *In*: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina. *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2001.

GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sérgio. As duas "caras" do Pronaf: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? In: CONGRESSO SOBER, 18, 2005. *Anais*... Ribeirão Preto, SP, 2005.

GRAZIANO DA SILVA, José. *A modernização dolorosa.* Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

GREENE, Wiliam. *Econometric analysis.* Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002.

GUILHOTO, Joaquim; ICHIARA, Sílvio; SILVEIRA, Fernando Gaiger; DINIZ, Bernardo Campolina; AZZONI, Carlos. *A importância da agricultura familiar no Brasil e em seus estados.* Brasília: NEAD, 2007.

NCRA/FAO. *Novo retrato da agricultura familiar*. Brasília: MDA, 2000.

MALUF, Renato. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, Sérgio (Org.) *Políticas públicas e agricultura*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001.

MARQUES, Rosa Maria. Salário mínimo, desigualdade social e combate à pobreza. In: BALTAR, Paulo; DEDECA, Cláudio; KREIN, José. *Salário mínimo e desenvolvimento*. Campinas: Unicamp, 2005.

MATTEI, Lauro. *Pronaf 10 anos*: mapa da produção acadêmica. Brasília: NEAD, 2006.

MDA. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável para o Brasil.* Brasília: MDA/SDT, 2005.

MEJIA, Margarida. O "território" na análise da ruralidade: reflexões elaboradas a partir da situação de um assentamento do Incra. *Revista Redes*, Sta. Cruz do Sul, v. 11, n. 1, 2006.

MYRDAL, Gunnar. *Economic theory and under-developed regions*. London: Gerald Duckworth, 1957.

NERI, Marcelo. *Microcrédito*: o mistério nordestino e o Grameen brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

POCHMANN, Marcio. *Outra cidade é possível.* São Paulo: Editora Cortez, 2003.

SILVA, Sandro Pereira. *Políticas públicas e agricultura familiar*: uma abordagem territorial do Pronaf no Médio Jequitinhonha. Viçosa: UFV, 2008. Dissertação de Mestrado em Economia, na Universidade Federal de Viçosa, 2008.

VEIGA, José Eli da. *O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento.* Texto para Discussão, nº 1. Brasília: NEAD, 2001.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável*: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WANDERLEY, Maria Nazareth. Olhares sobre o rural brasileiro. *Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 23, n. 01 e 02, 2004.

WOOLDRIDGE, Jeffrey. *Introdução à econometria*: uma abordagem moderna. Brasília: Editora Pioneira, 2006.

AS POLÍTICAS DE ESTIMULAÇÃO AO TRABALHO DOS CATADORES NO RIO DE JANEIRO COMO ESTRATÉGIA ORIUNDA DA VALORIZAÇÃO DOS RESÍDUOS*

RESUMO

Neste artigo, procuro problematizar o catador de materiais recicláveis, conforme ele foi alvo de políticas públicas (políticas de estimulação) a partir da década de 1990, por meio do estabelecimento de uma arqueologia e uma genealogia (FOUCAULT, 1972, 1980, 1984) a respeito dele. Textos (acadêmicos, relatórios, projetos) e entrevistas foram por mim considerados à luz dessa construção analítica, a partir do que procurei identificar os discursos que atravessam este tema. Realizei também observações e entrevistas com 66 catadores e gestores públicos entre os anos de 2002 e 2007. Procuro mostrar que o desenvolvimento de tecnologias e de um mercado de recicláveis, aliado ao crescimento da demanda industrial por matéria-prima, foram as condições que possibilitaram que o catador fosse alvo dessas políticas de estimulação. Não obstante essas condições, tais políticas teriam propiciado mais o desenvolvimento desse mercado da reciclagem do que a organização dos seus já tradicionais trabalhadores, e seriam um efeito e não um dos propulsores desse desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE Catadores de materiais recicláveis, políticas de estimulação, genealogia, arqueologia, reciclável.

Maria Scarlet do Carmo scarletcarmo@gmail.com

Doutora em Administração pela EBAPE/FGV, com estágio doutoral na University of North Carolina at Chapel Hill (UNC), EUA; mestre em Química Biológica, área de Concentração em Educação, Gestão e Difusão em Biociências pela UFRJ.

Filiação institucional: Consultora técnica da FGV Projetos – Rio de Janeiro-RJ e professora da graduação em Administração da EBAPE/FGV.

Artigo submetido no dia 08.09.2010 e aprovado em 01.11.2011

ABSTRACT *In this paper I propose the problematization of garbage – the social enhancement of garbage (as recyclable), and the specific government policies of stimulation were an attempt to make the recyclers adapt to this conjuncture. I considered post-consumption garbage as a discursive production (recyclable material, in the case). I investigated the construction process of the discourse concerning garbage and recyclers (archaeology and genealogy). This last as subject of a discourse made by rules as scale and competitiveness – or as effect of these practices.*

KEYWORDS *Recyclers, waste collectors, stimulation policies, genealogy, archaeology, recyclable.*

*Este artigo recebeu menção honrosa na 2ª edição do Prêmio Políticas Públicas e Equidade, promovido pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

Neste artigo, procuro problematizar o catador de materiais recicláveis por meio do estabelecimento de uma arqueologia e uma genealogia (FOUCAULT, 1972, 1980, 1984) a seu respeito, conforme ele passou a ser alvo de políticas públicas específicas (políticas de estimulação), a partir da década de 1990. Parti da suposição de que foi o desenvolvimento de tecnologias de aproveitamento e de um mercado de recicláveis, aliado ao crescimento da demanda industrial por matéria-prima após a Segunda Guerra Mundial, que possibilitou a emergência do catador como um alvo de políticas (estratégias). Constatei que, mediante o uso de afirmações muitas vezes incompatíveis, estratégias similares foram implantadas em diferentes regiões do planeta. Estratégias essas que podem ser denominadas políticas de estimulação e que teriam o objetivo de apoiá-los. Ative-me às políticas de estimulação que se deram na cidade do Rio de Janeiro e tomei-as como ponto de partida para mostrar a evolução do catador como uma produção discursiva e como um efeito do desenvolvimento daquele mercado ou da comoditização do lixo reciclável pós-consumo. Como pós-consumo me refiro ao material descartado por moradores (lixo doméstico), escritórios e condomínios (lixo institucional) a fim de estabelecer uma distinção em relação ao lixo industrial, hospitalar, entre outros.

A abertura do Brasil ao capital externo, na década de 1990, gerou onda de desemprego sem precedentes, em que boa parcela das pessoas desempregadas, devido à baixa qualificação profissional (desemprego estrutural), acabou por se inserir no mercado de trabalho informal. Dentre essas atividades informais, está a de catador de materiais recicláveis, que nas duas últimas décadas ganhou proeminência em função do papel de entidades privadas, estatais, religiosas e ONGs. No âmbito dessas entidades, vou me ater ao papel do Estado, mais especificamente do poder público municipal da cidade do Rio de Janeiro e sua política de apoio a esses profissionais, que ocorre concomitante a iniciativas em outras capitais do país (DEL GAUDIO, 2003; DIAS, 2002; MAGERA, 2003; NOGUEIRA, 1996, entre outros), no final da década de 1980 e início da década de 1990. Atualmente, eles seriam cerca de 150 mil profissionais, responsáveis por reciclar aproximadamente 90% do alumínio consumido no Brasil (ADEODATO, 2008; CEMPRE, 2009). Sendo que, no estado do Rio de Janeiro, eles seriam 40 mil, distribuídos em aterros e pela capital (JANSEN, 2009), onde se encontra um comércio já tradicional e que vem se reestruturando em função da atenção dada atualmente aos catadores e aos recicláveis.

Segundo Medina (2007), o catador seria um fenômeno universal, porém existiria em menor quantidade em alguns países da Europa, nos EUA e no Japão do que em outros, da África, Ásia e América Latina. Embora Medina (2007) afirme que o catador é anterior ao surgimento do capitalismo (pré-capitalista), ele aparece como alvo de políticas com o capitalismo. Ele teria sobrevivido da venda dos restos orgânicos (esterco e sobras de alimentos), que eram vendidos ou utilizados como adubo, e mais tarde da coleta do lixo inorgânico, proveniente das ruas ou lixões, conforme a demanda comercial de determinados produtos daí oriundos. A venda de papéis, garrafas, metais e plásticos sempre existiu de acordo com o interesse do mercado (KASEVA e GUPTA, 1996). É com a Revolução Industrial, no entanto, que a catação de material para reciclagem toma um caráter mais encorpado, tanto pelo tipo de lixo gerado (embalagens, recipientes) como pelo aparecimento da 'sociedade de consumo' (EIGENHEER, 2003; MAGERA, 2003).

No Brasil, o comércio de resíduos, segundo Portilho (1997), foi iniciado pelas mãos dos garrafeiros do início do século XX, à medida que

estes foram estruturando seus negócios. Por garrafeiras se definem as pessoas que coletam em veículos e também compram objetos nas ruas – dos catadores – e depois os vendem para compradores maiores – os atravessadores –, pessoas que os beneficiam (limpam), acumulam e repassam para as indústrias. Com o passar do tempo, por volta dos anos 1950, esses garrafeiros, migrantes, geralmente de origem portuguesa, passaram a se envolver somente com a compra do material, à medida que foram sendo substituídos, no processo de coleta, pelos catadores com o perfil acima citado. O catador no Brasil tende a ser considerado um resultado do desemprego e da expectativa de obtenção de melhores condições de vida nos grandes centros urbanos, quando do desenvolvimento da sociedade industrial. De acordo com Dias (2002), no entanto, já no final da década de 1930, haveria registros de catadores na cidade de Belo Horizonte com aquele perfil. A venda para garrafeiros é o modo tradicional de repassarem o que coletam. Na cidade do Rio de Janeiro, atualmente, esses sucateiros e garrafeiros na maioria das vezes são imigrantes de outros países, enquanto os catadores seriam praticamente migrantes ou filhos de migrantes nordestinos.

Os catadores costumam ser classificados como pessoas sem instrução – que migram para as cidades devido ao influxo industrial –, exiladas, marginais (KASEVA; MBULIGWE; KASSENGA, 2002; MEDINA, 1998, 2000; VAN BEUKERING, 1994) e sem qualificação profissional. Ao passo que sua existência costuma ser atribuída à conjunção ou à presença de três fatores, a saber: 1) mercado de materiais secundários (ou resíduo doméstico pós-consumo); 2) lixo em quantidade e qualidade suficiente para atender à demanda industrial por material de baixo custo; e 3) pessoas com baixo poder aquisitivo, compelidas a trabalharem numa tarefa arriscada, de baixo *status* e com salários miseráveis (BARTONE, 1990; DI VITA, 2001; MEDINA, 1998, 2001; SICULAR, 1991). Birkbeck (1979) recusa a questão da miséria comumente a eles associada, sugerindo que, em vez de serem vistos como sinônimos de pobreza, deveriam ser vistos como o resultado dela. O aparecimento ou aumento deles se dá em períodos de escassez, de guerras ou de crises econômicas severas (CASTILLO BERTHIER, 2003; KASEVA e GUPTA, 1996; MEDINA, 2000). Segundo Medina (2001), por exemplo, no leste europeu os catadores teriam aumentado em função do desemprego e da remoção das redes de segurança após o colapso da União Soviética. Esse autor acredita que, se a rede de segurança para os pobres acabasse nos EUA, o número de catadores aumentaria, levando a um potencial conflito entre eles e os programas de reciclagem já existentes.

Embora sejam apresentados pela literatura como trabalhadores típicos dos países em desenvolvimento, devido ao desemprego e à falta de redes de segurança (CASTILLO BERTHIER, 2003; KASEVA e GUPTA, 1996), é a raridade de pesquisas sobre esses atores nos EUA que, segundo Bartone (1990), daria a impressão de sua inexistência por lá, sugerindo que seja observada a atividade de catador de jornais. Na verdade, lá, a catação teria perdurado durante a primeira metade do século XX nas ruas e nos aterros, só sendo banida na década de 1950 por motivos sanitários (CASTILLO BERTHIER, 2003; COINTREAU, 1986; MELOSI, 2001).

No Brasil, a catação é considerada como fruto da pobreza (EIGENHEER, 2003, GONÇALVES, 2006; MAGERA, 2003; PORTILHO, 1997) e do desemprego, que se acentuou, principalmente, após a abertura ao capital externo na década de 1990, quando a reestruturação da produção – mediada pela automação do setor industrial e pela terceirização – resultou numa onda de desemprego e no aumento da informalidade. Com essa automação, trabalhadores com baixo nível educacional e sem qualificação foram excluídos do mercado de trabalho e buscaram alternativas

para sobreviver em atividades informais com baixos salários e sem direitos.

Ao me empenhar em mostrar que o desenvolvimento de tecnologias e de um mercado de recicláveis aliado ao crescimento da demanda por matéria-prima foram as condições de possibilidade do catador como alvo de políticas públicas de estimulação, não recuso a conjuntura narrada acima. No entanto, procuro mostrar que, de acordo com os elementos do discurso (arqueologia) que aparecem relacionados ao lixo doméstico pós-consumo, o tema relativo ao catador é evocado pelo poder público como alvo de políticas de forma diferenciada. Nesse sentido, procuro discutir a racionalidade que permeia as práticas (táticas, estratégias) voltadas aos catadores, conforme se alteram os enunciados em relação ao lixo. Mais especificamente, quando de problema do Estado (insalubre, poluente) passa a objeto de interesse privado (*commodity*). Nesse sentido, procurei identificar: i) quem elaboraria as regras do discurso sobre os catadores, considerando-se uma mudança no modo de se referir ao lixo doméstico pós-consumo e ii) qual o efeito desse discurso (a respeito dos catadores) sobre eles mesmos.

A arqueologia e a genealogia são os termos que designam a análise de Michel Foucault (1972, 1980), a qual implica identificar os elementos de que um determinado tema é composto como uma unidade discursiva (arqueologia) e por meio de que mecanismos, e de quem (genealogia), ele é formado. Assim, pretendo buscar, na concomitância de discursos relativos ao termo 'catador de lixo' (ou temas que o atravessam), a regularidade de elementos (afirmações, conceitos, estratégias) que determinariam o que se pode ou não falar (práticas discursivas/arqueologia) e fazer (práticas não discursivas/genealogia) a seu respeito. Textos específicos e entrevistas (com gestores públicos e catadores de material reciclável de três cooperativas) foram por mim considerados à luz dessa perspectiva, de modo que procurei identificar por meio deles: os temas ou discursos associados ao termo 'catador' (arqueologia) e o modo como esses discursos que são produzidos (por quem e como) incidem sobre o catador (genealogia), bem como os seus efeitos (sujeição).

No que tange às práticas voltadas para os catadores, em estudo minucioso, Medina (2000, 2007) propõe que foram quatro os tipos de políticas pensadas pelo Estado: de repressão, de omissão, de conspiração e de estimulação. A política de repressão é aquela que considera os catadores como parte da massa amorfa de excluídos sociais, e a catação uma atividade desumana, ilegal, símbolo de atraso, fonte de embaraço e de vergonha. Sendo assim, suas atividades seriam evitadas ou proibidas em determinados horários. A política de omissão ocorre quando são simplesmente ignorados pelas autoridades (MEDINA, 2000). Já a política de conspiração é marcada pela fraude, em que funcionários do governo desenvolvem com os catadores uma relação de exploração, de ganho e de assistência mútua – espécie de clientelismo político. Na Cidade do México, autoridades do governo e lideranças formadas entre os catadores (denominados "caciques"), de acordo com Castillo Berthier (2003) e Medina (2001), teriam desenvolvido uma complexa estrutura de relações que incluiria não só catadores de depósitos, como também varredores de rua, coletores de resíduos, atravessadores, industriários e autoridades locais. Algumas das relações ilegais incluiriam o pagamento de suborno aos oficiais do governo a fim de que ignorassem tais abusos de poder.

A política de estimulação, ao considerar as deficiências ou a inaplicabilidade das tecnologias de gerenciamento de resíduos americanas e europeias para os países em desenvolvimento, reconhece o papel importante desempenhado pelo catador nesse setor, pelas suas facilidades de acesso ao reciclável pós-consumo em áreas onde aquelas tecnologias não alcançam. Uma das razões dessa inacessibilidade é o fato de o lixo produzido

nesses países ser mais orgânico (COINTREAU, 1986). A constatação de sua importância leva a que sejam consideradas como pessoas preparadas para enfrentar adversidades, já que seus veículos seriam mais apropriados do que os caminhões compactadores para a coleta, por exemplo, nas más condições das favelas (MEDINA, 2000). Outros autores que também desenvolveram trabalho no México afirmam que, sem essa habilidade do catador, somente o que fosse voluntariamente separado pelos geradores chegaria às companhias de reciclagem (OJEDA-BENÍTEZ; ARMIJO-DE-VEGA; RAMÍREZ-BARRETO, 2002).

Exemplos dessas políticas de estimulação podem ser vistos na Indonésia, em que há leis nacionais de apoio (KASEVA; MBULIGWE; KASSENGA, 2002), incentivo do governo central para a formação de cooperativas, financiamento pelos bancos de empréstimos e imposição de tributos ao material importado (MEDINA, 2000). Além da Indonésia, são mencionadas políticas de estimulação também na Tanzânia, no Paquistão, em Cingapura e em Taiwan (COINTREAU, 1986; KASEVA; MBULIGWE; KASSENGA, 2002).

Neste artigo, sugiro que esses quatro tipos de políticas tendem a ocorrer de acordo com as práticas discursivas e não discursivas produzidas a respeito do lixo e do modo como os catadores são incorporados como elementos componentes dessas práticas. Dessa forma, procuro mostrar algumas afirmações ou verdades produzidas a respeito do catador para posteriormente apresentar as estratégias do poder público municipal da cidade do Rio de Janeiro (nas duas últimas décadas) que permitem responder às seguintes questões: quem produz esse discurso (elabora suas regras) e que efeitos isso gera naqueles sobre os quais tal discurso incide. Os achados me levam a concluir que os catadores, de uma política de repressão e omissão, passaram a alvo de uma política de estimulação com traços de conspiração, conforme os modos de se referir ao objeto lixo doméstico pós-consumo se alteraram: de insalubre a *commodity* (quando tratado). Sendo o discurso elaborado sobre o resíduo tanto como sobre o catador oriundo de especialistas, capazes de gerar efeitos distintos conforme a racionalidade (ou as regras do discurso).

2. METODOLOGIA

Para analisar o catador como uma produção discursiva, procurei apontar algumas das verdades em torno desse tema e identificar por meio de que elementos tais verdades são compostas, mediante a análise das: 1) afirmações oriundas de discursos acadêmicos, 2) declarações de pessoas envolvidas com esse tema, na condição de elaboradores de estratégias (gestores do poder público municipal, coordenadores e administradores de cooperativas); 3) declarações daqueles a quem se dirigem tais afirmações e estratégias (os catadores, no caso).

Realizei 19 entrevistas abertas com oito catadores – sendo quatro tradicionais –, dois pequenos compradores, dois gestores públicos, três representantes de ONGs, três coordenadores de projetos e um presidente de uma cooperativa. Desses entrevistados, cinco eram ligados à elaboração dos programas de cooperativas do poder público (duas delas de ex-catadores) e uma era ligada à Coordenação Estadual do Movimento Nacional de Catadores (MNCR). Além dessas entrevistas abertas, realizei 49 entrevistas semiestruturadas com catadores de três organizações distintas, sendo que 11 deles eram de uma organização composta de catadores tradicionais (no período entre 2004 e 2005 e, posteriormente, 2006 e 2007). Além dessas entrevistas, consultei textos acadêmicos que abordavam a temática do catador de material reciclável e da reciclagem, obtidos no Web of Knowledge, no Scielo e no Portal Capes,

afora relatórios do poder público municipal da cidade do Rio de Janeiro e do Banco Mundial.

De acordo com o construcionismo, não haveria realidade externa ao eu, de forma que tudo é construído por meio da interação social, logo, do discurso (HARDING, 2003), e, seguindo essa lógica, muitos levam em consideração a perspectiva de Foucault e a necessidade de compreensão histórica do modo como um determinado discurso se desenvolve. Nesse sentido, é como um instrumento de análise que a obra de Foucault vai ser por mim considerada quando da análise dos resultados. O construcionismo social examina como os significados que os indivíduos trazem para as categorias de experiência (tais como gênero, sexualidade, por exemplo, dentre outras) são formados e usados na constituição de seus mundos. Para se compreender o modo como os significados são formados, no entanto, deve-se fazer também uma análise das condições que permitem essa formação (arqueologia), bem como o efeito desses significados naqueles a quem eles se dirigem (ou são seus alvos).

É em *The Archaelogy of Knowledge* (1972) [*La archéologie du savior*, 1969] que Foucault se dedica à descrição do que ele nomeia como arqueologia, ao apresentar as regras que permitem um enunciado (discurso) e ao mostrar como os saberes (unidade discursiva) em geral são formados – práticas discursivas e não discursivas –, a partir de elementos (afirmações, conceitos, estratégias e teorias) cuja identificação se designa por arqueologia, e cuja racionalidade se institui como genealogia. Ambos (gênero e sexualidade, conforme exemplificado, ou a loucura, entre outros) seriam saberes que adquirem legitimidade não pelos objetos ou conceitos que evocam (elementos do discurso), mas pelos interesses que atendem (racionalidade).

Enquanto a arqueologia trata o discurso como uma dispersão de elementos (modalidades enunciativas ou afirmações, conceitos, estratégias e teorias), a genealogia vislumbra as condições históricas (regras) que permitem o ajuntamento dessa dispersão. Assim, desde que identificados os elementos da dispersão pela arqueologia, a genealogia consiste em reconhecer as regras que conferem sua unidade (de tais elementos) e apontar o grau de importância que alguns discursos (saberes) recebem em detrimento de outros em um determinado período. No tópico seguinte, procuro definir dois desses quatro níveis, uma vez que, de acordo com meus resultados, no que tange à análise dos catadores, a ênfase deve ser dirigida aos níveis das modalidades enunciativas (afirmações) e das estratégias (práticas discursivas e não discursivas, respectivamente).

3. DESENVOLVIMENTO

Ao transpor a construção analítica de Foucault para a questão dos catadores, quero mostrar que, embora eles subsistissem do resíduo muito antes de se falar em reaproveitamento, foi somente a partir desse objeto tomado como uma formação discursiva determinada (como reciclável, objeto de valor, *commodity*) que eles passaram a adquirir existência como alvo de políticas (de estimulação). Daí o motivo pelo qual apresento a formação discursiva relacionada ao resíduo doméstico pós-consumo quando identifico as práticas discursivas (afirmações, estratégias) em torno dos catadores.

No tópico abaixo e no seguinte, procuro identificar que discurso é esse que leva à produção de práticas ligadas ao catador – conforme ele é retratado ou se retrata atualmente – por meio de diferentes especialistas e instituições, e a partir de que condições históricas de possibilidade (a partir de que regras)?

3.1 O trabalho do catador – afirmações e estratégias

Nos tópicos a seguir, são apresentadas algumas afirmações produzidas pela literatura acadêmica sobre os catadores. O termo "afirmações" – ou nível das modalidades enunciativas – aqui se refere a tudo o que é proferido e que ajuda a construir o discurso sobre o catador, ou seja, o conjunto de regras que possibilitam as enunciações e que determinadas afirmações pertençam a um mesmo conjunto: descrições, deduções, analogias, verificações, regulamentos, sistemas de registros, anotações, classificações e estatísticas, dentre outros. Este texto refere-se às condições legais que dão o direito a determinado ator e não a outro de praticar e de estender um conhecimento: a quem é concedido o direito de proferir, quem é qualificado para isso e qual a sua posição no discurso. Refere-se também aos princípios que estabelecem aquilo que pode ser dito sobre determinado objeto (FOUCAULT, 1972; MACHADO, 1981; DREYFUS; RABINOW, 1983), ou ao uso de determinadas afirmações e não outras. Suas verdades, ou aquilo a que, dessas afirmações proferidas sobre os catadores, no caso, lhes é dado acesso – mediante jornais, palestras, eventos, reuniões de trabalho – e que surte em práticas como as políticas de apoio (estratégias), a necessidade de cooperação e adesão às normas das cooperativas.

Por fim, o nível das estratégias se refere ao meio para se alcançar uma determinada finalidade: os mecanismos para se sustentar um dispositivo de poder (FOUCAULT, 1983). O nível das estratégias refere-se ao que está por trás da emergência das afirmações, a quem profere o discurso (conhecimento) e ao reconhecimento de que isso está restrito a um grupo particular. Segundo Foucault (1972), na sociedade ocidental, a propriedade do discurso – ou seja, o direito de falar, a habilidade de compreender, o acesso às afirmações e a capacidade de investi-lo em decisões, instituições ou práticas – está confinada a um grupo particular de indivíduos. Assim, procuro verificar, no caso dos catadores e, por extensão, do resíduo doméstico pós-consumo, a quem é dado esse direito e as instituições e práticas que daí advêm.

3.1.1 As afirmações sobre os catadores

O termo "catadores", conforme Sicular (1991), é atribuído aos grupos engajados em várias atividades relacionadas à coleta de produtos descartados como lixo por geradores, para consumo direto ou revenda, ou ao seu tratamento como matéria-prima. Esse autor, assim como Cointreau (1986), admite, no entanto, que, de acordo com o local, muitas vezes é difícil definir a linha que separa um catador de um coletor de lixo – trabalhador ligado ao serviço público. Segundo eles, em algumas cidades do mundo é difícil também estabelecer uma distinção entre os que ganham pelo serviço de remoção – aproveitando, assim, para vender o que é aproveitável – e os que pagam pelo direito de acesso a objetos – em meio ao que procuram para vender. A cidade do Cairo é um exemplo disso (FAHMI, 2005), tal como fora a cidade de São Francisco do final do século XIX e início do XX (COINTREAU, 1986).

A recuperação de material por esses atores costuma ocorrer em condições geográficas, socioeconômicas e políticas distintas, seja a partir da coleta dos resíduos nas ruas, antes de serem dispostos em aterros, em depósitos, em contêineres de comerciantes, condomínios ou residências; seja mediante a compra de recicláveis dos residentes ou zeladores de condomínios; por meio da coleta em aterros legais ou ilegais, e em canais ou rios que atravessam áreas urbanas repletas de material misturado.

Segundo Castillo Berthier (2003) e Medina (2007), conforme o local, aqueles que têm a catação de material reciclável como meio de subsistência recebem diferentes denominações. Para Sicular (1991), porém, além do local em que operam, outro critério para classificá-los/denominá-los seria o tipo de material que catam. Acredito

que a mudança na forma de nomeá-los é algo extremamente significativo e diretamente correlacionado com o modo como o resíduo doméstico pós-consumo passa a ser considerado (em função do desenvolvimento do mercado de recicláveis e do crescimento da demanda industrial por matéria-prima).

Nesse sentido, até que ponto essa mudança na forma de nomeá-lo não coincide com o os discursos que passam a ser proferidos sobre os resíduos domésticos pós-consumo? De acordo com Medina (2001, 2007) e Birkbeck (1979), há muitas falhas no conhecimento sobre a evolução da atividade de catador através da história e do modo como se organizam para o trabalho. Não obstante essas falhas, ela teria uma longa tradição e seria considerada pela literatura como a atividade mais antiga de recuperação de lixo em muitos países. A única pista que se tem é sobre a constatação de sua menção constante pela literatura (acadêmica principalmente) atual. Segundo Tevera (1994), o catador – de aterro especificamente – teria se tornado um tópico acadêmico a partir de meados da década de 1970. E é essa popularização do termo que me chama a atenção, bem como a alteração da nomenclatura dada a esse trabalhador, o que me leva a pensar a respeito das 'verdades sobre o catador' – ou seja, sobre aquilo que é dito como um saber (conhecimento) a seu respeito.

3.1.2 As verdades sobre o catador

A revista organizada pelo movimento dos catadores – *Catadores de Vida* (2002) – dá conta de que eles, no Brasil, existiriam há mais de 50 anos, passando a ter destaque na sociedade na última década do século XX. Um catador entrevistado declara:

> O catador de papel existe desde os anos 1970, 1980. A gente ouviu a história do seu surgimento num Congresso Nacional. São pessoas das épocas antigas mesmo. Começou por causa disso, pessoas que perdiam o emprego, não tinham como sobreviver, catavam uma latinha, um papelão [...] (CATADOR).

Essa história foi contada a ele por um palestrante (especialista) em um congresso. Ela não partiu de uma constatação pessoal sua. É esse fato que tomo como ilustração daquilo que foi por mim percebido ao longo de várias entrevistas, no que tange à diferença entre o que suas experiências permitiam constatar/afirmar – como o fato de que as pessoas se tornam catadoras devido à falta de outro trabalho, por exemplo –, e o que lhes era transmitido como sendo verdade a respeito deles. Verdade essa construída seja por cientistas sociais seja por engenheiros, dentre outros, que sugerem que a atividade do catador de material reciclável é um empecilho para um processo de reaproveitamento eficiente; ou que ela é preocupante, tendo em vista as condições de vida e de trabalho daqueles nela envolvidos diretamente; ou que ela deve ser apoiada mediante a organização de cooperativas e a realização de congressos/encontros, ou até valorizada devido à sua importância para a reciclagem (GONÇALVES, 2006; DO CARMO, 2009). A questão que quero colocar é: até que ponto as associações ou afirmações produzidas a respeito do catador não são senão verdades construídas em período datado, sem que esse trabalhador tenha participado da elaboração de tais associações ou afirmações (que, como se vê, lhe são transmitidas).

Em sua dissertação de mestrado, Gonçalves (2006) faz uma breve revisão a respeito de alguns textos acadêmicos que privilegiam o tema catador de material reciclável no Brasil na década de 1990 e início do século XXI. De acordo com sua revisão, os trabalhos da década de 1990 costumam fazer menção às condições de trabalho, à pobreza, à exclusão social, à informalidade e ao desemprego. Os do presente século, apesar de ainda mencionarem o tema ligado à pobreza e exclusão, dão ênfase aos movimentos para a busca de identidade (profissional) e cidadania.

Afora esses aspectos, as questões do impacto social sobre o fechamento de aterros (ADAMETES, 1998; BASTOS, 2007, entre outros) e da organização em cooperativas (GONÇALVES, 2003; GONÇALVES, 2006; MAGERA; 2003; NOGUEIRA, 1996, dentre outros) também teriam ganhado proeminência. Esses trabalhos acadêmicos costumam ir ao encontro do que disseram os gestores públicos municipais que entrevistei. Mas, não obstante esses temas, estigma (EIGENHEER, 2003; GONÇALVES, 2006; PORTILHO, 1997, entre outros), informalidade e exploração (CASTILLO BERTHIER, 2003; GONÇALVES, 2003; MAGERA, 2003; MEDINA, 2000, 2001) seriam os termos que mais comumente aparecem nesses textos.

O estigma significaria que, ao longo da história, o resíduo pós-consumo e aqueles envolvidos em tarefas ligadas a ele receberam tratamento diferenciado por parte da sociedade (TEVERA, 1994). Cemitérios, asilos, manicômios sempre foram condenados à periferia das grandes cidades, e os que neles trabalhavam eram tratados como cidadãos de terceira categoria (EIGENHEER, 2003). O afastamento desses trabalhadores ou dessas tarefas seria um modo de fazer com que não existissem (COSTA, 2004), já que seriam objeto de repulsa por serem associados à sujeira e à doença (MEDINA, 2000; PORTILHO, 1997). De acordo com Castillo Berthier (2003) e Gonçalves (2006), a independência, característica típica desse trabalho, também contribuiria para a associação de atributos negativos aos catadores, pois, a liberdade (de horários, por exemplo) nessa tarefa levaria a que fossem representados como figuras ociosas, sem motivação e preguiçosas.

Fora essa questão do estigma, a informalidade é outro aspecto muito abordado sobre essa categoria de trabalhadores, na literatura e ao se pensarem políticas para esse grupo. Atividades em pequena escala, trabalho intensivo, não regulado e sem os benefícios da seguridade social caracterizariam tal informalidade (CASTILLO BERTHIER, 2003; FUREDY, 1984). Ela estaria relacionada não só à catação, como também ao sistema de gerenciamento de resíduos, e incluiria, basicamente, a recuperação de material proveniente de espaços públicos. Ela impediria o conhecimento sobre o impacto social, ambiental e econômico desse trabalho (MORENO-SÁNCHEZ; MALDONADO, 2006), e sobre o número não só de catadores como de intermediários envolvidos nesse setor (MEDINA, 2001), atrapalhando, inclusive, o seu monitoramento (BUENROSTRO; BOCCO, 2003). Gonçalves (2006), no entanto, afirma que essa informalidade advém do fato de os catadores não se constituírem, ainda, na mentalidade daqueles que lidam com o reaproveitamento como profissionais, o que tornaria desinteressante a sua mensuração. No estado do Rio de Janeiro eles somariam 40 mil entre as ruas e os aterros (JANSEN, 2009). Mas, não obstante essa informalidade, ela não impede que seja feita menção à sua capacidade de recuperação (BARTONE, 1990). Esse fato, de acordo com Buenrostro e Bocco (2003), seria considerado suficiente para demonstrar a necessidade de incluí-los nos processos decisórios relacionados ao tratamento e ao gerenciamento de resíduos.

O catador também seria associado ao termo exploração. Segundo a literatura, eles seriam explorados por outros setores mais articulados da cadeia (BUENROSTRO; BOCCO, 2003; GONÇALVES, 2003; KASEVA; GUPTA, 1996; MAGERA, 2003), devido à própria estrutura do mercado da reciclagem e dos setores que a dominam – intermediários e indústria –, sendo comum a formação de oligopsônios informais, que levam a um controle do preço pago pelo material. Não obstante Rodriguez (2003), por exemplo, afirmar que a economia moderna dependeria da mão de obra deles.

Os catadores negociam com pequenos compradores (satélites) porque não têm condições de

negociar direto com as indústrias ou intermediários de médio e grande porte. Seria o desejo de romper com essa estrutura de dependência dos pequenos compradores – que os exploriam – que levou o poder público da cidade do Rio de Janeiro a montar estratégias de apoio (políticas de estimulação). No tópico seguinte, descrevo de forma breve essas estratégias de apoio.

3.1.3 O catador como alvo – as estratégias

As políticas voltadas para os catadores durante muito tempo usaram de métodos coercitivos. Da mesma forma que o lixo, eles permaneceram condenados às periferias das grandes cidades (BURKE, 2001). Portilho (1997) dá conta de que as primeiras iniciativas voltadas para o saneamento básico na cidade do Rio de Janeiro não faziam discernimento entre os dejetos e as pessoas consideradas indesejadas. A dificuldade de muitos para conseguir outro tipo de trabalho, seja pelo baixo nível educacional, seja pela idade avançada, geralmente levava a que os métodos coercitivos falhassem (KASEVA; GUPTA, 1996; MORENO-SÁNCHEZ; MALDONADO, 2006). Muitos catadores, de acordo com a literatura e com as entrevistas, gostam do ofício e se valem desse argumento para não se afastarem dessa atividade. Conforme os entrevistados, antes da política de estimulação da década de 1990, eles eram tratados como moradores de rua e mendigos, e, por esse motivo, encaminhados para albergues afastados da cidade, junto com seus pertences:

> Era a operação "cata tralha". O caminhão da prefeitura pegava as coisas dele [do catador], colocava tudo dentro do caminhão e levava para bem longe. Não queriam nem saber se ele tava ali trabalhando. (CATADOR, COOPERATIVA 3).

De acordo com Dias (2002), a prefeitura da cidade de Belo Horizonte praticava algo muito parecido. Apesar disso, alguns autores acreditam que táticas como essa não reduziriam o número de coletores nas ruas, uma vez que outros logo se encarregariam de ocupar esse vácuo (KASEVA; GUPTA, 1996; MEDINA, 2000). Elas, pelo contrário, só impactariam no padrão de vida deles, tal como ocorreu em Bogotá, onde os catadores, comuns no depósito municipal da cidade até o ano de 1980, após a construção do aterro sanitário foram proibidos de frequentá-lo (MEDINA 2000), sendo levados a andar (mais) pelas ruas a fim de obterem um rendimento similar ao que obtinham naquele depósito.

O primeiro estudo sistemático sobre o lixo e o problema social nele embutido teria sido produzido no México em 1983 (CASTILLO BERTHIER, 2003), sendo que muitas das políticas oficiais voltadas para os catadores foram influenciadas pelas iniciativas do Banco Mundial, que, no início da década de 1980, produziu um projeto guia para o gerenciamento de resíduos. Esse projeto continha uma variedade de opções em tecnologia e gerenciamento de resíduos a serem consideradas de acordo com as circunstâncias locais dos países em desenvolvimento considerados (COINTREAU, 1986; FUREDY, 1984).

A partir do que constatei na literatura levantada, as afirmações e as estratégias associadas aos catadores foram se alterando. De alvos de política de coerção e repressão, passaram a políticas de estimulação. Da mesma forma, o modo de se referir ao lixo doméstico pós-consumo também se alterou. Daí a possibilidade de se pensar que, conforme as associações feitas em relação aos resíduos e àqueles que os manipulam, as resultantes podem ser diferentes. Mas isso não importa muito, pois, embora o modo de se referir a este resíduo específico (reciclável) não seja o mesmo, as regras de formação do discurso a respeito dele o são. Ou seja, as pessoas ou instituições aptas a falarem ou tratarem dele ocupam espaços determinados na condição de conhecedores, estrategistas e formuladores de regras. São essas posições que me interessam – ou o privilégio dado a algumas

pessoas em detrimento de outras –, a fim de responder às duas perguntas iniciais. Nesse sentido, no Quadro 1, abaixo, procuro ilustrar os temas que levaram o resíduo doméstico pós-consumo a ser alvo da administração das cidades e o modo como o catador se inseriu (ou foi inerido) como elemento constituinte dessa questão.

Quadro 1

Os discursos sobre o resíduo (questão) e as práticas discursivas (e não discursivas) relativas aos catadores

QUESTÃO	SANITÁRIA	AMBIENTAL	ECONÔMICA
PRÁTICAS DISCURSIVAS	Estigma, marginalidade; pobreza, más condições de trabalho; exclusão social, desemprego, massa amorfa (mendigos); atividade desumana e ilegal.	Implicações positivas no gerenciamento de resíduos e recuperação de recursos.	Informalidade, exploração, aptidão para coleta em favelas.
PRÁTICAS NÃO DISCURSIVAS	Políticas de repressão e de omissão (proibição, afastamento, exclusão).	Projeto guia do Banco Mundial para melhorar as condições sociais dos catadores (saúde, trabalho, mercado).	Políticas de conspiração e de estimulação (organização em cooperativas, legalização, leis de apoio, contratos de coleta, parcerias público--privadas); tributação, qualidade, escala.

Fonte: Elaborado pela autora.

No Quadro 1, acima, procuro mostrar que, conforme o modo como o lixo foi considerado (como uma questão sanitária, ambiental ou econômica), as afirmações e estratégias relativas aos catadores se modificaram. À medida que o resíduo pós-consumo adquire uma visibilidade econômica – objeto de valor como matéria-prima (ou como uma questão econômica) e não mais apenas uma ameaça (à saúde e ao meio ambiente) –, o catador passa a ser alvo de *estratégias* diferentes. Da mesma forma que as *afirmações* que dão conta das *verdades* sobre ele podem ser distintas ou não, de acordo com quem as profere. Como uma questão sanitária, o resíduo teria de ser removido das cidades. Como uma questão ambiental, teria de ser tratado (reaproveitado). Como uma questão econômica, esse reaproveitamento, antes tópico de interesse exclusivo do Estado, passaria a atrair o interesse privado (como lucrativo). Afora o interesse privado, algumas iniciativas paralelas às políticas de estimulação se deram por parte de ONGs e de entidades religiosas.

3.2 Algumas iniciativas paralelas às políticas de estimulação

Tal como as políticas públicas de estímulo, iniciativas paralelas têm ocorrido no sentido de modificar as condições de trabalho e identidade dos catadores. Essas iniciativas partem de setores como ONGs, instituições religiosas e o Banco Mundial, cujas propostas, na década de 1980, enfatizavam a necessidade de os direitos sociais dos catadores serem preservados quando das políticas públicas de saneamento, disposição e reaproveitamento (COINTREAU, 1986; FUREDY, 1984).

No que tange às ONGs, há várias iniciativas pelo mundo afora. Na Colômbia, segundo Medina

(2000) e Rodriguez (2003), o movimento de cooperativa mais dinâmico receberia apoio de uma ONG (a Fundación Social) desde o ano de 1986. Essa ONG, no ano de 1991, lançou o National Recycling Program, que concedeu financiamento, empréstimo e assistência legal, administrativa, gerencial, e serviços de consultoria para mais de 100 cooperativas. Com seu sucesso, foram desenvolvidas estruturas organizacionais voltadas para associações de cooperativas nacionais, regionais e locais (MEDINA, 2000). Rodriguez (2003) dá notícia de que, no ano de 1990, aquela ONG promoveu o I Encontro de Recicladores, que culminou na Ação Nacional de Recicladores, em 1991, responsável por defender seus interesses quando da privatização dos serviços de coleta e da abertura ao modelo econômico neoliberal.

As ONGs também tiveram um papel importante na formação de cooperativas, como no caso da Ásia (Manila, nas Filipinas), mediante o incentivo para o uso de uniformes, carroças e bicicletas, e o programa de coleta em pontos determinados. Em Madras, Índia, uma ONG criou um programa de coleta de lixo em comunidades de baixa renda – mediante o empréstimo para a compra de veículos. Na Indonésia, indústrias e ONGs também estariam articuladas com o serviço de coleta (KASEVA; MBULIGWE; KASSENGA, 2002; MEDINA, 2001). No Cairo, Egito, o Zabbaleen Environmental & Development Programme (ZEDP), fundado na década de 1980 pelo Banco Mundial, sob a coordenação da ONG Environmental Quality International (EQI), efetuou um trabalho para melhorar suas condições de vida por meio do saneamento básico, suprimento de água e desenvolvimento de projetos de pequenas empresas (FAHMI, 2005; 2006). Segundo Ojeda-Benítez, Armijo-de-Vega e Ramírez-Barreto (2002), o envolvimento das ONGs deu credibilidade ao setor informal, pois elas possuiriam bons laços com os servidores municipais, o que proporcionou ligações quase que oficiais entre esse setor e as instituições públicas.

No Brasil, as ONGs e as entidades religiosas e empresariais também tiveram um papel importante no processo de modificação das condições de trabalho e identidade dos catadores. Em São Paulo, a Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (Coopamare) foi criada no ano de 1989, em um espaço cedido pelo poder público, com o apoio de entidades religiosas, como a Fraternidade das Oblatas de São Bento e a Organização de Auxílio Fraterno (OAF) (DEL GAUDIO, 2003; GONÇALVES, 2006). Em Belo Horizonte, em 1992 foi criado o Fórum Nacional de Estudos sobre População de Rua, por meio do qual surgiu o Movimento dos Catadores, apoiado por instituições como a Cáritas Brasileira, a Associação de Catadores de Papel e Papelão e Material Reaproveitável (Asmare), dentre outras. Entre as iniciativas apoiadas por essas instituições estaria a reivindicação de uma conduta diferente do poder público, que, até então, os tratava como marginais (DIAS, 2002). Na cidade do Rio de Janeiro, a Ricamare, fundada em 2003 mediante a associação de mais de 20 grupos de catadores, a cada dois meses realizava eventos em que se discutiam questões inerentes ao trabalho, às políticas públicas, às formas de organização e de beneficiamento do produto (GONÇALVES, 2006; GONÇALVES, 2003).

Já o Fórum Estadual Lixo e Cidadania (Felc), criado em 1998, representou uma iniciativa em que órgãos ligados ao governo – como o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério das Cidades, mediante a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – e esses demais setores trabalharam conjuntamente a fim de elaborar programas de gestão de resíduos sólidos. Nessa parceria, os problemas gerados pelo resíduo sólido urbano e a questão social foram tratados conjuntamente, sendo que essa iniciativa foi a primeira a contar com a participação de catadores provenientes de localidades distintas.

Não obstante a atuação desses diferentes setores, algumas iniciativas, em vez de terem contribuído para modificar suas condições, deram maior visibilidade ao reciclável. Um exemplo disso é a iniciativa de uma ONG capitaneada por uma atriz de projeção nacional, que, no ano de 2003, ao desenvolver um projeto com o objetivo de melhorar a qualidade de vida e gerar renda por meio da coleta de recicláveis, acabou por desestruturar o trabalho dos catadores antigos (tradicionais) do Centro da cidade do Rio de Janeiro. Conforme seu projeto apresentou uma logística sofisticada, acabou por atuar em espaços anteriormente explorados pelos catadores lá existentes.

4. RESULTADOS

4.1 As políticas de estimulação do poder público da cidade do Rio de Janeiro nas duas últimas décadas

Além de privilegiar aspectos ligados à minimização dos riscos à saúde e ao tratamento adequado dos resíduos (reaproveitamento como forma de reduzir a vazão em aterros), as políticas de estimulação do início da década de 1990 procuraram melhorar as condições de trabalho, superar o estigma, acabar com a exploração, a marginalidade e a informalidade dos catadores. Estas políticas consistiram em ceder espaços onde foram montadas 18 cooperativas em diferentes bairros da cidade (sendo uma em Gramacho, no município de Duque de Caxias) para separação e acúmulo (economia de escala), com infraestrutura básica (instalação elétrica, escritório, cozinha e banheiros) (BRITO, 2001). Maquinarias como enfardadeiras (para redução do volume) e balanças (para pesar) foram cedidas pelos compradores, como tradicionalmente ocorre (MAGERA, 2003). O nome dado a essas políticas foi Programa de Cooperativas de Catadores e Carroceiros da Cidade do Rio de Janeiro. Acredita-se que esse programa seja resultado da Eco-92 e das questões relativas ao índice elevado de produção de resíduos, que surtiu, dentre outros, em propostas como o princípio dos 3Rs (*reduzir* o consumo e o desperdício, *reutilizar* e *reciclar* os materiais).

De acordo com as entrevistas com catadores tradicionais da região do Centro da cidade, não se teria notícia de políticas de estimulação anteriores à década de 1990. Embora esses mesmos catadores tenham afirmado sobre a concessão de um espaço pelo governo do Estado (um galpão), ele não possuía a infraestrutura que passaram a ter com a política de estimulação que, além da Comlurb, contou com o apoio da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio). Diferente das usinas de separação de resíduos misturados, já existentes nos bairros do Caju e de Irajá, essas políticas procuraram apoiar os catadores de rua e de aterro ao aliar reaproveitamento e geração de renda. Ao oferecer espaços e recursos, o poder público tinha como objetivo criar condições para obtenção de escala antes da negociação, no caso, com atravessadores de médio porte (que só negociam em grande escala).

Os espaços disponibilizados foram administrados por lideranças eleitas pelos catadores, geralmente pequenos negociantes com quem já tinham o hábito de negociar (garrafeiros). Conforme alguns catadores, essas lideranças, de garrafeiros passaram a sucateiros, porque fizeram dos espaços cedidos pela prefeitura pontos fixos de compra (dos catadores) e venda (para atravessadores de médio porte). Com isso eles teriam passado a estabelecer as regras das organizações, em vez de aceder às estratégias propostas pelo poder público com a política de estimulação. Consequentemente, as vantagens do acúmulo (escala) não necessariamente foram alcançadas pelos catadores. Eles permaneceram a vender para pequenos compradores, como sempre fizeram, só que agora localizados nos pontos (fixos) cedidos pelo

poder público (sucateiros) e não mais em caminhões (garrafeiros).

Assim, a estratégia do poder público falhou, na medida em que os catadores não conseguiram participar da elaboração das suas regras, não obstante tenha logrado êxito ao possibilitar que o segmento encarregado da negociação da mercadoria se estruturasse melhor. O programa da década de 1990 teve um efeito contrário àquilo que os gestores públicos pretendiam:

> A Comlurb criou as cooperativas, e o catador tinha que se inscrever, levar duas fotos, fazer um crachá e ser reconhecido como membro. Ia ser criado um estatuto interno e externo e o catador tinha regras a seguir, descontos no salário [...] Mas tudo foi feito ao contrário: primeiro o catador foi posto dentro do espaço, depois foi criado um estatuto para depois ele ser recadastrado. O catador já estava acostumado a ficar dentro do espaço, a vender o seu material, a não ter seu salário descontado, levando a sua vidinha. (CATADOR DO CENTRO).

Ao usar o termo "vidinha", sua intenção foi mostrar que, para os que estavam habituados a práticas de coleta e venda, a adaptação às estratégias do poder público foi difícil. Como parte dessas estratégias, os gestores públicos coordenadores de projetos tentaram incutir alguns elementos discursivos (afirmações, conceitos) às suas realidades de trabalho, como: competitividade, cooperativismo, racionalização do sistema operacional, do serviço e do custo de coleta. Além dessas afirmações e conceitos, os catadores tinham de se haver também com a tributação alta, a qualidade e a escala. Estas duas últimas, práticas que regem as regras do discurso sobre o resíduo pós-consumo, conforme ele passa a ser considerado como um objeto de valor (*commodity*) – racionalidade econômica – e motivação para o poder público atuar junto a esses trabalhadores.

Além de espaços para montar aquelas 18 cooperativas, a Comlurb ofereceu apoio logístico a fim de ensiná-los a coletar e a beneficiar e, com isso, obterem um preço mais elevado. O objetivo era o de que, à medida que a logística fosse assimilada, superariam a dependência de sucateiros e garrafeiros que os explorariam. No entanto, foram como tais que os gestores das cooperativas passaram a se comportar—quando não distribuíam o usufruto das vantagens de tal logística com os catadores. Segundo um gestor da Comlurb, porém:

> O mais difícil foi organizar a cooperativa, porque eles tinham um tipo de trabalho individualizado ou em pequeno grupo que dominava um espaço físico. [...] Como eles não têm um *nível cultural alto*, uma *consciência de classe*, foi difícil. [...] O nosso papel foi juntar esses grupos incentivando uma *cultura mais solidária*. [...] No primeiro momento, criaram-se quatro núcleos de cooperativas e depois um núcleo central. Às vezes a gente tenta ajudar, orientando, assessorando do ponto de vista do conhecimento, para *que coletem mais, beneficiem melhor e obtenham preço mais alto.* (GESTOR PÚBLICO).

Nível cultural, consciência de classe e solidariedade são conceitos que ajudam a identificar o perfil que alguns gestores públicos teriam construído a respeito desses trabalhadores. Perfil esse que as estratégias por eles propostas teriam se empenhado em modificar, mediante a apresentação de noções como a de trabalho coletivo e de cooperativismo, de modo que:

> Na medida em que você tem catadores organizados, atuando dentro de normas sociais aceitas pelo Estado e pela sociedade, os que não são assim comprometem o trabalho daqueles, porque acham que a cooperativa tem que pagar diariamente e ficam girando em torno dela para vender. (GESTOR PÚBLICO).

Catador organizado seria aquele que adere a normas apresentadas mediante os cursos de gestão que foram oferecidos pelo poder público. Assim, tal como as suas verdades (do catador), colocadas anteriormente, as verdades da catação (do trabalho como catador) se apresentam aqui como algo que também lhes é transmitido por outrem. Dessa forma, do mesmo modo como são conta-

das histórias sobre suas origens, lhes são ensinadas técnicas de trabalho.

> A cooperativa é uma ação mútua para agregar valor ao produto dos catadores. Eu acredito num futuro promissor, sobretudo para uma massa que não teve nenhuma oportunidade de estudar, marginalizada, desempregada, sem uma atividade de subsistência. Por mais que eu queira absorvê-la, eu não vou conseguir. Só o lixo pode proporcionar esta atividade, com as condições adequadas de higiene, de segurança e com direitos sociais garantidos. A proposta foi a de ceder espaços com infraestrutura básica e dar orientação sob o ponto de vista gerencial. (GESTOR DA COMLURB).

Acredito que dar orientação sobre o "ponto de vista gerencial" – como beneficiar e vender melhor –, no entanto, soaria como uma redundância, já que a habilidade de anos de ofício dos catadores tradicionais faz deles pessoas aptas. O que eles não deteriam seria a lógica de mercado e as exigências daí decorrentes (de que muitos abdicariam). Isso só não se aplica ao caso dos iniciantes que passaram a se dedicar a essa atividade, tendo em vista a popularização da mesma, e que, de fato, precisariam adquirir algum tipo de orientação. Esses sim seriam uma produção genuína das estratégias montadas pelo poder público, ao representar o catador como um ator importante para a reciclagem: "Aí foi um tal de camelô, morador de rua, todo mundo se cadastrando... Todo mundo queria virar catador [na crença de que passariam a obter algum tipo de benefício do Estado].".

Segundo um catador do Centro, muitas pessoas teriam se cadastrado em função da mobilização do poder público, acrescente-se a isso o desemprego estrutural (oriundo da abertura do Brasil ao capital externo naquela década). Dessa forma, é preciso, portanto, estabelecer uma distinção entre os catadores que já estavam imersos na catação antes da década de 1990 e os que acorreram a ela posteriormente. Independentemente disso, conceitos como "beneficiar o produto" e "obter um preço mais adequado" seriam recentes entre os catadores, tradicionais ou não. Eles emergem a partir da disseminação da ideia de um "mercado exigente". Mas isso não significa que os catadores já não atendessem às demandas desse mercado.

Como a política não levou a que o catador usufruísse das vantagens da escala, o poder público abortou o programa (no ano de 1998), quando muitos permaneceram vinculados às cooperativas sobreviventes (já dominadas por interesse particulares), enquanto outros foram catar nas ruas de forma autônoma (como faziam anteriormente). Uma das alegações para o afastamento da Comlurb foi o fato de que a capacidade de armazenamento não garantiu um processo justo para o catador, pois as lideranças acabaram por reproduzir o modelo de compra e venda não favorável. Mas, apesar de ter se afastado, a Comlurb, até o ano de 2008, deu apoio técnico – como o fornecimento de água e coleta do material inservível – a algumas cooperativas. Não obstante esse afastamento, o poder público, no ano de 2001, por meio da Comlurb, inicia um novo projeto de cunho social, concomitantemente ao lançamento dos "ecopontos" – que são pontos de recepção de materiais recicláveis e entulho de obras provenientes de moradores (consumidores/geradores) – e aos programas de coleta seletiva – em escalas residências.

Essas duas últimas iniciativas – ecopontos e coleta seletiva – marcam o envolvimento também da sociedade com as questões ambientais associadas ao lixo doméstico pós-consumo – ao separá-lo. De modo que de um lado passa a haver um envolvimento da sociedade e de outro, um projeto de cunho social (geração de emprego e renda). Projeto esse voltado para pessoas menos favorecidas socialmente, contratadas para separar o material reciclável da coleta seletiva. Esse projeto, denominado Central de Separação de Recicla-

dos (CSR), inicia-se em 2003, quando é lançado o programa de separação de reciclados em usinas. Essa iniciativa, contudo, não incluía mais os catadores de rua do Centro e da Zona Sul da cidade, alvo das políticas de estímulo da década de 1990, devido ao fracasso daquela experiência.

4.2 Respostas às perguntas de pesquisa

4.2.1 Resposta à primeira pergunta

Para responder à primeira pergunta de pesquisa – relativa a quem elaboraria as regras do discurso sobre os catadores –, propus ser o catador não um tema anterior ao marco que o define como um trabalhador (uma profissão reconhecida pelo Estado desde 2002, como "catador de materiais recicláveis", na Classificação Brasileira de Ocupações – CBO) (CATADORES DE VIDA, 2002; MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO). Mas sim como um tema anterior àquilo que define o lixo doméstico pós-consumo como um reciclável, conforme os depoimentos mostram que eles passaram a ser legitimados, ou reconhecidos socialmente pelo Estado, a partir da década de 1990, com as políticas de estimulação, e não mais de repressão, praticadas até aquela época: "A gente era tratado como mendigo pela prefeitura". Época que coincide com a difusão (e popularização) do conceito de reciclável. De modo que procurei estabelecer a localização histórica do resíduo doméstico pós-consumo –, que de problema sanitário passou a questão econômica (*commodity*) –, a fim de apresentar as condições de possibilidade do catador (como alvo de políticas), ou seja, os seus elementos componentes como uma unidade discursiva.

A arqueologia de Foucault, segundo Machado (1981), não é um método de análise empírico, mas um exame histórico das análises do discurso. Não é também uma história das ideias ou das ciências, mas o estabelecimento de uma análise do discurso anterior à sua classificação como um conhecimento. Por exemplo: o que a loucura era antes da psiquiatria; ou o resíduo doméstico pós-consumo antes do termo "reciclável", e como isso pôde se refletir nas práticas direcionadas aos catadores, ou seja, como eles eram levados em conta antes das políticas de estimulação.

Se a intenção do método analítico de Foucault (1972) é propor que um discurso que possa dar conta de seus domínios sem estar limitado às divisões que uma classificação qualquer possa estabelecer para ele, procurei duvidar dos discursos em voga. De modo que o que privilegiei como aquilo que pode ajudar a compor o campo e a regularidade do discurso sobre o catador (questões sanitárias, ambiental e econômica) deu lugar a uma dispersão de elementos que trato como fundadores dele como uma produção discursiva.

Quando considerei a arqueologia do catador, procurei neutralizar o discurso sobre esse tema a fim de identificar as regras que o constituem (colocadas no Quadro 1), por meio das quais percebi que ele foi alvo de práticas (discursivas e não discursivas) distintas, conforme os modos de se referir ao resíduo (regularidade do discurso). Como se o reciclável fosse condição para sua existência como indivíduo (trabalhador) ou seu contrário (massa amorfa). Dessa forma, em vez de elaborarem um discurso sobre eles próprios, pelo menos sobre suas práticas, eles teriam sido alvo de um discurso que articula a verdade deles e as práticas que deveriam seguir (sujeitar-se): "A Comlurb queria administrar as cooperativas, decidir para quem o papel ia ser vendido e a que preço". Discurso que os apresenta como pessoas que não dominariam ao certo a melhor técnica de coleta, organização e negociação, o que lhes deveria ser transmitido a partir de outros (especialistas), sejam eles acadêmicos, representantes do poder público, de ONGs e de instituições religiosas, dentre outros. Vejamos o Quadro 2, abaixo:

Quadro 2 – **O catador e suas condições históricas de possibilidade**

UNIDADE OU QUESTÃO	REGRAS	PRÁTICAS NÃO DISCURSIVAS
SANITÁRIA	Especialistas (engenheiros sanitários, médicos, assistentes sociais, gestores públicos, entre outros).	Políticas de repressão e de conspiração.
AMBIENTAL	Especialistas (ecologistas, engenheiros ambientais, gestores públicos, entre outros).	Políticas de estimulação.
ECONÔMICA	Especialistas (empresários – intermediários, beneficiadores –, industriários e gestores públicos, entre outros).	Políticas de estimulação e de conspiração.

Fonte: Elaborado pela autora.

Foucault (1972, 1980), ao propor que só é possível estabelecer o campo de um discurso mediante o conhecimento das suas regras de formação, estabelece que mesmo que as afirmações relativas a um determinado objeto advenham de fontes distintas (questão ambiental ou econômica, no caso), elas, ao serem enunciadas conjuntamente, fariam referência a esse campo (catador) ou ordem discursiva. Sendo assim, no quadro acima, procurei apontar a relação entre essas fontes com as autoridades (elaboradores de regras) e os meios (práticas) de que se valem para tratar do alvo em questão (os catadores), ou seja, o lugar ocupado por aquele que fala, em nome do que (de quem) ele fala, a partir de que e com que finalidade (melhorar as condições de trabalho e renda dos catadores ou a cadeia da reciclagem...).

Segundo Foucault (2008), desde o século XVI, o Estado teria desenvolvido políticas de poder que atuariam em prol de grupos determinados, tendo como resultante uma individualização das pessoas – mediante determinações sobre padrão de vida e segurança contra inimigos. Ambos aspectos necessários para o bom andamento do comércio e da produção, que se valeriam de levantamentos ou estatísticas populacionais, entre outros aparatos, que ajudariam a moldar o tipo de comportamento ou conduta condizente com determinada norma vigente. Sendo assim, se no caso da *História da sexualidade* (1984), essa norma teria sido a moral, e se no caso da criminalidade (*Vigiar e punir*, 2004), ela teria sido a jurídica/legal; no caso das políticas de estímulo aos catadores de material reciclável, proponho como norma a lógica de mercado.

4.2.2 Resposta à segunda pergunta

No que tange à segunda pergunta – relativa a qual seria o efeito do discurso sobre os catadores neles próprios –, considerei a noção de sujeito como aquele oriundo das regras formadas a partir das exigências de atendimento a uma lógica de mercado. Foucault fez uso do termo "sujeito do discurso" para articular uma forma de poder que simultaneamente subjuga e sujeita (BURREL, 1998; CRUIKSHANK, 1999). O poder em Foucault seria, então, algo que categoriza o indivíduo, ao ligá-lo a uma identidade imposta mediante uma verdade que deve ser reconhecida nele, por ele mesmo e pelos outros, um poder que torna os indivíduos sujeitos (1983).

A noção de indivíduo, então, é entendida como aquela relativa ao que atende às normas ou aos padrões (de vida, de segurança, especificados pelos

achados estatísticos, por exemplo) impostos. Por se tratar de imposições, no entanto, esses padrões – criados por grupos específicos – sujeitariam. De modo que o preço de se tornar um indivíduo (ser reconhecido como "trabalhador" e não como uma "massa amorfa") passa pela necessidade de aderir a normas (ou ao poder disciplinar) produzidas a partir de conhecimentos elaborados por instituições e especialistas (regras) determinados sem levar em conta a *expertise* de catadores tradicionais. Assim, procurei identificar as fontes, ou seja, de onde partem as regras do discurso sobre os catadores, como elas são aplicadas e por quem (genealogia), na crença de que, como efeito de um discurso sobre a reciclagem, pudessem passar a atores, de fato, responsáveis por ela.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O efeito do discurso sobre os catadores neles próprios foi o de transformá-los em indivíduos sim (vide o reconhecimento social, o reconhecimento como profissão...), mas a um preço que não estariam interessados em pagar, pelo menos os tradicionais, conforme mostram alguns depoimentos: "A gente tava quieto no nosso canto e eles vieram com as políticas deles. Hoje tão tudo aí se elegendo e nós aqui perdendo os nossos pontos. Até pra artista"; "Hoje até artista, todo mundo, tá de olho no nosso lixo!".

Eles teriam sido instados a aderir a normas (regras) como competitividade, cooperação e solidariedade, hábitos diferentes daqueles a que estariam acostumados, em nome de uma melhora em suas condições sociais e econômicas, que, de acordo com os entrevistados, não foram alcançadas (ver DO CARMO, 2009a, 2009b). Ao longo das observações de campo, muitos catadores disseram que iriam largar a catação porque os rendimentos não eram mais os mesmos ou porque não conseguiam competir com os novos atores (mais articulados, segundo eles) que, estimulados pelo valor dos resíduos, teriam passado a se interessar pelo negócio: zeladores, faxineiros e, até mesmo, os cooperados das CSRs, entre outros. Em visita posterior (em 2007), muitos já não trabalhavam mais com a catação, tinham se tornado camelôs. Os que permaneceram, embora descontentes, se mostravam mais articulados, porém nostálgicos: "Ninguém sabe separar como eu, nem o sr. M. [do oligopsônio de papel]. Eles se deram bem às custas do nosso trabalho. Nós e que mostramos pra eles onde é que tinha papel bom...".

Mas, não obstante essa lógica de mercado que teria levado à formação do oligopsônio de papel ao qual ele se refere, por exemplo, os catadores passaram a ser reconhecidos como indivíduos perante o poder público e a sociedade, em contraposição àquela ideia de invisibilidade comumente preconizada sobre trabalhos "degradantes" (ASHFORT; KREINER, 1999; COSTA, 2004; HUGHES, 1962). Esse reconhecimento me alude a Butler (1997), para quem não há como fugir da determinação de ser sujeito de algum discurso. De modo que, da mesma forma que a política de estimulação ajudou a disseminar uma técnica ou atividade antes restrita aos trabalhadores tradicionais, ajudou a cunhar um termo ou trabalhador e uma atividade antes desconhecida (a catação).

Logo, não se trataria de negar a importância do Estado e de suas instituições em relação à questão dos resíduos e dos catadores particularmente. Mas de pensar sobre aquilo que, nele e nas suas instituições, gera efeitos perversos de sujeição ao discurso por uns (catadores) em função do interesse de outros (mercado, negociantes). É importante ressaltar que as práticas a que Foucault (1972; 1983) faz menção em seus trabalhos referem-se a todas as atividades da vida humana, o trabalho, a escola, as instituições em geral, que, se não têm o intuito de corrigir, teriam o intuito de controlar. Com isso, quero dizer que não me

propus neste artigo a atribuir a esse poder "disciplinar" de que fala o autor um caráter negativo, já que ele seria um investimento ao qual o ser humano está submetido diante das diversas relações que estabelece cotidianamente (BURREL, 1998). Mas me propus a pensar sobre as formas de se fazer política em nome dos catadores sem que se permita a eles aceder às regras do discurso que os determina mediante os recursos que já detêm, desconsiderados até aquele período investigado.

REFERÊNCIAS

ADAMETES, Claudia Megale. *O olhar da inclusão*: possibilidades de pesquisa com uma catadora de lixo. Tese de doutorado à Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Araraquara, Brasil, 1998.

ADEODATO, Sérgio. *Reciclagem*: ontem, hoje, sempre. São Paulo: Cempre, 2008.

ASHFORT, Blake; KREINER, Glen. 'How can you do it?': dirty work and the challenge of constructing a positive identity. *Academy of Management Review*, v. 24, n. 3, p. 413-434, 1999.

BARTONE, Carl. Economic and policy issues in resource recovery from municipal solid wastes. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 4, n. 12, p. 7-23, 1990.

BASTOS, Valéria. Na rota do lixo: da casa ao catador o primeiro trajeto da cadeia industrial de reciclagem. CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 12, Foz do Iguaçu. *Anais*… Foz do Iguaçu: CFSS, 2007.

BIRKBECK, Chris. Garbage, industry and the 'vultures' of Cali, Colombia. In: BROMLEY, Ray; GERRY, Chris. *Casual Work and the Poverty in Third World Cities*. New York: John Wiley & Sons, 1979. p. 161-183.

BRITO, Elinor. *Programa Cooperativas de Catadores (Balanço Sintético –1993/2000)*. Rio de Janeiro: Diretoria de Serviços Oeste, Prefeitura, Comlurb, 2001.

BUENROSTRO, Otoniel; BOCCO Gerardo. Solid waste management in municipalities in México: goals and perspectives. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 39, p. 251-263, 2003.

BURKE, Peter. Uma história social do lixo. *Folha de S.Paulo*. São Paulo, p. 15, 2001.

BURREL, Gibson. Modernism, postmodernism, and organizational analysis: the contribution of Michel Foucault. In: MCKINLAY, Alan; STARKEY, Ken (Ed.). *Foucault, Management and Organization Theory*. London: Sage, 1998. p. 14-28.

BUTLER, Judith. *The Psychic Life of Power*: Theories in Subjection. Stanford, CA: Stanford University Press, 1997.

CASTILLO BERTHIER, Hector. Garbage, work and society. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 39, n. 3, p. 193-210, 2003.

CATADORES DE VIDA. Publicação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e Fórum Nacional de Estudos sobre a População de Rua. 1. ed. São Paulo: MNCR, 2002.

CEMPRE – Compromisso Empresarial com a Reciclagem, 2009. disponível em: http://www.cempre.org.br/ft_pet.php. Acesso em: 24.jun.2010.

COINTREAU, Sandra. *Environmental Management of Urban Solid Wastes in Developing Countries*: A Project Guide. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington, D.C., 1986.

COSTA, Fernando Braga da. *Homens invisíveis*: relatos de uma humilhação social. Rio de Janeiro: Globo, 2004.

CRUIKSHANK, Barbara. *The Will to Empower*: Democratic Citizens and Other Subjects. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

DEL GAUDIO, Rozalia. Reciclagem, ação social e política de gerenciamento do lixo em São Paulo. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 27, Atibaia. *Anais*... Atibaia: EnAnpad, p. 1-16, 2003.

DIAS, Sonia Maria. Lixo e cidadania: os impactos da política de resíduos sólidos de Belo Horizonte no mundo do trabalho do catador da Asmare. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13, Ouro Preto. *Anais*... Ouro Preto: ABEP, v.1, p. 1-25, 2002.

DI VITA, Giuseppe. Technological change, growth and waste recycling. *Energy Economic*, Catania, IT: Elsevier Science B. V. v. 23, p. 549-567, 2001.

DO CARMO, Maria Scarlet. A problematização do lixo e a produção do reciclável – uma analítica da gestão de resíduo pós-consumo e seus efeitos em consumidores/geradores e catadores. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 33, São Paulo. *Anais*... São Paulo: EnAnpad, 2009a. p. 1-16.

DO CARMO, Maria Scarlet. A semântica negativa do lixo como aspecto positivo: um estudo de caso sobre uma Associação de Recicladores na cidade do Rio de Janeiro, Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 1, p. 21-50, 2009b.

DOUGLAS, Mary. *Pureza e perigo*. São Paulo: Perspectiva, 1976.
DREYFUS, Hupert; RABINOW, Paul. *Michel Foucault*: Beyond Structuralism and Hermeneutics. Chicago: University of Chicago Press, 1983.

EIGENHEER, Emilio. *Lixo, vanitas e morte*: considerações de um observador de resíduos. Niterói: Editora da UFF, 2003.

FAHMI, Wael Salah. The impact of privatization of solid waste management on the Zabbaleen garbage collectors of Cairo. *Environment & Urbanization*, v. 17, n. 2, 2005.

FAHMI, Wael Salah. Cairo's Zabbaleen garbage recyclers: multi-nationals' takeover and state relocation plans. *Habitat International*, v. 30, p. 809-837, 2006.

FOUCAULT, Michel. *The Archaelogy of Knowledge*. New York: Pantheon Books, 1972.

FOUCAULT, Michel. Truth and power. In: GORDON, Collin. *Power/Knowledge*. New York: Pantheon Books, 1980. p. 109-133.

FOUCAULT, Michel. The subject and the power. In: DREYFUS, Hupert; RABINOW, Paul. *Michel Foucault:* Beyond Structuralism and Hermeneutics. Chicago: University of Chicago Press, 1983. p. 208-225.

FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade - volume 2*: o uso dos prazeres. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

FOUCAULT, Michel. *The Birth of Biopolitics*: Lectures at the Collège de France 1978-1979. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

FUREDY, Christine. Socio-political aspects of the recovery and recycling of urban wastes in Asia. *Conservation and Recycling*, v. 7, n. 2-4, p. 167-173, 1984.

GONÇALVES, Marilene Parente. *Do material reciclável sobreviver, resistir e dele uma identidade construir*. Niterói. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil, 2006.

GONÇALVES, Polita. *A reciclagem integradora dos aspectos ambientais, sociais e econômicos*. Rio de Janeiro: DP&A: Fase, 2003.

HARDING, Nancy. *The Social Construction of Management*: Texts and Identities. London: Routledge, 2003.

HUGHES, Everet. Good people and dirty work. *Social Problems*, v. 10, p. 3-11, 1962.

JANSEN, Thiago. Catadores de lixo: atividade garante 40 mil pessoas no RJ. *Jornal do Brasil*, 2 de novembro de 2009.

KASEVA, M. E.; GUPTA S. K. Recycling: an environmentally friendly and income generating activity towards sustainable solid waste management. Case study – Dar-es-Salaam City, Tanzania. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 17, p. 299-309, 1996.
KASEVA, M. E.; MBULIGWE, S. E.; KASSENGA, G. Recycling inorganic domestic solid wastes: results from a pilot study in Dar es Salaam City, Tanzania. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 35, p. 243-257, 2002.

MACHADO, Roberto. *Ciência e saber*: a trajetória da arqueologia de Foucault. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

MAGERA, Márcio da Conceição. *Os empresários do lixo – um paradoxo da modernidade*: análise interdisciplinar das cooperativas de reciclagem de lixo. Campinas: Átomo, 2003.

MEDINA, Martin. Border scavenging: a case study of aluminum recycling in Laredo, TX and Nuevo Laredo, México. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 23, p. 107-126, 1998.

MEDINA, Martin. Scavenger cooperatives in Asia and Latin America. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 31, p. 51-69, 2000.

MEDINA, Martin. Scavenging in America: back to the future? *Resources, Conservation and Recycling,* v. 31, n. 3, p. 229-240, 2001.

MEDINA, Martin. *The World's Scavenger*: Salvage for Sustainable Consumption and Production. Lanham, MD: AltaMira Press, 2007.

MELOSI, Martin. *Garbage in the Cities*: Refuse, Reform and Environment. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. http://portal.mte.gov.br/portal-mte/

MORENO-SÁNCHEZ, Rocío del Pilar; MALDONADO, Jorge Higino. Surviving from garbage: the role of informal waste-pickers in a dynamic model of solid-waste management in developing countries. *Environment and Development Economics,* v. 11, p. 371–391, 2006.

NOGUEIRA, Joseni. *Viver sobre o lixo e sobreviver do lixo*: um estudo com catadores de lixo em Vitória Espírito Santo. Vitória. Dissertação de Mestrado do Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, Brasil, 1996.

OJEDA-BENÍTEZ, Sara; ARMIJO-DE-VEGA, Carolina; RAMÍREZ-BARRETO, María Elizabeth. Formal and informal recovery of recyclables in Mexicali, México: handling alternatives. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 34, p. 273-288, 2002.

PORTILHO, Maria de Fátima. *Profissionais do lixo*: um estudo sobre as representações sociais de engenheiros, garis e catadores. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 1997.

RODRIGUEZ, César. À procura de alternativas econômicas em tempos de globalização: o caso das cooperativas de recicladores de

lixo na Colômbia. In: SANTOS, Boaventura Souza dos. *Produzir para viver*: os caminhos da produção não capitalista. Porto: Afrontamento, 2003. p. 281-314.

SICULAR, Daniel. Pockets of peasants in Indonesian cities: the case of scavengers. *World Development*, v. 19, n. 2/3, p. 137-161, 1991.

TEVERA, Daniel Silas. Dump scavenging in Gaborone, Botswana: anachronism or refuge occupation of the poor? *Human Geography*, v. 76, n. 1, p. 21-32, 1994.

VAN BEUKERING, Peter. An economic analysis of different types of formal and informal entrepreneurs, recovering urban solid waste in Bangalore (India). *Resources, Conservation and Recycling*, v. 12, p. 229-252, 1994.

MERCOSUL E A DISSEMINAÇÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MERCOSUR AND INTERNATIONAL PUBLIC POLICY DISSEMINATION

RESUMO

Este trabalho discute o papel do Mercosul enquanto espaço catalisador de processos de disseminação de políticas públicas entre os países-membros. É adotada uma perspectiva comparada de análise, que leva em conta os trabalhos realizados por teóricos que abordam o fenômeno da disseminação no contexto da União Europeia. São apresentadas tipologias elaboradas por esses autores e que classificam a disseminação de políticas públicas pelo grau de fidelidade à política pública original. Chegou-se à conclusão de que os órgãos temáticos do Mercosul constituem-se como espaços que propiciam a troca de experiências e de ideias, possibilitando processos de disseminação, ainda que nas modalidades mais "fracas".

PALAVRAS-CHAVE Mercosul, disseminação, difusão, transferência, políticas públicas.

Pedro de Lima Marin pedoromarin@gmail.com

Bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), 2007.

Agente Técnico Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Artigo submetido no dia 01.04.2011 e aprovado em 16.06.2011

ABSTRACT *This paper discusses the role of Mercosur as a catalysing agent for policy dissemination among member-states. A comparative perspective was adopted, taking into account the works of scholars who have studied policy dissemination in the European context. A categorization typology, created by such scholars, separates and classifies policy dissemination processes by their fidelity to the original source. It was possible to conclude that Mercosur's many thematic departments can be considered as chambers that allow for the exchange of experiences and ideas, resulting indeed in policy dissemination processes, even if they fall in the "weak" categories.*

KEYWORDS *Mercosur, dissemination, policy transfer, policy diffusion, public policy.*

INTRODUÇÃO

Existe um intenso debate acerca de uma provável crise no processo de integração regional do Mercosul.[1] Como exemplo desse ceticismo, tem-se o posicionamento do candidato do PSDB nas eleições presidenciais de 2010, José Serra, que sinalizou que não teria o Mercosul como prioridade em um eventual governo, chegando a sugerir que o bloco constitui um empecilho à inserção do Brasil no mercado internacional.[2] Ademais, disputas comerciais recentes entre os dois principais países do bloco, Argentina e Brasil, parecem evidenciar que o projeto de integração econômica encontra-se, na melhor das hipóteses, estagnado.

No entanto, o ritmo dos encontros e reuniões intergovernamentais conduzidas no âmbito do Mercosul não vem diminuindo ao longo dos últimos anos, como se poderia imaginar frente a um cenário de "crise". Pelo contrário: desde a segunda metade da década de 1990, novos Grupos de Trabalho, Reuniões Especializadas, Reuniões de Altas Autoridades e outras instâncias de debate vem sendo criadas, tendo como foco diversos temas, como saúde, educação, segurança, agricultura familiar, etc., os quais compõem a chamada "agenda social" do bloco. Esses temas não estavam inicialmente contemplados no Tratado de Assunção, marco jurídico fundamental do processo de integração no Cone Sul, posto que a principal preocupação do acordo era a constituição de uma união alfandegária.

Mudanças no contexto político-ideológico do continente sul-americano ajudam a explicar a "guinada" para a temática social no interior do bloco. O Tratado de Assunção foi firmado em uma época marcada pelo chamado Consenso de Washington, durante a qual os governos da região buscavam a inserção no mercado internacional por meio da eliminação de barreiras comerciais e da liberalização dos fluxos de investimento.

Entretanto, a partir dos anos 2000, o panorama político-ideológico no continente sofreu importantes transformações. Novos governos, oriundos de partidos progressistas, diminuíram a ênfase nas políticas de liberalização comercial em prol da promoção da intervenção estatal em áreas estratégicas para o desenvolvimento das capacidades econômicas internas, dando ensejo a uma espécie de "neodesenvolvimentismo" (SARAIVA e RUIZ, 2009). Paralelamente a esse processo, a política externa desses países também se transformou:[3] termos como "integração comercial" e "liberalização" passaram a conviver, na agenda dos diplomatas sul-americanos, com expressões como "cooperação sul-sul" e "solidariedade internacional".

O novo Mercosul se propõe, portanto, como um espaço de articulação político-econômica de amplo espectro, com o objetivo de construção de canais de cooperação entre os países sul-americanos. Dessa forma, para se falar de crise no Mercosul, é preciso analisar não apenas o andamento do processo de integração econômica, mas também compreender de que forma a cooperação e a solidariedade operam nos temas referentes à agenda social da organização.

Há indícios de que o Mercosul se constitui como uma importante plataforma para a disseminação de políticas públicas entre os países-membros. Em áreas tão distintas como saúde, educação e agricultura, o Mercosul vem sendo responsável não apenas pela construção de novas políticas de forma transnacional, mas também pela difusão, entre os países do bloco, de experiências bem-sucedidas ou inovadoras em termos de política pública. A própria sociedade civil vem criando espaços de diálogo transnacionais para acompanhar e influenciar o processo de intercâmbio de políticas públicas no interior do bloco, dos quais constituem exemplos organizações como a Coprofam.[4]

Esse trabalho pretende contribuir para o apro-

fundamento da análise acerca dos processos de disseminação de políticas públicas no âmbito do Mercosul. Para tanto, inicialmente faremos um recorrido da literatura existente a respeito da disseminação de políticas públicas no âmbito de blocos de integração regional, buscando estabelecer paralelos com a experiência da União Europeia. Posteriormente, debateremos sobre as peculiaridades desse processo no Mercosul, levando em conta as diferenças conceituais e de implementação existentes entre os dois blocos. Por fim, nos debruçaremos sobre o exemplo concreto da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, buscando extrair lições para futuros estudos sobre disseminação.

DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS

A literatura acerca dos processos de disseminação de políticas públicas é tão vasta e antiga quanto os registros da ocorrência de processos de disseminação em si. A preocupação de estudiosos originários das mais diversas áreas do conhecimento e que se dedicaram ao tema é entender como ideias, inovações e práticas "viajam" de uma localidade ou época para outra.

Os primeiros estudos acerca da difusão de inovações, conduzidos por autores como Jack Walkers e Robert L. Crain, datam da década de 1960 e analisam o fenômeno a partir de uma perspectiva sociológica, vinculando-o ao processo de aceitação de uma ideia ou prática originada em um determinado grupo social por outro.[5] Mais recentemente, Everett Rogers seguiu aprimorando o conceito de difusão, destacando a dimensão comunicativa e de transmissão de informações (FARAH, 2008).

No campo da teoria de Relações Internacionais, vinculado à Ciência Política, uma pujante literatura sobre difusão transnacional de políticas públicas foi desenvolvida por estudiosos do fenômeno da globalização e da interdependência. Esses autores constataram empiricamente o fenômeno conhecido como *convergência,* ou seja, um significativo aumento na similaridade das políticas públicas adotadas pelos países ao longo do tempo (GILARDI, 2010). Tendo identificado esse fenômeno, dedicaram-se à compreensão dos mecanismos que levam à convergência. Assim, a difusão foi entendida como o processo que conduz a um padrão de adoção de políticas semelhantes por cada vez mais países, sendo definida da seguinte forma:

> A difusão internacional de políticas ocorre quando uma decisão de política pública de um governo em um determinado país está sistematicamente condicionada por escolhas de política feitas anteriormente em outro país.[6] (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2006, p. 787).

A principal contribuição desse tipo de abordagem é evidenciar a existência de complexas relações de poder e interdependência entre os atores participantes do processo de disseminação, elemento que frequentemente é negligenciado pela escola de Administração Pública em seus estudos sobre tal fenômeno. A preocupação dos internacionalistas com a convergência será retomada adiante, quando formos tratar de estabelecer comparações entre a disseminação no âmbito do Mercosul e da União Europeia.

Não obstante as expressivas contribuições de outras áreas do saber, foi no campo de estudos de políticas públicas que o estudo da disseminação de políticas públicas adquiriu contornos mais definidos. Richard Rose, um dos mais influentes autores a tratar do tema, utiliza o conceito de '*lesson drawing*' para referir-se ao "método segundo o qual se aprende a partir do passado ou de experiências externas à organização, enfatizando o pa-

pel dos funcionários públicos e do programa enquanto tal no processo de aprendizagem" (ROSE, 1993, p. 6 *apud* EVANS, 2006).

A ênfase do autor na análise nos programas enquanto fonte de "lições" positivas e negativas ("o que não se deve fazer") para o desenho e implementação de novas políticas constitui uma perspectiva original para a análise da disseminação de políticas públicas. Para o autor, a "lição" é produto de uma "conclusão orientada à ação derivada de um programa ou de programas em operação em algum outro lugar, seja outra cidade, estado, país ou do próprio passado da organização." (ROSE, 1991, p. 7). Fica claro, portanto, que a disseminação não ocorre necessariamente entre entes de mesmo nível federativo: municípios frequentemente recorrerão a "lições" tiradas da experiência de outros municípios, no mesmo ou em outro país. Entretanto, estes poderão também se debruçar sobre a experiência de outros governos estaduais ou federais.

Talvez as referências teóricas mais importantes acerca dos processos de disseminação de políticas públicas sejam os artigos escritos por David Marsh e David P. Dolowitz, autores ingleses que desenvolveram o conceito de *policy transfer,* ou 'transferência de políticas públicas'. A importância dessas publicações se deve, provavelmente, ao caráter abrangente do marco conceitual estabelecido por eles, que abarca formas de disseminação voluntárias e coercitivas, a possibilidade de transferência de lições negativas e positivas e a transferência de políticas públicas "completas" ou transferência limitada a instrumentos e programas (RADAELLI, 1997). Dialogando com o trabalho de Rose, Dolowitz e Marsh definem *policy transfer* da seguinte forma:

> Transferência de políticas públicas, emulação e lesson drawing referem-se todos a um processo segundo o qual conhecimento acerca de políticas públicas, arranjos administrativos, instituições, etc., em um tempo ou lugar é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro tempo ou lugar. (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 344).

Um avanço importante, do ponto de vista teórico, é a compreensão de que o *policy transfer* não é um processo do tipo "tudo ou nada" (DOLOWITZ; MARSH, 2000). O conteúdo da transferência varia de caso a caso. Uma política pública pode ser transferida em sua integralidade, ou o polo receptor pode escolher importar ideias vagas acerca de objetivos e metas. Ou ainda combinar instrumentos e programas externos com aqueles já existentes em sua jurisdição. Para ajudar a explicar essa graduação, os autores desenvolveram uma tipologia que classifica a transferência de acordo com o grau em que a integralidade da política original é mantida pelo polo receptor (ver Tabela 1).

O grau de transferência está relacionado com outras variáveis importantes do processo de transferência, como os atores que participam do processo. Dolowitz e Marsh (2000) identificam nove categorias principais de atores que participam do *policy transfer*: políticos eleitos, partidos políticos, burocratas / servidores públicos, grupos de pressão, empreendedores públicos[7] e especialistas, corporações transnacionais, *think tanks*, organizações transnacionais governamentais e não governamentais e consultores. Diferentes atores recorrerão a diferentes graus de *policy transfer*: organizações internacionais de financiamento, como o FMI, são conhecidas por promover transferências do tipo "cópia" ou "emulação", tendo por objetivo a disseminação das chamadas *'best practices'*, conjuntos de instrumentos que são tidos como "a melhor forma" de resolver um determinado problema, mas que frequentemente não produzem os resultados esperados ao serem transplantados para novos contextos (FARAH, 2008). Funcionários públicos, por outro lado, es-

Tabela 1 – **Classificação da transferência de acordo com o grau de fidelidade à política original**

TIPO DE TRANSFERÊNCIA	GRAU DE TRANSFERÊNCIA
CÓPIA	Transferência direta e completa da política pública
EMULAÇÃO	Transferência das ideias por trás de uma política ou programa
COMBINAÇÃO	Mistura de diferentes políticas ou instrumentos de políticas
INSPIRAÇÃO	Políticas de outra jurisdição podem inspirar mudanças na política atual, mas o resultado final guarda poucas semelhanças com a fonte de inspiração.

tão frequentemente imersos no dia-a-dia da política pública, reconhecendo as especificidades do contexto local. Tenderão, portanto, a recorrer a transferências do tipo "combinação" ou "inspiração".

Desde já, é fundamental deixar claro que, do ponto de vista do autor, inexiste uma escala normativa acerca de qual grau de transferência é mais significativo ou relevante enquanto fenômeno a ser estudado. A literatura sobre o *policy transfer* não raro parece atribuir mais valor às transferências de tipo "cópia" e "emulação", o que se deve em parte à concepção de que a melhoria da gestão pública se dará pela adoção indiscriminada de *best practices*, em detrimento da construção de práticas inovadoras oriundas do contexto local. Farah (2008), entre outros autores, se contrapõem a essa concepção. Os autores que se dedicaram à análise da transferência de políticas na União Europeia se mostram especialmente preocupados em valorizar as formas mais "puras" de transferência. Falar-se-á mais adiante sobre algumas hipóteses que se dispõem a explicar esse fenômeno.

À medida que os atores responsáveis pela elaboração de políticas públicas recorrem cada vez mais à experiência de outras unidades administrativas ou sistemas políticos em busca de inspiração e informações para a elaboração de suas políticas, o fenômeno de *policy transfer*, em todas as suas gradações, ganha cada vez mais relevância teórica. Duas são as principais forças que contribuem para a intensificação do ritmo de ocorrência das transferências. Por um lado, o avanço da globalização faz com que a interdependência entre os países se torne mais complexa e com que instituições e corporações transnacionais ganhem mais força, condicionando as agendas de políticas públicas nacionais.[8] Por outro, o avanço nas telecomunicações torna o intercâmbio de ideias e conhecimentos muito mais fácil. (DOLOWITZ; MARSH, 2000)

Este trabalho fará uso do conceito de *policy transfer* para o esforço de compreensão do processo de disseminação de políticas públicas no âmbito do Mercosul. Duas são as razões principais para sua adoção: a primeira é a já mencionada abrangência do conceito, que permite dar conta das mais diversas formas de transferências de políticas públicas que são observadas no interior do bloco. A segunda diz respeito ao fato de que a literatura acerca da disseminação de políticas pú-

blicas na União Europeia, que servirá de inspiração para a análise do Mercosul, faz uso constante do termo. Contribuições de outros autores à tipologia de Dolowitz e Marsh (2000) e suas insuficiências para a explicação do fenômeno em pauta serão apontadas em seus devidos momentos.

POLICY TRANSFER NA UNIÃO EUROPEIA

Diversos autores, a maioria oriundos do Reino Unido, dedicaram-se a analisar o fenômeno da integração europeia à luz do conceito de *policy transfer*. Isso porque o bloco europeu constitui um laboratório fascinante para a análise de processos de transferência, com sua multiplicidade de arranjos institucionais abarcando os mais diversos temas.

Para esse trabalho, cujo objetivo é fornecer elementos iniciais para o estudo do fenômeno da disseminação de políticas no Mercosul, o contato com a literatura europeia tem menos a intenção de estabelecer parâmetros comparativos e mais a de conhecer as preocupações dos autores que tratam do assunto e buscar referências preliminares para o debate, sempre levando em conta as diferenças de caráter histórico, cultural e político entre ambos os blocos. O objetivo é identificar marcos conceituais ou modelos analíticos que possam ser adaptados para a análise do fenômeno *policy transfer* no Mercosul.

Bomberg e Peterson (2000) apontam uma questão de extrema relevância e que pode servir como ponto de partida para o debate: "O *policy transfer* representa uma espécie de *force majeure* (força maior) para a aceleração ou fortalecimento da europeização[9] de uma forma significativamente diferente de outras metodologias de construção de políticas?" (BOMBERG; PETERSON, 2000, p. 2). Em outras palavras: a transferência de políticas públicas está diretamente relacionada com o fortalecimento do processo de integração?

Trata-se de uma pergunta fundamental, especialmente se transplantada ao contexto regional de crise no processo de integração sul-americano, onde poderia ser reformulada da seguinte forma: "A transferência de políticas públicas pode contribuir para o fortalecimento do processo de integração no Mercosul?".

Não é uma pergunta de fácil resposta. Mesmo os europeus, que possuem um maior acúmulo no estudo dessa questão, têm dificuldades para chegar a um consenso. Os trabalhos de Bomberg e Peterson trazem mais perguntas do que respostas, mas também conclusões instigantes e quiçá surpreendentes:

> Comparada a outras organizações internacionais, a UE tem tido como resultado um volume significativo de convergência de políticas. Mas a UE tem produzido muito mais Europeização das políticas nacionais do que políticas comuns. (BOMBERG; PETERSON, 2002, p. 32).

A conclusão dos autores revela que, ao contrário do que se possa imaginar à primeira vista, a UE é muito menos uma plataforma para a construção de políticas supranacionais implementadas à revelia dos estados-membros do que um espaço para a construção coletiva de diretrizes gerais de políticas a serem internalizadas por cada país. Em outras palavras, um dos motivos pelos quais o *policy transfer* vem ganhando espaço no âmbito da UE é justamente o fracasso dos métodos tradicionais de formulação de políticas conjuntas (BOMBERG; PETERSON, 2002).

Esse argumento desmistifica a noção de coesão interna e difusão de valores comunitários que permeia algumas análises sobre a UE, ao mesmo tempo que aponta para o protagonismo dos estados-membros na construção de soluções adaptadas ao contexto nacional. Mesmo em áreas em que a autoridade supranacional é considerada

forte, como no caso da Política Agrícola Comum, há um vasto campo para a acomodação de objetivos e instrumentos nacionais (BOMBERG; PETERSON, 2002).

Caso utilizemos a tipologia de Dolowitz e Marsh (2000), a transferência de políticas definidas no âmbito da UE para os estados-membros é essencialmente do tipo "emulação" ou "combinação". Paralelamente a esse processo de transferência do tipo *top-down*, os países frequentemente trocam informações e experiências, dando ensejo a transferências entre os estados-membros, que aqui chamaremos de "transferência lateral".

Bulmer e Padgett (2004) argumentam que "o potencial para a transferência de políticas na UE é devido a seu caráter de múltiplos níveis e à possibilidade de que a política se mova para cima ou para baixo entre os níveis supranacional, nacional e subnacional" (BULMER e PADGETT, 2004, p. 103). Os autores buscaram relacionar, a partir da premissa institucionalista,[10] as diversas estruturas de governança existentes no interior do bloco com o grau de transferência que ocorrerá com maior frequência. Também isolaram variáveis institucionais que podem influenciar no grau de transferência ocorrido. O resultado do trabalho dos autores pode ser encontrado em forma resumida na Tabela 2:

Tabela 2 – **Modo de governança e resultados em termos de grau de *policy transfer*** (BULMER; PADGETT, 2004, p. 107).[11]

MODO DE GOVERNANÇA		PROVÁVEIS RESULTADOS EM TERMOS DE *POLICY TRANSFER*
HIERARQUIA		Cópia – Emulação – Combinação
NEGOCIAÇÃO	DO TIPO SOLUÇÃO DE PROBLEMAS	Cópia – Emulação – Combinação
	DO TIPO BARGANHA	Combinação – Influência – Abortiva
FACILITAÇÃO		Influência - Abortiva

São identificados três grandes grupos de formas de governança que coexistem no interior da UE: hierarquia, negociação e facilitação (ou unilateralismo facilitado).

A forma hierárquica diz respeito aos campos em que as instituições supranacionais europeias possuem a autoridade formal sobre o tema em pauta, sobrepondo-se às instituições nacionais. Um exemplo de governança hierárquica é o sistema da Corte Europeia de Justiça, cujos julgamentos podem alterar profundamente as políticas domésticas.[12] Sistemas de governança hierárquica no âmbito da UE são caracterizados por um alto grau de institucionalização,[13] dispondo as instituições supranacionais de diversos mecanismos, como o uso de sanções e incentivos, previstos pelos tratados e pela legislação supranacional, ou ainda a imposição de condicionantes para o financiamento de políticas. A transferência, nesse caso, ocorre de cima para baixo, garantida pela

capacidade coercitiva das instituições supranacionais. Graças a essa capacidade, haverá pouco espaço para a "domesticação" da política por parte do Estado receptor. Por esse motivo, esse tipo de governança produzirá transferências de política com alto grau de fidedignidade aos modelos originários, variando, na tipologia elaborada por Dolowitz e Marsh, entre a "cópia" e a "combinação".

A governança pela negociação é aquela em que normas e regras são produzidas de comum acordo entre os estados-membros e adotadas pela UE. Na prática, os países buscarão moldar a política europeia de acordo com seus interesses, sendo que a política "final" terá características herdadas dos países que participaram do processo de negociação. Um exemplo de governança por negociação no âmbito da UE é o desenvolvimento da política ambiental do bloco, no qual Alemanha, Holanda e Dinamarca lideram o processo, disponibilizando seus modelos nacionais para servirem de base para a política ambiental comunitária. Nessa forma de governança, a transferência ocorre de baixo para cima, "assumindo a forma de um *upload* para o nível europeu de modelos ou ideias tomados de um ou mais dos estados-membros" (BULMER; PADGETT, 2004, p. 109).

Com relação ao grau de transferência produzido pela governança pela negociação, este está condicionado pelo tipo de negociação realizada. Negociações do tipo "barganha", em que os atores têm como único objetivo a maximização de seu interesse próprio, marcadas pela competição entre as preferências nacionais e pela resistência a soluções "estrangeiras", frequentemente terminarão em impasse ou em soluções do tipo "mínimo denominador comum", conduzindo a formas mais "fracas" de transferência. Por outro lado, negociações do tipo "solução de problemas", cuja característica mais marcante é a capacidade de moldar as preferências dos estados-membros mediante a possibilidade de ganhos mútuos, tendem a produzir resultados mais abrangentes, levando a graus maiores de transferência.

Por fim, a facilitação, ou unilateralismo facilitado, se refere às áreas em que a autoridade responsável pela construção das políticas é nacional, atuando a UE apenas como facilitadora na interação entre os *policy makers* dos diversos países. Não há a obrigatoriedade de os países adotarem um modelo específico europeu de política, mas a UE pode estabelecer incentivos para a troca de informações entre os países, mediante a promoção de encontros, construção de quadros comparativos de desempenho entre os países, estabelecimento de *benchmarks*, entre outros. A Estratégia Europeia de Emprego constitui um exemplo desse tipo de governança, no qual os países são encorajados a comparar políticas de promoção do emprego e trocar experiências. Outro exemplo é o debate a respeito da unificação das regras de propriedade intelectual.

À governança por facilitação, os autores associam as formas mais fracas de transferência, com uma incidência relativamente alta de transferência abortiva, na qual a política de outro país serve de inspiração para mudanças no curso da política atual, mas logo é deixada de lado como modelo.

Os autores parecem especialmente descrentes do potencial para *policy transfer* da governança por facilitação. Suas pesquisas concluíram que "apenas os setores de política OMC[14] mais institucionalizados, como a Estratégia Europeia de Emprego, mostraram potencial significativo para a difusão de políticas públicas e assimilação cognitiva de novas práticas", (BULMER; PADGETT, 2004, p. 125). Isso ocorre porque as áreas de política pública em que o mecanismo OMC é adotado são justamente aquelas mais sensíveis politicamente e, portanto, mais sujeitas a divergências e ao entrincheiramento de atores domésticos em torno de suas políticas nacionais.

Por outro lado, uma das variáveis institucionais relacionadas pelos autores ao grau dos processos

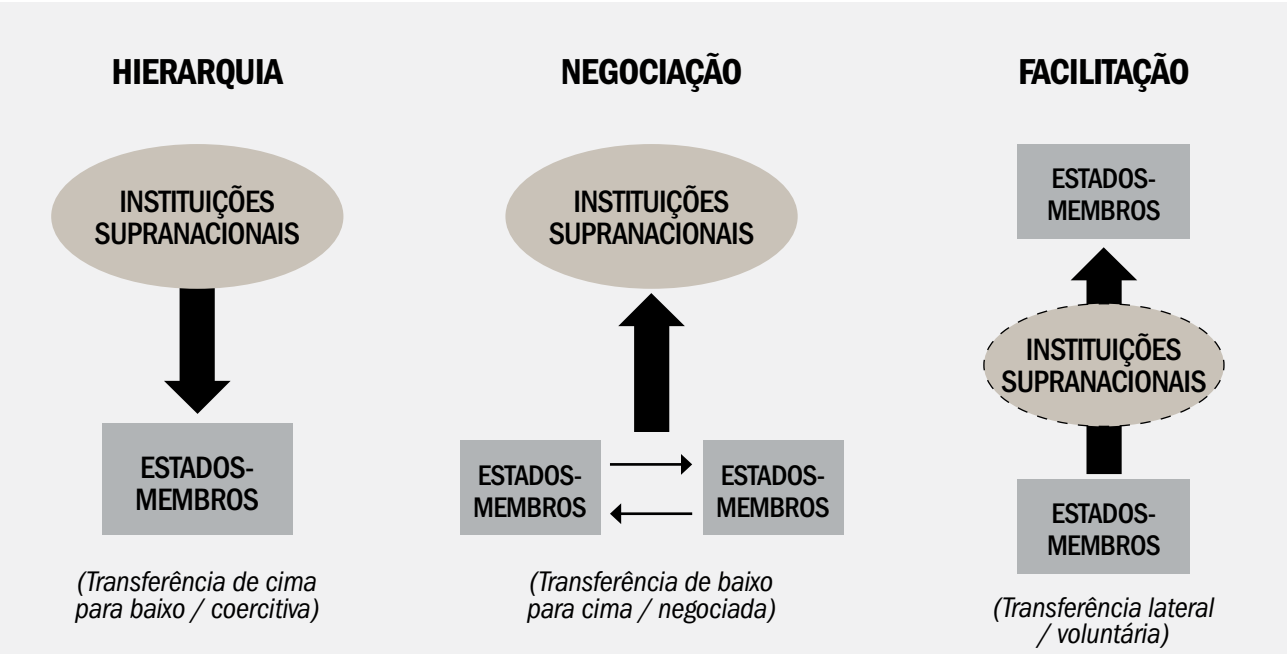
de transferência é a densidade das chamadas *policy networks*, "redes de atores públicos e privados que possuem interesse em um setor específico de políticas públicas e que efetivamente influenciam os resultados da política" (PETERSON, 1996, p. 10 *apud* GEORGE, 1997). Os autores não aprofundam a análise acerca dessas redes, indicando apenas que seu adensamento pode contribuir para o aprofundamento dos processos de transferência. O baixo potencial para transferência observado em formas de governança por facilitação pode ser, dessa forma, contrabalanceado com o fortalecimento das redes de intercâmbio de informações entre os *stakeholders*.

RUMO À CONSTRUÇÃO DE UM MODELO PARA ANÁLISE DO POLICY TRANSFER EM BLOCOS REGIONAIS

Tendo por base o caminho acima percorrido, este trabalho pode avançar para uma proposta um pouco mais ambiciosa: esboçar a construção de um modelo para a análise do processo de transferência no interior de blocos regionais que possa ser aplicado ao Mercosul.

As formas de governança identificadas por Bulmer e Padgett oferecem um excelente ponto de partida para esse esforço, pois permitem indicar arranjos institucionais específicos no interior do bloco e relacioná-los com uma determinada "direção" em que o processo de transferência ocorrerá. O resultado desse cruzamento está ilustrado na Figura 1:

Figura 1 – **Formas de governança e direcionamento do processo de *policy transfer***



Em formas de governança hierárquicas, onde a instância supranacional é o lócus de formulação da política e a esfera que detém os meios necessários para garantir sua execução pelos estados-membros, a transferência se dará de cima para baixo, de forma coercitiva. Quando a governança se dá por negociação, a construção da política pública será produto da acomodação dos interesses dos estados-membros e se dará com base na experiência de um ou mais Estados, sendo então transferida de baixo para cima para a instância supranacional. Por fim, na facilitação, as instituições supranacionais participam como mediadoras do processo de intercâmbio de informações entre os estados membros. A transferência é lateral e se dá entre os estados-membros, de forma voluntária.

Com relação ao grau de transferência ocorrido, vamos retomar por ora as conclusões de Bulmer e Padgett (2004) dispostas na Tabela 2: quanto mais institucionalizada a forma de governança, mais "forte" será o resultado em termos de *policy transfer*. A governança hierárquica produzirá "cópia" ou "emulação"; a governança por negociação produzirá resultados variados, de acordo com os incentivos à cooperação inerentes à modalidade de negociação adotada; e a governança por facilitação geralmente produzirá transferência do tipo "inspiração", com alta incidência de transferências abortivas.

Esse modelo permite um primeiro passo no sentido de compreender a dinâmica dos processos de transferência no interior de uma organização internacional do tipo bloco regional. No entanto, não leva em conta um importante fator: a institucionalização do diálogo entre os países leva à formação de uma *policy network*. Conforme argumentado anteriormente, o adensamento dessas redes pode contribuir para a intensificação do processo de transferência de políticas públicas.

A contribuição das *policy networks* para a disseminação de políticas públicas não ocorre apenas na governança por facilitação. Teoriza-se que a existência de uma rede ativa de *stakeholders* possa contribuir para facilitar processos de negociação e atuar de forma transnacional na construção de políticas, influindo nos processos de transferência nos diversos níveis de governança. Por esse motivo, as *policy networks* constituem-se como um elemento de fundamental importância para a presente análise.

UM BREVE HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

Um ponto importante ao debatermos o processo de transferência de políticas públicas no Mercosul com base no modelo construído até o momento é não incorrer no chamado 'complexo de inferioridade' que muitas vezes assola as análises que têm por ponto de partida o referencial europeu. Isso porque a proposta de construção do Mercosul vem seguindo um caminho distinto daquele desenhado pelos integracionistas europeus.

Enquanto a Europa dedicou-se logo de início à promoção da convergência de políticas públicas e à construção de instituições com autoridade supranacional nas mais diversas áreas, acarretando a cessão de parte da soberania dos Estados-membros, a proposta do Mercosul não passou, inicialmente, por essa mesma construção. A expressão "interpresidencialismo" (CAETANO, 2007), utilizada por analistas do processo de integração no cone-sul, retrata as principais características do modelo de integração adotado: baixo nível de desenvolvimento das instituições supranacionais, predominância de aspectos políticos nas decisões estratégicas, personalização do processo de integração nas figuras presidenciais. Ressalta-se também o caráter estritamente "comercial" do bloco em seu momento inicial.

Foi apenas a partir da segunda metade da década de 1990, com as pressões de centrais sindicais e outros grupos da sociedade civil organizada,

que se originou a proposta de um "Mercosul Social", que trataria de promover a unificação das políticas sociais no interior do bloco. É com o objetivo de atender a essa demanda que surgem os diversos espaços de disseminação de políticas, como as Reuniões Especializadas, Grupos de Trabalho e Fóruns Consultivos, dos quais falaremos mais adiante.

A proposta de unificação de políticas públicas é ambiciosa. Draibe (2007) é clara ao apontar a contradição existente entre uma estratégia política "maximalista" de unificação de políticas públicas e uma estratégia institucional "minimalista" de não fortalecimento da autoridade supranacional das instituições comunitárias.

De fato, cabe aqui um duplo questionamento acerca dos rumos institucionais do Mercosul: será uma boa estratégia a unificação das políticas sociais, reduzindo o estado-membro a um agente implementador de políticas definidas em âmbito supranacional? A própria experiência europeia vem mostrando limites a propostas semelhantes de uniformização indiscriminada de políticas públicas em todas as áreas de intervenção estatal.

Por outro lado, como capacitar as instituições do bloco para que promovam a melhoria das políticas públicas nos países-membros, replicando experiências bem-sucedidas e promovendo a integração de políticas onde esta seja necessária? Como promover o "ajustamento para cima" da qualidade das políticas públicas, proposto por DRAIBE (2007, p. 180)? O conceito de *policy transfer* pode trazer aportes nesse sentido.

MERCOSUL E *POLICY TRANSFER*

Levando em conta os aspectos levantados acima e com base no modelo construído anteriormente, inicialmente buscaremos identificar os sistemas de governança existentes no interior do Mercosul. Para tanto, partiremos da análise dos principais órgãos constituintes do bloco visando a identificar as formas de governança mais institucionalizadas. Conforme disposto no Protocolo de Ouro Preto (1994), que complementa o Tratado de Assunção, estabelecendo as bases institucionais do Mercosul, três são os órgãos com capacidade decisória:

O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercosul, responsável pela condução política do processo de integração e pela tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum. Exerce ainda a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul. É composto pelos ministros das Relações Exteriores e pelos ministros da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados partes.

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercosul. Tem entre suas atribuições tomar as medidas necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum e criar, modificar ou extinguir órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos. É integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos governos, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais.

À Comissão de Comércio do Mercosul compete zelar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países. Será integrada por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado parte e será coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores.

A forma como se organizam as instâncias deci-

sórias do Mercosul permite concluir que seu grau de institucionalização não permite caracterizá-las como formas de governança hierárquica. Não há uma autoridade transnacional que formule e ordene a implementação de políticas, mas sim uma lógica de negociação entre os países envolvidos, condicionada por regras abrangentes estabelecidas nos tratados internacionais que constituem o marco legal do bloco e pela forma de organização institucional adotada pelos membros. As políticas acordadas são produtos da acomodação dos interesses dos estados-membros, sendo transferidas a nível supranacional para posterior internalização pelos mesmos, em um exemplo claro da lógica de governança pela negociação.

Se os mais importantes órgãos do Mercosul exercem governança negociada, podemos concluir pela inexistência de governança hierárquica no interior do bloco. Resta verificar a existência de espaços de governança por facilitação.

Constituem esses espaços os diversos Grupos de Trabalho, Reuniões Especializadas e Reuniões de Altas Autoridades, além de Grupos Ad Hoc e Grupos de Alto Nível que debatem temas relacionados a políticas públicas, como o Grupo de Alto Nível Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego. Existem atualmente em andamento 15 Reuniões Especializadas, 15 Subgrupos de Trabalho e 16 Reuniões de Altas Autoridades que abordam as mais diversas áreas de políticas públicas, como cultura, gênero e prevenção ao uso de drogas. Um breve exame do organograma do Mercosul[15] permitirá ao leitor compreender a riqueza e complexidade desse universo.

Cada uma das instâncias supracitadas deve reportar-se a um órgão decisório. Subgrupos de Trabalho, Reuniões Especializadas e Grupos Ad Hoc respondem ao GMC, enquanto que Reuniões de Altas Autoridades e Grupos de Alto Nível relacionam-se diretamente ao CMC. É papel desses grupos apresentar propostas de resoluções para diretrizes comuns de política, que serão então debatidas e deliberados pelo GMC e CMC. É importante ressaltar que essas resoluções não possuem força impositiva imediata, devendo ser aprovadas pelas instâncias superiores do bloco.

No entanto, a importância dessas Reuniões e Grupos de Trabalho é maior do que aparenta, dado que não se tratam de simples instâncias de elaboração de propostas. É nesses espaços que podemos observar a governança por facilitação em ação: aqui vemos as instâncias supranacionais atuando como mediadoras na participação dos estados-membros no processo de transferência lateral de políticas públicas. Informações são trocadas, comparações são estabelecidas e ideias viajam de um país para outro, dando ensejo ao estabelecimento e aprofundamento de *policy network*.

Nesse contexto, a discussão acerca do potencial de transferência de políticas em sistemas de governança por facilitação torna-se vital para o entendimento da relevância do processo de *policy transfer* no âmbito do Mercosul. Se por um lado BULMER e PADGETT (2004) parecem intuir que esse tipo de governança não é favorável à transferência de políticas, por outro se pode argumentar que esses autores dão uma importância excessiva aos graus de coesão nos processos de transferência, uma vez que a preocupação com a promoção da convergência se coloca de forma mais acentuada no contexto europeu, tendo em vista os valores que nortearam, historicamente, a formação da UE.

EXPERIÊNCIAS CONCRETAS: A REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR

A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) foi criada pela Resolução 11/2004 do GMC, a partir de uma proposta do governo brasileiro criada no ensejo dos resultados satisfatórios

obtidos com políticas como o Programa Nacional de Agricultura Familiar e a criação de assentamentos da reforma agrária.[16] Os objetivos fundamentais da REAF são: "Fortalecer as políticas públicas para a agricultura familiar no Mercosul e promover e facilitar o comércio da produção de base familiar, a partir dos princípios da solidariedade e da complementaridade, visando à redução das assimetrias e o desenvolvimento da região." (REAF, 2011).

A REAF está subdivida em cinco Grupos de Trabalho temáticos, quais sejam: Acesso à Terra e Reforma Agrária, Facilitação de Comércio, Gênero, Seguro Agrícola e Gestão de Risco e Juventude Rural. Os Grupos de Trabalho se reúnem a cada seis meses e encaminham propostas de resolução que, se aprovadas pela Sessão Plenária da REAF, são encaminhadas ao GMC para se transformarem em resoluções. Um aspecto bastante inovador da REAF é a participação de representantes da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo. Essa participação é garantida por recursos oriundos de um fundo especialmente constituído para esse fim e administrado pela Secretaria Técnica do Mercosul.

Participam das reuniões dos Grupos de Trabalho: técnicos dos institutos nacionais e subnacionais responsáveis pela implementação de políticas públicas voltadas para a Agricultura Familiar nos diversos países, representantes dos Ministérios de Relações Exteriores e membros da sociedade civil organizada. Nessas reuniões, há intercâmbios intensos de conhecimentos entre os atores envolvidos, resultando inclusive em agendas de encontros e visitas internacionais "paralelas" ao trabalho desenvolvido nos Grupos de Trabalho.

Os resultados da REAF, após cerca de seis anos de funcionamento, ilustram a riqueza e o potencial de transferência de políticas públicas de espaços como este. A própria incorporação da temática da "agricultura familiar" por países como Argentina e Uruguai pode ser compreendida como um processo de transferência. O conceito de uma política pública voltada para a "agricultura familiar" é produto de um acúmulo de experiências e de uma construção histórica marcadamente brasileira. A Argentina e Uruguai, embora possuíssem iniciativas de apoio a pequenos proprietários, não faziam o mesmo recorte: no início da REAF, "agricultura familiar" não era um conceito que orientava a formulação de políticas públicas nesses países.

Alguns resultados da REAF que apresentam fortes indícios de "transferência":

• A criação de critérios regionais para a definição de Agricultura Familiar no âmbito do Mercosul, que deu origem à criação, em 2007, da Subsecretaria de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar na Argentina, e da Direção Geral de Desenvolvimento Rural, no Uruguai. Cabe ressaltar a importância da referência brasileira no campo das políticas públicas voltadas à promoção da agricultura familiar, que serviu de inspiração direta para essas iniciativas nos países vizinhos. Na tipologia estabelecida, essa experiência possui os contornos de um caso de Emulação.

• A implementação, a partir de 2006, de um projeto piloto de Seguro de Cobertura de Risco Climático para a Agricultura Familiar do Paraguai, com base nas experiências dos países-membros com programas de seguro agrícola para pequenos produtores.

• A realização de estudos, por parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil, sobre o tema "estrangeirização da propriedade da terra", ou seja, a concentração de cada vez mais propriedades rurais em mãos estrangeiras. Trata-se de um tema de grande relevância na agenda argentina e paraguaia, e que foi incorporada e desenvolvida pelos técnicos bra-

sileiros participantes da REAF, inspirados pela experiência dos outros países-membros.

• Criação, em 2010, de um Programa Regional de Fortalecimento de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do Mercosul, produto de uma combinação de experiências dos vários países participantes com o tema.

Com base apenas nos exemplos apresentados, é possível identificar diversos mecanismos de transferência operando simultaneamente. As transferências se dão de forma vertical, com a constituição de diretrizes regionais inspiradas nas distintas políticas nacionais; e horizontal, com a troca de experiências entre os países-membros. Emulação e Inspiração parecem ser as modalidades de transferência mais frequentemente observadas. Conforme já argumentado, formas de transferências mais "fracas" não são necessariamente piores que formas mais fortes; há, outrossim, uma possível vantagem na adoção dessa forma de transferência, pois frequentemente ela resulta em políticas públicas em maior sintonia com o contexto local. Possibilitam também a superação de eventuais gargalos políticos e resistências internas à imposição de determinados modelos de política.

Além disso, é crucial o papel das *policy networks* para o aumento do potencial de transferência nesses espaços, noção essa que foi pouco explorada pelos autores em sua análise. No caso da REAF, foram instituídas redes de troca de informações entre as diferentes organizações da sociedade civil participantes. Os governos, por sua vez, criaram a Rede de Institutos de Políticas Fundiárias, Reforma Agrária e Acesso à Terra (REAF, 2011). As *policy networks* contribuem para o nivelamento de informações entre os participantes e para que as redes de intercâmbio permaneçam vivas nos intervalos entre as reuniões dos Grupos de Trabalho.

Talvez a mais significativa medida para garantir o fortalecimento dessas redes seja criar mecanismos para viabilizar a participação de representantes da sociedade civil (organizações não governamentais, acadêmicos, especialistas) nas discussões e aumentar a transparência dessas instâncias. O fundo que permite a participação da sociedade civil nos debates desde a criação da REAF, em 2004, vem contribuindo de forma expressiva para a qualidade das discussões.

Outras formas de fortalecimento dessas instâncias podem incluir a adoção de mecanismos de incentivo à inovação, como o estabelecimento de quadros comparativos entre os países ou premiações inspiradas em experiências como o Prêmio Gestão Pública e Cidadania,[17] promovido pela Fundação Getulio Vargas.

Conclui-se pela necessidade de novos estudos acerca do potencial de transferência nas instâncias de governança do tipo facilitada e de formas de fortalecimento desse potencial. Um caminho para esse tipo de estudo seria o levantamento de dados junto às Reuniões e Grupos de Trabalho visando a identificar iniciativas de transferência já ocorridas e analisá-las a partir do marco conceitual do *policy transfer*. Espera-se que esse trabalho incentive pesquisas desse tipo.

CONCLUSÕES

Para concluir, voltemos agora à reflexão proposta por Bomberg e Peterson e adaptada ao nosso contexto: "A transferência de políticas públicas pode contribuir para o fortalecimento do processo de integração no Mercosul?".

À estagnação do processo de integração comercial sucedeu a incorporação de um discurso que coloca a cooperação e solidariedade internacional como as forças motrizes do processo de integração. Esses temas se materializaram na institucio-

nalidade do bloco mediante a criação de diversas instâncias de debate em torno de temas da chamada "agenda social".

No entanto, o baixo grau de autoridade conferido às instituições supranacionais do bloco limita a possibilidade de implementação efetiva de propostas de políticas públicas criadas no âmbito dessas instâncias de debate. A classe política responsável pela condução dos assuntos do bloco conhece essas limitações, mas reconhece o valor do intercâmbio de ideias para a construção de uma identidade regional. Há, portanto, uma espécie de "aposta inconsciente" na disseminação de políticas públicas enquanto instrumento de fortalecimento do bloco.

Diz-se "aposta inconsciente" porque toda a discussão acerca de cooperação internacional no interior do bloco margeia o tema da transferência de políticas públicas, mas não trata dele diretamente. Para que essa aposta possa render frutos, é preciso reconhecer o papel das instâncias do Mercosul enquanto espaços de promoção da disseminação de políticas públicas e dotá-las de instrumentos que possam fortalecer esses processos, como o estabelecimento de estímulos à inovação e ao adensamento das *policy networks* envolvidas.

NOTAS

[1] Para uma discussão mais aprofundada acerca da crise do Mercosul e suas razões, ver CAMARGO (2006).

[2] Ver: VALOR. 'Serra vê Mercosul como barreira'. Acesso em: 20/04/2010.

[3] SARAIVA e RUIZ (2009) discutem a evolução da percepção dos atores políticos internos a respeito do Mercosul no Brasil, na Argentina e na Venezuela.

[4] Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado. Website: HTTP://www.coprofam.org.

[5] Para uma discussão mais aprofundada acerca da evolução da literatura sobre difusão ver FARAH (2008).

[6] Tradução livre do autor deste e dos demais trechos de textos originais em inglês citados.

[7] Do inglês, "*policy entrepreneurs*".

[8] Aqui, o processo, descrito por Dolowitz e Marsh (2000), autores pertencentes à escola de estudos sobre políticas públicas, dialoga com a teoria da interdependência das relações internacionais e sua abordagem do processo de difusão de políticas descrita anteriormente.

[9] VINK (2003) define Europeização de forma breve e sucinta: "Europeização pode ser entendida como as mudanças domésticas causadas pelo processo de integração europeu".

[10] A premissa institucionalista é que "as instituições importam, moldando as preferências dos atores e estruturando tanto o processo de construção da política quanto seu conteúdo." (BULMER; PADGETT, 2004, p. 105)

[11] Para descrever os diversos graus de transferência, Bulmer e Padgett (2004) adaptaram a tipologia desenvolvida por Dolowitz e Marsh (2000), utilizando termos distintos, mas que descrevem os mesmos fenômenos. Para facilitar o entendimento, utilizarei aqui a mesma tipologia descrita pelos últimos.

[12] Talvez o maior exemplo de política definida de forma hierárquica é a política monetária, estabelecida pelo Banco Central Europeu, que controla a taxa básica de juros na zona do Euro.

[13] O grau de institucionalização, nesse caso, é compreendido em termos de três dimensões inter-relacionadas: as regras (formais e informais) que impõem limites às ações dos atores; as instituições transnacionais que produzem, executam e interpretam as regras da UE; e a chamada sociedade transnacional, que mede o grau em que os atores não governamentais são atraídos a focarem sua atuação no nível transnacional (SWEET; SANDHOLTZ 1998, p. 9 *apud* BULMER; PADGETT, 2004).

[14] Open Method of Coordination, ou Método Aberto de Coordenação. Refere-se a um método adotado em algumas instâncias da União Europeia para a promoção da convergência de políticas em áreas de política pública cuja autoridade reside nas instâncias nacionais, e não na UE. Baseia-se, essencialmente, na identificação e definição comum de objetivos, definição de instrumentos de aferição comuns (estatísticas, indicadores, linhas diretrizes) e no 'benchmarking', ou seja, na comparação dos desempenhos dos estados-membros para a troca de boas práticas.

[15] Disponível na Página Brasileira do Mercosul: http://www.mercosul.gov.br/organograma. Acesso em: 01/04/2011.

[16] Para um breve histórico das atividades da REAF, ver: http://www.reafmercosul.org/reaf/sobre/historico.

[17] Programa criado pela Fundação Getulio Vargas em 1995 com o objetivo de identificar, analisar, premiar e disseminar experiências inovadoras dos níveis subnacionais de governo no Brasil. Para mais informações, ver: http://www.fgv.br/inovando/.

REFERÊNCIAS

BULMER, Simon; PADGETT, Stephen. Policy transfer in the European Union: an institutionalism perspective. *British Journal of Political Science*, v. 35, p. 103-126, 2004.

CAETANO, Gerardo. Mercosul: quo vadis? *Revista Diplomacia, Estratégia e Política*. Projeto Raúl Prebisch, v. 5, 2007.

CAMARGO, Sonia de. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal? Lua Nova, São Paulo, n. 68, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102644520060003000003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01/04/2011.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies* v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 1, January, p. 5-24, 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *Cadernos de Saúde Pública*, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, v. 23, Sup. 2, 2007

EVANS, Mark. At the interface between theory and practice – Policy transfer and lesson drawing. Review of "Learning from comparative Public Policy: a practical guide", by Richard Rose. *Public Administration*, v. 84, n. 2, p. 479-515, 2006. Disponível em: http://www3.interscience.wiley.com/journal/118609446/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0. Acesso em: 31/03/2011.

FARAH, Marta F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Revista Organizações e Sociedade*, v. 15, n. 45. abr./jun., 2008.

GEORGE, Stephen. Policy networks and the European Union. European Union Studies Association (EUSA). 5th Biennial Conference. 1997.

GILARDI, Fabrizio. Transnational diffusion: norms, ideas, and policies. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (Eds.). *Handbook of International Relations*, SAGE Publications. March, 2010. Disponível em: http://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi_handbook_IR_v2.pdf. Acesso em: 13/06/2011.

MÉTODO aberto de negociação. EUROPA-Glossário. Disponível em: http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_pt.htm. Acesso em: 29/06/2010.

PÁGINA brasileira do Mercosul. Organograma. Disponível em: http://www.mercosul.gov.br/organograma. Acesso em: 01/04/2011.

PROTOCOLO adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul – Protocolo de Ouro Preto, 16 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/. Acesso em: 01/04/2011

RADAELLI. Claudio M. Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance*, v. 13, Issue 1, p. 25-43, 2000.

REAF. Consolidação da REAF. Disponível em: http://www.reafmercosul.org/reaf/sobre/consolidacaoreaf. Acesso em: 10/06/2011.

REAF. Histórico da REAF. Disponível em: http://www.reafmercosul.org/reaf/sobre/historico. Acesso em: 10/06/2011.

ROSE, Richard. What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, Lesson-drawing across nations (Jan.-Mar., 1991), p. 3-30. Cambridge University Press. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/4007336. Acesso em: 31/03/2011.

SARAIVA, Miriam Gomes; BRICENO RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 1, jun. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 31/03/2011.

SIMMONS, Beth; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey. Introduction: The international diffusion of liberalism. *International Organization*, v. 60, n. 4, Cambridge University Press, 2006.

VALOR Econômico Online. Serra vê Mercosul como barreira. Disponível em: http://www.valoronline.com.br/?impresso/politica/99/6221167/serra-ve-mercosul-como---barreira-&scrollX=0&scrollY=0&tamFonte=. Acesso em: 20/04/2010.

VINK, Maarten. What is europeization and other questions on a new research agenda. *European Political Science*, v. 3, n. 1 (Autumn 2003), p. 63-74, 2003.

CONSUMO RESPONSÁVEL DE MADEIRA AMAZÔNICA: A ADOÇÃO DO INSTRUMENTO DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL POR GOVERNOS SUBNACIONAIS MEMBROS DA REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA

RESPONSIBLE CONSUMPTION OF AMAZON TIMBER: THE ADOPTION OF THE SUSTAINABLE PROCUREMENT INSTRUMENT BY BRAZILIAN SUBNATIONAL GOVERNMENTS MEMBERS OF THE FRIENDS OF AMAZON NETWORK

RESUMO

O presente artigo aborda o tema licitação sustentável enquanto instrumento econômico para os processos de compras e contratações da administração pública. A análise do tema se dá por meio de sua abordagem no projeto Rede Amigos da Amazônia (RAA) e tem como recorte de estudo os produtos e subprodutos de madeira nativa amazônica. A análise de como o tema da compra responsável de madeira nativa amazônica ingressa no âmbito da gestão pública subnacional é realizada a partir das experiências dos governos dos municípios de Sorocaba, Porto Alegre, São Paulo e do estado de São Paulo. Ao estudar os diferentes motivos pelos quais esses governos aderiram aos programas Cidades e Estados Amigos da Amazônia – antes desenvolvidos pelo Greenpeace Brasil e desde 2008 integrados em uma rede articulada pela Fundação Getulio Vargas – foi possível identificar os principais fatores que influenciaram o desenvolvimento das práticas de compras públicas responsáveis da madeira.

PALAVRAS-CHAVE Licitação sustentável; compras públicas; madeira; Amazônia; gestão pública

Malu Vilella malu.villela@fgv.br
Coordenadora da Rede de Amigos da Amazônia, um programa de iniciativa conjunta dos centros de estudos em Administração Pública e Governo (GVceapg) e em Sustentabilidade (GVces) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP)
Afiliação institucional: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP) – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) e Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces)

Luciana Stocco Betiol luciana.betiol@fgv.br
Coordenadora do programa de consumo sustentável do Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP) e doutoranda em direitos difusos e coletivos na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
Afiliação institucional: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP) – Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces)

Marco Antonio Carvalho Teixeira marco.teixeira@fgv.br
Professor do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP), onde também é vice-coordenador do curso de graduação em Administração Pública e pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (GVceapg).
Afiliação institucional: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP)

Marcus Vinícius Peinado Gomes marcus.gomes@fgv.br
Doutorando do curso de Pós-graduação em administração pública e governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP), e pesquisador do centro de estudos em Administração Pública e Governo (GVceapg) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas e Professor do Centro Universitário da FEI
Afiliação institucional: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP) e Centro Universitário da FEI

Thiago Hector Kanashiro Uehara thiago.uehara@fgv.br
Pesquisador da Rede de Amigos da Amazônia, um programa de iniciativa conjunta dos centros de estudos em Administração Pública e Governo (GVceapg) e em Sustentabilidade (GVces) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP)
Afiliação institucional: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP) – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) e Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces)

Mario Prestes Monzoni Neto Mario.Monzoni@fgv.br
Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP) e coordenador do Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
Afiliação institucional: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP)

Artigo submetido no dia 13.04.2011 e aprovado em 02.06.2011.

ABSTRACT *This paper discusses sustainable procurement as an economic tool for purchasing and contracts processes of the public administration. To undertake this task, the article analyses native timber products and byproducts from the Amazon within the approach of the Friends of Amazon Network (FAN). It analyzes how the purchasing of native timber joins the subnational public administration of the cities of Sorocaba, São Paulo, Porto Alegre and the state of São Paulo. The article identifies the main factors that influence the development of responsible public procurement practices through the analysis of the reasons that led governments to join the programs Cities and States Friends of the Amazon, developed by Greenpeace Brazil till 2008 and integrated in a network coordinated by Fundação Getulio Vargas ever since.*

KEYWORDS *Sustainable procurement, public purchases, timber, Amazon, public management.*

INTRODUÇÃO

O crescimento da problemática ambiental é diuturnamente percebido, manifestação da degradação ecológica e de seus efeitos locais, regionais e globais. O Brasil se destaca na exploração irresponsável de seus recursos naturais, dentre eles a madeira de origem amazônica (FAO, 2010).

A constatação dos graves danos causados às florestas por atividades predatórias e o reconhecimento de que os governos têm um papel de destaque nesse cenário – seja diante de sua competência para autorizar e controlar a exploração madeireira seja como grande consumidor de madeira que é – fomentaram a idealização de movimentos pela gestão pública responsável da cadeia produtiva da madeira.

Um desses movimentos é a Rede Amigos da Amazônia (RAA), que almejava estabelecer, com o apoio de parceiros locais, um ambiente de cooperação visando fomentar a elaboração de políticas públicas voltadas para a compra responsável de madeira e o monitoramento e controle do setor madeireiro, ambas as atividades que devem ser realizadas concomitantemente, a fim de induzir a regulação da cadeia produtiva.

Este artigo mostra como o tema da compra responsável de madeira nativa amazônica ingressa na gestão pública subnacional de quatro governos membro da RAA. Nesse sentido, visa-se dar luz aos sucessos, desafios e aos problemas enfrentados pelos governos em questão, no tocante à compra responsável de madeira, apontando para a necessidade de idealização de uma iniciativa da sociedade civil para fomentar e monitorar a aplicação das políticas e atividades que estimulem uma exploração responsável da madeira. Objetiva-se, em última instância, dar destaque a um importante instrumento de proteção ao meio ambiente, baseado no consumo governamental: a licitação sustentável.

Foram desenvolvidos quatro estudos de caso envolvendo as prefeituras municipais de Sorocaba (SP), Porto Alegre (RS) e São Paulo (SP), e o governo do estado de São Paulo, todos eles membros da RAA. O objetivo, ao trazer esses estudos de caso para o debate, é buscar, inicialmente, descrever como o processo de compra responsável de madeira nativa amazônica passa a ser alvo de políticas públicas, e apontar para a necessidade de uma maior compreensão dos processos inter e intragovernamentais que consubstanciam essas políticas.

O artigo parte da discussão sobre licitação sustentável e sobre a compra responsável da madeira. Em seguida, apresentam-se o contexto histórico da RAA e os quatro casos estudados. Com base neles, as considerações finais apresentam sugestões quanto às potencialidades e desafios para o aprimoramento da articulação da RAA.

CONSUMO RESPONSÁVEL DE MADEIRA: O PODER DE COMPRA DO PODER PÚBLICO

Verificam-se, nos últimos séculos, inúmeras conquistas em diversos campos do conhecimento decorrentes de invenções científicas e de progressos tecnológicos, entre outros, que geraram algum bem-estar social (MAZEAUD *et al*, 2006). Em contrapartida, visando a obtenção desse progresso, muitas externalidades negativas foram geradas pelo consumo de recursos naturais e ambientais (ANDRADE, 2005). Mantido esse modelo de progresso, o prognóstico é a redução do potencial de uso futuro (ou mesmo exaustão) de recursos naturais e consequentes prejuízos às formas de bem-estar social.

A busca por um desenvolvimento que possa ser sustentável surge como resposta a esse modelo convencional. Nesse sentido, Veiga (2010,

p. 39) enfatiza "a necessidade de compatibilizar as principais aspirações da espécie humana com a necessidade de conservar os ecossistemas que viabilizam sua própria existência enquanto espécie".

A partir da década de 1970, a discussão sobre os impactos do desenvolvimento no meio ambiente começa a tomar corpo, especialmente com o lançamento do relatório *Limites do crescimento* (MEADOWS *et al.*, 1972), elaborado por uma equipe do Instituto de Tecnologia de Massachussets, denominado Clube de Roma. Esse relatório apresenta uma análise das consequências decorrentes do rápido crescimento da população mundial sobre os recursos naturais em relação à produção de alimentos. O argumento da publicação é que a população mundial, a industrialização, a poluição e o esgotamento dos recursos naturais aumentam exponencialmente, enquanto a disponibilidade dos recursos aumentaria linearmente. Em vista disso, somente mudanças drásticas no estilo de vida da população mundial permitiriam evitar um colapso da civilização (MUELLER, 2007).

Em resposta ao relatório, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou em 1983 uma comissão, presidida pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland, para analisar o problema, dando-se início ao que Portilho (2005) denominou década do ambientalismo público.

A conclusão dessa comissão veio por meio de um documento denominado *Our Common Future* (WCED, 1987), recomendando um padrão de uso de recursos naturais que atendesse às necessidades da humanidade presente, preservando o ambiente de modo que futuras gerações também pudessem atender às suas necessidades, cunhando, assim, o conceito de desenvolvimento sustentável.

Esses ideais firmaram-se na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 – conhecida por Eco 92 ou Rio 92.

A redução considerável ou a eliminação de padrões insustentáveis de produção e consumo mundiais foi uma das mais importantes mensagens da Rio 92. Para isso, sugeriu-se a adoção de instrumentos econômicos inovadores, baseados em incentivos e na interiorização dos custos ambientais, dos quais a licitação sustentável é uma dessas ferramentas (BIDERMAN *et al.*, 2008).

Além disso, estimulou-se a adoção de um plano de ação para o desenvolvimento sustentável por meio da Agenda 21[1] com o intuito de promover ações efetivas. As recomendações da Agenda 21 para a implantação de um modelo de consumo sustentável constam de três de seus 40 capítulos: mudança dos padrões de consumo (cap. 4); manejo ambientalmente saudável de resíduos sólidos e questões relacionadas com esgotos (cap. 21); fortalecimento do papel do comércio e da indústria (cap. 30) (UNITED NATIONS, 1992).

O quarto capítulo – de maior interesse para este estudo – propõe programas voltados ao exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo e o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças desses padrões. Em seu parágrafo 4.23, prevê-se que o poder público lidere iniciativas para a promoção do consumo sustentável por meio das compras públicas (UNITED NATIONS, 1992).

A introdução do tema das compras públicas sustentáveis na agenda política mundial ganhou força após a discussão sobre a responsabilidade dos governos pelos impactos advindos de suas compras, realizada na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002, em Johannesburg, na África do Sul. Acordou-se, então, um esforço para a promoção de políticas públicas de compras para incentivar o desenvolvimento de bens e serviços ambientalmente adequados (BRAMMER; WALKER, 2007).

A busca de um desenvolvimento sustentável vem ganhando atenção do poder público nacio-

nal, que está percebendo a dependência existente entre o desenvolvimento de uma sociedade e a maneira pela qual ela aproveita os benefícios decorrentes de seu desempenho econômico (BARADEL, 2009).

Para controlar os impactos socioambientais, o poder público tem à sua disposição um conjunto de ferramentas de proteção ao ambiente e à sociedade, cunhadas de instrumentos de comando e controle (ou de regulamentação) e de instrumentos econômicos. Segundo Sterling (2002), esses instrumentos devem ser aplicados conjuntamente, possibilitando a intervenção do governo para a regulação do mercado por meio de incentivos econômicos, tornando os mecanismos de controle ambiental uma estratégia de vantagem competitiva (STERLING, 2002). Além de utilizar instrumentos econômicos e de regulamentação, é ainda recomendável agregar instrumentos educativos e de informação (*suasive instruments*) às políticas públicas.

Um instrumento econômico útil à administração pública é a licitação. Critérios ambientais e sociais de sustentabilidade podem ser incluídos em seus procedimentos, como nos editais de compras e contratações. Assim, a administração pública – grande consumidora de produtos e serviços – pode fazer diferença e dar exemplo de responsabilidade enquanto compradora.

As organizações governamentais gastam, em todo o mundo, de 8% a 25% de seu produto interno bruto (PIB) em bens e serviços (OECD, 2006). No Reino Unido esses gastos somaram, em 2007, 18% do PIB, e nos Estados Unidos consumiram 14% de seu PIB (PREUSS, 2009). Em países em desenvolvimento, esse percentual varia de 9% a 13 % do PIB (CHOI, 1999 *apud* IPEA, 2010). No Brasil, as compras do setor público respondem, aproximadamente, por 10% do PIB nacional (BIDERMAN *et al.,* 2008).

Em decorrência desse olhar sobre o impacto das compras governamentais, parte da administração pública passou a agregar critérios de sustentabilidade em suas contrações – entendido o conceito de contratação sustentável como aquele que promove o consumo com o menor impacto negativo ao ambiente, socialmente benéfico e economicamente viável. Percebe-se, então, um alinhamento desse tipo de contratação com os princípios do desenvolvimento sustentável (UNOPS, 2009), podendo ser esta entendida, ainda, como um instrumento para a sua realização.

Embora existam algumas iniciativas exemplares no Brasil, a maior parte dos governos subnacionais desconhece o potencial da licitação enquanto instrumento para a promoção do desenvolvimento sustentável, apesar da existência desde 1999, em âmbito federal, da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), programa liderado pelo Ministério do Meio Ambiente, que tem por objetivo responder ao papel que o governo federal possui de transformação do atual modelo de produção e consumo, e na adoção de novos referenciais em busca da sustentabilidade socioambiental. Dentre os eixos temáticos abordados está a licitação sustentável (MMA, 2009).

Dentre os governos subnacionais que estão na vanguarda no tema da licitação sustentável, trabalhando-a como política pública, é possível mencionar o estado de São Paulo, com o seu programa de contratações públicas sustentáveis (Decreto Estadual nº 53.336, de 2008), o governo de Minas Gerais, com a sua cartilha de compras sustentáveis, e a prefeitura de São Paulo, ao ter aderido, em 2005, ao programa da A3P e trabalhado o tema como compras ecoeficientes, por meio do Decreto nº 45.959, de 2005. Em outras localidades, nas compras públicas com critérios de sustentabilidade, ora o critério é setorial, ao envolver materiais e processos do setor da construção civil, ora é de fundo eminentemente econômico, tendo como objetivo principal a eficiência energética ou economia de água, ora é temático ao mirar especificamente um produto. Ainda que parciais, es-

sas iniciativas devem ser estudadas e fomentadas, com vistas ao seu aperfeiçoamento e à replicação das boas práticas.

Também há diferenças entre os instrumentos de regulamentação utilizados pelos governos para incluir o consumo responsável na agenda política. Por exemplo, existem capítulos específicos de licitação sustentável dentro de políticas municipais e estaduais de mudanças climáticas – como ocorre com o município de São Paulo (Lei nº 14.933, de 2009) e estado do Amazonas (Lei nº 3.135, de 2007) –, mas também decretos, instruções normativas e portarias que atingem somente a administração pública direta vinculada ao órgão expedidor, com abrangência reduzida.

Dentre os produtos adquiridos pelos governos está a madeira de origem amazônica. Considerando que o índice de ilegalidade do setor madeireiro brasileiro oscile entre 40% e 80% da produção total (ADEODATO *et al.*, 2011) e que o poder público é responsável tanto pela gestão dessa exploração quanto por parte significativa do consumo (direto ou indireto) de madeira de origem amazônica, é provável que aqueles que têm responsabilidade constitucional de proteger o meio ambiente estejam participando de sua destruição (SANTANA; SANTOS; OLIVEIRA, 2010).

Diante desse cenário, existem movimentos em prol de compras e de contratações públicas responsáveis envolvendo a madeira de origem nativa amazônica. A RAA é um desses movimentos, tendo em vista os impactos gerados pela compra irresponsável (ou consumo ilegal ou predatório) de madeira, como mudanças climáticas, redução da biodiversidade, estímulo à utilização de mão de obra infantil e análoga à escrava, e a evasão fiscal que gera impacto negativo aos cofres públicos.

AS ORIGENS E A FORMAÇÃO DA REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA

A década de 1990 foi marcada por fortes campanhas de organizações não governamentais (ONGs) cobrando ações de governos e do setor privado quanto às questões ambientais. Dentre as ONGs que lideraram campanhas com esses temas estava o Greenpeace, que, ao chegar ao Brasil em 1992, iniciou suas atividades no tema de florestas.

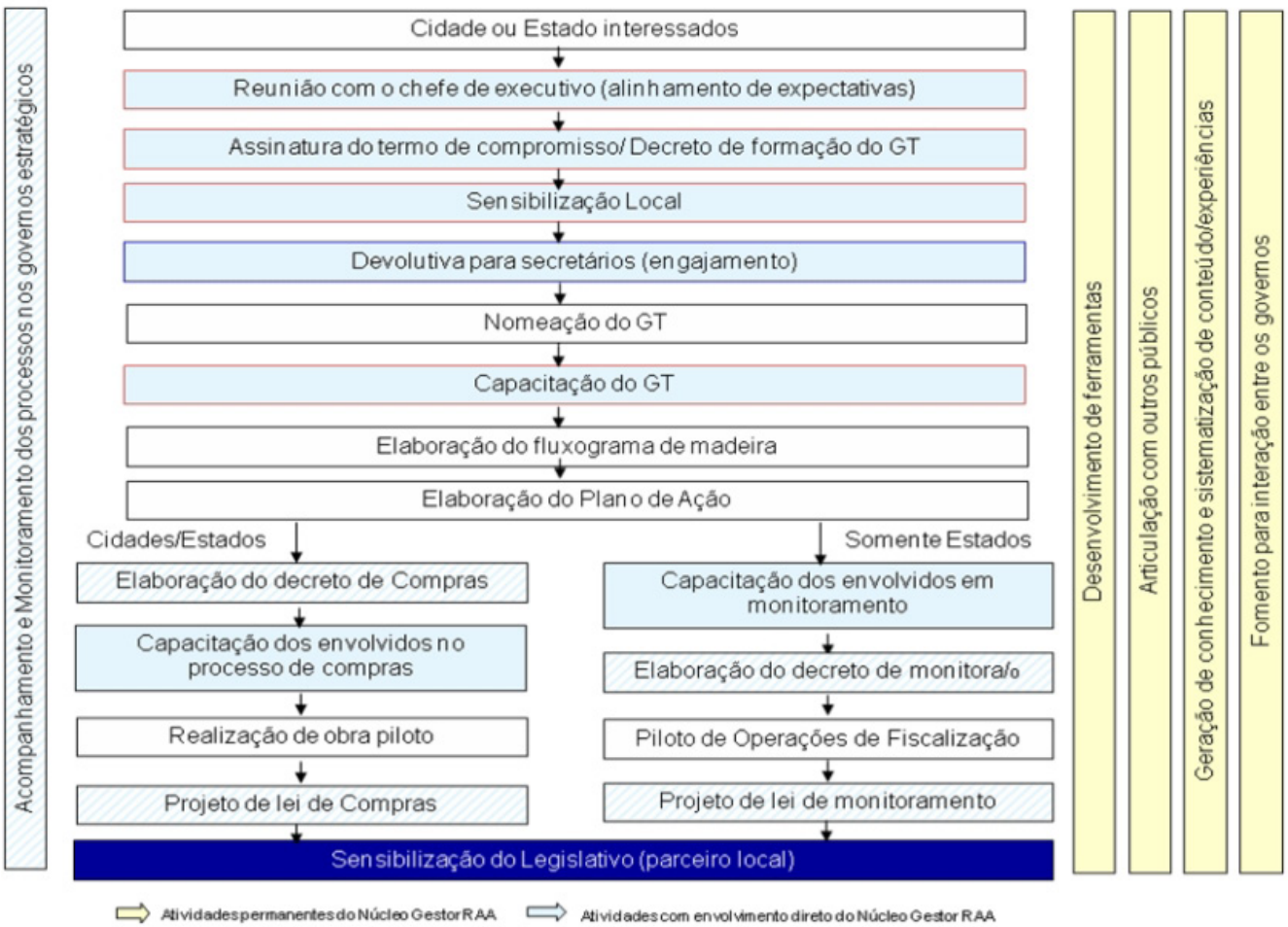
Em 2003, o Greenpeace liderou uma campanha internacional com foco no tema da madeira e identificou que o mercado externo consumidor de madeira não era o grande vilão na degradação da floresta Amazônica, como se imaginava, e sim o próprio mercado interno. Aproximadamente dois terços da madeira amazônica produzida ficavam no Brasil (SMERALDI; VERÍSSIMO, 1999; PEREIRA *et al.*, 2010) e, segundo o Greenpeace, boa parte desse volume era consumido pelo poder público. Diante desse cenário, entendeu-se necessário criar um programa que disseminasse os princípios do consumo responsável da madeira dentro das instâncias de governo, desenvolvendo massa crítica localmente e aproximando a preocupação com a conservação da floresta dos polos consumidores. O programa estava baseado na premissa econômica de que a demanda gera a oferta, ou seja, uma demanda qualificada por madeira de origem legal e não predatória pressionaria toda a cadeia no sentido de garantir uma oferta também qualificada. Assim, em 2003, foi lançado o programa Cidade Amiga da Amazônia com foco nas principais regiões consumidoras de madeira de origem tropical amazônica, o sudeste e o sul do Brasil (PEREIRA *et al.*, 2010).

As compras públicas responsáveis, no entanto, não atingiram seus esforços sem antes contar com o papel de regulamentação (comando e controle) dos estados-membro, uma vez que desempenhavam papéis complementares. A participação dos estados era fundamental para viabilizar a constatação de indícios de legalidade nos processos de compras e contratações. Assim surgiu, em 2006,

o programa Estado Amigo da Amazônia, com a adesão do estado de São Paulo, que agregava duas fortes características: era o maior consumidor de madeira tropical amazônica do mundo (SMERALDI; VERÍSSIMO, 1999) e tinha competência para aplicar esforços de fiscalização e monitoramento em seu território.

A partir de então, a expansão do programa se deu rapidamente, agregando mais cidades e estados do que o Greenpeace tinha condições de gerenciar e financiar. Em 2008, cinco anos após o início do programa, quatro estados e 41 municípios[2] já haviam aderido a esses programas (RAA, 2010), por meio da assinatura de um "Termo de Compromisso pelo Futuro da Floresta", documento que rege a atuação dos governos nos programas, apresentando seus passos de implementação (Figura 1) e critérios que devem ser adotados pela governança pública na elaboração de políticas e na articulação e diálogo com os demais setores da sociedade civil.

Figura 1 – **Fluxograma das etapas de implementação dos programas Cidades e Estados Amigos da Amazônia**



Fonte: Elaboração própria.

Constatada a possibilidade que esses dois programas tinham de promover a interação dos atores em uma rede – a fim de proporcionar a troca de experiência entre os governos e possibilitar o ingresso de mais atores no movimento de proteção da floresta –, o Greenpeace buscou a Fundação Getulio Vargas (FGV) para reunir ambos os programas, ainda em 2008.

A partir daquele ano, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da FGV, por meio dos Centros de Estudos em Sustentabilidade (GVces) e em Administração Pública e Governo (GVceapg), passou a articular os programas sob a rubrica Rede Amigos da Amazônia (RAA). Para fortalecer a RAA, o objetivo inicial da FGV foi criar um ambiente de cooperação entre governos municipais e estaduais, visando a inovação em políticas públicas para a compra responsável de madeira e o monitoramento e controle do mercado de madeira nativa, de forma a induzir a regulação da cadeia produtiva. Para tanto, eram mobilizados os seguintes eixos de atuação e ferramentas: (i) diagnóstico e monitoramento: eixo central que objetiva avaliar os processos por meio de indicadores; (ii) engajamento dos governos; (iii) formação, por meio da produção de materiais, para informar e capacitar servidores públicos, bem como sistematizar as experiências dos governos membro; (iv) interação; (v) inovação; e (vi) comunicação interna e externa à RAA.

Dessa maneira, a articulação em rede se torna interessante para a troca de experiências e conhecimento, onde os mais avançados podem auxiliar os ainda em desenvolvimento, replicando as políticas e práticas, trocando informações, construindo conhecimento e empoderando os participantes no tema para que possam monitorar e supervisionar a implementação dos ideais dos programas, em uma construção conjunta (MINAMI, 2010).

EXPERIÊNCIAS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE UM CONSUMO RESPONSÁVEL DE MADEIRA AMAZÔNICA

Como o objetivo deste artigo é compreender como se deu a inserção da gestão pública de madeira em governos, por meio da compra responsável da madeira, buscou-se analisar a inserção do tema consumo responsável de madeira amazônica nas organizações (administração pública e suas políticas públicas), a partir do contexto específico da RAA, uma vez que as experiências em questão estão inseridas nessa Rede, e da qual não se pode isolá-las. Assim, observam-se alguns processos organizacionais e a articulação entre atores que envolvem a compra responsável de madeira. Utilizar o método de estudos de caso torna-se interessante diante dos objetivos e dificuldades de separação do objetivo de análise e o seu contexto, tendo em vista que os mesmos procuraram observar as particularidades e especificidades de um determinado objeto de estudo que está imerso em um contexto específico, do qual não se pode separá-lo (YIN, 2003; STAKE, 2000; GODOY, 2006).

Os casos apresentados consistem em práticas da gestão pública da madeira de governos membros da RAA. Para selecionar os casos, preferiu-se estudar os governos com (i) alto envolvimento nas atividades da RAA, (ii) mais antiguidade na implementação da iniciativa e (iii) alto consumo de madeira. Contou-se, ainda, com o (iv) interesse e a disponibilidade dos atores locais em prestar informações, sendo que as entrevistas com esses atores se tornou-se a principal fonte de dados. Para garantir a transparência com os procedimentos de pesquisa, segue-se abaixo o Quadro 1 com a lista dos entrevistados.

Os casos apresentados a seguir são relativos aos municípios de Sorocaba (SP), Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), e ao estado de São Paulo. Trata-se de registro inédito dessas práticas de gestão pública.

Quadro 1 – **Lista dos Entrevistados para a realização dos estudos de caso**

CASO	ENTREVISTADO	CARGO	ORGANIZAÇÃO
GERAL	Tica Minami	Consultora de mídia	Greenpeace
ESTADO DE SÃO PAULO	Pedro Ubiratan E. Azevedo	Secretário	Secretaria do Meio Ambiente
	Carlos Beduschi	Gerente do São Paulo Amigo da Amazônia	Secretaria do Meio Ambiente
	Denize Cavalcanti	Coordenadoria de Planejamento Ambiental	Secretaria do Meio Ambiente
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	Eduardo Aulicino	Equipe do Departamento de Educação Ambiental e Cultura de Paz (UMAPAZ)	Secretaria do Verde e do Meio Ambiente
	Eduardo Jorge M.A. Sobrinho	Secretário	Secretaria do Verde e do Meio Ambiente
SOROCABA (SP)	Jussara de Lima Carvalho	Secretária	Secretaria do Meio Ambiente
	Solange R.L.M. Soriano	Assistente técnica	Secretaria do Meio Ambiente
	Paulo Sgroi	Diretor da ONG Amainan Brasil	ONG Amainan Brasil
PORTO ALEGRE (RS)	Tânia Pires	Ex-voluntária	Greenpeace
	Carlos A. O. Garcia (prof. Garcia)	Secretário	Secretaria do Meio Ambiente
	Urbano Schmitt	Secretário	Secretaria da Fazenda
	Beto Moesch	Vereador	Câmara Municipal de Vereadores
	Salete Carbonara	Chefe da Divisão de Cadastro	DEFAP - Secretaria Estadual de Meio Ambiente
	Rogério Carlos Rost	Diretor de Conservação e Manutenção de Parques e Praças	Secretaria do Meio Ambiente

Fonte: Elaboração própria.

MUNICÍPIO DE SOROCABA (SÃO PAULO)

Em Sorocaba, foram entrevistados dois representantes da prefeitura municipal: a secretária de Meio Ambiente, Jussara Carvalho, e sua assistente técnica, Solange Soriano. Representando uma organização não governamental (ONG) local, foi entrevistado Paulo Sgroi, diretor da Amainan Brasil.

Sorocaba aderiu ao programa Cidade Amiga da Amazônia em 2004, em decorrência de manifestação pública organizada pelo Greenpeace na cidade (SORIANO, 2010).

A formação de um grupo técnico de trabalho foi

atribulada: estava próxima a um período eleitoral, houve alta rotatividade dos membros nas reuniões e os trabalhos não se desenvolviam a contento (SORIANO, 2010). O programa foi inicialmente alocado na Secretaria de Habitação e Urbanismo, pois na época Sorocaba não dispunha de uma Secretaria de Meio Ambiente, que foi criada apenas em janeiro de 2009 (SORIANO, 2010).

Foram realizados esforços de capacitação e sensibilização de servidores públicos, prefeito e secretariado, em um total de quatro "oficinas do saber" oferecidas pelo Greenpeace. Como resultado, dois instrumentos foram elaborados: um memorial descritivo para a compra de madeira e um edital de licitação envolvendo produtos e subprodutos madeireiros (SORIANO, 2010).

O passo seguinte, segundo as etapas de implementação do programa, seria executar uma obra-piloto para testar esses instrumentos. Entretanto, essa obra gerou polêmica: para a prefeitura, o monitoramento da obra-piloto não foi realizado em decorrência de haver baixo consumo de madeira e de se utilizarem materiais alternativos à madeira (SORIANO, 2010), como aço ou concreto. Para o representante da Amainan Brasil, faltou transparência no processo de fiscalização e acompanhamento da obra (SGROI, 2010).

Mesmo sem testar os instrumentos, na prática, o Decreto nº 15.820, de 2007, foi estabelecido, instituindo normas para a aquisição de produtos e subprodutos florestais de origem nativa e não nativa para a utilização em obras (SORIANO, 2010).

Como os instrumentos não foram testados apropriadamente, identificou-se a necessidade de produzir uma cartilha que orientasse quanto à aplicação dessa norma. Entretanto, a falta de um modelo de referência foi apontada como motivo para a inviabilização de sua elaboração, uma vez que o Greenpeace não possuía esse modelo (SORIANO, 2010).

Com a adesão de Sorocaba ao Projeto Município Verde-Azul do Governo do Estado de São Paulo, por meio da assinatura de um Protocolo de Intenções, que inclui dez diretivas ambientais, o decreto foi transformado na Lei nº 8.811, de 2009. Nesse projeto, o estado de São Paulo visa a descentralização da gestão ambiental e, assim, beneficiar os municípios mais bem classificados em um *ranking* que considera as políticas municipais de gestão ambiental, inclusive aquelas ligadas a habitação e construção civil sustentáveis (SORIANO, 2010).

Em 2009, a prefeitura de Sorocaba renovou o Termo de Compromisso pelo Futuro da Floresta com a RAA. Entretanto, além das exigências legais criadas e mantidas, não houve avanços adicionais (SORIANO, 2010).

Como principais entraves para o avanço do programa em Sorocaba, foram mencionados: (i) a falta de servidores comprometidos com sua execução, (ii) a alegação de as obras da prefeitura utilizarem materiais alternativos à madeira, (iii) a ausência de modelos a serem seguidos e de ferramentas de apoio, como, por exemplo, uma cartilha educativa (SORIANO, 2010). Soriano destaca, ainda, a importância de haver um monitoramento do consumo da madeira e relata a expectativa frustrada de firmar um convênio com o Ibama para controlar *on-line* a comercialização da madeira.

Agrava a situação o fato de a Secretaria de Obras – responsável pela fiscalização dos carregamentos – ter pouco conhecimento qualificado sobre madeira. Assim, segundo a Secretaria do Meio Ambiente, não existem garantias seguras quanto ao cumprimento das normas; isso demandaria um esforço maior de capacitação junto às diversas secretarias municipais para que o processo licitatório como um todo fosse coberto. Para a secretária de Meio Ambiente, Jussara Carvalho (2010):

> [...] falar de meio ambiente para a gente [da Secretaria Municipal de Meio Ambiente] é uma coisa, mas

> falar para a Secretaria Administrativa, a Secretaria Financeira – que efetivamente fazem os projetos, os processos e as compras – seria o grande diferencial desse programa [Cidade Amiga da Amazônia]. Porque aí sim, estamos capacitando as pessoas que fazem parte do processo licitatório para, na base, colocar os itens importantes para analisar o andamento [...]. (CARVALHO, 2010).

Alguns fatores, como a adesão de Sorocaba ao programa ter se dado em resposta a uma manifestação do Greenpeace no local e não de forma voluntária e proativa, somado à entrada do programa via Secretaria de Habitação e Urbanismo em virtude da não existência de uma Secretaria de Meio Ambiente devem ser considerados ao se analisar os desdobramentos do tema da compra responsável de madeira no município. As complicações acerca da formação do grupo técnico de trabalho, bem como a polêmica sobre o monitoramento da obra piloto evidenciam a não priorização do tema na agenda pública do município.

Assim, percebe-se que os avanços caminharam em direção ao cumprimento dos requisitos de programas e projetos, como o Cidade Amiga da Amazônia e o Município Verde-Azul, na forma de legislações aprovadas, mas não foram implementados. Há que se destacar, por fim, a grande carência do município com relação à capacitação dos seus servidores e até mesmo a ausência de materiais informativos e educativos para a disseminação do tema entre as secretarias e órgãos envolvidos.

MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE (RIO GRANDE DO SUL)

Em Porto Alegre, foram entrevistados uma ex-voluntária do Greenpeace, Tânia Pires; um representante da Câmara Municipal, vereador Beto Moesch; uma representante do governo estadual, Salete Carbonara (da Divisão de Cadastro) e representantes da prefeitura municipal, especificamente Urbano Schmitt (secretário da Fazenda), Carlos Alberto Oliveira Garcia, (secretário de Meio Ambiente em 2010) e Rogério Carlos Rost, coordenador do grupo de trabalho da temática da madeira e diretor de conservação e manutenção de parques e praças.

Em 2006, o Greenpeace fez um esforço para envolver os municípios gaúchos de Santa Maria, Cachoeirinha, São Leopoldo, Rio Grande e Porto Alegre no Programa Cidade Amiga da Amazônia. Dentre esses municípios, Porto Alegre foi o último a aderir ao Programa (PIRES, 2010).

O secretário do Meio Ambiente ao início do programa, Beto Moesch, que atualmente é vereador de Porto Alegre, afirmou que abordar a legalidade e a sustentabilidade do consumo da madeira foi importante para o município, mas, diferentemente da aquisição de papel reciclado (um exemplo de caso que não enfrentou grandes entraves), alterar procedimentos para o consumo da madeira encontrou resistência dentro da prefeitura. Ainda segundo o ex-secretário, isso decorreu do fato de o consumo de madeira provocar maiores movimentações estruturais e burocráticas da prefeitura, além de haver preocupação do Poder Executivo com os impactos dessa ação no mercado e junto à sociedade civil.

Contudo, a preexistência desse programa em outros municípios e o reconhecimento público da importância das questões ambientais ajudaram a convencer o prefeito a aderir ao programa Cidade Amiga da Amazônia em março de 2006 (MOESCH, 2010; PIRES, 2010).

Ainda assim, segundo Pires (2010), o então prefeito municipal, José Fogaça, desconhecia as implicações desse compromisso até 48 horas antes do evento programado para a assinatura do "Termo de Compromisso pelo Futuro da Floresta". Para instigar essa assinatura, Pires advertiu o prefeito da iminência de uma manifestação pública movimentada por um navio do Greenpeace no porto do rio Guaíba. Dessa forma, ainda segundo

Pires (2010), o evento da assinatura ocorreu de forma tranquila, contando com a cobertura da imprensa local. Paralelamente, o secretário da Fazenda comenta que o processo de adesão das secretarias ao programa foi natural, já que a decisão partira do prefeito (SCHMITT, 2010).

Um grupo técnico de trabalho (GT) foi formado em março de 2006, logo após a assinatura do compromisso, com a participação de diversas secretarias e do Ibama. Para dar eficácia ao GT, servidores foram indicados nominalmente. As primeiras reuniões do grupo foram de sensibilização. Segundo o seu coordenador, Rogério Rost (2010), foram "importantes para que não fosse uma iniciativa só para assinar o decreto, de criação do grupo, mas depois para que não houvesse uma reação contra o decreto propriamente dito das outras secretarias".

Elaborado o Decreto nº 15.699, de 2007 – que regulamenta compras e contratações públicas de produtos e subprodutos madeireiros –, o GT foi dissolvido (PIRES, 2010). Entretanto, logo em seguida, um pequeno grupo acompanhou a obra-piloto de teste do decreto (construção de uma escola pública), tendo permanecido como grupo vigilante do programa dentro da prefeitura, segundo uma ex-voluntária do Greenpeace (PIRES, 2010).

Para os secretários Municipais de Meio Ambiente e da Fazenda, as questões ambientais e a questão da sustentabilidade sempre receberam cuidados da prefeitura de Porto Alegre, destacada a existência da primeira Secretaria Municipal do Meio Ambiente do país, criada em 1976 (SCHMITT, 2010; GARCIA, 2010).

Segundo o secretário do Meio Ambiente em exercício no ano de 2010, professor Garcia, o decreto é muito tímido para representar um movimento propositivo. Garcia entende que ele deveria contemplar as compras do setor privado. O Poder Legislativo "pode fazer uma interlocução bem maior com a sociedade" quando comparado ao Poder Executivo (GARCIA, 2010). Ainda em sua opinião, o maior desafio do programa hoje é atingir toda a sociedade, por meio da disseminação dos aprendizados e conquistas, a fim de gerar um movimento orgânico de adesão à causa e incorporação de novas práticas. Segundo Garcia (2010), o poder público já dá um bom exemplo e agora deve pressionar o mercado para que também desempenhe o seu.

Para o secretário da Fazenda, Urbano Schmitt, o processo de compras de madeira em Porto Alegre é satisfatório: todas as licitações públicas obedecem aos critérios estabelecidos no Decreto nº 15.669, de 2007, sendo a qualidade da compra controlada, não se atendo somente a critérios de preço e quantidade (SCHMITT, 2010).

Atualmente, o programa Porto Alegre Amiga da Amazônia compõe o programa municipal Cidade Integrada, que foi criado enquanto uma ação ambiental no âmbito do extinto programa Porto Verde (ROST, 2010).

Visando garantir a qualidade do programa, o coordenador do GT de Porto Alegre, Rogério Rost (2010), entende serem importantes: (i) o decreto evoluir para uma lei; (ii) assegurar a participação de servidores públicos efetivos; (iii) haver vontade política; (iv) expor os benefícios da regulamentação do mercado, já que fomenta uma concorrência leal; e (v) conscientizar a sociedade sobre a importância do consumo responsável da madeira amazônica, que pode impactar positivamente a conservação florestal, ajudando a manter a "floresta em pé".

Ainda que a adesão de Porto Alegre ao programa tenha se dado de forma tranquila, não se pode ignorar o fato de a manifestação do Greenpeace ter sido seu grande propulsor. Para que o programa pudesse se desenvolver no município, no entanto, foi preciso predisposição e envolvimento de secretarias-chave. Porto Alegre possui uma cultura ambientalista forte, marcada pela atuação de organizações e movimentos sociais de prote-

ção ambiental. Some-se a isso a sensibilidade do secretário de meio ambiente à época para essa temática e a disposição em liderar a implementação do programa.

> A política ambiental de Porto Alegre nasceu da sociedade, não nasceu do setor público. A primeira entidade ecológica da América Latina, e talvez a primeira do mundo, que existe até hoje é a AGAPAN (Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural), fundada em 1971 (MOESCH, 2010).

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, SÃO PAULO

No município de São Paulo foram entrevistados, dentre os representantes da prefeitura municipal, o secretário do Verde e do Meio Ambiente, Eduardo Jorge, e um servidor do Departamento de Educação Ambiental e Cultura de Paz (UMAPAZ), Eduardo Aulicino.

O que motivou a prefeitura municipal de São Paulo a normatizar a compra de madeira foi o reconhecimento do papel dos governos consumidores na cadeia produtiva da madeira e a percepção de sua corresponsabilidade pela degradação e desmatamento da Amazônia (AULICINO, 2010; JORGE, 2010).

> Nós aqui de São Paulo, mesmo muito longe da Amazônia, temos muito a ver com a questão ambiental em dois lados: um é produção e outro é consumo. Se nós dermos qualidade a esse consumo com o uso legal e sustentável da madeira a gente começa a coibir as questões predatórias lá na origem. É um movimento novo que usa o poder do consumidor, em que através da minha escolha eu posso mudar um panorama, um perfil e um cenário de destruição. (AULICINO, 2010).

A preocupação com a origem da madeira na Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), segundo Aulicino (2010), surgiu em 2002 no projeto de compras públicas sustentáveis, parte de um programa municipal de qualidade ambiental. A madeira e seu uso na cidade de São Paulo era um item emblemático desse projeto (AULICINO, 2010).

As espécies de árvore mais utilizadas na construção civil em São Paulo eram ameaçadas de extinção. Ademais, constatou-se junto ao Sindicato da Construção Civil de São Paulo (Sinduscon-SP) que essas eram as espécies disponíveis para aquisição no mercado (AULICINO, 2010).

Com a *expertise* do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), foram levantadas espécies alternativas para substituir aquelas mais utilizadas (e ameaçadas) pela construção civil (AULICINO, 2010). Assim, por meio de uma parceria entre IPT, Sinduscon-SP e SVMA, foi elaborado o manual *Madeira: uso sustentável na construção civil* (FERREIRA, 2003), que divulga e estimula o uso de madeiras alternativas nas diferentes aplicações para a construção civil.

O município de São Paulo foi convidado a integrar o programa Cidade Amiga da Amazônia em 2005, após ter realizado as iniciativas supracitadas. Uma vez no programa coordenado pelo Greenpeace, a prefeitura criou o Decreto nº 45.958, de 2005, exigindo apresentação de Autorização de Transporte de Produtos Florestais (ATPF) para as obras municipais, documento que atestava a origem da madeira antes de a gestão florestal ser descentralizada para os estados (AULICINO, 2010).

Após essa descentralização, o decreto foi atualizado (Decreto nº 46.380, de 2005) e passou a exigir, para garantir indícios de legalidade, o Documento de Origem Florestal (DOF), além de cadastro do fornecedor de madeira no CadMadeira (Cadastro de Depósitos de Madeiras do Estado de São Paulo), sistema de cadastro criado pelo estado de São Paulo para monitorar a conformidade legal dos depósitos de madeira em todo o território estadual (AULICINO, 2010).

O Decreto nº 50.977, de 2009, fruto de uma atualização dos anteriores, já é aplicado às obras públicas. Ele estabelece procedimentos de con-

trole ambiental para a utilização de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa nas contratações de obras e serviços de engenharia e nas compras públicas realizadas pela Administração Pública Municipal Direta e Indireta. A fiscalização dos procedimentos é feita pelas próprias secretarias (de Obras, das Subprefeituras e da Educação – aquelas que mais consomem produtos madeireiros), cabendo à SVMA articular as partes (JORGE, 2010). "A empresa que não cumprir [o conteúdo do Decreto nº 50.977, de 2009] [...] corre o risco de ficar inabilitada de participar de licitações em São Paulo" (JORGE, 2010). Segundo Aulicino (2010), o decreto vem sendo cumprido por imposição institucional, e não voluntária ou conscientemente.

Outra ferramenta a que a prefeitura aderiu foi o programa Madeira é Legal, criado em 2009 justamente para promover o consumo responsável da madeira (legal ou certificada) pela sociedade em geral, especialmente pelo setor da construção civil no estado e no município de São Paulo. Esse programa conta atualmente com a adesão de outras 22 entidades (AULICINO, 2010).

Por meio de ferramentas de disseminação de informações para a sociedade civil, os signatários do programa Madeira é Legal planejam desenvolver um sítio eletrônico contendo informações para diversos públicos consumidores de madeira. Segundo Aulicino (2010), o esforço de disseminação de informações ainda é tímido.

Apesar da orientação do Greenpeace quando da adesão do município por meio do Termo de Compromisso pelo Futuro da Floresta, São Paulo não criou um grupo técnico de trabalho (GT) sobre o tema da madeira. Para o representante da UMAPAZ, a centralização das ações foi positiva para a edição e publicação dos decretos, ressaltando a probabilidade de um GT ser instável, seja porque os representantes podem não ter poder de decisão, seja por não serem permanentes (AULICINO, 2010).

Atualmente, a compra responsável de produtos madeireiros é disposta na Política de Mudanças Climáticas no Município de São Paulo (LEI MUNICIPAL Nº 14.993, de 2009):

> O projeto básico de obras e serviços de engenharia contratados pelo município que envolva o uso de produtos e subprodutos de madeira somente poderá ser aprovado pela autoridade competente caso contemple, de forma expressa, a obrigatoriedade do emprego de produtos e subprodutos de madeira de origem exótica, ou de origem nativa, que tenha procedência legal. (SÃO PAULO [município], 2009. LEI Nº 14.993, ART. 17).

Ao tratar da Lei de Mudanças Climáticas, Jorge (2010) aponta que existe um grupo de trabalho sobre compras públicas sustentáveis no âmbito dessa política municipal, e que esse grupo deve necessariamente envolver outras secretarias, como as de Planejamento, Orçamento e Gestão, a fim de que o tema perpasse toda a administração municipal, e não fique apenas nas mãos da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente.

Sobre a fiscalização, a prefeitura realiza algumas ações em cooperação com o estado de São Paulo. Entretanto, essas são pontuais e não são prioritárias, tendo em vista que muitas madeireiras não têm pátios na área da capital paulista (AULICINO, 2010).

O secretário Eduardo Jorge (2010) aponta a necessidade de se repensar o processo de compras sustentáveis pelo poder público brasileiro, que, engessado pela atual lei de licitações, muitas vezes não consegue realizar compras mais sustentáveis:

> A principal dificuldade é que não existe tradição de compra sustentável no Brasil. A tradição no Brasil é de comprar mais barato, mesmo que seja de qualidade inferior. [...] essa tradição é que tem que ser rompida. (JORGE, 2010).

Além dessa dificuldade, aponta-se para a necessidade de se registrar quantitativa e qualitativamente a madeira adquirida e utilizada pela prefeitura, bem como a continuidade do programa de incentivo ao uso de madeira legal (AULICINO, 2010).

ESTADO DE SÃO PAULO

No estado de São Paulo foram entrevistados três representantes da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA): o então secretário, Pedro Ubiratan; o gerente do Projeto São Paulo Amigo da Amazônia, Carlos Beduschi, e Denize Cavalcanti, do Programa de Compras Públicas Sustentáveis da Coordenadoria de Planejamento Ambiental.

O marco que referencia o surgimento das compras públicas sustentáveis no estado de São Paulo foi a criação em 2004 de um Grupo Técnico, por meio da resolução CC-53, de 2004, no âmbito do Comitê de Qualidade e Gestão Pública da Casa Civil, que deu origem à instituição de três subgrupos voltados à análise específica do procedimento para a contratação de bens, obras e serviços pela administração pública, ficando a coordenação técnica desses trabalhos sob a responsabilidade da SMA.

O objetivo dessa resolução foi elaborar estudos e prestar assessoria técnica e jurídica na área ambiental, visando a introdução de critérios de sustentabilidade ambiental, compatíveis com as políticas do governo do estado de São Paulo, com foco nos sistemas eletrônicos de aquisição de bens e serviços.

A partir das atividades do mencionado grupo, foi criado o Selo Socioambiental, que se instrumentalizou por meio do Decreto Estadual nº 50.170, de 2005, com o objetivo de inserir as variáveis sociais e ambientais nas compras e contratações da administração, bem como fomentar a escolha de produtos inovadores por parte dos compradores públicos.

Em 2008, institui-se o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis por meio do Decreto Estadual nº 53.336, de 2008, documento que "inaugurou uma nova fase na implantação desse processo, estendendo as ações em cada um dos órgãos do governo para a aderência às especificidades do perfil de compra local" (SMA, 2010, p. 7).

O olhar específico para a madeira se deu em 2006, quando o então governador Geraldo Alckmin aderiu ao Programa São Paulo Amigo da Amazônia (BEDUSCHI, 2010). Identificado como tema estratégico, perpetuou-se nas administrações que se seguiram, estimulando a elaboração de ferramentas de fiscalização e monitoramento (BEDUSCHI, 2010) e compras responsáveis de madeira, com foco específico no setor da construção civil, momento em que foi assinado o protocolo da construção civil sustentável, e a posterior adesão do estado ao protocolo Madeira é Legal (CAVALCANTI, 2010).

Ao justificar a adesão ao programa Estado Amigo da Amazônia, o secretário Pedro Ubiratan (2010) enfatizou a responsabilidade de São Paulo enquanto maior consumidor mundial de madeira amazônica (de 15% a 20% de toda a madeira produzida). Por esse motivo, em 2007, o programa se tornou um dos 21 projetos ambientais estratégicos da SMA, havendo expectativas de replicação do modelo para outros produtos florestais amazônicos, além da madeira (UBIRATAN, 2010).

O tema das compras públicas sustentáveis, apesar de estar sob responsabilidade da SMA, vem tendo a adesão das demais secretarias de estado. O secretário explica que a relação das secretarias com o tema "é a melhor possível. Nós nunca tivemos aqui nenhuma dificuldade com nenhuma área do governo com relação ao consumo sustentável de qualquer produto" (UBIRATAN, 2010).

A única dificuldade apontada por Ubiratan (2010) é com relação ao princípio da competição, previsto na Lei Federal nº 8.666, de 1993, que não permite que a madeira certificada seja uma

exigência nos processos licitatórios. "A maior dificuldade que a gente tem é mais tecnojurídica porque a gente precisa prestigiar as compras públicas sustentáveis, mas isso tem que ser conciliado com o critério de competitividade e preço" (UBIRATAN, 2010).

O secretário acredita que o sucesso do programa esteja na combinação de instrumentos de fiscalização (comando e controle) e de estímulo (incentivos) a boas práticas em compras responsáveis (UBIRATAN, 2010).

Na ponta da fiscalização, em quatro anos de programa, foram apreendidos 9 mil metros cúbicos de madeira. Já na ponta dos incentivos, o maior deles, segundo o secretário, foi a criação do projeto estratégico Município Verde-Azul, que trouxe um estímulo econômico aos municípios que criam legislação para as compras de madeira, entre outros itens. No total, R$ 30 milhões já foram repassados pelo programa aos municípios (UBIRATAN, 2010).

Se, por um lado, é papel do estado-membro desempenhar a fiscalização, por outro, é também fundamental estimular uma mudança no atual padrão de consumo do poder público para que, aos poucos, o mercado seja "contaminado" positivamente e comece a se adaptar a esse novo padrão (UBIRATAN, 2010).

Mas, para que isso aconteça, o secretário acredita ser fundamental a clareza na missão da SMA e a existência de um grupo de servidores bem capacitados e engajados: "Você precisa ter gente capacitada, gente comprometida, gente mobilizada, e todo mundo que trabalha na Secretaria do Meio Ambiente tem que ter clareza da sua missão" (UBIRATAN, 2010).

A questão do menor preço na hora da aquisição volta a ser mencionada como desafio com relação à disseminação da causa e conscientização da sociedade como um todo para os impactos da compra de madeira ilegal ou predatória, uma vez que, segundo Beduschi (2010), "estamos preocupados com o melhor preço, seja pessoa física, jurídica, seja poder público, e melhor preço nem sempre é o melhor negócio".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, ressalta-se que os quatro estudos de caso apresentados neste trabalho não representam a totalidade das experiências da RAA: eles retratam, em diferentes contextos, como a questão da compra de madeira nativa amazônica entrou no escopo das políticas públicas locais (municipais e estaduais).

Ao privilegiar o estudo dessas experiências mais antigas e consolidadas, procurou-se identificar elementos para reflexão sobre a inserção da compra responsável de madeira nas políticas públicas, seus desafios e problemas, visando sinalizar um potencial caminho para outros estados e municípios onde o processo está incipiente ou em vias de desenvolvimento. Ainda assim, algumas similaridades e diferenças entre os casos analisados podem ser destacadas.

O estado de São Paulo e sua capital já possuíam políticas relacionadas à licitação sustentável antes mesmo de os programas temáticos do Greenpeace suplementarem suas agendas políticas. Esses governos, segundo os seus representantes, já tinham ciência do papel que desempenhavam enquanto grandes consumidores de madeira nativa amazônica e enquanto potenciais consumidores de madeira de origem ilegal ou predatória. Como a pauta em questão já compunha a agenda da prefeitura de São Paulo e do governo paulista, o desenvolvimento das ações em prol do consumo responsável da madeira transcorreu com mais naturalidade.

Por outro lado, verificou-se que a militância da ONG Greenpeace – com sua estratégia de organizar manifestações populares com apelo midiático – foi útil para provocar as prefeituras de Por-

to Alegre (RS) e de Sorocaba (SP) a assinarem o Termo de Compromisso pelo Futuro da Floresta. Iniciados sob pressão externa, o desenvolvimento das atividades nesses municípios enfrentou mais dificuldades, como a desorganização inicial do grupo técnico de trabalho (Sorocaba e Porto Alegre) e a paralisação dos processos de trabalho (em Sorocaba). Na prefeitura de Porto Alegre, verificou-se uma interiorização da agenda do consumo responsável da madeira com envolvimento de diferentes secretarias municipais, o que é recomendável para o desenvolvimento das atividades correlatas.

Outra constatação deste estudo é que a licitação sustentável deve ser trabalhada de maneira transversal, isto é, articulando horizontalmente a estrutura administrativa dos governos, envolvendo a Secretaria do Meio Ambiente e as demais secretarias, especialmente aquelas que efetivamente consomem a madeira, ou são responsáveis pela fiscalização de sua comercialização e depósito. Essa transversalidade se faz necessária, pois, mesmo que a Secretaria do Meio Ambiente promulgue decretos ou normas regulamentando o processo de compra de madeira, ela não é responsável pela elaboração dos memoriais descritivos, editais de compras da madeira ou de construção de obras, tampouco é uma grande consumidora de madeira.

Em termos de governança, verificaram-se dois fenômenos distintos. As ONGs desempenharam papel de extrema importância nos casos de Sorocaba e Porto Alegre, onde as prefeituras sofreram pressão do Greenpeace para aderir à causa. Além disso, a sociedade civil, em especial em Porto Alegre, colaborou para a manutenção dessa pauta na agenda política local. O outro fenômeno observado foi a relativa autonomia do governo do estado de São Paulo e da prefeitura municipal de São Paulo. Em ambos os casos os governos assumiram a liderança dos processos, com menor dependência de suporte não governamental. Ainda assim, o estado de São Paulo possui atualmente uma Câmara Técnica de Assuntos Florestais (CTAF), composta por membros de universidades, ONGs, empresas e servidores públicos para promover a governança florestal. Já o município de São Paulo centralizou as ações de elaboração dos decretos e foi o único, dentre os casos estudados, a prescindir de um grupo técnico de trabalho, considerando tal estratégia positiva.

Evidenciou-se, nos casos analisados, a importância da vontade política dos governos e da sociedade civil organizada para a implementação de programas e projetos com ações efetivas e contínuas. Ademais, foi verificada que a falta de comprometimento dos níveis hierárquicos superiores da administração pública prejudica o desempenho de iniciativas públicas, mesmo quando essas partem da sociedade civil organizada.

Um maior reconhecimento da importância do tema pela sociedade pode levar a uma maior pressão da população sobre os governantes, inserindo na agenda governamental o tema de compras responsáveis. Um pouco desse espírito conduziu este trabalho, permitindo reflexão, debate e exposição do tema, buscando favorecer a sua inserção na agenda governamental. Contudo, não se pode cair na armadilha de acreditar que o fomento do interesse dos governantes garante a implementação das políticas necessárias. É também nesse sentido que os estudos de caso podem ser úteis, pois apresentam um bom panorama de fatores e interesses que se relacionam na consecução das ações.

Em todos os quatro casos analisados o poder local criou regulamentos para a compra da madeira de origem amazônica. Atualmente, Porto Alegre dispõe de Decreto (15.699, de 2007); o município de São Paulo possui um Decreto (50.977, de 2009), o programa A3P, que trata da gestão ambiental também como foco nas compras públicas sustentáveis, e uma Lei de Mudanças Climáticas que expressamente trata da questão da madeira

e da licitação sustentável como instrumento econômico de proteção ao meio ambiente (Lei nº 14.933, de 2009); o estado de São Paulo dispõe de um decreto que estabelece a Política Estadual de Compras Públicas Sustentáveis (Decreto nº 53.336, de 2008) e uma Lei de Mudanças Climáticas, que trata expressamente da licitação sustentável e do controle do uso da madeira (Lei Estadual nº 13.798/09), e Sorocaba já criou uma lei sobre o tema de compra da madeira (Lei nº 8.811, de 2009). Percebe-se que o aparato jurídico destes três últimos, todos do estado de São Paulo, é mais consistente e tem mais chances de perenidade que o de Porto Alegre.

A instituição de decretos e leis representa um avanço, mas não garante o sucesso de políticas públicas. Além dos instrumentos normativos, faz-se necessário sensibilizar, capacitar e articular diferentes atores sobre o tema, garantindo que conhecimento e habilidades permeiem as estruturas administrativas. Assim, evidencia-se a necessidade da composição de políticas públicas com instrumentos econômicos, educativos, informativos e de regulamentação.

Importante é reforçar que os governos analisados estão em contextos diversos, com percepções e necessidades diferentes. As regras idealizadas na origem do programa Cidades e Estados Amigos da Amazônia, pelo Greenpeace e retratadas no Termo de Compromisso pelo Futuro da Floresta geraram movimentos heterogêneos para os municípios e governos pesquisados, e, em geral, pode-se dizer que essas ações compreendem melhorias na gestão pública da madeira.

Ainda vale lembrar que, para se evitar que haja a compra de madeira ilegal ou predatória, há que se conjugarem instrumentos educativos a um processo licitatório qualificado, com critérios ambientais e sociais de sustentabilidade, com ferramentas de fiscalização, e caminhar para processos de certificação da madeira. Nesse sentido, parece haver uma tendência para transcender a rigidez de certas estruturas da administração pública com vistas à promoção de espaços de governança, nos quais os diversos atores envolvidos, governamentais ou não, possam discutir os problemas enfrentados e criar sistemas de gestão ambiental efetiva na liquidação da ilegalidade existente na cadeia de custódia da madeira nativa de origem amazônica, e os consequentes impactos negativos do desmatamento e da degradação de florestas tropicais.

Agradecimentos

Aos técnicos e gestores entrevistados, as principais fontes de informação para este estudo, e a Carolina Reis, pelo suporte à pesquisa.

NOTAS

[1] A Agenda 21 é um plano formulado para ser adotado em todos os níveis de governo e por atores sociais relevantes, a partir da integração de objetivos econômicos, sociais e ambientais, e para a promoção do atendimento das necessidades das atuais gerações sem comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras (WCED, 1987). O documento foi ratificado por mais de 179 países, entre eles o Brasil.

[2] Para conhecer mais sobre a Rede de Amigos da Amazônia, bem como acompanhar os seus membros, acesse: http://www.raa.org.br.

REFEFÊNCIAS

ADEODATO S.; VILLELA, M.; BETIOL, L. S.; MONZONI, M. *Madeira de ponta a ponta*: o caminho desde a floresta até o consumo. São Paulo: FGV-RAE, 2011.

ANDRADE, E. C. Externalidades. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Orgs.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elselvier, 2005. p. 16-33.

AULICINO, E. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Villela e O. Prado. Jun. 2010. CD-ROM.

BARADEL, E. M. *Análise do Programa Municipal de Qualidade Ambiental da Cidade de São Paulo.* SEMEAD, XII, 2009, São Paulo – SP. Empreendedorismo e Inovação. Disponível em: <www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/923.pdf>. Acesso em: 10.10.2010.

BEDUSCHI, C. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*,

por L. Betiol e M. Villela. Set. 2010. CD-ROM.

BIDERMAN, R.; MACEDO, L. S. V.; MONZONI, M.; MAZON, R. *Guia de compras públicas sustentáveis*: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRAMMER, S.; WALKER, H. Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. University of Bath School of Management. Working Paper Series, 2007. Disponível em: <www.unpcdc.org/media/15770/sustainable%20procurement%20practice%20in%20the%20uk.pdf>. Acesso em: 20.12.2010.

CARBONARA, J. L. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Teixeira e M. Villela. Out. 2010. CD-ROM.

CARVALHO, J. L. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por O. Prado e M. Villela. Jun. 2010. CD-ROM.

CHOI, I. Long and winding road to the Government Procurement Agreement: Korea's Accession Experience. Foro de Política Comercial do Banco Mundial e do Conselho de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico. Manila, Filipinas: Banco Mundial, 1999.

FERREIRA, O. P. (Coord.). *Madeira*: uso sustentável na construção civil. São Paulo: IPT; SVMA; Sinduscon-SP, 2003. (Publicação IPT, 2980).

GARCIA, C. A. O. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Villela e M. Teixeira. Out. 2010. CD-ROM.

GODOY, A.S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. (Orgs.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Transparência nas compras governamentais.* Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/comercioglobal_/capit15.pdf>. Acesso em: 05.10.2010.

JORGE M.A.S., E. *Entrevista à Rede Amigos da Amazônia*, por L. Betiol e M. Gomes. Jul. 2010. CD-ROM.

MAZEAUD, H.; MAZEAUD, J.; MAZEAUD, L.; CHABAS, F. *Derecho civil*: obligaciones. Tradução: Luis Andorno. Buenos Aires: Zavalia, 2006.

MEADOWS, D. H., MEADOWS, D. L.; RANDERS, J.; BEHRENS III, W. W. *Limites de crescimento.* São Paulo: Perspectiva, 1972.

MINAMI, T. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia,* por L. Betiol e M. Villela. Set. 2010. CD-ROM.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Agenda ambiental na administração pública*. 5. ed. Brasília: MMA, 2009.

MOESCH, B. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Villela e M. Teixeira. Out. 2010. CD-ROM.

MUELLER, C.C. *Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente.* Brasília: UnB/Finatec, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). *FAO publica principais conclusões de avaliação dos recursos florestais mundiais*. 2010. Disponível em: <www.fao.org.br/ddmcramp.asp>. Acesso em: 03.01.2011.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *OECD Factbook 2006*. Paris: OECD, 2006.
PEREIRA, D.; SANTOS, D.; VEDOVETO, M.; GUIMARÃES, J.; VERÍSSIMO, A. *Fatos florestais da Amazônia 2010*. Belém: Imazon, 2010.

PIRES, T. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Villela e M. Teixeira. Out. 2010. CD-ROM.

PORTILHO, F. *Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania*. São Paulo: Cortez, 2005.

PREUSS, L. Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government. *Supply Chain Management*, v. 14, n. 3, p. 213-223, 2009.

REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA (RAA). *Membros atuais*. Disponível em: <http://raa.org.br/index.php?r=site/conteudo&id=15&idmenu=13>. Acesso em: 01.04. 2011.

ROST, R. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Teixeira e M. Villela. Out. 2010. CD-ROM.

SANTANA, A. C.; SANTOS, M. A. S.; OLIVEIRA, C. M. *Preço da madeira em pé, valor econômico e mercado de madeira nos contratos de transição do estado do Pará.* 2010. Disponível em: <www.ideflor.pa.gov.br/files/u3/ACS_Cap0F_CT_IntroducISSaIfo_Ideflor.pdf>. Acesso em: dez. 2010.

SÃO PAULO (ESTADO). SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE (SMA). *Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis*: relatório 2008/2009. 2010. Disponível em <www.ambiente.sp.gov.br/cpla>. Acesso em: abr. 2011.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Lei nº 14.933 de 5 de junho de 2009. Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. Secretaria do Governo Municipal, São Paulo, 05/06/2009.

SCHMITT, R. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Teixeira e M. Villela. Out. 2010. CD-ROM.

SGROI, P. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por O. Prato e M. Villela. Jun. 2010. CD-ROM.

SMERALDI, R.; VERÍSSIMO, J. A. O. *Acertando o alvo*: consumo de madeira no mercado interno brasileiro e promoção da certificação

florestal. São Paulo: Amigos da Terra; Piracicaba: Imaflora; Belém: Imazon, 1999.

SORIANO, S. R. L. M. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por O. Prado e M. Villela. Jun. 2010. CD-ROM.

STAKE, R. E. Case Studies. In: DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. (Eds.). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2000.

STERLING, A. Y. Instrumentos jurídico-públicos de protección del medio ambiente: enumeración y caracterización de los mismos. In: STERLING, A. Y; MOLINA, P. M. H. (Orgs.). *La protección fiscal del medio ambiente*: aspectos económicos y jurídicos. Madrid: Marcial Pons, 2002. p. 127-137.

UBIRATAN, P. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Gomes e L. Betiol. Set. 2010. CD-ROM.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS: DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Agenda 21*. Rio de Janeiro. 1992. Disponível em: <www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_04.shtml>. Acesso em: 7.11.2010.

UNITED NATIONS OFFICE FOR PROJECT SERVICES (UNOPS). *Supplement to the 2008 Annual Statistical Report on United Nations Procurement*: Sustainable Procurement Supplement. 2009. Disponível em: <www.ungm.org/Publications/Documents/ASR_2008_SP_supplement.pdf>. Acesso em: 10.11.2010.

VEIGA, J. E. *Sustentabilidade*: a legitimação de um novo valor. São Paulo: Senac, 2010.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED). *Our Common Future*: Report of the World Comission on Environment and Development. Oxford: Oxford University, 1987.

YIN, R. K. *Estudo de caso*: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2003.