

REVISTA AVALIAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

aval



FORTALEZA — CE

ANO 2 — VOL. 3 — Nº 3-4 — JAN-DEZ — 2009

AVAL

REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ano 2 – vol. 3 – nº 3-4 – JAN-DEZ – 2009

Publicação com o apoio do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP/UFC, do Núcleo Multidisciplinar de Avaliação de Políticas Públicas – NUMAPP/UFC e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

Editores (permanentes):

Lea Carvalho Rodrigues
Luiz Antônio Maciel de Paula
Maria de Nazaré de Oliveira Fraga

Assessores científicos

Alcides Fernando Gussi
Catia Regina Muniz

Conselho Editorial:

Alberto Oliveira-UFRJ
Alcides Fernando Gussi-UFC
Alicia Ferreira Gonçalves-UFPB/UFC
Ana Cláudia Farranha-OIT
Ana Maria Ferreria Menezes-UNEB
Antonio Jeovah Meireles-UFC
Ary Minella-UFSC
Arthur Sivers-Universidade do Arizona
Catia Muniz-UFC
Christian Dennys Monteiro de Oliveira-UFC
Elza Maria Franco Braga-UFC
Francisca Silvânia Souza Monte-UFC
Horacio Frota-UECE

Inácia Satiro Xavier de França-UEPB
Joana Domingues Vargas-UFMG
Jose Borzacchiello Silva-UFC
Jose Jackson Coelho Sampaio-UECE
Jose Sydrião de Alencar-ETENE/BNB
Juan Carlos Radovich-Universidade de Buenos Aires-UBA
Lea Carvalho Rodrigues-UFC
Lia Carneiro Silveira-UECE
Lucia Maria Alves Müller-PUC-RS
Liliana Raggio Universidade de Buenos Aires - UBA
Maria de Nazaré de Oliveira Fraga-UFC
Maria do Livramento Clementino-UFRN
Maria Josefina da Silva-UFC
Maria Ozanira da S. e Silva-UFMA
Marta Arretche-USP
Michel Misse-UFRJ
Neusa Gusmão-UNICAMP
Nilson Holanda-UnB
Paulo Marques-ENAP
Raquel Maria Rigotto-UFC
Sonia Maria Missagia Matos-UFES
Susana Soares-UFRGS
Violante Augusta Batista Braga-UFC
Vitória de Cássia Felix de Almeida-URCA

AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas. – v. 3 n. 3-4 jan./dez.
(2009). – MAPP/UFC. Fortaleza, CE.

Semestral

ISSN 1984-3100

1. Políticas públicas – Periódicos. I. MAPP/UFC.

CDD 361.43

Catálogo na publicação: Sonia Gomes Pereira – CRB8 7025

Produção editorial e gráfica
Setor de Publicações Mapp/UFC

Projeto Gráfico
Carlos Roberto Lamari

Preparação/Revisão
Lea Carvalho Rodrigues/Jaqueline Gomes Nogueira

Capa
Antonio Carlos Rodrigues

Periodicidade
Semestral

Tiragem
1.000 exemplares

Endereço
Universidade Federal do Ceará
Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
Rua Marechal Deodoro, s/n, Bloco II Q FACED Prédio NUPER
CEP – Fortaleza-CE – Brasil
Fone: (85) 3366-7435
e-mail: public.mapp@ufc.br

SUMÁRIO

CONTENTS

5	EDITORIAL	EDITORIAL
	ARTIGOS INÉDITOS	ARTICLES
7	Programa Bolsa Família, proteção social e políticas públicas: condicionalidades e garantia de direitos nos municípios baianos <i>Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti, Izabel Cristina Firmo Foglia, Bárbara Maria Santos Caldeira</i>	Bolsa Família program, social welfare and public policy: conditionality and guarantee of rights in the municipalities of Bahia <i>Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti, Izabel Cristina Firmo Foglia, Bárbara Maria Santos Caldeira</i>
17	Os moradores de rua e o trabalho: o limiar deste mundo complexo <i>Silvana Garcia de Andrade Lima e Carlos Américo Leite Moreira</i>	The Homeless and Working: The Threshold of This World Complex <i>Silvana Garcia de Andrade Lima e Carlos Américo Leite Moreira</i>
27	A territorialização do controle social por meio de políticas de workfare <i>Andrea Delfino</i>	The territorialization of social control through the workfare's policies. <i>Andrea Delfino</i>
37	Desenvolvimento do turismo cultural e as políticas de desenvolvimento local. Análise de Caso <i>Susana R. Presta, Liliana S. Landaburu, Patricia Figueira</i>	Touristic and cultural initiative and local development policies. Case Analysis. <i>Susana R. Presta, Liliana S. Landaburu, Patricia Figueira</i>
47	Novos rumos para os investimentos em telecomunicações no Brasil <i>Mavine Pereira Barbosa Monteiro, Alberto de Oliveira</i>	Process of privatization and expansion of telecommunications in Brazil <i>Mavine Pereira Barbosa Monteiro, Alberto de Oliveira</i>
59	As repercussões das políticas de desenvolvimento do bordado no trabalho e na vida de bordadeiras de Maranguape, Ceará. <i>Emanuelle Kelly Ribeiro da Silva</i>	Embroidering development politics repercussions in the work and life of embroiderers from Maranguape – Ceará <i>Emanuelle Kelly Ribeiro da Silva</i>
73	Avaliação de políticas públicas de turismo a partir do estudo etnográfico entre trabalhadores informais da Praia do Futuro em Fortaleza. <i>Ivo Luis Oliveira Silva e Alcides Fernando Gussi</i>	Evaluation of public policies in tourism from the ethnographic study of informal workers in Praia do Futuro in Fortaleza <i>Ivo Luis Oliveira Silva e Alcides Fernando Gussi</i>
83	Pesquisas avaliativas sobre o Ensino Médio: concepções e abordagens <i>Elione Maria Diógenes</i>	Evaluative research on secondary education: concepts e approaches <i>Elione Maria Diógenes</i>
	INFORMES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	PUBLIC POLICIES REPORTS
93	Mestrado Profissional como Política de Estado: um olhar sobre a relação entre a teoria e a prática <i>Ana Maria Ferreira Menezes</i>	Professional Masters as state policy: a view of the relationship between theory and practice <i>Ana Maria Ferreira Menezes</i>
95	Mestrado Profissional e a questão da qualidade <i>Lea Carvalho Rodrigues</i>	Professional Master and the question of quality <i>Lea Carvalho Rodrigues</i>
	RESENHAS	REVIEWS
99	Economia Solidária e organização social <i>Aldo Silva de Mendonça</i>	Solidarity Economy and social organization <i>Aldo Silva de Mendonça</i>

TABLE

5	EDITORIAL	EDITORIAL
	ARTICLES INÉDITS	ARTÍCULOS
7	Programme <i>Bolsa Família</i>, la protection sociale et les politiques publiques: la conditionnalité et la garantie des droits dans les municipalités de Bahia <i>Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti, Izabel Cristina Firmo Foglia, Bárbara Maria Santos Caldeira</i>	Programa <i>Bolsa Família</i>, el bienestar social y políticas públicas: la condicionalidad y la garantía de los derechos en los municipios de Bahía <i>Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti, Izabel Cristina Firmo Foglia, Bárbara Maria Santos Caldeira</i>
17	Les sans domiciles fixes et le Travail: le seuil de ce monde complexe <i>Silvana Garcia de Andrade Lima e Carlos Américo Leite</i>	Los residentes de las calles y el trabajo: el umbral de este mundo complejo <i>Silvana Garcia de Andrade Lima e Carlos Américo Leite</i>
27	La territorialisation du contrôle social à travers les politiques de <i>workfare</i> <i>Andrea Delfino</i>	La territorialización del control social a través de las políticas de <i>workfare</i> <i>Andrea Delfino</i>
37	Développement du tourisme culturel et les politiques de développement local. Analyse de cas <i>Susana R. Presta, Liliana S. Landaburu, Patricia Figueira</i>	Emprendimiento turístico-cultural y políticas de desarrollo local. Análisis de caso. <i>Susana R. Presta, Liliana S. Landaburu, Patricia Figueira</i>
47	Processus de privatisation et l'expansion des télécommunications au Brésil <i>Mavine Pereira Barbosa Monteiro, Alberto de Oliveira</i>	El proceso de privatización y la expansión de las telecomunicaciones en Brasil <i>Mavine Pereira Barbosa Monteiro, Alberto de Oliveira</i>
59	Les répercussion des politiques du développement du broderie dans le travail et dans la vie des brodeuses de Maranguape – Ceará <i>Emanuelle Kelly R. S. Veras</i>	Las repercusiones de políticas de desarrollo del bordado en el trabajo y en la vida de artesanas en Maranguape – Ceará <i>Emanuelle Kelly R. S. Veras</i>
73	Evaluation des politiques publiques dans le tourisme: l'étude ethnographique des travailleurs du secteur informel à Praia do Futuro/Fortaleza <i>Ivo Luis Oliveira Silva e Alcides Fernando Gussi</i>	Evaluación de políticas públicas en el turismo desde el estudio etnográfico de los trabajadores informales en la Praia do Futuro en Fortaleza <i>Ivo Luis Oliveira Silva e Alcides Fernando Gussi</i>
83	La recherche évaluative sur l'enseignement secondaire: les concepts et les approches <i>Elione Maria Diógenes</i>	La investigación de evaluación en la educación secundaria: conceptos y enfoques <i>Elione Maria Diógenes</i>
	INFORMES SUR DES POLITIQUES PUBLIQUES	INFORMACIONES EN POLÍTICAS PÚBLICAS
93	Master professionnel en tant que politique de l'Etat: un regard sur la relation entre la théorie et la pratique <i>Ana Maria Ferreira Menezes</i>	Master Profesional como política de Estado: una mirada a la relación entre la teoría y la práctica <i>Ana Maria Ferreira Menezes</i>
95	Master professionnel et la question de qualité <i>Lea Carvalho Rodrigues</i>	Master profesional y la cuestión de la calidad <i>Lea Carvalho Rodrigues</i>
	COMPTES-RENDUS D'OUVRAGES	RESEÑAS
99	Economie Solidaire et organisation sociale <i>Aldo Silva de Mendonça</i>	Economía Social y organización social <i>Aldo Silva de Mendonça</i>

INDICE

Editorial

Nesta edição da revista *AVAL* vamos nos deter sobre algumas mudanças significativas pelas quais vem passando o ensino superior no Brasil, na presente década, em especial sobre os resultados apresentados no ano de 2009.

Destacamos quatro ações que foram apresentadas pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) como articuladas, dentro dos objetivos do Plano Nacional de Educação: o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que se pode considerar como o primeiro programa de expansão de vagas no ensino superior no governo Lula; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); o Plano de Assistência Estudantil (PNAES) e a Universidade Aberta do Brasil (UAB).

O PROUNI, que concede bolsas de estudos integrais ou parciais a estudantes de graduação e sequenciais de formação específica, por meio de instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, tendo como contrapartida a concessão de incentivos fiscais, foi alvo de críticas no meio acadêmico, sobretudo na área de educação, porque, nessa visão crítica, aprofundaria as desigualdades na distribuição dos recursos educacionais, uma vez que os setores populares alocados nas universidades particulares estariam tendo acesso a um ensino academicamente mais fraco. Independentemente das críticas, destacamos os dados divulgados pelo MEC em 2009, que indicam um acréscimo constante no número de vagas ofertadas e preenchidas desde o primeiro processo seletivo, em 2005. Até o final de 2009 o PROUNI havia contemplado 887.445 vagas para alunos provindos do ensino público ou particular cuja renda per capita familiar chega até três salários mínimos.

Sobre o REUNI, também fortemente criticado por setores do meio acadêmico, por considerá-lo como promotor da massificação do ensino superior, visto por muitos como resultado de um apelo ideológico que gerava o receio de que o repasse posterior de recursos (previsto para ocorrer em até cinco anos) levasse à queda da qualidade, a situações de precarização do trabalho (em razão da expansão de vagas e do número de alunos por docente), e, por consequência, à fragilização

da universidade pública. Ocorreram também muitas críticas em alusão ao caráter "autoritário" do programa, uma vez que as diretrizes vinham prontas da esfera federal e condicionavam o aporte de recursos à melhoria de infraestrutura e o aumento na contratação de docentes e técnicos administrativos à adesão ao programa na forma como estava formatado, ou seja, sem participação dos diferentes atores envolvidos no processo.

Também à parte essas críticas, vale destacar que o REUNI, aprovado em 2007 e implantado a partir de 2008 tendo como meta dobrar o número de alunos na educação superior com aumento de vagas, ampliação e abertura de cursos noturnos, aumento do número de alunos por professor e investimento na infraestrutura física das universidades federais, modificou de forma expressiva a estrutura das universidades federais, sua forma de atuação e a relação entre ensino e pesquisa.

No que se refere às metas do programa, relatório apresentado pelo MEC no ano de 2009 (disponível no site institucional) mostra que houve a adesão de 53 das 54 universidades federais então existentes e que até aquele momento havia ocorrido um incremento de 11,2% no número de vagas ofertadas na graduação pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e de 9,7% no número de cursos de graduação presenciais. No que se refere ao incremento de vagas para professores concursados e técnicos administrativos, houve no governo Lula (somando os números do REUNI e do Programa de Expansão Fase I, do período 2005-2008), uma abertura de 9.489 vagas para docentes e 6.355 vagas para técnicos administrativos. Quanto à infraestrutura física, o relatório aponta um total de 327 obras, algumas já concluídas, outras em andamento e outras ainda em processo de licitação no momento do levantamento de dados. Destaca, ainda, a criação de 282 *campi* em 235 municípios do país, dentro de uma política de interiorização da universidade.

A universidade aberta do Brasil (UAB), criada no ano de 2006, e que oferece cursos de nível superior por meio de metodologia de educação à distância com o incentivo ao desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação, encontra-se implantada em todas as regiões do país como forma

de dar acesso ao ensino superior a pessoas que vivem em regiões desprovidas de instituições de ensino superior.

Paralelamente a essas medidas, e com forte articulação com as estratégias de desenvolvimento adotadas pelo governo Lula, ocorreu desde 2005 uma forte expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica. Para que se tenha uma noção da magnitude dessas ações, desde 2005 havia 75 escolas técnicas no país e este número foi aumentado significativamente a partir de 2009 com a inauguração de mais 100 escolas profissionalizantes. O claro objetivo de preparação para o mercado de trabalho, pela justificativa de que menos de 30% dos jovens de 18 a 24 anos chegam ao ensino superior também foi criticado por setores acadêmicos que viram nisto um atrelamento do governo ao modelo capitalista em seus aspectos mais perversos de reprodução da estrutura desigual de distribuição dos seus recursos, oportunidades e benefícios.

E chegamos por fim à qualificação profissional em nível de pós-graduação, que interessa em especial ao corpo editorial da revista *AVAL* em razão de estarmos vinculados ao curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (Mapp/UFC). Assim, entendemos que a regulamentação da Portaria 80, de 16 de dezembro de 1998, da CAPES, por uma nova portaria do Ministério de Educação, de no. 17, com versão final publicada em 28 de dezembro de 2009, que o transforma em política de Estado, é assunto de grande importância para reflexão e discussão, razão porque, no sentido de instigar este debate, publicamos neste número da *AVAL* dois textos, na sessão *Informes sobre Políticas Públicas*, que discutem alguns aspectos relativos a essa questão.

Lea Carvalho Rodrigues
Pelos editores

Programa Bolsa Família, proteção social e políticas públicas: condicionalidades e garantia de direitos nos municípios baianos¹

Bolsa Família program, social welfare and public policy: conditionality and guarantee of rights in the municipalities of Bahia

Programa *Bolsa Família*, el bienestar social y políticas públicas: la condicionalidad y la garantía de los derechos en los municipios de Bahía

Programme *Bolsa Família*, la protection sociale et les politiques publiques: la conditionnalité et la garantie des droits dans les municipalités de Bahia

Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti²
Izabel Cristina Firmo Foglia³
Bárbara Maria Santos Caldeira⁴

Resumo: O objetivo deste artigo é apresentar análise de dados coletados referentes ao acompanhamento e cumprimento das condicionalidades da educação, saúde e assistência social do Programa Bolsa Família (PBF) em 96 municípios baianos. Para uma melhor organização, definimos os municípios pelo elemento de proximidade territorial, estipulando como critérios de seleção os índices de condicionalidade inferiores a 0,6 – média adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) como ideal para o Índice Gestão de Descentralização (IGD) através de questionários semiestruturados respondidos por gestores do PBF e representantes das áreas investigadas, como secretários, assistentes sociais, enfermeiras, diretores e professores. Como ponto de partida para nosso estudo, fazemos o seguinte questionamento: até que ponto o Programa Bolsa Família como política pública prioriza a família como unidade de intervenção social tendo em vista a atuação do registro, oferta e envio de informações sobre os serviços da Educação, Saúde e Assistência Social?

Palavras-chave: Programa Bolsa Família, Políticas Públicas, Proteção Social.

Abstract: The purpose of this paper is to present the analysis of data collected for the monitoring and compliance with the conditions of education, health and welfare of the Bolsa Família Program (PBF) in 96 municipalities in Bahia. For a better organization, we set the municipalities according to their territorial proximity, stipulating criteria for selection as the rates of cross less than 0.6 - Average adopted by the Ministry of Social Development and Fight Against Hunger (MDS) as ideal for the Index Management Decentralization (IGD) through semi-structured questionnaires answered by managers of the PBF and representatives of the areas investigated, such as secretaries, social workers, nurses, principals and teachers. As a starting point for our study we ask the following question: to what extent the Bolsa Família program as public policy prioritizes the family as a social intervention aimed at the actions of the registry, supply and transmission of information on the services of the Education, Health and Social Welfare?

Keywords: *Bolsa Família* Program, Public Policy, Social Protection.

Introdução

O Programa Bolsa Família, implantado em outubro de 2003 e promulgado em 2004, através da criação da Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, pela atual gestão do presidente Luis Inácio Lula da Silva que tem por princípio norteador o combate à fome e à pobreza no país obtida através da unificação dos Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) – Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Programa Auxílio-Gás com a pretensão de uma gestão descentralizada, com destaque para a intersectorialidade entre os entes federados e tendo, como suporte, a participação comunitária e o controle social. Isto significa que o modelo e os princípios que orientam o desenho desse programa referem-se a “proteção contra riscos; combate à miséria; desenvolvimento de capacidades que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pleno da cidadania; redistribuição de riquezas; etc”. (Ivo, 2004, p.57).

As três dimensões que pautam o programa estão articuladas de forma a que promovam o “alívio imediato da pobreza” através da transferência direta da renda às famílias beneficiárias: reforcem ação dos direitos básicos nas áreas da Saúde e Educação utilizando as condicionalidades (ferramentas criadas para controlar e “garantir” o acesso aos serviços médicos e a presença de crianças e adolescentes nas escolas), “o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações”. (MDS, 2004).

De fato, a primeira avaliação de âmbito nacional que traça o perfil das famílias beneficiárias do PBF, realizada em março de 2007 e publicada em 21 de agosto de 2007 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), traz uma fotografia e não um diagnóstico de como o programa está sendo desenvolvido e acompanhado nos municípios, haja vista as investigações recentes sobre a temática nos municípios baianos (Caldeira, 2008; Foglia, 2007).

As condicionalidades criadas pelo Programa Bolsa Família visam o acesso a direitos básicos das famílias, assumindo o papel de elemento fundamental para a inclusão social desses grupos através da garantia aos serviços de educação, saúde e assistência so-

cial. As condicionalidades têm como premissa a associação da transferência de renda direta aos direitos sociais básicos, promovendo e qualificando o acesso à educação e aos serviços básicos de saúde. Para tanto, estão focalizadas na família e não apenas em alguns de seus membros, segundo normativa do (MDS).

O objetivo deste trabalho é analisar os dados coletados por questionários semi-estruturados sobre os instrumentos de acompanhamento das condicionalidades do programa (registro e envio de informações) em 96 municípios baianos que apresentaram, para o ano de 2006, o índice de avaliação inferior a 0,6, levantando e identificando ações das gestões locais que apontem se a política está contribuindo ou não para a garantia de direitos das famílias e para a manutenção da rede de proteção social definida pelo governo federal.

Nos limites deste artigo, nos propomos a responder duas questões centrais: de que forma o conceito de família determinado pelo Programa Bolsa Família, objeto de nossa investigação, responde às necessidades dos modelos familiares nos municípios baianos tendo em vista o objetivo dessa política pública? As gestões locais do programa estão priorizando as famílias como unidade de intervenção social considerando os mecanismos de acompanhamento e fiscalização das condicionalidades da educação, saúde e assistência social?

O artigo está dividido em 3 partes: 1ª Apresentação da interação estabelecida entre a dimensão institucional do programa, de suas mudanças e da reprodução social das famílias beneficiárias, assim como os limites encontrados pela literatura nacional de políticas sociais sobre o PBF; 2ª Revisão Teórica sobre a relevância das famílias e de suas funções sociais para formulações de políticas públicas na América Latina como fator de proteção social; 3ª Apresentação dos instrumentos de pesquisa e análise quantitativa dos dados coletados na investigação empírica nos municípios baianos através de mapa da situação do acompanhamento das condicionalidades pelas secretarias da educação, saúde e assistência social.

A relação entre a dimensão institucional e a reprodução social das famílias beneficiárias

Nessa perspectiva, a análise de Bourdieu (2001) que se debruça sobre a dimensão social da família aliada à reprodução social das classes pode auxiliar no entendimento analítico da dimensão da reprodução. Sem dúvida, o autor nos leva a pensar sobre a interseção que há entre a família (papel) central e a estratificação social através da construção do *habitus* de classe e na mudança de direção que os diferentes tipos de capital podem contribuir para a formação de uma "herança social, ou seja, a transmissão da posição de classe dos pais aos filhos", como aborda a socióloga Nathalie Reis Itaboraí (2005) em um artigo que versa sobre a proteção social da família brasileira contemporânea.

Dentro do exposto, pode-se afirmar que as teorias sociais vêm encontrando na "família o centro do processo de reprodução social e, portanto, um lugar decisivo para intervir em realidades sociais indesejáveis, como a pobreza e o baixo capital humano". Sobretudo, conclui Itaboraí, há uma focalização na "reflexão sobre os destinos das gerações futuras, pensando a organização e os recursos familiares em suas consequências para a socialização dos filhos". (Itaboraí, 2005, p.02).

Ao falarmos sobre o capital cultural, por exemplo, Carlos Hasenbalg advoga que o mesmo, mensurado pelo grau de escolaridade dos pais e demais residentes de 15 anos ou mais, é um complicador fundamental para compreendermos a distribuição diferenciada dos recursos familiares na hierarquia social dos grupos, o que leva o autor a concluir que "famílias cujos chefes são trabalhadores manuais urbanos e rurais de cor preta e parda contam com sérias desvantagens na apropriação e acumulação de recursos, configurando assim contextos mais desfavoráveis para a socialização das novas gerações". (Hasenbalg, 2003, p.81).

Após quase cinco anos de implantação, o Programa Bolsa Família desde o ano de 2006 vem sofrendo pequenas alterações no que concerne aos valores dos benefícios recebidos pelas famílias que compõem o programa. Em relação às mudanças institucionais que dispõem sobre a política em si, identificamos no quadro histórico dois marcos importantes: a Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, que precede a Lei nº 10.836 de 2004 e a Medida Provisória nº 411 que vem a ser até então a última ação que antecede a criação da Lei atual nº 11.692 que dispõe sobre a inserção Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005 e revoga alguns dispositivos da lei anterior.

Durante o período compreendido entre a promulgação da primeira lei que regulamentou a organização estrutural, normativas e instruções, sobretudo no que diz respeito à caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Bolsa Família, é possível construir um quadro de análises relacionado ao caráter principal do programa, ou seja, a sua proposta de inclusão social e fazer algumas considerações sobre o âmbito socioadministrativo nos municípios, ainda que diante de tais modificações.

Limites do programa encontrados pela literatura de políticas sociais

Algumas considerações críticas no meio acadêmico já questionam os caminhos da política entre um projeto social ou de marketing político (Moura, 2007), assim como o enfoque nas condicionalidades do programa e no controle social questionando se o mesmo é uma "nova institucionalidade no campo da política social brasileira" (Senna et al, 2007). Entretanto, as produções ainda são restritas às pesquisas teóricas, identificando-se então uma lacuna na produção empírica.

Dentro do quadro da teoria social reconhecemos que as famílias se estruturam a partir de relações de poder, o que é inegável, haja vista as tensões de gênero e geracionais, em que reafirmamos o pressuposto,

como aponta Itaboraí, tais relações “não garantem uma redistribuição equânime de recursos, o que torna fantasiosa a expressão renda per capita, acena para a necessidade de pensar a tensão indivíduo - família e o papel que o Estado pode ter para assegurar o bem estar individual e familiar”. (Itaboraí, 2005, p.04).

Ao lado de macro-políticas orientadas para o combate à pobreza e à exclusão social, propuseram a implantação de programas de geração ou complementação de emprego e renda e de uma rede de serviços comunitários, incluindo programas de renda mínima para as famílias carentes, com a condicionalidade da permanência de seus filhos na escola. Esse reconhecimento da centralidade da família tornou-se praticamente consensual, apesar da absoluta insuficiência das políticas e dos programas sociais do país. (Carvalho & Almeida, 2003, p.03).

O que queremos destacar é que, diante de tal situação, há um excesso de responsabilidades delegadas às famílias quando o Estado e o mercado não conseguem controlar socialmente os impactos provocados por mudanças relativas ao trabalho, à educação, a saúde e a própria assistência social traduzindo uma realidade perversa como caracteriza Ana Maria Goldani (2005, p.03) vivida pelo processo de “passagem da mobilização de recursos da pobreza para a pobreza de recursos”, problema identificado em pesquisas de âmbito local sobre o empoderamento das mulheres beneficiárias e sobre o controle social. (Caldeira, 2008; Foglia, 2007).

Família, políticas públicas e proteção social: breve revisão teórica

Os pesquisadores da Universidade Autônoma de Barcelona, Quim Brugué e Ricard Gomá (1998) desenvolvem uma reflexão sobre as políticas públicas locais e suas respectivas agendas complexas, respostas aos

elementos-chave para um debate qualificado: a efetivação de uma oferta mais complexa de políticas, a adoção de novos instrumentos estratégicos e o emergente nascimento de novos estilos de governo.

Brugué e Gomá (1998, p.26) mostram de que forma o campo teórico dessas políticas foi delineado a partir da metade do século XX: “por um lado, configurou-se um enfoque racional, prescritivo, com fortes tendências à formalização e de caráter dedutivo”, descrição do modelo estadunidense. Por outro, “foi-se cristalizando um enfoque pós-racional, crítico, menos modelador e muito mais indutivo”. Este segundo enfoque tem construído um quadro conceitual que permita de maneira crescente análises acerca de questões centrais para a ciência política (estrutura de recursos, distribuição social de ganhadores e perdedores, relações de poder, hegemonias culturais e simbólicas) que se articulam na avaliação dessas políticas.

Tipologicamente, as políticas são classificadas de acordo com os seguintes modelos: grupo teórico que partilham das ideias de Lowi: distributivas, reguladoras, redistributivas e constitucionais. O outro grupo é caracterizado por modelos direcionados ao crescimento e geração de riquezas e da redistribuição baseados no segundo enfoque descrito acima. (Souza, 2006).

Podemos entender nesse quadro delineado pelos programas sociais brasileiros que políticas públicas são como a ação do Estado, ou melhor, o exercício de implantação de novos projetos, seja por meio de programas ou ações voltadas para setores e grupos determinados da sociedade. Devemos levar em conta, dentro dessa perspectiva, que não pode haver uma redução do Estado à mera burocracia pública, aos seus organismos que seriam os responsáveis pela construção e aplicação dessas políticas. Pensamos então que políticas públicas são responsabilidades do Estado e, dessa forma, um “processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implantada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais”. (Höfling, 2001, p.31).

As políticas sociais precisam ser compre-

endidas como instrumentos que avaliam a rede de proteção social do Estado, a princípio debruçadas no trabalho de redistribuição de serviços que beneficiem socialmente os sujeitos, diminuindo as desigualdades promovidas pela economia do país.

Nesse sentido, as constantes críticas declaradas ao Programa Bolsa Família e ao presidente Luís Inácio Lula da Silva¹ acerca do discurso elaborado por ambos sobre essa instituição despertam atenção para o significado simbólico dessa instituição à medida em que, ao falarmos sobre família, estamos diante de um conceito que assume sentidos variáveis e como tal possui diversos pontos de vista, sejam eles científicos ou pertencentes ao senso comum.

Caminhando pela trilha dos trabalhos sobre família como fator de proteção social lembramos que Goldani defende o “reconhecimento de que as famílias se mantêm como importante instituição formadora de valores, atitudes e padrões de conduta dos indivíduos” e, como tal, “com uma imensa flexibilidade e capacidade de gerar estratégias adaptativas” como um dos sentidos que desenharam a mesma como “lócus” privilegiado para o apoio às políticas públicas e programas sociais. Dessa forma, reafirma-se a ideia da família como espaço promotor das relações de gênero, da planificação do contrato social entre as gerações, abrigando, conforme a autora, a sua “importância como fonte de suporte material e afetiva para seus membros”. (Goldani, 2002, pp.30-33).

Nessa mesma linha de argumentação, as pesquisadoras Ana Rojas Acosta e Maria Amália Faller Vitale na apresentação do livro *Família: Laços, Redes e Políticas Públicas* (2005), fruto de um seminário com mesmo título realizado em São Paulo, no ano de 2002, mostram a ação do “pensar e repensar” a família como uma “exigência” social, visto que a mesma tem sido percebida como “base estratégica para a condução de políticas públicas”, questão levantada por Goldani em trabalho já citado.

A tipologia construída por Thomas Humphrey Marshall (1967) acerca da garantia de direitos, que a organizou em blocos específicos, a citar, direitos civis (para o século XVIII o autor aponta as liberdades individuais), políticos

(determinados pela participação na esfera pública, válida para o século XIX) e sociais (a segurança e o bem-estar tão desejado pelo século XX) seguem uma linha de argumentação que, à exceção do “evolucionismo linear” – adjetivado de equivocado, inegavelmente garante o lugar central para debatermos a definição de cidadania e seu espaço no mundo contemporâneo.

Para a sociedade moderna, a teoria de Marshall segue ideias atreladas à conformidade da política e das necessidades sociais dos Estados-nações, tendo como estrutura para sua legitimação e normalização, o aparato estatal. A “conquista de direitos” em épocas que se debruçam sobre a luta por postos de poder na esfera pública vem sofrendo modificações frente ao enfraquecimento do papel do Estado como garantia de direitos, como observa Listz Vieira (2001).

A família, no entanto, não pode ser vista apenas como estratégia dessas metas. Neste sentido, tem-se questionado se essas iniciativas são eficientes e eficazes para o fortalecimento das competências familiares, se respondem às necessidades das próprias famílias atendidas e se contribuem para o processo de inclusão e proteção social desses grupos. Por estas razões, as redes de sociabilidade passam a ser centrais no trato das políticas sociais. (Acosta & Vitale, 2005).

Porque se considerarmos apenas a família como estratégia desses programas, estamos trilhando por um caminho perigoso, onde essa instituição social pode terminar caracterizada e limitada a um aspecto de comando, mecanicista, de ordem de sistemas pensados habilmente de forma a conseguir bons resultados, como se estivéssemos diante de uma empresa, de um jogo, de uma troca comercial, o que pode contribuir ainda mais para o contexto de exclusão social dessas pessoas e a negação das competências familiares necessárias ao desenvolvimento social dessas famílias que, quando negadas, reforçam a condição de “parasitas sociais” lembrada por Alba Zaluar (1997). Esse fator, portanto, é essencial para entendermos os processos de redes de sociabilidade e solidariedade social entre as famílias beneficiárias de alguns municípios baianos para o Programa Bolsa-Família.

Programa Bolsa Família nos municípios baianos e a gestão de cumprimento e acompanhamento das condicionalidades

Para a etapa quantitativa, trabalhou-se com banco de dados – resultado da tabulação das informações coletadas por questionários e análise de documentos institucionais disponibilizados pelo MDS e demais Ministérios da Educação (ME) e Saúde (histórico do Índice de Gestão Descentralizada - IGD para as dimensões avaliadas – educação, saúde e assistência social).

A primeira etapa foi encarregada da realização de Oficinas de Instância de Controle Social com 387 municípios baianos e participação de mais de seiscentos e cinquenta e oito (658) entre gestores municipais e sociedade civil – onde verificamos os problemas mais frequentes e os principais desafios do programa, em que pudemos traçar um mapa das questões essenciais que queríamos abordar com o desejo de conhecer e analisar a realidade relativa ao cumprimento das condicionalidades em âmbito local, o que nos apontou que menos da metade dos municípios possui o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), o que torna ainda mais fraca a atuação desse setor nos municípios, já que para receber alguns benefícios e programas sociais ofertados por estes, devem estar habilitados nesse conselho, inclusive os próprios recursos do IGD que só é repassado àqueles nessa condição. Esse fator foi um dos problemas que impulsionaram a elaboração dos instrumentos de pesquisa, estendidos às outras áreas.

Para a segunda etapa foram confeccionados questionários que abordaram questões que indicassem, ou não, se havia interferência sensível dos problemas de comunicação e organização social enfrentados pelo PBF na oferta, registro e envio de informações sobre os serviços prestados às famílias, conforme descrição abaixo:

1. Ações: Escola/Família/Secretaria de Educação. Essa ação existe no município?
 - Frequência dos Alunos Beneficiários;
 - Preenchimento dos Relatórios de Frequência Escolar;
 - Recebimento dos Relatórios das Escolas;
 - Registro dessa Frequência;
 - Compreensão dos Procedimentos pela Secretaria;
 - Encaminhamento dos relatórios para o Gestor;
 - Encaminhamento dos relatórios para o MEC/CAIXA;

2. Essas ações são cumpridas pelo município (Saúde)?
 - Registro do Acompanhamento às Famílias beneficiárias pelo PBF;
 - Encaminhamento dos Relatórios para o Gestor;
 - Encaminhamento dos Relatórios para o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN);

3. Essas ações são realizadas pelo município (Assistência Social)?
 - Possui instrumentos para acompanhar as condicionalidades?
 - Há algum plano de aplicação do IGD?
 - No Plano há integração entre a Assistência Social e o PBF?
 - O município tem o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)?
 - O Recurso do IGD é aplicado nas atividades do CRAS?

Para uma melhor organização, dividimos os municípios em 6 (seis) rotas formadas pelo elemento de proximidade territorial, definindo para a amostra representativa como critérios de seleção os índices de condicionalidade para educação, saúde e cadastro único inferiores a 0,6 - valor estipulado como referência ideal de uma boa avaliação mínima para a gestão descentralizada. No entanto, o índice cadastro não é relevante para nossa análise, pois, quase 100% dos municípios possuem IC equivalente a 1,0 – valor máximo. Tomemos como amostra, os dados para o município de Ilhéus sobre o Bolsa Família: as informações gerais indicam uma estimativa populacional (segun-

do fonte IBGE para o ano de 2004) de duzentas e trinta e três mil e oitocentas (233.800) pessoas, com estimativa de famílias pobres (perfil Bolsa Família) de vinte e três mil, oitocentos e dezesseis (23.816) e, para o Cadastramento Único, de trinta e um mil, novecentas e treze (31.913).

Ilhéus assinou o termo de adesão em 07/10/2005 e está habilitado no CRAS, condição para que o município receba a política. As informações fornecidas pelo MDS para o ano de 2007 traçam o seguinte perfil: até 28/02/2007, vinte e duas mil, cento e uma (22.101) famílias foram cadastradas. Desse total, vinte e um mil, oitocentas e noventa e oito (21.898) possuem o perfil Cadastro Único, ou seja, renda per capita familiar até cento e setenta e cinco reais (R\$175,00).

Desse universo, vinte mil, novecentas e vinte e duas famílias declararam renda per capita inferior até cento e vinte reais (R\$ 120,00). Para a mesma data, foram atualizados a partir de março de 2005, doze mil, trezentos e noventa e um cadastros. Cadastros válidos somam treze mil e oitocentos e oito, resultando em um índice de validade dos Cadastros igual a 0,43 e 0,98 para o índice de atualização de cadastro. Para a educação, o valor do índice é de 0,59 e para a saúde 0,29.

Depois de realizado o cálculo pelo MDS, o município de Ilhéus apresenta para o mês de março desse ano IGD equivalente a 0,58, valor abaixo da média estabelecida pelo programa para uma boa avaliação: 0,6. Os recursos transferidos a gestão Bolsa Família para a referida data foi de vinte oito mil, duzentos e setenta reais e sessenta e cinco centavos (R\$ 28.270,65), sendo que o teto máximo que a gestão pode alcançar é o montante de sessenta mil e quarenta reais (R\$ 60.040,00). Para atingir essa meta, Ilhéus precisa buscar a avaliação máxima do IGD, igual a 1,0. Como ponto de partida para nosso estudo fazemos o seguinte questionamento: até que ponto o Programa Bolsa Família como política pública prioriza a família como unidade de intervenção social tendo em vista a atuação do registro, oferta e envio de informações sobre os serviços na Educação, Saúde e Assistência Social dos municípios baianos avaliados?

Para nossas considerações, a primeira área avaliada foi a educação, ou melhor, ressaltando, a presença das crianças e adolescentes

nas escolas: há intersetorialidade, isto é, articulação entre a gestão PBF, escolas e Secretarias de Educação? 76,18% dos questionários mostram que a frequência escolar está sendo realizada; 75,38% preenchem os relatórios de frequência escolar; 72,76% afirmam que recebem das escolas os relatórios com a frequência, enquanto 67,70% confirmam o registro da mesma. Apenas 25,70% afirmam compreender os procedimentos referentes aos itens anteriores. Do total, 38,76% encaminham os relatórios aos gestores do programa contra a declaração de envio de relatórios diretamente ao MEC/CAIXA de 75,21%.

Os dados aqui descritos possuem uma referência numérica importante para colocarmos as imediatas ponderações: apesar de superar em quase mais de 70% as ações que formam o conjunto da educação, as parcelas que correspondem à negativa das perguntas desenharam um quadro preocupante em relação à situação do acompanhamento da educação. Garantir a presença das crianças e adolescentes nas escolas por um período do dia pode ser caracterizado como primeiro passo no processo de acesso à educação dessas meninas, meninos e adolescentes. Todavia, esse elemento não se caracteriza como metas no curto prazo e sim no longo prazo, haja vista a complexidade do processo educacional. Significa, portanto, que o programa não possui uma visão de futuro para que se interrompa o ciclo intergeracional da pobreza, situação que confirma os problemas apontados pela primeira etapa da nossa pesquisa.

Entretanto, percebemos que não há coerência entre as ações desenvolvidas pelas gestões, secretarias e escolas: se existe a garantia do controle sobre o cumprimento do Índice da Condicionalidade da Educação (ICE), o mesmo não se pode dizer sobre a qualidade desses relatórios enviados ao MEC. Como estão sendo preenchidos esses relatórios, se apenas um quarto ($\frac{1}{4}$) dos municípios entrevistados possuem informações e orientações corretas que formam o conhecimento ideal para essa atividade?

Ademais, o número superior de municípios que enviam os relatórios diretamente ao MEC ou a Caixa Econômica implica um complicador importante: se, por um lado, encontramos a descentralização nessa atividade, perdem-se as articulações entre a gestão PBF, as secre-

tarias e escolas. Nesse caso, a gestão acaba por não ter acesso aos documentos antes do envio, impedindo uma possível avaliação e fiscalização de informações incorretas e um conhecimento do trabalho que está sendo desenvolvido. Um número considerável de municípios alega falta de funcionários e contribuição entre essas instituições, o que prejudica a intersectorialidade prevista pela política.

Para a saúde, encontramos um contexto que legitima os índices para essa condicionalidade que não apresentou melhorias entre o mês de julho de 2006 e março de 2007. Somente registram o acompanhamento realizado nos postos de saúde (PSFs) e outros pontos de atendimento 58,96% dos entrevistados. Dessa parcela, apenas 6,37% apresentam os relatórios à gestão do programa e 78,52% enviam diretamente ao Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). Todavia, os índices nulos relacionados ao ICS (Índice Condicionalidade Saúde), ou seja, o não recebimento do acompanhamento pelas equipes de saúde como mostram os dados do Ministério da Saúde alertam para um problema: como poderia ao menos garantir que as famílias estivessem recebendo serviços básicos como pré-natal, vacinação, acompanhamento de peso e medida das crianças e orientações acerca do aleitamento materno?

Porém, a situação da Assistência Social (A.S.) ofertada às famílias nesses municípios talvez seja o problema mais grave enfrentado pelo programa na atividade de priorizar esse grupo social como unidade interventora da política. Devemos, antes de qualquer crítica, apontar que essa área é a única que não possui valor numérico que participe e interfira diretamente no cálculo do IGD e, portanto, na avaliação do programa e das gestões locais. Isso significa que a Assistência Social possui uma função de suporte às ações complementares à saúde e à educação, para não esquecermos o CadÚnico. Só 6,38% do universo pesquisado possuem instrumentos para acompanhar as condicionalidades.

Ressaltamos também, o fato de que em muitos casos, a Secretaria de Assistência Social é a responsável pela gestão do programa. 25,21% informam que possuem algum plano de aplicação do recurso repassado de acordo com os valores alcançados pelo IGD, o que traduz uma frágil atuação no que tange à proposta de aplicação dos recursos disponibilizados pelo MDS à

melhoria da política através da promoção de programas complementares de geração de renda e de educação de jovens e adultos, símbolos da porta de saída do PBF, por exemplo. Desses 25,21%, somente 19,43% constroem atividades que integrem a A.S. e o PBF.

E, por fim, um número gritante: só 3,24% das gestões PBF aplicavam para o período estudado os recursos do IGD nos planos de ação do CRAS. A partir desse quadro, percebemos que as ferramentas de controle social que compõem o mecanismo de gestão dos benefícios ainda precisam colocar as pedras ordenadas que formem a longa estrada da Bolsa Família. Por trás desses índices estão os mesmos problemas e desafios listados pelas oficinas que usamos como amostra na primeira etapa da investigação. Falta de informações corretas, orientações acerca de procedimentos e normativas da política, a ausência de comunicação entre as instituições (MDS, CAIXA, MS, MEC, Gestões Municipais e Estaduais do PBF, sociedade civil e principalmente as famílias beneficiárias). Contamos também com a precária estrutura (computadores, transporte, espaços físicos e internet) para não esquecermos o pouco contingente de profissionais ligados de forma direta ou indireta na oferta dos serviços básicos.

Em alguns municípios, como Campo Alegre de Lourdes e Serrinha, o IGD na última avaliação do MDS chegou muito próximo ao valor 1,0. Isso significa que, no cálculo final, os municípios alcançaram para os índices de condicionalidade da educação, saúde e cadastramento único as metas determinadas pelo governo federal. Garantia segura de que os serviços prestados possuem boa qualidade? Não, necessariamente. Mas se pensarmos que ao menos as condicionalidades do programa estão sendo cumpridas pelo governo federal (transferência direta do benefício) e pela prefeitura local (gestão Bolsa Família), acreditamos que existe o desejo real de privilegiar a família beneficiária como unidade de intervenção do programa. Partilhamos da compreensão de que o programa, além de não trazer claramente em sua normativa legal, o reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades e, muito menos, responde a prometida primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família.

Referências bibliográficas

- ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (Orgs.). *Família. Redes, Laços e Políticas Públicas*. São Paulo, Cortez, 2005.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2001.
- BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard. Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional. In: *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, Ariel, 1998. pp.25-38.
- CALDEIRA, Bárbara Maria Santos. A dimensão do enfoque de gênero no Programa Bolsa Família: ranços e avanços na promoção do empoderamento das mulheres nos municípios baianos. In: *3º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero. Redações e artigos científicos premiados - 2008*. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.
- GOLDANI, Ana Maria. Família, gênero e políticas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, 2002.
- _____. Las familias brasileñas y sus desafíos como factor de protección al final del siglo XX. In: GOMES, Cristina. *Procesos sociales, población y familia: alternativas teóricas y empíricas en las investigaciones sobre la vida doméstica*. México, FLACSO, 2005.
- HASENBALG, Carlos. A distribuição de recursos familiares. In: HASENBALG, Carlos & SILVA, Nelson do Valle. *Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida*. Rio de Janeiro, Topbooks, 2003.
- HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cad. CEDES*, Nov 2001, vol.21, no. 55, pp.30-41.
- ITABORAÍ, Nathalie Reis. A proteção social da família brasileira contemporânea: reflexões sobre a dimensão simbólica das políticas públicas. Porto Alegre. In: *Anais do Seminário Famílias e Políticas Públicas - ABEP*, 2005.
- IVO, Anete B. L. A Reconversão do Social - dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, n. 18, v.2, 2004, p.57-67.
- MARSHAL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MEDEIROS, Marcelo, BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: contribuições para o debate. Brasília: IPEA – *Texto para Discussão*, junho de 2007.
- Ministério da Saúde. "Informe Bolsa Família na Saúde". Março de 2006. disponível em <www.mds.gov.br>
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. "Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004". Disponível através de <www.mds.gov.br>
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Disponível em <www.mds.gov.br>
- MOURA, Paulo Gabriel Martins de. Bolsa Família: projeto social ou marketing político?. In: *Rev. Katálysis*. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 115-122 jan./jun. 2007.
- RITTEL, Horst; WEBBER, Melvin. Dilemas de una teoría general de planeación. In: VILLANUEVA, Luiz F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa Editorial, 2000. pp.161-188.
- SENNÁ, Mônica de Castro Maia et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. In: *Rev. Katálysis* Florianópolis v. 10 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2007.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, pp. 20-45.

VIEIRA, L. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.12, nº 35, fev. 1997.

Resumen: El objetivo de ese artículo es presentar análisis de datos recolectados referentes al acompañamiento y cumplimiento de las condicionalidades de la educación, salud y asistencia social del Programa *Bolsa Família* (PBF) en 96 municipalidades de Bahia. Para una mejor organización, definimos los municipios por el elemento de proximidad territorial, eligiendo como criterios de selección los índices de condicionalidad inferiores a 0,6 – media adoptada por el Ministerio del Desarrollo Social y Combate el Hambre (MDS) como ideal para el Índice Gestión de Descentralización (IGD) a través de cuestionarios semi-estructurados respondidos por gestores del PBF y representantes de las áreas investigadas, como secretarios, asistentes sociales, enfermeras, directores y profesores. Como punto de partida para nuestro estudio hacemos el siguiente cuestionamiento: hasta que punto el Programa *Bolsa Família* como política pública prioriza la familia como unidad de intervención social con miras a la actuación del registro, oferta y envío de informaciones sobre los servicios de la Educación, Salud y Asistencia Social?

Palabras-clave: Programa *Bolsa Família*, Políticas Públicas, Protección Social.

Resumé: Le but de ce document est de présenter des données recueillies pour le suivi et le respect des conditions de l'éducation, la santé et le bien-être de la *Bolsa Família* (PBF) dans 96 communes de la province de Bahia. Pour le meilleur organisme, nous avons mis les municipalités par l'élément de proximité territoriale, en précisant les critères de sélection que les taux de croix ci-dessous 0,6 - Moyenne adopté par le Ministère du développement social et de lutte contre la faim (MDS) comme idéal pour la gestion indicielle Décentralisation (IGD) par le biais de semi-structuré questionnaires remplis par les gestionnaires et les représentants de la PBF enquête des domaines tels que les secrétaires, les travailleurs sociaux, infirmières, enseignants et directeurs. Comme point de départ pour notre étude nous nous la question suivante: dans quelle mesure la *Bolsa Família* programme comme la priorité des politiques publiques de la famille comme une intervention sociale visant à les actions du registre, l'offre et la transmission des informations sur les services de l'éducation, de la santé et de la protection sociale?

Mots clés: Programme *Bolsa Família*, La politique publique, De la protection sociale.

Notas

- 1 O presidente Lula, assim mais conhecido entre a população brasileira, apoia seu discurso político na definição de família estabelecida pelo MDS que trabalha com o modelo nuclear de família que pode adaptar seu conceito aos núcleos estendidos, utilizando os demais modelos para caracterizar quadros familiares que eventualmente fujam "a normalidade" brasileira o que contraria, em parte, os estudos e teorias desenvolvidos desde a década de 1980 em âmbito nacional, por exemplo, os modelos monoparentais e as famílias chefiadas por mulheres.
- 2 Historiadora, pós-doutora pela Universidade de Salamanca-Espanha. Doutora em História pela Universidad de León, mestre em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC – SP. Professora e Investigadora nos Programas de Pós-Graduação, Mestrado em Família na Sociedade Contemporânea (Universidade Católica do Salvador) e Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (Universidade do Estado da Bahia-UNEB). E-mail: vanessa.cavalcanti@uol.com.br.
- 3 Socióloga, mestre em Família na Sociedade Contemporânea (Universidade Católica do Salvador). Diretora de Inclusão e Promoção Social da Secretaria Municipal de Assistência Social de Alagoinhas – BA. Email: cristinaffoglia@terra.com.br.
- 4 Historiadora, mestranda em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (Universidade do Estado da Bahia-UNEB). E-mail: barbaracaldeira@yahoo.com.br.

Os moradores de rua e o trabalho: o limiar deste mundo complexo

The homelesses and working: the threshold of this world complex

Los residentes de las calles y el trabajo: el umbral de este mundo complejo

Le sans domiciles fixes et le travail: le seuil de ce monde Complexe

*Silvana Garcia de Andrade Lima**
*Carlos Américo Leite Moreira***

Resumo: Neste breve ensaio buscaremos discutir a questão do trabalho como definidor das vidas dos moradores de rua, suas implicações e impactos diante dos mesmos, bem como seu sentido e representação. Tentaremos estabelecer conexões com o mundo do trabalho e a população em situação de rua, encontrando o ponto de equilíbrio entre estes dois mundos.

Palavras-chave: Moradores de rua, Trabalho, Exclusão Social

Abstract: This brief paper discussing the question of defining work in the homelesses lives, its implications and impacts on them, as well as its meaning and representation. It tries to establish connections with the world of work and the population at street, finding the balance between these two worlds.

Keywords: homelesses, Labor, Social Exclusion

* Mestre em avaliação de políticas públicas pela Universidade Federal do Ceará (Mapp/UFC), assistente social da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), professora colaboradora na Faculdade Terra Nordeste (FATENE) e na Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), Ceará, Brasil. E-mail: silvanagarcialima@hotmail.com.

** Doutor em economia pela Universidade Paris XIII, professor e pesquisador do departamento de Teoria Econômica da Universidade Federal do Ceará (UFC), membro dos Programas de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (Mapp) e em Logística e Pesquisa Operacional, ambos da Universidade Federal do Ceará (UFC), Ceará, Brasil. E-mail: moreiraamerico@ig.com.br.

Introdução

O presente artigo tem como objetivo discutir o fenômeno do morador de rua que faz do espaço público sua morada e da sua presença uma das expressões da exclusão social, bem como sua confluência com a questão do trabalho. Sobreviver das ruas se expressa como elemento da sociedade contemporânea. É um fenômeno social e se consolida devido à naturalização da pobreza e da questão social, perpassa também pela questão do desemprego estrutural.

Pensar essa população é pensar uma categoria social que tem por característica básica a multidimensionalidade, isto é, várias facetas de uma só realidade. Nesse sentido, a rua abriga uma diversidade de histórias de vida difícil de ser observada de um só ângulo.

Desta forma, os problemas identificados, as políticas públicas e as pesquisas voltadas para este grupo devem também ser antes de tudo, multifacetadas, ou seja, não devem ser tratadas a partir de uma área do conhecimento, específica, ou de forma setorial, sob o risco de não se alcançar estas pessoas e seus verdadeiros problemas. (Ferreira; Machado, 2007, p.05).

De maneira geral, observa-se nas grandes cidades do país, e mesmo em outros países, uma população flutuante que pernoita em vários locais e que são consideradas pessoas em situação de rua. Os cenários das grandes cidades do mundo apresentam atualmente essa característica.

Segundo as Nações Unidas todos aqueles que não só vivem na rua, mas também estão em condições que não atendem a necessidades e padrões mínimos de habitabilidade, isto é, que moram em cortiços e favelas sem o mínimo de dignidade são considerados *homeless*. No mundo estima-se em cem milhões essa população, sendo que destes, vinte milhões viveriam na América Latina. (Vieira, 1992).

Todos esses aspectos devem ser tomados como referência neste estudo para compreendermos como é o universo do morador de rua, seus desejos, suas aspirações, seu modo de se relacionar com o mundo do trabalho, enfim, seu mundo, que é muito particular e decerto destoa com o do senso comum.

O Brasil, os Moradores de Rua e o Trabalho

No fim do século XX com a reestruturação global do capitalismo, manifestam-se as transformações societárias, na complexidade da dimensão econômica, sociopolítica e cultural e se observam as mudanças dos números da pobreza, evidenciando novas categorias como os “sem-trabalho” e os “sem-lugar”. No Brasil da contemporaneidade, conforme nos coloca Carvalho,

“considerar a tessitura histórica recente se faz em meio a dois processos estruturais fundantes e em curso que, contraditoriamente, se articulam com perspectivas políticas distintas: o processo de democratização [...], constituindo o Estado Democrático, ampliado pela via da política, e o processo de inserção do Brasil à nova ordem do capital [...] que converte o mercado em único critério de realidade [...]. (Carvalho, 2005, p. 01)

Nessa perspectiva, se manifestam inúmeros conflitos na sociedade decorrentes da questão social, que diz respeito às desigualdades sociais produzidas pela sociedade capitalista, e encontra sua origem na contradição entre produção coletiva do trabalho e apropriação privada do produto desse trabalho. “Gera, assim, uma acumulação da miséria relativa à acumulação do capital, encontrando-se aí a raiz da produção/reprodução da questão social na sociedade capitalista” (Iamamoto, 2001a, p.16)

Podemos afirmar que a sociedade do capital vai ainda mais além, descartando aqueles que não a interessam, como coloca Bauman, “outro aspecto, muito mais seminal – embora esteja longe de ser reconhecido e abordado –, é que na área do planeta comumente compreendida pela idéia de “sociedade” não há um compartimento reservado ao refúgio humano” (Bauman, 2005, p.21). O ser humano passou a ser tão descartável quanto os dejetos, os restos, o lixo.

As relações também são descartáveis, as

peças se relacionam com o mundo de forma a rejeitar o outro, logo que o desejo cesse; tais relações se tornam quase “coisas”, mercadorias. “A mercadoria é, antes de mais nada, um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza delas, provenham do estômago ou da fantasia”. (Marx, 1998, p.41).

A sociedade capitalista acaba por coisificar as pessoas, dando a elas uma importância que não é relativa a si, mas ao que elas possuem ou podem oferecer ao outro. Desta forma, desvalorizando o indivíduo e suas relações com o outro.

No imaginário popular, ter um trabalho e subsistir a partir dele é fundamental, pois desta feita é possível entrar na ciranda da sociedade do capital.

O trabalho pro morador de rua é mais difícil por causa do preconceito (...), eu não arranjo um emprego por não ter roupas adequadas, um calçado bom. Com certeza se eu chegar pruma entrevista de emprego vestindo essas roupas eles não vão deixar nem eu entrar, eles julgam pela aparência.(...) O morador de rua empregado, não precisava ser nem de carteira assinada, mas ele tendo um emprego fixo que tivesse uma boa renda ele deixaria de ser um morador de rua ou então só ele gostando muito da rua. (Wellington, 24 anos)

Deste modo, o homem é o primeiro ser que conquistou certa liberdade de movimentos em face da natureza. Através dos instintos e das forças naturais em geral, a natureza dita aos animais o comportamento que eles devem ter para sobreviver. O homem, entretanto, graças ao seu trabalho, conseguiu dominar em parte, as forças da natureza, colocando-as a seu serviço.

Os animais também trabalham e produzem, porém somente para atender as exigências práticas imediatas, exigências materiais diretas dos mesmos ou de seus filhotes, portanto, não podendo ser livres ao trabalhar, pois a atividade dos mesmos é determinada unicamente pelo instinto ou pela experiência limitada que podem ter. A grande diferença entre os dois reside no planejamento da ação,

na capacidade que o homem tem de projetar seu trabalho, possuindo a escolha de como alcançar seus objetivos.

O trabalho é a condição de uma atividade concreta, condição básica de toda a história da humanidade, haja vista que a sociedade não para de consumir, nem de produzir. As necessidades sociais e a maneira de como satisfazê-las são produtos históricos, portanto, criadas continuamente. “É uma atividade essencial do homem, sua atividade livre e consciente” (Iamamoto, 2001b, p.40).

Sob esse olhar, o trabalho humano é um trabalho incontestavelmente útil, sendo necessário para manter a existência material do ser e a sociabilidade entre os seres humanos. O aspecto reservado ao trabalho, tido como motor natural da sobrevivência nos remete a refletir sobre alguns pontos, tendo em vista que para a sociedade humana o trabalho tem uma carga importantíssima. São ancorados nesse conceito vários sonhos, imaginários de mudança de vida, de saída de condição de crise, enfim depositadas, muitas vezes, as esperanças de um “milagre” que o indivíduo aguarda que aconteça.

No que tange especificamente ao morador de rua, o discurso da saída da rua está muitas vezes pautado nessa alegação, sempre apontando para a retomada sua dignidade outrora perdida, através da entrada no mercado de trabalho. Certos que sua trajetória de rua ou sua desgraça estão colocadas devido a falta de trabalho, e tudo poderia ser mudado, quase como num conto de fadas, caso uma oportunidade de trabalho lhes fosse oferecida.

Todavia, sabe-se que na década de 1980 houve o início da fase da descontração das relações formalizadas de trabalho em todos os níveis e setores da economia. Esse processo se agudiza no decênio posterior, quando o Brasil, marcado por uma nova ofensiva burguesa, vai adaptando-se ao capitalismo mundial, implicando diretamente no mundo do trabalho.

Diante deste quadro situacional, os anos 1990 foram marcados pela desestruturação do mercado de trabalho, com a redução do emprego de carteira assinada e a expansão do desemprego e das ocupações em que não se utiliza de salário permanente, como por exemplo, empresas familiares, trabalhadores

avulso, vendedores ambulantes, guardadores de carros, entre outros. A drástica diminuição de ocupações nas áreas industriais, nesse período, também foi um fator que contribuiu para a expansão do exército de reserva (Silva, 2006).

Houve uma mudança expressiva na sociedade e muitas categorias foram atingidas pelas transformações no mundo do trabalho advindas da reestruturação produtiva, expressas por Pochmann (2001) quando coloca que, entre 1986 e 1997, os postos de trabalho que mais perderam espaço foram àqueles vinculados a uma maior qualificação profissional, em parte, ligada ao setor industrial, como por exemplo, carpinteiros, trabalhadores em calçados, fiandeiras, técnicos eletricitistas, alfaiates, modistas. A redução desses postos de trabalho contribuiu para o aumento do exército industrial de reserva, repercutindo no fenômeno da população em situação de rua¹.

Em contrapartida, ainda segundo o autor, no mesmo período, outros postos de trabalho tiveram ampliação, foram os trabalhadores do comércio, professores do ensino médio, trabalhadores da construção civil, garçons, padeiros, confeitores, trabalhadores da pecuária e agropecuária, telefonistas, trabalhadores de limpeza e conservação.

Em relação ao século XX percebe-se que:

A principal ocupação criada nos anos 1990 foi a de empregado doméstico, responsável por 23% de todas as vagas abertas. Logo depois vem a ocupação de vendedor, que respondeu por 15% do total de postos de trabalho abertos, seguido da construção civil (10%), dos serviços de asseio e conservação (8%) dos serviços de segurança (6%) (Pochmann 2001b apud Silva 2006, p.165).

De acordo com o pensamento de Silva (2006), essas mudanças têm intrínsecas ligações com o fenômeno de se morar nas ruas, durante este período, haja vista as pesquisas² realizadas apontarem que as ocupações desenvolvidas pelos moradores de rua, antes de se encontrarem nesta condição, eram exatamente aquelas que perderam postos de trabalho, mas que exigiam certa qualificação para seu exercício (eletri-

cista, carpinteiro, sapateiro, pintor, manobrista, motorista etc). Por outro lado, quando adentraram no mundo das ruas, vincularam-se às ocupações cada vez menos qualificadas, para dar conta da sua necessidade da sobrevivência (catadores de materiais recicláveis, guardadores de carros, flanelinhas, engraxates etc).

Ainda sobre esse assunto, a autora discorrendo sobre as ideias de Pochmann, afirma que a população de rua tem sempre atividades produtivas voltadas para segmentos ocupacionais não organizados, como acima descritos, estando estas ocupações subordinadas à dinâmica do capitalismo. Esse grupo populacional insere-se no exército industrial de reserva, principalmente no *lupem-proletariado* (parte da pobreza, que é apta ao trabalho, mas não exerce atividades trabalhistas devido às próprias características do sistema capitalista que não oferta vagas para todos).

Também o desemprego, um drama na trajetória dos indivíduos, é um aspecto relevante que faz as pessoas perderem muitas vezes o teto, a consideração social, e até mesmo a autoconsideração. A vergonha, a comisseração, o sentimento de derrota e desalento são dramas presentes nas pessoas que engrossam as estatísticas dos institutos de pesquisa. De acordo com o que nos coloca Forrester;

Não é o desemprego em si que é nefasto em si, mas o sofrimento que ele gera e que para muitos provém de sua inadequação àquilo que o define, àquilo que o termo "desemprego" projeta, apesar de fora de uso, mas ainda determinando seu estatuto. O fenômeno *atual* do desemprego já não é mais aquele designado por essa palavra, porém, em razão do reflexo de um passado destruído, não se leva isso em conta quando se pretende encontrar soluções e, sobretudo, julgar os desempregados. (Forrester, 1997, p.10)

O fato é que o desemprego não atinge apenas alguns setores da sociedade, é um fenômeno cruel e se dissemina ao passo que os indivíduos vítimas desse sistema são ludibriados por promessas fantasiosas de restabe-

lecimento de trabalho, através de cursos profissionalizantes ou coisas do gênero. “Um exemplo disso são as instituições voltadas à qualificação e ao treinamento profissional, que atuam, muitas vezes, sem grande articulação entre si e de forma segmentada, gerando eficácia contestada” (Pochmann, 2001, p.125).

Entretanto, a discussão vai para além da capacitação para o mercado de trabalho, de acordo com Telles (1999) não há lugar para os desempregados e excluídos no momento atual do capitalismo globalizado, a pobreza revela a incapacidade de adequação ao progresso contemporâneo para aqueles que, por falta de capacitação ou/e competência, se tornaram dispensáveis pela sociedade, são os chamados “inempregáveis”.

Esse processo resulta na reflexão da marginalização impiedosa a qual leva os indivíduos a considerar-se responsáveis pela condição de degradação em que se encontram. Julgam-se indignos e não “enquadráveis” nos padrões exigidos pelos ditames da sociedade. Eles se acusam daquilo de que são vítimas. “Pois não há nada que enfraqueça nem paralise mais que a vergonha (...) daí o interesse do poder em recorrer a ela e a impô-la; ela permite fazer a lei sem oposição, e transgredi-la sem temor de qualquer protesto”. (Forrester, 1997, p.12). A população de rua é ainda mais estigmatizada, pois encarna as contradições básicas do modo capitalista de produção, isto é, a falácia que todos têm as mesmas oportunidades, e a evidência que a produção seja social e a apropriação dos ganhos seja individual, estando à população de rua no cerne da questão.

Os primeiros anos dos séculos XXI trouxeram a continuidade do crescimento do setor de serviços, enquanto as indústrias enxugavam seus quadros de funcionários, além de adentrar na perspectiva da terceirização de alguns setores como alimentação, limpeza e segurança. Muito embora os setores de serviços tenham absorvido os descartados pela indústria, não foi possível compensar o grande número de contingente de mão de obra, contribuindo para o aumento do desemprego no país. Muitas mudanças afetaram, em seu conjunto, o mundo do trabalho, manifestadas pela precarização das condições de trabalho, pela redução do emprego com registro em carteira, pelo aumento dos trabalhos tem-

porários, pela redução da proteção social e do conseqüente agravamento da pobreza. Nesse contexto, se dá o acirramento da questão social, tendo como pano de fundo o fenômeno da população de rua que se expressa na sociedade contemporânea.

Outro aspecto importante a ser destacado é que qualquer discussão sobre população de rua deve se fundamentar nas alternativas que o poder público pode e deve oferecer a esse segmento enquanto política pública diante de uma situação tão delicada e complexa como esta, entendendo que esta questão leva efetivamente a outros meandros, como por exemplo, o desespero social que pode conduzir à droga, à violência enfim a um contexto desgastado do tecido social. Lembrando que o desemprego constitui um dos elementos de maior dificuldade de ordenamento no atendimento social.

Ao contrário de outras experiências de políticas públicas como em relação ao problema da doença e da ignorância, que registram a presença de sistemas de atenção à saúde e à educação, o desemprego no Brasil segue tratado como um problema menor, na maioria das vezes identificada pelas autoridades governamentais como de ordem individual, mais privado do que público. (Pochmann, 2001, p.124)

Ao nos depararmos com um atendimento que tem como pano de fundo a questão do desemprego, percebemos nitidamente a necessidade do investimento de serviços públicos de amparo a essa categoria, onde pudessem ser abertos espaços para ações integradas entre as diversas políticas, no sentido de empoderar os indivíduos na sua autonomia, como orientação para o trabalho e intermediação de mão de obra; atendimento e encaminhamento aos benefícios sociais; operacionalização de linhas de crédito popular; retirada de documentação; atendimento à saúde, entre outras ações.

Desta feita, o discurso desgastado do morador de rua que o trabalho lhe resgataria a cidadania, muitas vezes é contestado veementemente pelos técnicos e profissionais da área, no sentido de indicarem que a relação do mesmo com o trabalho é importante

em alguns aspectos para a superação da condição de rua. Entretanto, o seu comprometimento global é mais sério que apenas um elemento em questão, pois envolve posicionamentos perante a vida, sobre si, subjetividade, perda dos laços afetivos.

A solução dos problemas econômicos, elas não vão determinar isso, agora isso é interessante porque no discurso dos moradores de rua a questão econômica é que aparece como mais visível, só que nos atendimentos, nas conversas, enfim, nos atendimentos, a gente percebe que existe uma questão maior, mas como a questão econômica é mais palpável é mais material, pela escassez das coisas materiais ela parece mais visível, mas as questões subjetivas elas são muito mais profundas e muito mais significativas na situação da rua que a questão econômica (Depoimento da assistente social Andréa Cortez).

No que tange a perda dos vínculos familiares, o morador de rua apresenta um isolamento do núcleo familiar que gera sérias implicações, dentre elas, o fato de "não ter lugar no mundo", não ter para onde voltar e ser amparado, isto é, gera um sentimento de estar sozinho no mundo³. Alguns têm problemas de dependência química (álcool e drogas) antes já mencionado, que os incapacita para o trabalho, problemas relacionados com transtornos mentais, sérios problemas emocionais e de relacionamento familiar que, em última análise, os afasta da dimensão da família.

Afora isso, devemos considerar que a grande questão realmente reside no que vem sendo debatido pelo meio acadêmico nos últimos tempos, que é o fenômeno da exclusão. Deixou-se, portanto de falar de pobreza e desigualdade social para se falar em "exclusão social", por todos os setores da sociedade.

No debate acadêmico que ganhou força na década de 1980, era fundamental a distinção entre pobreza e exclusão social que, como coloca Escorel (1999), à época era tido como conceito de "nova pobreza". Essa denominação não se refere a uma nova forma de ser pobre, e sim a grupos populacionais que se pauperizaram em massa e que poderiam até

estar inseridos socialmente por meio de benefícios assistenciais e do sistema econômico, mas que acabaram por juntar-se aos já tradicionais pobres. Desta forma, houve o achatamento da classe média e muitos destes migraram para o lado mais fraco da balança.

A pobreza traz em si a questão da destituição, da falta, do não acesso à renda, a serviços de saúde, educação, habitação, entretanto, gera a expectativa de superação da condição de pobreza através do trabalho exaustivo, mas honesto e da educação. Yasbek conduz esse debate dizendo que a pobreza "expressão direta das relações sociais vigentes na sociedade e certamente não se reduz às privações materiais. Alcança o plano espiritual, moral e político dos indivíduos submetidos aos problemas de sobrevivência" (1993, p. 62,63). Nesse destaque, Castel (1998) favorece a denominação "desfiliação" em detrimento de exclusão social, já que para ele em primeira análise, há uma ruptura da rede de integração primária, ou seja, sistema de regras que faz o grupo ter o sentimento de pertence ao local que se vincula e não uma expulsão da sociedade como um todo.

[...] exclusão não é uma ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade tomada como um todo. Não há ninguém fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com seu centro são mais ou menos distendidas. (...) Os "excluídos" são, na maioria das vezes, vulneráveis que estavam "por um fio" e que caíram. (...) dos trabalhadores qualificados que se tornam precários, dos quadros bem considerados que podem ficar desempregados. (...) Encontram-se *desfiliaados*, e esta qualificação lhes convém melhor do que a de excluídos: foram desligados, mas continuam dependendo do centro (Castel, 1998, p.569).

Outros autores também trazem para esse terreno fértil suas contribuições que fazem deste debate uma discussão muito interessante de ser realizada, tanto que Reis e Schwartzman (2003) discorrem a respeito, relacionando exclusão social intrinsecamente a cidadania, dado os indivíduos viverem em so-

cidade e não terem acesso aos bens e serviços de cidadania. Já Singer (1999) coloca que a exclusão social é nada mais que a miscelânea dos vários processos de exclusão que a sociedade enfrenta, quais sejam, a questão de gênero, de raça, de religião, dentre outros.

Nesse contexto, a Política Nacional de Assistência Social (2004, p. 36) afirma que “além de privações e diferenças de acesso a bens e serviços, a pobreza associada à desigualdade social e a perversa concentração de renda, revela-se numa dimensão mais complexa: a exclusão social”. Diante de todas as argumentações desenvolvidas até aqui, acredito que o morador de rua é um segmento excluído socialmente e concordo com as considerações de Escorel (1999) quando explica o mundo dos habitantes da rua a partir do processo de ruptura desde a precarização do trabalho até a expulsão do mercado. Esse processo de ruptura social é, sem dúvida nenhuma, um isolamento do mundo, das instituições, da família.

Deste modo, a exclusão social é um fenômeno que vem se agudizando e tomando corpo nos últimos anos exigindo do Estado sua presença com respostas eficazes para a minoração dos efeitos funestos que possa causar. Para responder a sociedade, a forma que tem sido encontrada para o enfrentamento das questões que a assolam é a Política da Assistência Social, através de programas assistenciais diluídos nas demais políticas de saúde, educação, habitação dentre outras.

Nessa perspectiva, o poder público municipal conclamou a participação, através do GT-Grupo de Trabalho População de Rua, as instituições governamentais e não governamentais do município de Fortaleza, a fim de discutir a criação de uma política inclusiva e intersertorial para os moradores de rua, pautada na proposta da política nacional de inclusão para moradores de rua, atualmente em construção por técnicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

É importante ressaltar que as organizações não governamentais – ONG's - são elementos importantes para o enfrentamento da pobreza, através da prestação de serviços, muitas vezes nas lacunas deixadas pelo Estado. Algumas delas são subsidiadas pelo Poder Público que, conforme convênio firmado, repassa recurso para as mesmas exe-

cutarem serviços sociais. Em Fortaleza, no caso dos moradores de rua, existe uma instituição conveniada que recebe recurso municipal para trabalhar com essa demanda, conhecida como Albergue Shalom.

Diante desse contexto, a consolidação de uma política pública para população de rua em Fortaleza passa por diversas questões, entre elas a discussão entre os setores da sociedade civil organizada, o poder público, a vontade política, a desconstrução da imagem dos nômades da rua como “vagabundos”, a retomada da consciência de um indivíduo que é sujeito de direito, e principalmente da mobilização do povo da rua que deve ser protagonista de sua própria história.

Considerações Finais

Discutir acerca da temática de pessoas em situação de rua à luz da questão do trabalho na sociedade brasileira, resgatando as diversas sociabilidades desse segmento populacional, foi para nós um desafio árduo e complexo, no sentido de tentar compreender os meandros pelo qual se enveredam esses caminhos.

Entretanto, é inequívoco dizer que também foi fundamental realizar esse estudo para entendermos as diversas teias de relações que se estabelecem na sociedade contemporânea em que vivemos e os novos arranjos econômicos que se processam no mundo do trabalho.

Para tanto, discutimos acerca da temática moradores de rua e entendê-los como indivíduos que, apesar de estarem em meio à multidão, não aparecem na mesma, mas apenas tornam-se “pessoas” aos olhos dos outros à medida que passam a incomodar, foi elemento poderoso para discussão dos rumos da sociedade brasileira.

À sociedade capitalista cabe o papel de coisificar as relações e as pessoas, desconsiderando as emoções ou ainda a subjetividade de cada indivíduo; nesse sentido, foi revelador descortinar o véu da obscuridade que ronda esse tema navegando na sinuosidade da realidade do morador de rua.

Referências bibliográficas

- BAUMAN, Zygmunt. *Vidas Desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho. *Assistência social como política de proteção social no Brasil Contemporâneo: direitos a garantir e metas a perseguir*. VI Conferência Estadual de Assistência Social, outubro, 2005.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução Iraci D. Poleti, Petrólis-RJ: Editora Vozes, 1998.
- ESCOREL, Sarah. *Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1999.
- FORRESTER, Viviane. *O horror econômico*. Tradução Álvaro Lorencini, São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. A questão social no capitalismo. *Revista Temporalis*, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Ano 2, nº 03, Brasília-ABEPSS, 2001a.
- _____. *Trabalho e Indivíduo Social*. São Paulo: Cortez, 2001b.
- MARX, Karl. *O Capital*. Livro I, vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social – 2004*. Brasília, 2004.
- POCHMANN, Márcio. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- REIS, Elisa Pereira; SCHWARTZMAN, Simon. *Pobreza e exclusão social: aspectos sócio-políticos*. [S.l.,s.n.], 2003.
- SILVA, Maria Lúcia Lopes. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno da população de rua no Brasil 1995-2005. 2006. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas)-Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade de Brasília, DF.
- SINGER, Paul. *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. 3 ed. São Paulo: Contexto, 1999.
- TELLES, V. Silva. A "Nova Questão Social" brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. *Caderno CRH. Revista do Centro de Recursos Humanos da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia*. n 30/31, jan/dez, Salvador, EDUFBA, 1999.
- YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.

Resumen: En este breve ensayo buscamos debatir la cuestión de la definición del trabajo en la vida de los residentes de las calles, sus consecuencias y los impactos sobre ellos, así como su significado y representación. Traté de establecer conexiones con el mundo del trabajo y el pueblo en las calles, así como encontrar el equilibrio entre estos dos mundos.

Palabras-clave: residentes de las calles, Trabajo, exclusión social.

Resumé: J'ai comme but dans ce bref essai discuter à propos de la question de la définition de travail que la vie des habitants de la rue, ses conséquences et des impacts en face d'eux, ainsi que son sens et sa représentation. J'ai essayé d'établir des connexions avec le monde du travail et les personnes à la rue, de trouver l'équilibre entre ces deux mondes.

Mots clés: Sans Domicile Fixe, Emploi, exclusion sociale

Notas

- 1 Esse elemento pode ser comprovado no cotidiano do nosso trabalho quando conversamos com os moradores de rua e eles informam suas antigas ocupações.
- 2 Pesquisas realizadas em Porto Alegre (1994/1995), Belo Horizonte (1998), São Paulo (2000).
- 3 Isto é comprovado nos depoimentos dos moradores de rua o qual colocam, não raro, que o fato de serem órfãos (independentemente da idade que tenham), faz deles pessoas sem ninguém e sem rumo.

A territorialização do controle social por meio de políticas de *workfare*

The territorialization of social control through the workfare's policies

La territorialización del control social a través de las políticas de *workfare*¹

La territorialisation du contrôle social à travers les politiques de *workfare*

Andrea Delfino*

Resumo: O Programa "Jefas y Jefes de Hogar Desocupados" (PJJHD) implementado na Argentina em 2002 pode ser incluído dentro das denominadas políticas de *workfare* por se tratar de um programa assistencial voltado para o trabalho. Este tipo de política está relacionada com as características do Estado neoliberal, onde o direito ao trabalho é substituído por um dever, que, além disso, está reforçada por fortes dispositivos de controle social. O objetivo deste trabalho é dar conta da forma particular em que se opera o controle social sobre os beneficiários do PJJHD, buscando reconstruir seus mecanismos e lógicas de funcionamento. O artigo enfoca não só as formas planificadas, públicas e estatais de controle como também seus mecanismos espontâneos e informais. A reconstrução dos procedimentos e dispositivos com os quais opera o controle social se realizou através da técnica da entrevista e informantes-chaves.

Palavras-chave: *workfare*, controle social, territorialização.

Abstract: The Unemployed Programme known as "Jefas y Jefes de Hogar Desocupados" (PJJHD) has been implemented in Argentina since 2002 and could be included in the usually callede workfare policies, which are a kind of assistance program on conditions of work. This type of policies are connected directly with the main attributes of neoliberal State, where the right to work is replaced by an obligation that besides, is reinforced by strong social control devices.

The objective of this paper is to analyze the particular way in which control social operates over PJJHD's beneficiaries, looking for re-building its mechanisms and operational logic. This paper focuses not only in the planned forces, public and by the State control but also with spontaneous and informal mechanisms. The reconstruction of the procedures, mechanisms and devices with which operates the social control was carried out through qualitative analysis of data based on key informant interview technique.

Keywords: workfare, social control, territorialization.

*Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Master en Sociología con concentración en Antropología (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ). Doctoranda en Humanidades (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). E-mail: andelfino@yahoo.com.ar

Introducción

A partir de la década del 90, Argentina experimenta una profunda transformación estructural derivada de la declinación del papel regulador del Estado y de la consolidación de un nuevo orden en el plano económico. El modelo de acumulación aperturista, surgido en 1976 y consolidado con el Plan de Convertibilidad en 1991, produce fuertes transformaciones tanto en las formas de organización y gestión de trabajo como en la provisión de bienes y servicios considerados básicos y antiguamente garantizados por el Estado. Estas transformaciones actúan produciendo drásticas modificaciones en la estructuración de la sociedad argentina.

La desintegración progresiva del mercado de trabajo y el consecuente aumento del desempleo y subempleo, que multiplicaron la existencia de franjas de vulnerabilidad en la sociedad, constituyen el mapa crítico de los impactos de estos procesos sobre las relaciones laborales y sobre las formas de integración social.

El quiebre del modelo de acumulación, en diciembre de 2001, lleva a que el nuevo gobierno justicialista de Eduardo Duhalde centre su accionar en el diseño de programas sociales como estrategia de estabilización de la vida social de los sectores más vulnerables. Surge de esta manera, a principios de 2002, el mayor programa de subsidios al desempleo de la historia argentina, el denominado Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (en adelante PJJHD).

Dentro de las políticas sociales relacionadas al mercado de trabajo, el PJJHD contenía una característica relativamente novedosa para Argentina: suponía la obligación de una contraprestación por el subsidio otorgado. Esta característica posibilitaría incluir, de forma genérica, al PJJHD dentro de las denominadas políticas de activación o *workfare*, por tratarse de un programa asistencial condicionado al trabajo. Más allá de diferencias de énfasis, de objetos de análisis y/o de puntos de vistas teóricos, una serie de autores (Danani y Lindenboim, 2003; Handler, 2003) concuerdan que este tipo de políticas se corresponde con las características del Estado neoliberal en la medida en que el derecho al trabajo es reemplazado por una obligación,

la cual se ve reforzada por fuertes dispositivos de control social.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es tratar de dar cuenta de la particular forma en la que opera el control social sobre los beneficiarios del PJJHD en la ciudad de Rosario, buscando reconstruir sus mecanismos y lógicas de funcionamiento. No sólo se focalizará en las formas planificadas, públicas y estatales del control sino también en sus mecanismos espontáneos e informales.

La reconstrucción de los procedimientos, mecanismos y dispositivos a través de los cuales opera el control social se realizó a través de la técnica de los informantes clave. Se realizaron 20 entrevistas en 13 organizaciones de base territorial. De las mismas, 12 fueron realizadas a líderes (presidentes/as, coordinadores/as, secretarios/as generales, etc.) de las organizaciones y 8 a personas que llevaban adelante actividades de gestión en las mismas (secretarios/as). En algunos casos las personas entrevistadas eran a la vez beneficiarias de algún plan social, ya sea del PJJHD o de algún otro programa de empleo residual.

La importancia de la metodología y de la técnica empleada no se encuentra sólo en abrir las puertas a un análisis micro, sino que permite además abandonar el punto de vista único, central y dominante en que se sitúa generalmente el observador en provecho de una perspectiva que de cuenta de la pluralidad de puntos de vista coexistentes e incluso, a veces, en conflicto. De esta manera, los datos aportados por los informantes clave abrieron el camino a descripciones amplias y sólidas ancladas en procesos de origen local. La totalidad de las entrevistas fueron realizadas en los centros comunitarios y asociaciones civiles, algunas de ellas fueron grabadas y en otras se recurrió al registro con notas.

Las características del Programa

El PJJHD se implementa en los primeros meses de 2002 y tiene por objetivo asegurar un ingreso mensual mínimo de 150 pesos a familias en condiciones de pobreza, cuyo jefe/

a de hogar fuera argentino (nativo o naturalizado), se encontrase en condición de desocupación y tuviera al menos un hijo menor de 18 años. El beneficiario debía retribuir este ingreso con la realización de una contraprestación, con una dedicación diaria no inferior a cuatro horas ni superior a seis. Dentro de la normativa se estipulaban cuatro modalidades o "componentes" en el esquema de contraprestación: 1.- actividades comunitarias, 2.- capacitación y formación profesional, 3.- actividades productivas y 4.- reinserción laboral.

Otro aspecto novedoso del PJJHD fue la creación de los Consejos Consultivos. Los mismos fueron pensados como mecanismos de control y fiscalización, y también como espacios de articulación de los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales. Se crearon tres instancias de Consejos Consultivos (Nacional, Provinciales y Municipales/Barriales) con diferentes funciones para cada jurisdicción.

Asimismo, la normativa del Programa invitaba a que distintos organismos ejecutores presentaran propuestas de actividades donde podrían ser incorporados los beneficiarios. Dichos proyectos deberían ser presentados ante el Consejo Consultivo Municipal, con el compromiso que los responsables garantizaran la provisión de los insumos básicos necesarios y realizaran el control de asistencia adecuado. Todos estos elementos permiten confluir en la idea que el PJJHD supone una gestión descentralizada a nivel local de las actividades de contraprestación.

Descentralización administrativa y control social

En programas de gran envergadura -como el PJJHD- la descentralización administrativa permite por un lado mayores niveles de ejecutabilidad a través de la mediación de las jurisdicciones provinciales y municipales, abre instancias locales de participación y posibilita una relación de mayor proximidad con los beneficiarios, pero conlleva de forma conjunta la descentralización del control social². En el caso argentino, la descentralización admi-

nistrativa se constituye en un elemento clave del nuevo modelo de gestión impuesto por las políticas neoliberales y de las nuevas formas de acceso a la ayuda social.

En el caso específico del PJJHD, sólo algunas áreas se ejecutan de manera descentralizada mientras otras (tales como el pago a los beneficiarios, la articulación con otros programas del Ministerio de Trabajo y de Desarrollo Social, el registro de personas que cobran el subsidio y la determinación de las "bajas" de beneficiarios) permanecen bajo la órbita de los organismos nacionales. Un elemento central de la descentralización que comportaba el Programa, está relacionado con la gestión a nivel local de las actividades de contraprestación. Este proceso actúa erigiendo al Estado municipal y a un sinnúmero de organizaciones de base territorial en actores centrales tanto en la implementación y ejecución a nivel cotidiano como en el control molecular de la retribución a la que se comprometían los beneficiarios del mayor programa de subsidios al desempleo de la historia argentina.

El alto nivel de ausentismo de los beneficiarios a las actividades de contraprestación constituye un elemento singular de la puesta en marcha e implementación a la largo del tiempo del Programa. Este dato es ampliamente reconocido por los informantes clave y constituye el telón de fondo para analizar los procedimientos, mecanismos y dispositivos a través de los cuales opera el control social:

A partir de 2001 comenzamos a recibir a personas que contraprestaban en el Centro. Al comienzo había muchas personas, cerca de 100 aproximadamente. Hoy tenemos sólo 5, entre comedor y limpieza. (Vicepresidente de institución).

Cerca de 100 personas contraprestaban tres horas por día (...).actualmente hay dos personas con el Plan Jefes y Jefas que están trabajando aquí. (Coordinadora de institución).

A partir de los relatos de los informantes clave, el alto nivel de ausentismo se explicaría por la falta de realización de uno de los dispositivos de control social delimitados: el

control local sobre el cumplimiento de las actividades de contraprestación³. Dentro de las políticas de *workfare*, la retribución, laboral o educativa, por beneficio otorgado constituye una forma de alejar a los desocupados de las conductas desviadas reintegrándolos a través del trabajo. Como señaláramos, este dispositivo de control recae en manos de la administración local en virtud de los mecanismos de las políticas de descentralización:

La Municipalidad anteriormente controlaba a la gente que contraprestaba, ahora eso no ocurre más. El proyecto antes decía que tenían que trabajar para poder cobrar, ahora eso se desvirtuó. (Vicepresidente de institución).

De los relatos se desprende una clara vinculación entre el escaso número de beneficiarios realizando actividades de contraprestación y la ausencia de un mecanismo efectivo de control de estas actividades por parte del Estado municipal. La "lectura" realizada por los informantes clave de la situación reduce el funcionamiento y los mecanismos de control a las acciones del Estado municipal, sin embargo los dispositivos de control establecidos por la normativa del Programa presentan un entramado de gran complejidad y del cual participan múltiples actores.

En rigor, el control sobre las actividades de contraprestación no debe ser realizado a través de una única acción ni de un único actor. Mientras que por un lado los Consejos Consultivos Municipales (del cual el Estado municipal forma parte) deben realizar el seguimiento de las contraprestaciones de los beneficiarios, recibir e investigar las denuncias por irregularidades y solicitar las bajas correspondientes de comprobarse las mismas, por el otro, son las organizaciones de base territorial en tanto organismos ejecutores de los proyectos de contraprestación las que deben realizar el control de la asistencia de los beneficiarios. El nudo problemático parecería centrarse en los mecanismos de articulación de esas dos lógicas. En efecto, y desde la perspectiva de Handler (2003), "la capacidad administrativa a nivel de campo" aparece como un elemento crucial en la

implementación del *workfare*, el cual actúa realizando demandas nuevas y significativas a las administraciones locales. Es así como, a partir de ese momento, los funcionarios deben pasar a tomar decisiones individualizadas y discrecionales acerca del cumplimiento de las obligaciones, de qué puede considerarse excusa y de qué sanciones imponer, si es que se decide sancionar.

La posibilidad de decidir a nivel local la aplicación o no de sanciones es un elemento que no puede ser obviado en el análisis de la implementación del PJJHD en la ciudad de Rosario, sobre todo si se tiene en cuenta que la única sanción posible es la salida o la "baja" del beneficiario del Programa con los consecuentes costos en términos sociales y políticos de la aplicación de esas sanciones.

A partir de las entrevistas realizadas a los informantes clave, se puede percibir que esa "ausencia de controles" (y, consecuentemente, de sanciones) relacionada con la realización de las actividades de contraprestación convive con una serie de "regulaciones computarizadas" (Handler, 2003) que actúan excluyendo a los beneficiarios del Programa a partir de un procedimiento burocratizado. En el caso del PJJHD este mecanismo acontece de forma prácticamente automática cuando la edad de todos los hijos del beneficiario pasa a ser superior a 18 años o cuando el sistema de entrecruzamiento de datos con la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) detecta algún aporte realizado al sistema:

Algunas mujeres se caen del plan, porque el marido trabaja de albañil por 400 pesos o porque consiguen un reemplazo por un día como porteras en las escuelas y se lo sacan. Así, perjudican a personas que se esfuerzan. (Presidenta y secretarías de institución).

Estos elementos permiten observar una estrecha correspondencia entre la visión de los informantes clave y los fundamentos de las políticas de *workfare*. La apropiación de los discursos neoliberales por parte de los coordinadores o de las personas que cumplen roles de gestión en los centros comunitarios y asociaciones civiles (muchos de ellos beneficiarios del Programa), es claramente visua-

lizada a través de una “palpable antropología negativa” (Offe, 1997). Esta supone que si las personas no están vigiladas o controladas no trabajan, perdiendo de esta manera los valores básicos que sostienen la sociedad. Dentro de esta lógica, el esfuerzo y la voluntad personales se convierten en las conductas más valoradas porque conllevan poder demostrar que se “merece” el beneficio y que se está dispuesto a retribuir por la asistencia recibida. Así, la actividad clasificatoria que distingue entre “buen pobre” o “pobre merecedor” y “mal pobre” o “pobre no merecedor” se encuentra en el fundamento de la representación y del tratamiento de la pobreza.

Los instrumentos de control

Sin embargo, la sola idea de ausencia de controles por parte del Estado municipal sobre la realización de las actividades de contraprestación no da cuenta en forma completa de un proceso que reviste una serie de aristas por demás de complejas. Un elemento a tener en cuenta es que, aun en un marco caracterizado por los informantes como de ausencia total de controles sobre las actividades de contraprestación, de la mayor parte de los relatos surge de forma clara la existencia de un instrumento administrativo de control. Este dispositivo toma la forma de una planilla (elaborada por los entes oficiales) en la cual los beneficiarios registran su asistencia diaria en el lugar donde realizan la contraprestación. De hecho, y como señaláramos anteriormente, la normativa del PJJHD señala que son los centros comunitarios y asociaciones civiles en tanto organismos ejecutores quienes deben realizar el control de la asistencia:

La Municipalidad no nos pide que le informemos si los beneficiarios vienen o no vienen. (...) Tenemos la planilla mensual de asistencias al día. Teóricamente la tendrían que hacer todas las instituciones, pero casi nadie las realiza. (Presidenta y secretarías de institución).
Mary [coordinadora del centro comunitario] lleva el control de las planillas como

en los inicios. Una vez que completa estos datos los llevamos a la Municipalidad. (Secretaría de institución).

La existencia de planillas de asistencia como instrumentos de control es clara. Sin embargo, los entrevistados, manifiestan dudas respecto a cómo proceder con ellas una vez que están completas, si deben enviarse a las oficinas municipales donde se gestiona el Programa o si deben ser retiradas por agentes del Estado de los lugares donde los beneficiarios realizan las actividades de contraprestación. Incluso en algunos centros comunitarios y asociaciones civiles manifiestan que el control a través de las planillas fue desapareciendo a medida que se reducía la cantidad de beneficiarios realizando actividades de contraprestación. Consecuentemente, el escenario que se deriva de esto es más complejo que la sola ausencia de mecanismos formales de control. Lo que puede percibirse es la existencia de un instrumento diseñado con el objetivo claro de registro y control cuya forma de aplicación e implementación no sigue un protocolo establecido y se presenta de forma más bien confusa y caótica.

Por otra parte, la forma en la que deben proceder las instituciones ante los beneficiarios que no cumplen con la contraprestación no se encuentra reglada, consecuentemente eso da lugar a un amplio abanico de situaciones. Mientras algunas instituciones informan al Estado municipal sobre las ausencias de los beneficiarios por considerar que como institución no pueden avalar situaciones irregulares⁴ o para distanciarse de mecanismos clientelistas, otras consideran que la tarea de fiscalización sobre las actividades de contraprestación no le corresponde a dichas organizaciones sino al Estado municipal.

Las formas en que opera el control social

La ausencia de control efectivo⁵ por parte del Estado municipal de las actividades de contraprestación, no implica una ausencia total del control de los comportamientos de los

individuos. Muy por el contrario, el control social opera por una doble vía: a través del mecanismo del miedo y a través de la vigilancia que ejercen sobre los beneficiarios los líderes y/o dirigentes de las organizaciones de base territorial.

De las entrevistas realizadas a los informantes clave se desprende que el miedo actúa, entre los beneficiarios del Programa, como un mecanismo de control y regulación sobre los comportamientos y como un elemento, relativamente eficaz, que lleva a los beneficiarios a continuar su contraprestación:

El miedo es la principal causa por la que las personas continúan contraprestando. Las personas que vienen son las más temerosas. Para un gran número, es la única razón por las que siguen viniendo. Nosotros lo potenciamos amenazando una baja desde la Vecinal, pero, igualmente, todos ya saben que desde el plan no las tocan. (Presidenta y secretarías de institución).

El gobierno no fiscaliza nada, no da la baja a gente que no trabaja y eso perjudica al que viene a la Vecinal a contraprestar. Ahora todos perdieron el miedo a que los den de baja porque conocen que no hay control. (Presidenta y secretarías de institución).

Sin lugar a dudas, el temor a perder la asignación monetaria se ve reforzado por el esquema de funcionamiento del workfare en Argentina. Es importante tener en cuenta que el surgimiento del PJJHD supuso el paulatino debilitamiento o incluso la desaparición de programas similares anteriormente existentes. A su vez, sólo podían ser beneficiarios del PJJHD aquellas personas (que reuniendo todos los requisitos) se hubieran incorporado al mismo al momento de su creación. El Programa no admitía, ni admite incorporaciones posteriores. Si a esto se le suma que la única sanción posible por no cumplir alguno de los requisitos es la exclusión del Programa, la situación termina derivando en una exclusión de todo el esquema de asistencia.

Consecuentemente, la nueva disciplina del trabajo que se instaura para estos desocupados que reciben asistencia es la disciplina que se deriva de las condiciones que impone la lucha por la sobrevivencia cotidiana (Grassi, 1997). Aquí, al temor a no encontrar nunca trabajo se le suma el miedo a perder la asistencia.

La realización de las actividades de contraprestación sólo por el temor a perder la asistencia se ve fortalecida, en algunas oportunidades, por una serie de prácticas llevadas adelante por los actores que ejercen lugares de dirección o coordinación en las instituciones que avalan los proyectos de contraprestación. De esta manera, el control social no aparece ejercido por el aparato del Estado o por los Consejos Consultivos Municipales, sino por una serie de actores de las organizaciones que forman parte de la cotidianeidad de los beneficiarios:

Amenazamos a las personas diciendo que le vamos a dar de baja desde la Vecinal, pero igual no tenemos resultados buenos. (Presidenta y secretarías de institución).

Dentro del Centro el control [de las actividades de contraprestación a través de las planillas] es bastante estricto, el que viene a trabajar cobra el plan y al que no se le consulta por qué no viene y, luego, puede darse de baja. No podemos certificar qué se hacen con los datos que nosotros damos [al municipio], pero por lo menos aquí hay mucha gente que dejó de cobrar el plan. (Secretaría de institución).

Muy lejos del planteo de Park que consideró para la década del 60, que la familia, el barrio y la comunidad local -en tanto instancias de control social- estaban viendo minadas sus bases y disminuida su influencia, aquí esas "viejas formas de control social" se presentan revitalizadas. No se trata, entonces, de un control estatal planificado, público y formal, sino de un control comunal relativamente espontáneo e informal.

Según Álvarez Leguizamón (2002), y desde una perspectiva fuertemente enraizada en los postulados foucaultianos, estos cambios en

las formas del control social estarían dando cuenta de una nueva tecnología de poder, la "focopolítica". La misma ya no estaría centrada en hacer de las fuerzas vitales fuerzas útiles, en aumentar la productividad y la vida de los trabajadores, sino en fijar en la comunidad local a aquellas poblaciones excluidas del trabajo estable o de la dinámica dominante para neutralizarlas. Se trataría de territorializar y de producir formas de autocontrol comunitario sobre las poblaciones pobres, aún cuando se mantienen algunas de las técnicas de la biopolítica.

Dentro de este esquema neoliberal, la producción de un excedente de población, que no puede sobrevivir por la vía de la mercantilización de su fuerza de trabajo y sin la protección del Estado, no pretende revertirse. En la etapa de la "focopolítica" los objetos de saber de los expertos sociales son la precisa identificación de las poblaciones excluidas, las "poblaciones objetivo" y lo que se denomina las poblaciones de "riesgo". Los saberes que se generan para su identificación y para incentivar la autogestión y el autocontrol son los nuevos campos de la "focopolítica".

Si por un lado el mercado regula la vida de los "más capaces", por el otro lado el Estado - a partir de la gestión focalizada de la pobreza- se desentiende de la vida de los pobres, dejándola reposar en la moral individual filantrópica y en los "capitales" de los propios pobres. Ya no es más la población en su sentido genérico el objeto de las tecnologías de poder, sino los más vulnerables entre los pobres, los "beneficiarios" o sea los que constituyen un peligro para el sistema, bajo el estímulo de la autosubsistencia y el autocontrol. El objetivo de este tipo de política es, entonces, autonomizar a las poblaciones del Estado y compensar su débil, escasa o nula relación con el mercado a través de fortalecer sus capacidades de autosubsistencia y de autogestión.

La amenaza -por parte de la dirección o coordinación en las instituciones que avalan los proyectos de contraprestación- a los beneficiarios se relaciona con la posibilidad de informar a las autoridades municipales sobre la no concurrencia de los mismos a contraprestar, es decir de denunciar a aquellos beneficiarios que no cumplen con la normativa.

La expresión "dar de baja" supone la exclusión, o mejor, el intento de exclusión del beneficiario del Programa a través de la denuncia del incumplimiento. Decimos el "intento" porque los mismos informantes manifiestan no conocer de forma fehaciente si son sancionados los beneficiarios denunciados. De esta manera, el control social, propio de este tipo de políticas, opera bajo la forma de una vigilancia de los comportamientos realizada por grupos de proximidad de los beneficiarios e incluso por grupos de pares. Este último caso acontece cuando los coordinadores o las personas que cumplen roles de gestión en los centros comunitarios y asociaciones civiles que avalan los proyectos de contraprestación son a la vez beneficiarios del Programa. En este caso específico, se produce además una situación paradójica: quienes controlan deberían ser además los "controlados".

Esta cuestión podría ser pensada como un elemento disruptor dentro del entramado de relaciones sociales existentes dentro del barrio. De forma contraria, el PJJHD había sido visto como una instancia que permitió la configuración de nuevas redes sociales colectivas en los barrios, reforzando relaciones vecinales y actividades comunitarias. Si bien no es posible plantear que la vigilancia sobre los comportamientos llevada adelante por algunos dirigentes barriales ponga en cuestión estas consideraciones, es factible pensar que actúen reforzando o construyendo relaciones de poder asimétricas entre los integrantes de una comunidad.

Así es posible observar que la mayor parte de las nociones teóricas anteriormente señaladas en relación a las políticas sociales se presentan de forma clara en los relatos de los informantes clave. En un momento en el que el número de personas asistidas aumenta exponencialmente en la historia argentina, la descentralización administrativa se conjuga con la deficiencia institucional dando lugar a la activa incorporación de las organizaciones de base territorial en la implementación de las políticas sociales. Como señaláramos, y desde la perspectiva de Merklen (2005), este nuevo actor se presenta para el Estado como un interlocutor válido que permite re-articular a los sectores más vulnerables con el aparato estatal. En este caso en particular, las acciones de las organizaciones de base territorial se

realiza por una doble vía: mientras que por un lado constituyen un engranaje fundamental en la producción de la cotidianeidad y de las relaciones sociales de los sectores populares, por el otro actúan ejerciendo una serie de dispositivos de vigilancia y control sobre los comportamientos de esos mismos sectores.

A manera de cierre

Desde la Modernidad el trabajo asalariado no sólo tuvo la función de proveer ingresos sino que además constituyó la herramienta privilegiada a través de la cual se enlazaron buena parte de las garantías contra las inseguridades. De forma conjunta, supuso la sujeción de los individuos al orden social a través de la interiorización de dispositivos disciplinarios.

La fragmentación, heterogeneización y dualización de la sociedad actual componen un escenario con reglas de funcionamiento claramente diferenciadas en relación a la denominada sociedad salarial. El carácter estructural del desempleo, la masificación del subempleo y la inseguridad endémica constituyen los rasgos distintivos que caracterizan y caracterizarán en el futuro el modo de vida de buena parte de la población.

En este contexto, la nueva disciplina del trabajo es la de la flexibilidad, la inseguridad y la mayor intensidad que acompaña a la sofisticación tecnológica, en simultáneo con el aumento de horas de trabajo. Para los desocupados, los trabajadores precarios, los subocupados o los nuevos cuentapropistas, dicha disciplina se deriva de las condiciones que impone la lucha por la sobrevivencia cotidiana (Grassi, 1997). En una dirección similar Danani y Lindenboim (2003) plantearon que el no-trabajo disciplina a quienes no tienen otros medios de vida, pero también arrasa con el principal vector de control y socialización de largo plazo de la sociedad moderna. Las altas tasas de desempleo estructural comportan riesgos a la organización social, obligando a imponer controles cada vez más estrechos a los no-trabajadores.

Sin lugar a dudas, las transformaciones económicas no constituyen la única base de

este proceso, ya que estas fueron de la mano de cambios en la estructura y en las políticas del Estado nacional y los Estados locales. Este proceso, denominado de forma genérica "retirada del Estado", fue caracterizado como el reemplazo de las funciones de provisión social por las funciones disciplinarias. Sin embargo, esta caracterización genérica de la reingeniería del Estado no resulta del todo adecuada para dar cuenta de los aspectos y los sentidos en los cuales el Estado se ha retirado, en cuales se ha transformado y en las consecuencias e impactos que tuvo este proceso en la vida de los sectores populares.

En este sentido, y como planteara Wacquant (1997), el estudio del rol del Estado en relación a los sectores populares deberá incluir: a) todos los niveles del aparato de gobierno, así como las estrategias y prácticas que hacia él lleva a cabo la población, b) toda la gama de actividades estatales que afectan la estructuración socioespacial de la desigualdad y, finalmente, c) lo que la autoridad pública hace y lo que deja de hacer, porque el Estado moldea la marginalidad urbana no sólo por acción sino también por omisión.

En Argentina, la década del 90 marcó un fuerte viraje en la orientación de las políticas sociales producto de la deficiencia institucional y del aumento del número de individuos que no encuentran soportes suficientes en el mercado de trabajo. Este viraje comporta tres elementos centrales: 1.- la descentralización administrativa; 2.- la incorporación de forma activa a las organizaciones de base territorial a la puesta en marcha de las políticas sociales y, finalmente y derivado de los elementos anteriores; 3.- la territorialización de la ayuda social (Merklen, 2005). Este proceso contuvo en su interior un exponencial aumento de los niveles de dependencia por parte de aquellos sectores excluidos (tanto del empleo como de los sistemas de protección social), de la obtención de recursos estatales para su reproducción material y cotidiana. Las organizaciones de base local, territorial y comunitaria se constituyeron, así, en espacios de "intermediación", en espacios de articulación de la lejanía estatal con la dependencia de sus recursos por parte de los sectores populares (Merklen, 2005).

El caso analizado ha permitido mostrar y

desentrañar un complejo entramado de prácticas puestas en juego en torno a la implementación de las políticas de workfare en Argentina. Esta trama se construye teniendo al Estado nacional como su vértice superior, a los gobiernos municipales como los gestores a nivel local de las actividades de contraprestación y, finalmente, a las organizaciones de base territorial (centros comunitarios, asociaciones vecinales, clubes barriales, etc.) como los núcleos a nivel del terreno donde las actividades de contraprestación se realizan práctica y materialmente.

Así, la ausencia o retirada del Estado constituye el marco de una red compleja, asimétrica y jerárquica de políticas y prácticas que construyen una vigilancia permanente sobre las conductas de los beneficiarios. A través de los mecanismos de la descentralización administrativa, ese control es transferido a las organizaciones de base territorial y actúa ope-

rando por una doble vía: la del miedo y la de la vigilancia que ejercen sobre los beneficiarios los líderes y/o dirigentes de los centros comunitarios y/o asociaciones civiles; es decir una vigilancia de los comportamientos ejercida por grupos de proximidad de los beneficiarios e incluso por grupos de pares.

Esta situación deriva en un escenario local complejo y contradictorio, ya que, por un lado, las actividades comunitarias constituyen el componente cuantitativamente más importante de las formas de contraprestación y actúan recreando y reforzando los mecanismos de solidaridad local permitiendo, incluso, la supervivencia material de buena parte de los miembros de la comunidad; mientras que, por el otro lado, la transferencia de los mecanismos de control social desde el Estado a la comunidad actúa creando fisuras, asimetrías y micro jerarquías en un tejido social ya debilitado.

Referências bibliográficas

- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia. La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del don al capital social y de la biopolítica a la focopolítica. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, N° 1, p. 57-89, enero-abril, 2002.
- DANANI, Claudia; LINDENBOIM, Javier. (2003), Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino?, in J. Lindenboim & C Danani (org.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Editora Biblos.
- GRASSI, Estela. (1997), Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano, in E. Villanueva (coord.), *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en Argentina*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- HANDLER, Joel F. (2003), Ciudadanía social y workfare en Estados Unidos y Europa occidental: de status a contrato, in J. Lindenboim & C Danani (org.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Editora Biblos.
- MERKLEN, Denise. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Ed. Gorla, 2005.
- OFFE, Claus. ¿Pleno empleo? Para la crítica de un problema mal planteado, in AAVV, *El paro y el empleo: enfoques alternativos*, Valencia, Alemania, 1997.
- SUMNER, Colin Control social: historia y política de un concepto central en la sociología anglo norteamericana. *Delito y Sociedad*, Buenos Aires-Santa Fe, año 12, N° 18-19, pag. 5-35, 2003.
- WACQUANT, Loic. Elias en el ghetto. *Apuntes de investigación*, Buenos Aires, año 1, N° 1, p. 7-12, octubre, 1997.

Resumen: El Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) implementado en Argentina en 2002 puede ser incluido dentro de las denominadas políticas de *workfare* por tratarse de un programa asistencial condicionado al trabajo. Este tipo de políticas se corresponde con las características del Estado neoliberal, donde el derecho al trabajo es reemplazado por una obligación, que además está reforzada por fuertes dispositivos de control social. El objetivo de este trabajo es tratar de dar cuenta de la particular forma en la que opera el control social sobre los beneficiarios del PJJHD, buscando reconstruir sus mecanismos y lógicas de funcionamiento. El trabajo enfoca no sólo las formas planificadas, públicas y estatales del control sino también sus mecanismos espontáneos e informales. La reconstrucción de los procedimientos y dispositivos con los cuales opera el control social se realizó a través de la técnica de la entrevista a informantes clave.

Palabras claves: *workfare*, control social, territorialización

Résumé : Le programme Jefas y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) mis en place en Argentine en 2002, peut être inclus dans les politiques dites de *workfare* en raison de sa caractéristique de programme d'assistance conditionné au travail. Ce type de politique correspond aux caractéristiques d'un Etat néolibéral, où le droit au travail devient une obligation, renforcé par de forts dispositifs de contrôle social. L'objectif de ce travail est d'essayer de rendre compte de la forme particulière selon laquelle opère le contrôle social sur les bénéficiaires du PJJHD, et cherche à reconstruire ses mécanismes et logiques de fonctionnement. Le travail se focalise non seulement sur les formes planifiées, publiques et étatiques de contrôle, mais aussi sur ses mécanismes spontanés et informels. La technique par entretiens auprès d'acteurs clefs a été mobilisée pour reconstruire les processus et dispositifs à travers lesquels opère le contrôle social.

Mots clefs: *workfare* – contrôle social – territorialisation

Notas

- 1 Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas en el IX Congreso Argentino de Antropología Social "Fronteras de la Antropología", del 5 al 8 de agosto de 2008, Posadas, Argentina, y en el VII Coloquio de Transformações Territoriais "Desenvolvimento, integração regional e território: marcos conceituais e de integração", del 10 al 13 de septiembre de 2008, Curitiba, Brasil.
- 2 En términos generales, el control social forma parte del proceso de dominación, pero "una parte que consiste en la construcción de hegemonía; una parte que se maneja en los registros discursivos de la regulación, conformidad, acuerdo, participación y balance, antes que en los niveles de represión, pacificación, conquista y censura" (Sumner, 2003, p. 10). En este sentido, y en términos foucaultianos, puede ser visto como interno al proyecto disciplinario cuyo mecanismo central fue siempre "docilidad-producción-ganancia" y cuyo objeto central era/es la autodisciplina.
- 3 Este planteo se vincula con la dimensión planificada, pública y formal que contiene el control social.
- 4 De hecho las instituciones pueden ser intimadas por no cumplir con los proyectos de contraprestación.
- 5 Es decir, de un control plasmado en procedimientos administrativos claros y eficaces.

Desenvolvimento do turismo cultural e as políticas de desenvolvimento local. Análise de Caso¹

Touristic and cultural initiative and local development policies. Case Analysis

Emprendimiento turístico-cultural y políticas de desarrollo local. Análisis de caso

Développement du tourisme culturel et les politiques de développement local. Analyse de cas

*Susana R. Presta**
*Liliana S. Landaburu***
*Patricia Figueira****

Resumo: Neste artigo nos propomos a analisar as políticas de desenvolvimento econômico na cidade de Mechita (Província de Buenos Aires). Atualmente faz parte de um circuito turístico-cultural em que se articula a iniciativa da sociedade civil, o setor público e privado, cujo objetivo é planejar estratégias em torno da criação de empreendimentos socioprodutivos orientados para tal atividade. É nossa intenção, a partir de trabalho de campo e entrevistas semiestruturadas, apresentar um conjunto de aspectos que devem ser problematizados em torno à dinâmica do espaço socio-econômico. Daremos conta das formas de extensão desse modelo empresarial em todas estas iniciativas, razão por que analisamos criticamente a categoria de trabalho voluntário, as formas de disciplina e de construção de subjetividades.

Palavras-chave: Desenvolvimiento Económico Local, Ventures socioproductive, Formas de disciplina.

Abstract: In this article we propose to analyze economic development policies in Mechita (Buenos Aires). Currently it is part of a cultural tourism circuit in which it is articulated by the civil society initiative, the public and private sector, their main target consist on planning strategies to create socio-productive initiatives oriented to such activity. It is our intention, from fieldwork and semi-structured interviews, to present a number of aspects that need to be questioned about the dynamics of socio-economic space. We propose to analyze the ways of extending the business model in these initiatives, a critical examination on the category of voluntary work, forms of discipline and construction of subjectivities.

Keywords: Local Economic Development, Socio-productive initiatives, Forms of discipline.

* Licenciada em Ciências Antropológicas, FFyL, Universidade de Buenos Aires, UBA, becaria doctoral CONICET, Directora Grupo de Estudios en Economía Social y Solidaria (GEES), Proyecto con Reconocimiento Institucional de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. correo eletrônico: spresta@hotmail.com

** Licenciada em Ciências Antropológicas, FFyL, Universidade de Buenos Aires, UBA. Miembro del NADAR (Núcleo Argentino de Antropología Rural). Co-directora Grupo de Estudios en Economía Social y Solidaria (GEES), Proyecto con Reconocimiento Institucional de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA Correo electrónico: liliana-landaburu@hotmail.com

*** Estudiante avanzada de Ciencias Antropológicas, FFyL -UBA. Becaria Fondo Nacional de las Artes (Buenos Aires, Argentina). Integrante del Grupo de Estudios en Economía Social y Solidaria (GEES, FFyL -UBA) y del Grupo Estudios sobre Colonialidad (GESCO, FFyL -UBA), así como del Centro de Documentación y Capacitación para Pueblos Indígenas en el marco del Programa Permanente de Extensión Universitaria (FFyL-UBA). Correo electrónico: patofigueira@hotmail.com

Introducción

A fin de comprender la problemática de Mechita, amerita realizar un breve recorrido sobre la expansión del ferrocarril en la Provincia de Buenos Aires (Argentina), y en general en todo el territorio nacional. Debemos tener presente que, a partir de la Ley 11.685 de 1932, se evidencia que el automotor y los caminos pavimentados venían a sustituir y no a completar el desarrollo ferroviario. Sin embargo, hasta 1958, la dinámica de la estructura ferroviaria en la provincia queda intacta. Es con la presidencia de Arturo Frondizi, que se adoptan medidas para continuar el diseño caminero generado por la Ley 11.658, a partir del propuesto Plan Larkin. Hasta 1976, se mantuvieron casi los 42.000km de vías, sin embargo, en el autodenominado "Proceso de Reorganización Nacional" el ministro Alfredo Martínez de Hoz puso en marcha un "Plan Nacional de Transportes" el cual se efectivizó con la clausura de la mayoría de los ramales. Con la llegada de la democracia en 1983, el deterioro del sistema ferroviario, era evidente. En el marco de la Ley 23.696 de fines de 1989, se terminó de consumir el esquema de la Ley 11.658 y el plan Larkin.

En 1990, el Presidente Menem pronunció la frase "Ramal que para, ramal que cierra". Precisamente, la ley de reforma del Estado cierra varios ramales y produce un proceso de privatización. Es a partir de este contexto que Mechita comienza un proceso sistemático de aislamiento, al no contar con el tren como medio de transporte primario para la población, el cual permitía la vinculación con la capital como así también con las ciudades vecinas. El cierre del playón ferroviario convirtió inmediatamente a Mechita en un pueblo de desocupados, así lo describe un vecino que actualmente viven en la localidad

"de repente no sabíamos que hacer, acá todos los hombres trabajaban en los trenes, eso fue muy difícil para nosotros, nos mirábamos y que hacíamos, los hombres siempre habían trabajado en los trenes, y ahora que hacíamos..... ya no pasaba el tren, y el playón cerrado". (Diario de Campo, 2009)

Mechita, ciudad ubicada a pocos kilómetros de Bragado, era un pueblo que tenía una vida de trenes, la perdió con la ley de reforma del Estado, cuando el gobierno nacional cierra varios ramales y traslada la empresa a manos privadas. La actividad de los talleres y la playa de maniobras de Mechita, una de las más grandes de Sudamérica, se reduce a su mínima expresión a partir de la crisis del ferrocarril, que se comenzó a observar en la década de 1970, golpeando con dureza a la vida de un pueblo con un perfil netamente ferroviario. En 1980 vivían en Mechita 2400 habitantes; en 1991 habían descendido a 1936 personas. En la actualidad, según el Censo 2001, viven unas 1850 personas. La comunidad ha sufrido un fuerte impacto en su vida debido a la desocupación, lo cual generó la emigración definitiva o la búsqueda de trabajo en otras localidades. El motor de la actividad de la población estuvo, históricamente, asociado al ferrocarril, el cual ahora había dejado de serlo, en consecuencia, muchos jóvenes decidieron emigrar hacia otras ciudades.

Actualmente, Mechita tiene una población cuya planta urbana se localiza en el límite de dos jurisdicciones, el 75 % de su población reside en el Partido de Bragado y el restante 25 % en el de Alberti.

Mechita forma parte del programa de Turismo en Pueblos Rurales. En febrero de 2005, las autoridades del municipio de Bragado, firmaron un convenio con la ONGD RESPONDE, para dar continuidad a los trabajos iniciados en este pueblo, el cual consiste en posicionarlo como un referente turístico cultural en relación con la idea de "pueblo ferroviario". Hoy día, dicha iniciativa fue continuada, posteriormente, por la Fundación Los Grobos perteneciente a la empresa privada Grobocopatel (mayor productor de soja del país).

Una vecina de la comunidad nos relata:

"Nosotros no sabíamos que hacer,,,, como salir, no queríamos abandonar el pueblo, entonces llegaron la gente de turismo, y nos mostraron lo que nosotros no veíamos. Nos mostraron que eso que teníamos lo podíamos transformar en algo que nos sirviera a todos, así fue que empezamos a darnos cuenta de nuestro potencial, el barrio ingles, el

playón, claro para nosotros esta acá, lo vemos siempre, no le dábamos valor, ellos nos enseñaron.....Así fue que ellos nos enseñaron a ver, que esto podía ser un circuito turístico, y así de todo lo que teníamos surgió hacer el museo ferroviario. Nosotros al principio no podíamos creerlo....(Diario de Campo, 2009)

En el presente artículo, nos proponemos avanzar sobre la especificidad que se plantea en torno a la relación Estado-sociedad civil a partir del emprendimiento turístico – cultural, del cual hoy forma parte la comunidad. Asimismo, abordaremos las implicancias de dicho emprendimiento en la comunidad.

Desarrollo territorial rural y desarrollo local.

Consideramos pertinente realizar un breve recorrido sobre diferentes concepciones en torno al Desarrollo, a fin de poder comprender su incidencia, como así también, la articulación de dichas concepciones con los diferentes programas en ejecución en Mechita. Las relaciones que se plantean entre los organismos de financiamiento, el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y el mercado, destacan la existencia de discursos y prácticas las cuales, si bien pueden variar según el contexto, apuntan a objetivos comunes. Estos son, por un lado, la incorporación de los sujetos en tanto productores y consumidores en el mercado y, por el otro, la invisibilización de los conflictos.

La definición de Desarrollo Territorial Rural, se enmarca en el modelo propuesto a partir del Consenso de Washington, desde donde se definieron líneas de acción, las cuales impactaron tanto en el ámbito urbano como rural. Paradójicamente la propuesta de Desarrollo Territorial Rural aparece como un paliativo a las condiciones de pobreza y desigualdad social que el modelo profundizó. Ésta se construye a partir de categorías tales como: inclusión, equidad, bienestar, desarrollo democrático. Asimismo, presupone la

articulación de los agentes a partir del desarrollo de sus capacidades, la asistencia técnica y gestión del trabajo.

Observamos que, desde diferentes perspectivas, los proyectos tienen como objetivo la transformación productiva e institucional de los espacios rurales, ligados a los nuevos desafíos que imponen el mercado mundial, con la finalidad de reducir la pobreza rural. Dentro de la propuesta de Desarrollo Territorial Rural se incluye la iniciativa de Desarrollo Económico Local (DEL) que propone Francisco Albuquerque (2004) como resultado de factores complejos surgidos por la movilización y actuación de los actores locales, públicos y privados. En este sentido, Atria, en "Pobreza rural y capital social" (CEPAL. 2003), hace referencia al concepto de capital social como la "capacidad racional" para obtener recursos con el modelo empresario como marco.

Desde el IICA, Melina Portilla Rodríguez, aborda la problemática del desarrollo rural poniendo en un primer plano el concepto de "actores sociales". El mismo hace referencia a la capacidad tanto de organización como de la gestión de proyectos colectivos. Por ello, no deja de lado el análisis de factores culturales ("cosmovisión" e "identidad"). Partiendo de la definición de actor social con potencia de accionar, considera que la capacidad de negociar y gestionar proyectos junto a instituciones públicas y privadas, es una de las principales características del desarrollo territorial. El accionar de los actores es relacionado con el contexto cultural e histórico, dando importancia al concepto de "cultura" para el desarrollo territorial debido a su estrecha relación con el cambio y la cohesión social, considerando esta dinámica de integración de la diversidad, un proceso articulador fundamental. La autora, considera la movilización social para el desarrollo sostenible territorial, "una liberación de bienestar que evoca la seguridad, equidad, confianza, respeto", a través de la cual la integración social de una sociedad diversa se hace posible mediante la construcción de "formas innovadoras de cooperación, el reconocimiento y el manejo creativo del conflicto".

En Argentina en la década de los noventa se produce un cambio sustancial del régimen

de bienestar hacia el régimen neoliberal y con ello un sistema de políticas sociales integrales. El primer antecedente de aplicación de tecnología de diagnóstico fue el "Informe sobre la pobreza en la Argentina", publicado en 1984, que definió el índice de necesidades básicas, permitiendo crear un dispositivo de identificación de las futuras poblaciones y un primer mapeo en todo el país, de lo que se comenzaba a denominar "pobres estructurales". Posteriormente surge un programa masivo de asistencia alimentaria de emergencia, el denominado Plan Alimentario Nacional (PAN).

Debemos recordar que durante el período de ajuste tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional, no creían necesario abordar el problema de la pobreza. Recién en 1985 un año después del lanzamiento de los programas en Argentina se comienza a poner el acento en la recolección de información sobre la pobreza y más tarde en promover programas localizados, apareciendo por primera vez en el discurso del Desarrollo Humano, los derechos de minorías promovidos por el sistema de las Naciones Unidas, como niños y mujeres. En este contexto la Secretaría de Familia y Minoridad pierde esta nominación y obtiene la de "Secretaría de Desarrollo Humano y Familia".

Es durante el gobierno de Carlos Menem que la gestión de la pobreza se transforma en un híbrido. A pesar de ser un gobierno que asume representando al popular partido peronista, su propuesta prontamente se acerca al modelo neoliberal más salvaje. Este modelo acentuará la desigualdad social, la flexibilidad laboral y el mercado se transformará en el ordenador social. En este contexto, el clientelismo y las medidas de intervención asistencialistas serán un espacio de disputa vinculado a lealtades partidarias.

Durante este período, las organizaciones no gubernamentales adquirirán creciente importancia como gestoras de políticas descentralizadas acorde a los lineamientos de los organismos internacionales.

En este sentido, en 1994 se reestructura el Ministerio de Salud y Acción Social y surge la Secretaría de Desarrollo, como producto de la "reconversión" de políticas gubernamentales y a la demanda de políticas y programas sociales compensatorios.

El objetivo será neutralizar el conflicto social, producto del ajuste, para ello surge un sistema informativo y de monitoreo para identificar poblaciones objeto de intervención. Desde los lineamientos internacionales estas poblaciones objeto son denominadas "target grou", los programas formarán parte de financiamiento del Banco Mundial y funcionaran a través del sistema de Información, Monitores y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO).

Luego de este breve recorrido, no podemos dejar de reconocer, que las políticas del Estado en materia de desarrollo económico se hallan subordinadas a los lineamientos e intereses de los organismos internacionales. En este sentido, el Estado se transforma en un habilitador de la implementación de dichas políticas. Simultáneamente, no es casual, el renovado interés político hacia las unidades domésticas, pilares fundamentales de la economía social.

Los organismos internacionales y los diferentes proyectos destinados a paliar la pobreza son quienes toman como objeto primero a la comunidad y luego resignifican a las familias en tanto unidades productivas. En este contexto dichos organismos financieros se han transformado en instituciones con gran capacidad cultural (capacidad de imposición de visiones del mundo, las cuales son productores directos de conocimiento y cuentan con la capacidad política para transformar esas visiones en implementaciones reales de políticas que financian en las sociedades nacionales (Rubinich, 2000). En este sentido la resignificación de la unidad doméstica y la familia adquiere su máxima expresión y con ella la dialéctica totalidad – fragmentación. (Presta y Landaburu, 2006)

A partir de esto último, consideramos importante reflexionar en torno al concepto de "arte de gobierno", el cual para Foucault (2008) implica ciertas habilidades, distinciones, conjuntos de reglas para influir sobre la vida de los otros. En el Estado neoliberal se produce una individualización de la política social que pasa a asegurar a los individuos ya no una cobertura social de los riesgos, sino que otorga a cada uno una suerte de espacio económico dentro del cual pueda asumir y afrontar dichos riesgos. (Foucault, 2008). En definitiva, sostiene el autor, la

cuestión de la política social, desde el Estado, es el crecimiento económico y el hombre que se intenta reconstruir no es el hombre del intercambio, sino el hombre de la empresa y la producción.

Ahora bien, este quiebre en el nuevo arte de gobernar, Álvarez Leguizamón (2005) lo ha denominado "focopolítica", esta se ocupa sólo de la vida a niveles de "mínimos biológicos". Su objeto de gestión son ciertas poblaciones "sobrantes", los desocupados, los más pobres, las poblaciones denominadas "vulnerables" y ciertos grupos llamados "minorías".

El arte de gobernar basado en la focopolítica, requiere como instrumento esencial la participación, las potencialidades, la autoayuda, la cooperación, en el cual las políticas sociales son una forma particular de vínculos recíprocos entre el Estado, el mercado, la familia, la comunidad y los organismos intervinientes.

De este modo, es un verdadero programa de racionalización y racionalización económica, en el cual la idea de empresa ancla en el cuerpo social y es el eje de articulación entre la sociedad civil, los diferentes organismos y el propio Estado.

Por consiguiente, se establece un orden socioeconómico en donde toda posibilidad de integración está en manos de los propios sujetos. La extensión del modelo empresarial implica que los integrantes cada unidad doméstica deben convertirse en "pequeños empresarios" y por lo tanto, todos los riesgos se encuentran a su cargo.

El emprendimiento turístico – cultural en Mechita: relaciones entre la sociedad civil, el sector público y el sector privado

En el marco del DTR y el DEL, podemos plantear que las nuevas formas en que el capital se apropia de la fuerza de trabajo de las unidades domésticas, implica asimismo un proceso de imaginaria identificación e igualación de los intereses de los grandes capi-

tales con los intereses de los trabajadores que conforman los emprendimientos. La idea de "emprendedor" impregna la construcción de subjetividades como una estrategia disciplinadora del capital sobre el trabajo.

La disciplina transforma multitudes confusas, inútiles o peligrosas, en multiplicidades ordenadas. Bajo la forma de una sutil servidumbre, impera una constante transferencia de conocimiento. Además de "fabricar" cuerpos dóciles y útiles (Foucault, 2004) implica un proceso de objetivación de los aspectos subjetivos de la relación trabajador / tarea, el cual se plasma en el discurso y las prácticas. Este proceso de objetivación se refiere a la otra cara de la "fabricación de cuerpos dóciles", es decir, la intensificación de un proceso de "fabricación de mentes dóciles". Sin embargo, decir que la disciplina "fabrica" "cuerpos" y "mentes" dóciles implica un análisis lineal de este proceso de constitución subjetiva que delinea toda disciplina. La coexistencia de formas de imposición, determinación y coerción con formas de (re) creación y resistencia no es profundizada por Foucault en sus estudios, pues se centra en el funcionamiento de los dispositivos de disciplinamiento y sus estrategias, de cómo "fabrica" cuerpos dóciles, pero no encontramos una respuesta que ahonde en los procesos de construcción de subjetividad resultado de la relación determinación / (re) creación. Con estas salvedades, retomamos el concepto de disciplina de este autor, pues nuestro análisis nos conducirá a dar cuenta de las relaciones sociales de poder específicas, cómo son construidas, destruidas y reinterpretadas por los sujetos.

Sobre esto último, al analizar las principales áreas de interés de la Fundación Los Grobos, ya sea, el fortalecimiento educativo, la promoción de la cultura local, el rejuvenecimiento del sentido de pertenencia, la diversidad, la participación ciudadana y el "emprendedorismo", nos interesa señalar la concordancia entre dichas áreas con "las aspiraciones de deseos" que cimientan los objetivos trazados por el Instituto Secundario (entidad que al formar parte del proyecto Mechita es responsable de la capacitación de los jóvenes intervinientes). El director lo expresa de la siguiente manera:

Nos falta un poco de ese sentido de pertenencia que es lo que estamos tratando de inculcarles a los chicos y de compromiso, eso falta todavía pulir un poco... al ver todo [la playa de maniobras, las máquinas, cementerio de vagones destruidos, los museos] todos los días no lo valoramos. (Testimonio Director Instituto Secundario)

Siguiendo esta línea, el "rejuvenecimiento" del sentido de pertenencia alude a una "renovación" en las representaciones que lo configuran. Una transformación que "innove" aquella memoria histórica del pasado, asociada a una "época ferroviaria dorada", tan antigua y obsoleta como los cementerios de vagones destruidos. En otras palabras, es necesaria una nueva construcción de subjetividad que persiga la autovalorización, la reafirmación y la legitimación de una identidad nueva que "resignifique" el "pasado glorioso" pero a la luz del "emprendedorismo" con la promoción cultural y la participación ciudadana.

Por medio de las actividades de promoción cultural (los museos, la casa de la colonia, las ferias artesanales) y las capacitaciones a los jóvenes, se propicia la construcción de estas nuevas representaciones.

Estamos preparando a los chicos como guías de turismo hacia una atención al visitante, ceremonial y protocolo y todo lo que es diseño de folletos... además hicieron un curso sobre emprendedores... la idea es que ellos se hagan cargo el día de mañana y asuman el compromiso. (Testimonio Director Instituto Secundario)

El "fortalecimiento educativo" como método de aprehensión de conductas, conocimientos y experiencias cumplen con dicha función (Pineau, 2001). Es decir, a manera de dispositivos que se basan en la planificación e implementación de formas de producción de subjetivación inscritas en los imaginarios² asociados fuertemente a la idea de desarrollo (Quintero, 2009), la "capacidad del emprendedor" es instalada como una estrategia disciplinadora.

Precisamente, el énfasis puesto en la

educación se vincula con la necesidad de generar capital social. Fukuyama (2003) plantea que este último, incorporado a las ciencias sociales en los años '80, debe apuntar a la reconceptualización del papel de los valores y las normas en la vida económica. De esta manera, el capital social, según el autor, es una forma utilitaria de mirar la cultura, es decir, de la funcionalidad de la cultura en términos económicos a partir de la cual, se vuelve susceptible de ser mensurable. Concluye su análisis proponiendo un estudio exhaustivo sobre el tipo de instituciones democráticas más adecuadas para tomar opciones de políticas duras, capaces de conducir la reforma económica en curso democráticamente. Evidentemente, estos planteos encierran una mirada de corte positivista y funcionalista de la cultura, en la cual se pierden de vista las heterogeneidades para postular una cultura homogénea y sin contradicciones. Se trata de una visión a partir de la cual toda cultura debe ponerse al servicio de los valores económicos capitalistas, es decir, la maximización del beneficio y la minimización de los costos. La cooperación aparece, una vez más, como aquella capaz de generar mayores beneficios que, por supuesto, serán compartidos con el capital a partir de la incorporación de los emprendimientos de la economía social a la economía formal.

Retomando el recorrido del proyecto turístico encontramos que, inicialmente, se constituyó en el marco del programa de Turismo en Pueblos Rurales, la ONGD RESPONDE (pionera de la iniciativa junto al municipio) tenía como "misión" la recuperación de pueblos que se encuentran en riesgo de desaparición. Los objetivos del proyecto consistieron en armar un museo ferroviario de perfil amplio y un circuito histórico con visitas al playón, a sus talleres y a la Colonia Ferroviaria de arquitectura inglesa original. Así, su propósito era instrumentar herramientas que permitan a los pueblos atender y resolver "por sí mismos" sus problemas de comunicación, transporte, alimentación, educación y trabajo. Esta posición de la ONGD, apela a la "responsabilidad" de los sujetos por su propia situación socioeconómica, en cuyo caso se encuentra en sus manos la posibilidad de transformar su situación. De este modo se omiten, no azarosamente, los condicionantes

estructurales, signadas por una creciente desigualdad social y económica.

Tras la desvinculación de Mechita con RESPONDE, la iniciativa se continuó desarrollando dentro del programa POTENCIAR, de gestión compartida, en el cual intervienen Fundación Emprendimientos Rurales Los Grobo, Fundación Acindar, Fundación Navarro Viola, Fundación Diario La Nación, BASF Argentina, El Tejar, Banco Galicia, Editorial Troquel, Monsanto y Universidad de San Andrés; su objetivo es fortalecer la identidad local y promover el desarrollo rural.

Asimismo, el "Programa Potenciar", para la provincia Buenos Aires moviliza un subsidio de \$40.000 en Mechita, para la implementación de iniciativas presentadas por redes de instituciones locales del sector público, privado y social: municipios, empresas locales, organizaciones de base, entidades intermedias, organizaciones de la sociedad civil, líderes comunitarios y personas comprometidas con el desarrollo del espacio rural. El proyecto busca revitalizar la localidad, *fortalecer su identidad local* y promover la motivación de los jóvenes a partir de la creación de un polo artístico, cultural y turístico. Para lograrlo, se prevé la ampliación del museo de arte, la capacitación a docentes y alumnos quienes oficiarán como guías turísticos y la creación de una cooperativa de artesanos, entre otras actividades. El programa busca, de esta forma, generar propuestas que impacten positivamente en el progreso de la localidad.

En este sentido, consideramos que estos objetivos apuntan a desbaratar una identidad basada en el imaginario del trabajador ferroviario y las relaciones sociales que ello implica, con el propósito de reconfigurarla en función de la creación de un sujeto "emprendedor" acorde a los requerimientos y postulados de las políticas de desarrollo. De este modo, aquellos jóvenes y adultos que han recibido capacitaciones en el área de turismo y organización de eventos, ofrecen sus servicios como *voluntarios*. Es posible, entonces, pensar que el trabajo voluntario permite la creación de mecanismos de retención de la fuerza de trabajo (dado el constante éxodo, especialmente, de los más jóvenes), y la transformación del "tiempo de ocio" en "tiempo de trabajo", lo cual es posible gracias a la

múltiple vinculación de los voluntarios con diferentes relaciones de producción. Así, a pesar de realizar un trabajo no remunerado, son capaces de sostener las formas de reproducción de la unidad doméstica y, a la vez, ceder tiempo de trabajo gratuito con la esperanza de una futura retribución económica y de la "salvación" de Mechita. Por consiguiente, el incipiente mercado turístico se basa en la movilización de fuerza de trabajo precarizada.

Resulta importante tener en cuenta el testimonio de la delegada municipal en Mechita:

Nosotros acá en el proyecto con Grobocopatel pusimos dinero, a partes iguales con los del grupo y aparte pusimos la mano de obra de los empleados que han estado trabajando que son empleados municipales. (...) Porque cuando se compromete a hacer algo, en este caso la sala de arte, la oficina de turismo o lo que fuese, o la pintura del instituto o la cooperativa se destina ese dinero para cada área, si falta dinero lo pone la municipalidad, hace un aporte exactamente igual al que hicieron Los Grobos y el compromiso, que en realidad es un compromiso verbal que hizo el intendente, de poner la mano de obra de la municipalidad y el compromiso de hacer el aporte también es un compromiso verbal porque el dinero sale de la municipalidad, de la oficina de compras, hay una cuenta especial.

La mano de obra es el empleado municipal y se le paga en base, el empleado municipal trabaja de siete de la mañana a doce del medio día, nosotros cuando hacemos este tipo de obras trabajamos todo el día, entonces a partir de las doce del medio día trabajan en horas extras. (Testimonio delegada municipal en Mechita)

La alianza del sector privado y el sector público convierte a éste, por un lado, en un agente habilitador y coordinador de las formas de intervención privada sobre la población de Mechita y, por otro, el municipio al realizar una contraprestación en fondos y mano de obra, garantiza la rentabilidad de la

inversión privada. La generación de nuevos mercados y la movilización de fuerza de trabajo, responde al objetivo primordial de toda política de desarrollo local, es decir, la incorporación de los sectores "vulnerables" en tanto productores y consumidores en el mercado formal. Se sostiene una fuerza de trabajo gratuita, prescindiendo de una relación salarial, mientras el costo de las horas extras realizadas por los trabajadores municipales, queda compensado por las horas de trabajo no remunerado de quienes se encargan de sostener la actividad turística.

Reflexiones preliminares

Consideramos que la propuesta presentada por la Fundación Los Grobos, incluyen un conjunto de conceptos ligados al capital social, identidad, capacidades y competencias, como así también, el desdibujamiento de la línea rural-urbana, valorizando prioritariamente las prácticas de organización de la sociedad civil, todas ellas ligadas a la lógica empresarial. Estas propuestas se enmarcan en el apoyo a los llamados microemprendimientos siendo estos un "amortiguador" social de lo que se conceptualizaba como los "costos de la transición" hacia una moderna economía de mercado que, desde la década del noventa, promovieron tanto el BID como el Banco Mundial.

Los lineamientos y las propuestas de reformas promovidas a comienzos de los 90' tienen absoluta concordancia con los postulados del Consenso de Washington: estabilidad macroeconómica, el mercado como regulador del orden socioeconómico, desarrollo de un sector privado vigoroso y programas sociales orientados hacia los sectores más desfavorecidos (Murillo et. al., 2006: 39).

La implementación de medidas de corte neoliberal dejaron como resultado un número importante de poblados bonaerenses, sometidos a procesos de desarraigo. En consecuencia, se convierten en un polo de expulsión de jóvenes, acentuándose las profundas desigualdades ya existentes y la necesidad de reconvertir o al

menos "poner en cuestión" sus identidades y raíces culturales. En este contexto, aparecen en la sociedad civil, las ONGD que a manera de "socios" intervienen en la comunidad promocionando "programas integrales". Es decir, se trata de la concertación del sector público, privado y de la sociedad civil en tanto agentes generadores de procesos de construcción social a través de la formación de "conductas productivas" que promuevan el proceso del Desarrollo Económico Local.

El Programa Potenciar (en la provincia de Buenos Aires), coordinado por la Fundación Los Grobos vinculada al desarrollo sojero y al modelo empresarial del sector agropecuario, promueven la recuperación identitaria de la localidad que se traducen en un proyecto turístico que implica la muestra de aquello que fue una época de esplendor, a través del museo ferroviario y el espacio de arte. Es por ello que amerita preguntarse si la activación productiva de la comunidad en estos casos termina principalmente articulada a procesos de reconfiguración de subjetividades en función de los intereses del mercado.

Es necesario considerar la importancia de la educación como estrategia disciplinadora, extensiva de las disciplinas imperantes del ámbito empresarial. El énfasis puesto en la educación (bajo la forma de capacitaciones) incentivada y supervisada por agentes del Estado y de la Fundación, refieren a la creación de nuevos valores en tanto formas disciplinadoras de la fuerza de trabajo.

El financiamiento otorgado por Los Grobos, como hemos visto, requiere de una contraprestación de parte del Municipio, lo cual garantiza el cumplimiento de los objetivos del desarrollo local, a la vez que, las formas de intervención del primero. La existencia de trabajo voluntario plantea, asimismo, una transferencia de fuerza de trabajo hacia el mercado. En este contexto, es preciso tener en cuenta que las políticas de desarrollo apuntan no sólo a la incorporación de estos sectores al mercado sino, sobretodo, a atenuar o bien socavar los potenciales y/o existentes conflictos sociales.

Referências bibliográficas

- AGUIRRE, A. "Siglo y medio de ferrocarriles en Argentina" En página Web: <http://choloar.tripod.com/trabajos.htm>
- ALBURQUERQUE, Francisco. *Desarrollo económico local y descentralización*. Revista de la CEPAL N° 82, Santiago de Chile, 2004, p. 157-171.
- ALVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia: La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de "opciones preferenciales por los pobres". En Luciano Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo, 2005. pp. 81-124.
- ATRIA, Raúl et al. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL-Universidad del Estado de Michigan, 2003.
- BANCO MUNDIAL "Llegando a los pobres de zonas rurales. Estrategia para el desarrollo rural para América Latina y el Caribe". Washington (mimeo), 2002.
- BID "Perfil de Estrategia de Desarrollo Rural". (Mimeo), 2003.
- CEPAL, IPEA, PNUD "Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América latina y el Caribe", ISBN 92-1-322123-2, Santiago de Chile, 2003.
- FOUCAULT, Michel. *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: FCE, 2008.
- FOUCAULT, Michel. *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.
- FUKUYAMA, Francis. Capital social y desarrollo: la agenda venidera. En Atria Raúl, Siles M, Arraigada I, Robison L y Whiteford S., (comp.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL- Universidad del Estado de Michigan, ISBN, Santiago de Chile, 2003.
- KAY, Cristóbal. "Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina". Institute of Social Studies, La Haya (mimeo), 2004.
- LANDABURU, Liliana y PRESTA, Susana. *Elementos para la reflexión en torno al concepto de unidad doméstica en el contexto neoliberal*. Revista Papeles de Trabajo N° 14, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario, Diciembre 2006, p. 53-69.
- MARX, Karl. Cooperación. En: *El Capital*. México: FCE, 1999.
- MURILLO, Susana. *Banco Mundial Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Centro Cultural de la Cooperación, Cuaderno N° 70, Buenos Aires, 2006, p. 11-38.
- PALERMO, ZULMA. *Desde la otra orilla. Pensamiento crítico y políticas culturales en América Latina*. Córdoba: Alción, 2005.
- PINEAU, PABLO. ¿Por qué triunfó la escuela?, o la modernidad dijo: ésto es educación, y la escuela respondió: yo me ocupo. En *La escuela como máquina de educar: tres escritos sobre un proyecto de la modernidad*. Buenos Aires: Paidós, 2001. p. 27-52.
- PRESTA, Susana R. y LANDABURU, Liliana. ¿Totalidad y fragmentación? Consideraciones en torno al concepto de unidad doméstica en el contexto neoliberal. VIII Congreso Argentino de Antropología Social, Universidad Nacional de Salta, Facultad de Humanidades, Escuela de Antropología, del 19 al 22 de Septiembre de 2006.
- QUINTERO, Pablo. La colonialidad del poder y el mito de la democracia racial en Venezuela. En: Ayala, M. y Quintero, P. (comps.) *Diez años de revolución en Venezuela. Historia, balance y perspectivas (1999-2009)*. Buenos Aires: Maipue, 2009.

RAMÍREZ, Eduardo. Estructura y evolución de las políticas de lucha contra el hambre y la pobreza rural en América Latina. RIMISP, Santiago de Chile, 2003.

SCALABRINI ORTIZ, R. *Historia de los Ferrocarriles Argentinos*. Buenos Aires: Editorial Devenir, 1957.

Resumen: En este artículo nos proponemos analizar las políticas de desarrollo económico en la localidad de Mechita (Provincia de Buenos Aires). Actualmente, forma parte de un circuito turístico cultural en el cual se articula la iniciativa de la sociedad civil, el sector público y privado, cuyo objetivo será planificar estrategias en torno a la creación de emprendimientos socioproductivos orientados a dicha actividad. Es nuestra intención, a partir del trabajo de campo y entrevistas semi-estructuradas, presentar un conjunto de aspectos a problematizar en torno a la dinámica del espacio socioeconómico. Daremos cuenta de las formas de extensión del modelo empresarial en estas iniciativas, por lo cual abordamos críticamente la categoría de trabajo voluntario, formas de disciplinamiento y construcción de subjetividades.

Palabras claves: Desarrollo Económico Local, Emprendimientos socioproductivos, Formas de disciplinamiento.

Résumé: Dans cet article nous proposons d'analyser les politiques de développement économique dans la ville de Mechita (Provincia de Buenos Aires). Actuellement, fait partie d'un circuit de tourisme culturel dans lequel il expose l'initiative de la société civile, le secteur public et privé, dont l'objectif sera de planifier des stratégies autour de la création de entreprises socioproductives axées sur une telle activité. Nous avons l'intention de présenter un certain nombre d'aspects que doivent être interrogés sur la dynamique du développement du espace socio-économique à travers du travail de terrain et d'entretiens semi-structurés. Se rendra compte des moyens d'étendre le modèle d'affaires dans ces initiatives, qui examine de façon critique la catégorie du travail bénévole, des formes de discipline et de la construction des subjectivités.

Mots clés: Développement Économique Local, Entreprise Socioproductive, Forme de discipline.

Notas

- 1 Investigación realizada en el marco del Grupo de Estudios en Economía Social y Solidaria (GEES), Proyecto con Reconocimiento Institucional de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Directora: Dra. Susana R. Presta. Co-directora: Lic. Liliana S. Landaburu.
- 2 Zulma Palermo entiende por imaginario "Toda construcción simbólica que permite que una comunidad de cualquier tipo (nacional, racial, sexual, etc.) se reconozca a sí misma identificándose con los valores que para ella se proponen" (2005:98)

Processo de privatização e expansão das telecomunicações no Brasil¹

Process of privatization and expansion of telecommunications in Brazil

El proceso de privatización y la expansión de las telecomunicaciones en Brasil

Processus de privatisation et l'expansion des télécommunications au Brésil

Mavine Pereira Barbosa Monteiro*
Alberto de Oliveira**

Resumo: Neste artigo, com o objetivo de compreender a política nacional das privatizações das telecomunicações brasileiras e as motivações e efeitos gerados pelos investimentos estrangeiros no setor, foi preciso recompor a história das cinco últimas décadas, pela revisão bibliográfica de literatura sobre o tema e análise de dados oriundos de Instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Agência Nacional de Telecomunicações, Bolsa de Valores do Estado do Rio de Janeiro e da própria imprensa nacional, devido à contemporaneidade do tema. Foi constatado que esse segmento registrou transformações estruturais significativas, não apenas no Brasil, mas, também, no mundo, notadamente no que tange ao acervo tecnológico e às forças que regulam a concorrência e as relações comerciais nesta cadeia produtiva. O setor de telecomunicações sofreu grande transformação na década de 1990, mais precisamente após a privatização do Sistema Telebras, colocando em cena gigantes empresas estrangeiras na economia brasileira.

Palavras-chave: Privatizações; telecomunicações; investimentos externos

Abstract: In this article, in order to understand the national policy of privatization of telecommunications companies and the motivations and effects generated by foreign investment in the sector, it was necessary to reconstruct the history of five decades, based on a review of literature on the subject and analysis data from institutions like the National Bank of Economic and Social Development, the National Telecommunications Agency, Stock Exchange of Rio de Janeiro and the national press itself, due to the contemporary theme. It was noted that this segment recorded a major structural change, not only in Brazil but also in the world, notably in regard to the collection and technological forces that govern competition and trade relations in this chain. The telecommunications industry has underpinned major transformation in the 90's, more precisely after the privatization of the Telebrás, by playing giant foreign companies in the Brazilian economy.

Keywords: Privatization, Telecommunications, Foreign Investments

* Graduada em Economia na UFRRJ e mestranda em agronegócio na UFG. mavine85@yahoo.com.br

** Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRRJ. Professor titular no departamento de Economia da UFRRJ. Alberto.ippur@gmail.com

Introdução

Segundo a Agência Nacional de Tele-

comunicações - Anatel, em 2009, o contingente populacional com acesso a telefonia fixa e móvel alcançou patamar nunca antes registrado na história das telecomunicações nacionais. Tal resultado reflete o esforço deliberado do governo federal no sentido de modernizar o país. A privatização do setor, peça-chave para o entendimento da dinâmica atual, significou a ruptura do padrão de gestão pública até então observado no Brasil, quando as necessidades do mercado passam a determinar as ações governamentais. Porém, pouco mais de uma década após a privatização da telefonia, os avanços tecnológicos vêm alterando o modelo de comercialização dos serviços de telecomunicações, com ênfase na transmissão de dados e na flexibilização de conteúdos. O acesso a conexões de internet com maior capacidade de transmissão vem crescendo fortemente no país. Assim, se nos anos 1990, a "modernidade" estava no celular, o ícone da atual década está na banda larga.

Segundo Siqueira (1997), a despeito da dominação do capital privado no sistema nacional de telecomunicações, não restam dúvidas de que as transformações no "modelo de modernidade" não são levadas adiante sem a anuência e, principalmente, sem o vultoso investimento de capitais públicos. Seguindo a visão do autor, da mesma forma que, nos anos 1990, montante expressivo de recursos públicos foi mobilizado para o setor tendo como justificativa a necessidade de ajustar a infraestrutura disponível à realidade da economia globalizada. Na atual década, bandeiras como a "democratização digital" são empunhadas para garantir a ampliação do acesso à internet para a população de baixa renda que, como se sabe, não conta com recursos suficientes para ingressar no mercado regular de comercialização de banda larga. A privatização já acabou, contudo, o estado continua incumbido de garantir o financiamento para a sustentação dos negócios no mercado de telecomunicações, sempre em nome da democracia e da modernidade.

Metodologia

A realização deste artigo foi motivada pela necessidade de refletir sobre a história do processo de privatização das telecomunicações no Brasil e como essas transformações, tendo em vista os novos requerimentos do mercado, vem contribuindo para a atual configuração do setor no Brasil. Em poucas palavras: quais foram as condições econômico-políticas que levaram à privatização das telecomunicações no Brasil? Quanto isso custou ao país? Como o capital privado vem reagindo às transformações na base tecnológica e de negócios pós-privatização? Estas foram as perguntas que orientaram este artigo.

Foi realizada uma pesquisa exploratória, sendo que o delineamento seguiu revisão bibliográfica, sendo utilizadas fontes de domínio público como artigos científicos, livros, revisão documental e consulta a dados de instituições públicas.

O artigo foi organizado em três sessões: a primeira apresenta uma breve retrospectiva do processo de formação do setor de telecomunicações no Brasil, até a privatização, nos anos 1990. A seguinte foi dedicada à privatização e seus desdobramentos. Na terceira sessão, o eixo de análise foi deslocado para os rumos que o setor vem trilhando no momento atual, incluindo as transformações tecnológicas. Algumas considerações são anotadas ao final do trabalho.

O nascimento das telecomunicações no Brasil: dos primórdios da telefonia à derrocada da Telebras: 1952-1996

A lei 4.117 definiu a política de telecomunicações, a sistemática tarifária e o plano para integrar as companhias num Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT); estabeleceu o Contel; autorizou a criação da Empresa Nacional de Telecomunicações S.A (Embratel), que tinha como finalidade implementar o sistema

de comunicações de longa distância; e instituiu o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT) destinado a financiar, sobretudo, as atividades da Embratel (Gordinho, 1997). Estava, assim, formalizada uma política pública nacional para o setor.

Segundo Siqueira (1972), a Embratel, formada em 16 de setembro de 1965, foi um marco da engenharia de telecomunicações nacional. Em 1968, já realizava ações de destaque, como a ligação interurbana de alta capacidade em micro-ondas entre São Paulo e Porto Alegre. A Embratel teve acelerado processo de expansão, fosse pelos investimentos em sua rede, fosse pela aquisição do controle acionário de outras empresas. Em consonância à política implementada no início dos anos 1960 e visando equacionar os problemas concernentes às operadoras urbanas, o Ministério das Comunicações propôs uma nova estrutura para o setor por meio da lei 5.792, de 11 de julho de 1972. Criou-se, então, uma sociedade de economia mista, denominada Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás), vinculada ao Ministério das Telecomunicações, com atribuições de planejar, implantar e operar o SNT.

De acordo com Neves (2002), o ano de 1998 representa um marco na história das telecomunicações brasileiras: o Sistema Telebrás foi privatizado em 29 de julho daquele ano. O processo de transformações tivera início com a mudança na Constituição Federal e prosseguira com a promulgação da Lei Mínima e da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), em 17 de julho de 1997. Esta criava e implementava a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), o órgão regulador, e aprovava o Plano Geral de Outorgas, o Plano Geral de Metas e a Reestruturação do Sistema Telebrás, culminando com a venda das ações de propriedade da União.

Na década de 2000, observa-se a desaceleração do movimento de expansão da telefonia fixa no Brasil. A explicação desse fenômeno está ligada, não somente a fatores exógenos à indústria, como, por exemplo, a desaceleração da economia americana (com reflexos em todo o mundo), mas também a elementos endógenos, como segue: a) o sobreinvestimento em infraestrutura (que se baseava em previsões não confirmadas do tráfego de dados a ser gerados por empre-

sas da Internet) causou forte queda nos preços dos serviços; b) a estrutura do capital das empresas com alto grau de alavancagem, sendo parte do endividamento oriundo do pagamento de licenças, com preços supervalorizados, também por conta de previsões de demanda não confirmadas; c) e os atrasos no desenvolvimento de determinadas tecnologias e na aceitação de outras, em função da ausência de serviços de valor agregado. Esses elementos, conjugados, causaram a postergação das estimativas para retorno dos investimentos.

A privatização Os grandes montantes das privatizações brasileiras: serviços

Segundo Giambiage (2000), o motivo do declínio dos serviços estatais ocorreu devido à crise dos anos 1980. O investimento das empresas estatais foi um dos motores de crescimento da economia brasileira na segunda metade dos anos 1970, tendo tido ainda uma importância significativa até o início da década de 1980. Nesta última, ou seja, a “década perdida”, os investimentos foram perdendo fôlego, com consequências negativas tanto sobre o desempenho das próprias empresas, como sobre a economia como um todo, uma vez que elas se situavam, em muitos casos, em setores-chave para viabilizar um novo ciclo de crescimento, como, por exemplo, o setor de telecomunicações. É neste cenário que as privatizações surgem como a “receita” para curar os males de um Estado agonizante, visto que já havia se transformado numa tendência mundial, depois do impacto que tinham tido na esfera internacional, como, por exemplo, no Chile e na Inglaterra.

De acordo com Giambiage (2000), em 1995 iniciou-se no Brasil a privatização dos serviços públicos, com destaque para os setores de energia e do setor das telecomunicações. Ao contrário das privatizações anteriores, no caso desses setores era necessário que a venda das empresas fosse acompanhada pelo desenho de um esquema adequado de

regulação, sob pena de substituir uma situação de monopólio público por outra de monopólio privado. Por afetar grande público e pela própria dimensão das empresas, tratou-se de processos de um modo geral mais demorados e sujeitos a um crivo maior por parte da imprensa e da opinião pública em geral.

A quebra do monopólio estatal das telecomunicações foi efetivada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, que deu nova redação ao artigo 21, inciso XI, da Constituição Federal, facultando a privatização do serviço de telecomunicações. Retirou do texto a expressão “empresas sob controle acionário estatal” quando se refere aos agentes exploradores do serviço e estabeleceu a criação de um órgão regulador (web: site Anatel, acesso em agosto de 2009).

A privatização da TELEBRÁS

A privatização das telecomunicações brasileiras completou 10 anos em 2008. Isto sugere um balanço setorial. Segundo a Anatel, no dia 29 de julho de 1998, o Brasil só contava com 5,5 milhões de celulares em serviço. Hoje são 133,1 milhões - um crescimento de 2.300%. Nesse mesmo período, o número de linhas fixas mais do que dobrou, passando de 19 milhões para 40 milhões. A soma de acessos (telefones) fixos e móveis alcançava 24,5 milhões. Hoje são 173 milhões. Ainda segundo o órgão regulador, o número de usuários de Internet, que era de 1,4 milhão, hoje ultrapassa 40 milhões. O indicador mais significativo do ponto de vista social, a densidade telefônica, saltou de 17 acessos por 100 habitantes para 93 por 100. Em dois anos, o País terá mais telefones do que gente. Para entender como o setor alcançou estes números é necessário um retrospecto do processo da privatização do Sistema Telebras no Brasil (Anatel, 2009).

A cisão

Na época de sua privatização, o antigo sistema Telebrás operava o sistema de te-

lecomunicações no Brasil através de uma empresa *holding* (Telebrás), 27 empresas-polos e uma operadora nacional e internacional (Embratel), representando cerca de 91% da base telefônica do país (Padilha, 2001, p.41).

Segundo Padilha (2001), além da Telebrás existiam outras quatro empresas independentes que eram, porém, tecnicamente, integradas ao sistema: a Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT), então pertencente ao governo do estado do Rio Grande do Sul, que em 1996 vendeu 35% de suas ações ordinárias a um consórcio liderado pela Telefônica de Espanha, que, por sua vez, as vendeu para a operadora Brasil Telecom; a Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto (Ceterp), operadora municipal de Ribeirão Preto – SP, adquirida pela Telefônica, em dezembro de 1999; a Serviços de Comunicações de Londrina (Sercomtel, operadora municipal de Londrina – PR); e a Companhia Telefônica do Brasil Central (CTBC Telecom, a única empresa privada no setor, controlada pelo grupo Algar que operava nas regiões do Triângulo Mineiro (MG) e partes de Goiás, Mato Grosso do Sul e São Paulo).

De acordo com Branquinho e Pires (2000), em junho de 1998, o governo federal detinha 50,4% do capital votante da Telebrás e tão-somente 21,4% do capital total. A empresa contava com um número expressivo de acionistas, incluindo investidores de grande porte e individuais. A *holding* Telebrás possuía o controle acionário de suas subsidiárias e os serviços de telecomunicações eram explorados sob concessão da União.

Segundo os autores, a Telebrás foi cindida em 12 empresas, sendo quatro do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) e as oito demais do Serviço Móvel Celular – SMC (banda A). Assim, a alternativa adotada foi a criação de um pequeno número de empresas de abrangência regional (três – T1, T2 e T3) para a telefonia fixa, privatizadas em 1998. As três *holdings* de telefonia fixa são as seguintes: T1 – Tele Norte/Nordeste e Leste; T2 – Tele Centro/Sul; e T3 – Telesp – Estado de São Paulo.

O leilão

Em linhas gerais, a licitação de concessões para a Banda B de telefonia celular, e posteriormente a privatização das empresas do Sistema Telebrás, atraíram a entrada de operadores internacionais (Pires, 2000).

Segundo Pires (2000), o projeto de reestruturação da TELEBRÁS consistiu em dividi-la em três *holdings* regionais que controlariam as empresas operadoras estaduais de telefonia fixa, em uma *holding* que controlaria a EMBRATEL e em oito *holdings* que controlariam as empresas estaduais de telefonia móvel (banda A). As três *holdings* regionais controlariam:

- a) A TELESP e, indiretamente, a CTB Campo;
- b) As empresas das regiões Sul e Centro-Oeste, a Tele Centro Sul, que abrange os estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal, Tocantins, Paraná, Santa Catarina e uma parte do interior do Rio Grande do Sul;
- c) As empresas das regiões Norte, Nordeste e Leste, a Tele Norte Leste, que abrangia os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Pará, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Paraíba, Amapá, Amazonas e Roraima;

Já as oito *holdings* da telefonia celular foram as seguintes:

- a) Tele Norte Celular, abrangendo os estados do Amazonas, Pará, Roraima, Amapá e Maranhão;
- b) Tele Nordeste Celular, abrangendo os estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba e Alagoas;
- c) Tele Leste Celular, abrangendo Bahia e Sergipe;
- d) Telemig Celular, de Minas Gerais;
- e) Tele Sudeste Celular, abrangendo Rio de Janeiro e Espírito Santo;
- f) Telesp Celular, de São Paulo;

- g) Tele Celular Sul, abrangendo Paraná e Santa Catarina;
- h) Tele Centro Oeste celular, abrangendo Goiás, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Acre e Distrito Federal;

O leilão aconteceu no dia 29 de julho de 1998, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, por meio de propostas em envelope fechado. O leiloeiro abriu o envelope de uma das empresas e depois de declarada essa empresa como a vencedora é que foram abertos os envelopes das seguintes (Branquinho e Pires, 2000). Segundo os autores, caso a diferença entre duas propostas fosse menor ou igual a 5% do maior valor oferecido nas propostas fechadas, haveria repique a viva-voz. Além disso, nenhum consórcio poderia comprar mais de uma operadora por grupo. O edital também determinava que um mesmo consórcio poderia ter 20% ou mais das ações com direito a voto em uma empresa de telefonia fixa e em duas de telefonia celular – sendo uma de celular nas regiões Sul e Sudeste e outra nas demais.

Além do leilão da Banda A, já havia acontecido a concessão dos serviços de telefonia celular da banda B. O leilão da Banda B por sua vez teve como critério para as empresas vencedoras, além do preço, o valor da cesta de tarifas. A implantação da banda B teve como objetivo principal estabelecer concorrência entre estas empresas e empresas da banda A. Além disso, optou-se pela criação da ANATEL.

De acordo com Pires (2000), os lances mínimos para as três *holdings* regionais, Embratel e as oito companhias de telefonia celular da Banda A são mostrados na tabela 1. Como um todo, a TELEBRÁS seria no mínimo vendida por R\$ 13,47 bilhões, correspondendo a 51,79% das ações com direito a voto dessa empresa ou 19,26% do total das ações. Os 80,74% restantes do capital das *holdings* pertenciam aos investidores privados.

Segundo Pires (2000), como a Telebrás detinha cerca de 77% do capital das teles e a União aproximadamente 20% desse valor, o que estaria sendo ofertado no leilão corresponderia a aproximadamente 15% do valor total das empresas. O restante já estava privatizado e pulverizado entre mais de 3,5 milhões de acionistas. De acordo com as empresas consultoras, o valor econômico das empresas

operadoras seria de R\$ 71 bilhões e com um ágio de 20% chega-se aos R\$ 13,47 bilhões fixados pelo governo. Para o Ministério das

Comunicações, esse valor era 85% superior ao valor contábil da empresa e 78% superior ao valor da empresa na Bolsa de Valores.

TABELA 1: VALORES ATRIBUÍDOS PELO GOVERNO PARA A VENDA DA TELEBRÁS

Holding	Valor do Sistema TELEBRÁS (R\$ milhões)	Valor das Holdings (1) (R\$ milhões)	Preço mínimo da participação do Governo (2) (R\$ milhões)
Tele Norte Leste	22.600	17.650	
Tele Centro Sul	12.800	10.130	
Telesp	26.800	18.280	
Embratel	9.460	9.350	
Telesp Celular	8.000	5.710	
Tele Sudeste Celular	3.980	2.960	
Telemig Celular	1.440	1.190	
Tele Celular Sul	1.580	1.190	
Tele Centro Oeste Celular	1.380	1.190	
Tele Norte Celular	630	470	
Tele Leste Celular	750	650	
Tela Nordeste Celular	1.520	1.170	
Total	-	69.940	13.470

Fonte: BNDES

(1) Considerando o nível de participação nas controladoras

(2) 19,26% do capital das *holdings*

Os interessados nas *holdings* eram tanto grupos nacionais quanto internacionais. Destaques nacionais eram o grupo Bozano Simonsen, Banco Opportunity, Globopar e a Construtora Andrade Gutierrez. Grupos internacionais com maior força seriam a British Telecommunications, a France Telecom, a Itália Telecom, a Telefônica de Espanha, Portugal Telecom e Bell South (Pires, 2000). Antes mesmo do leilão, esses grupos foram se organizando visando à formação de consórcios. Um consórcio formado antes do leilão foi a União Globopar Bradesco (UGB)/Itália Telecom (Stet), que disputaria nove das 12 companhias.

Esse consórcio já havia vencido a licitação para a exploração da Banda B em Minas Gerais, Bahia e Sergipe. Dessa forma não poderiam concorrer na compra das operadoras de celulares dessas áreas. O quadro 1 mostra as empresas vencedoras do processo de privatização da Telebrás.

Como um todo, a Telebrás foi vendida por R\$ 22 bilhões, totalizando um ágio sobre o preço mínimo de venda de 63,74%. A empresa com maior ágio em termos percentuais foi a Tele Leste Celular, com 242,40% de

ágio. E o menor ágio foi pago pela Tele Norte Leste, com ágio de apenas 1% (BVRJ, 2009). Apenas duas propostas disputaram a Telesp: uma da Telefônica de Espanha, a vencedora, a outra do consórcio Globopar/Bradesco e Telecom/Itália. A proposta vencedora foi de R\$ 5,78 bilhões, enquanto a concorrência foi de apenas R\$ 3,965 bilhões. Restou apenas uma proposta para a Tele Centro Sul, já que a proposta da concorrente havia sido anulada pelo fato dela ser da Telefônica, que já havia comprado a Telesp.

O consórcio vencedor foi liderado pelo Banco Opportunity e reunia fundos de investimento, fundos de pensão e a operadora Telecom Itália. A Tele Norte, por sua vez, também teve um único concorrente, o consórcio liderado pela empresa Andrade Gutierrez e pela La Fonte de Carlos Jereissati, pagando um ágio de apenas 1%, ou R\$ 340 mil a mais que o preço mínimo.

A disputa pela Embratel foi a mais acirrada de todas e única do grupo A onde houve repique à viva-voz. Dois consórcios disputaram a Embratel: um da empresa norte-americana Sprint, fundos de pensão e banco Opportunity, e o outro a MCI, agenciada pela corretora Unibanco.

QUADRO 1: EMPRESAS VENCEDORAS DA PRIVATIZAÇÃO DA TELEBRÁS

Empresa	Comprador	Valor da Compra (R\$)	Quant. de ações	% Ord.	Ágio
Telesp	Telebrasil Sul Participações	5.783.000.000,00	64.405.151.125	51,70	64,29%
Tele Centro Sul	Solpart Participações S.A	2.070.000.000,00	64.405.151.125	51,70	6,15%
Tele Norte Leste	Total	3.434.000.108,00	63.604.351.125	51,14	1,00%
	Construtora Andrade Gutierrez	728.008.024,00	13.653.092.000	10,98	
	Inepar	686.800.062,00	12.081.031.000	9,71	
	Maçal	642.158.012,00	12.043.763.125	10,36	
	Fiago	345.116.974,00	6.472.717.000	9,68	
	Brasil veículos Companhia de Seguros Aliança	345.116.974,00	6.472.717.000	5,2	
Embratel	Startel Participações	2.650.000.000,00	64.405.151.125	51,70	47,22%
Telesp Celular	Portelcom Participações	3.588.000.000,00	64.405.151.125	51,70	226,18%
Tele Sudeste celular	Total	1.360.000.000	64.405.151.125	52	138,60%
	Telefônica Internacional S.A	1.074.400.000,00	50.880.069.389	40,91	
	Iberdrola Investimentos Sul	95.200.000,00	4.508.360.579	3,62	
	NTT Mobile Communications Network Inc.	115.600.000,00	5.474.437.846	4,4	
	Itochu Corporation	74.800.000	3.542.283.311	2,85	
Telemig Celular	Telapar Participações	756.000.000,00	64.405.151.125	51,79	228,70%
Tele Celular Sul	Total	700.000.000,00	64.405.151.125	51,79	204,35%
	UGB Participações	350.000.000,01	32.202.575.563	25,89	
	Bitel Participações	349.999.999,99	32.202.575.562	25,89	
Tele Nordeste Celular	Total	660.000.000,00	64.405.151.125		193,33%
	UGB Participações	330.000.000,01	32.202.575.563		
	Bitel Participações	329.999.999,99	32.202.575.562		
Tele Leste Celular	Total	428.000.824,00	64.405.151.125	51,79	193,33%
	Iberdrola Telefônica Internacional	265.360.510,88	39.931.193.697	25,89	
		162.640.313,12	24.473.957.428	25,89	
Tele Centro Oeste Celular	BID S.A	440.000.000,00	64.405.151.125	51,79	91,30%
Tele Norte Celular	Telepart Participações	188.000.000,00	64.405.151.125	51,79	108,89%
Telebrás		22.057.000.932	-	-	63,74%

Fonte: Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Elaborado pelos autores.

O banco Opportunity ofereceu ágio de 38,85% em envelope fechado e a MCI ágio de 37,38%. Como as propostas eram muito próximas, houve repique a viva-voz, a MCI venceu o leilão, pagando um ágio de 47,22% sobre o preço mínimo (BVRJ, 2009).

Em relação às empresas de celulares, a Telesp foi comprada pela empresa portuguesa Portugal Telecom, que tem atuação conjunta com a Telefônica de Espanha nos países de língua portuguesa e espanhola. A Telefônica de Espanha, vencedora no leilão da Telesp, também estava presente entre as ganhadoras da Tele Sudeste Celular. Além disso, a acionista majoritária da Tele Brasil Sul, junto com a Iberdrola, venceram a concorrência da Tele Leste Celular.

De acordo com Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (2009), a Telemig Celular, conhecida no mercado como talvez a mais eficiente das telefônicas celulares, foi a que teve mais propostas e foi arrematada pelo consórcio liderado por uma operadora canadense de telefonia celular (49%), pelo banco Opportunity (27%) e fundos de pensão, que pagaram um ágio de 228,7% ou R\$ 756 milhões. A Tele Celular Sul, e a Tele Nordeste Celular foram arrematadas pelo consórcio União Globo Bradesco (50%) e Telecom Itália (50%) com ágios respectivos de 204,35% e 193,3%. A Tele Centro Oeste Celular foi a única *holding* que passou a ser controlada por um grupo exclusivamente nacional, a Splice do Brasil, que já participava da banda B na capital paulista e teve o menor ágio de celulares, cerca de 91%. A última *holding* a ser leiloada foi a Tele Norte. O consórcio vencedor foi a Telepart, associado ao capital nacional do banco Opportunity e fundos de pensão da empresa canadense Telesystem Internacional Wireless.

De acordo com Branquinho e Pires (2000), os grandes vencedores do leilão foram os grupos estrangeiros, sobretudo os espanhóis e os portugueses. Das 12 empresas vendidas, quatro foram arrematadas por consórcios de capital estrangeiro, em seis houve associações entre o capital estrangeiro e o capital nacional e apenas duas foram arrematadas por grupos exclusivamente nacionais. Os consórcios estrangeiros investiram R\$ 8,026 bilhões e os nacionais R\$ 3, 874 bilhões. Em associação, estrangeiros e o capital nacional investiram R\$ 10,157 bilhões. Os espanhóis e portugueses através de Portugal Telecom e da Telefônica de Espanha arremataram a

Telesp (maior empresa de telefonia fixa), a Telesp Celular (maior estatal de Telefônica móvel) e a Tele Sudeste Celular, que abrange os estados do Rio e Espírito Santo. Juntos, esses dois grupos desembolsaram R\$ 10,97 bilhões, ou seja, 46,7% do total arrecadado no leilão. Esses dois grupos se associaram depois do leilão e a Portugal Telecom entraria na Telesp e a Telefônica assumiria parte das ações da Telesp Celular.

Novos rumos para as teles após as privatizações: crescimento da telefonia móvel e diminuição da fixa

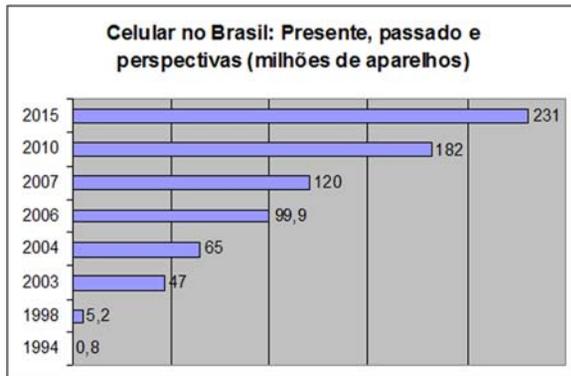
Segundo Branquinho, Castro e Sadenberg (2002) a presente década assiste a um desenvolvimento vertiginoso desse segmento. No essencial, isto se deve, do lado da oferta, à melhoria da qualidade da radiotransmissão/recepção e forte queda nos custos médios de implantação e operação; de outro lado, à abertura do leque da demanda, à medida que estes atributos da oferta, sob a forma de níveis mais elevados de serviços, a preços menores, vêm sendo percebidos pelos atuais e potenciais usuários. De acordo com os autores, o aumento da renda per capita, em particular nos países de renda mais baixa, reforça este movimento da demanda. Vale mencionar a existência de demanda reprimida em vários países com dificuldades para ampliar a capacidade instalada.

Os autores enfatizam o aumento da demanda por aparelhos celulares na última década, visto que estes se tornaram mais baratos após a diminuição em seus custos de produção, devido ao progresso tecnológico.

De acordo com a Anatel, em julho de 2008, o Brasil registrava 133,1 milhões de celulares, e se continuar neste ritmo, que tem evoluído nos últimos cinco anos, o país alcançará mais de 200 milhões no ano de 2015. A privatização acelerou incrivelmente a expansão da rede telefônica brasileira. Atualmente, para a maioria dos brasileiros tudo isso é habitual, embora no começo dos anos 1990, o país era totalmente carente de telefones, esta situação é bem sinalizada no gráfico 1.

O indicador usado internacionalmente para

GRÁFICO 1



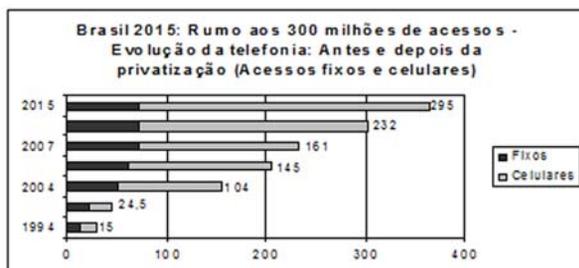
Fontes: Anatel, TeleQuest, Teleco.

a disponibilidade de telefones numa sociedade é o número de acessos (fixos ou móveis) por cem habitantes. Pois bem: em 1980, o Brasil tinha apenas oito telefones ou acesso por cem habitantes; dez anos depois, eram treze por cem. A evolução durante o período Telebrás era muito lenta. Nas décadas de 1970 e 1980, a escassez era tão elevada que criou um mercado paralelo de telefones: uma linha residencial chegou a custar o equivalente a US\$ 5 mil em diversos bairros da cidade de São Paulo. Em 1991, algumas linhas telefônicas destinadas a empresas eram vendidas por cerca de US\$ 10 mil em diversos pontos da grande São Paulo – como em Alphaville, no município de Barueri (Siqueira, 2008, p. 69). O gráfico 2 representa bem esta situação:

A fuga de investimentos estrangeiros em telecomunicações no Brasil

Segundo Branquinho e Pires (2000), na época dos leilões da banda B e das empre-

GRÁFICO 2



Fonte: Anatel.

sas Telebrás, havia investidores estratégicos e investidores financeiros. Os estratégicos ficariam no país por uma ou duas décadas, ganhando dinheiro com a operação. Os financeiros saíam depois de cinco ou sete anos, recuperando os investimentos feitos.

Com exceção da Telefônica e, em menor escala, da Portugal Telecom (cuja situação já estava complicada), são poucos os remanescentes estrangeiros no Brasil (ver quadro 2). A partir daí apenas a Telmex/América Móvil surgiu disposta a investir para operar.

Empresas que aportaram por aqui entre 1997 e 1998 (nos leilões de celular e na venda das estatais), tais como a BellSouth, Telia, TIW, Bell Canadá, Iberdrola, MCI, Sprint, NTT e Telecom Itália, saíram ou manifestaram o desejo de vender seus investimentos no Brasil. O mesmo se deu com acionistas brasileiros, como Inepar, Splice, RBS, Globo, Algar e Maçal. Restaram os acionistas da Telemar (GP, Andrade Gutierrez e La Fonte), atualmente Oi, e os fundos de pensão do BNDES, além do Citibank e do Opportunity (Teletime, 2009).

QUADRO 2 : ACIONISTAS QUE DESINVESTIRAM

Grupo econômico	País/Setor
Estrangeiros	
BellSouth	EUA
Telia	Finlândia
TIW	Canadá
Bell Canadá	Canadá
Iberdrola	Espanha
MCI	EUA
Sprint	EUA
NTT	Japão
Telecom Itália	Itália
Nacionais	
Inepar	Construção e energia
Splice	Telecomunicações
RBS	Mídia
Globo	Mídia
Algar	Agronegócio, telecom. e Mídia
Macal	Comércio eletrônico e outros

Fonte: Teletime

Esse é um sinal importante de que o modelo que funcionou nos seus primeiros anos precisa ser renovado. A concentração também preocupa, visto que as únicas empresas estrangeiras que estão investindo no Brasil, de forma relevante, são a Telefônica e a Telmex. A tendência é a consolidação em torno dos atuais *players*, como Telefônica e Telmex, que já têm uma atuação importante em toda a América Latina.

Considerações finais

As tendências atuais remetem ao cenário pós-privatizações, em que capitais nacionais e estrangeiros investiram bilhões no setor. Porém, atualmente ocorre o contrário daquele momento, em que muitas empresas entraram nesse mercado sem a intenção de se estabelecerem de forma sólida no país, apenas seguindo o rumo dos capitais flutuantes, muitas inclusive abandonaram o mercado, caracterizando um período de mais de cinco anos de desinvestimento e estagnação do setor. Hoje, as empresas remanescentes, principalmente os grandes *players* das telecomunicações, querem se consolidar no mercado, tanto em âmbito nacional quanto internacional, angariando novos

processos de fusões e aquisições, principal meio de se manter competitivo num ambiente onde cada vez mais as grandes corporações são protagonistas.

Porém, a formação de grandes empresas não é o único desafio, o desenvolvimento de novas tecnologias é extremamente relevante. As empresas que não investirem em novas tecnologias não terão condições de sobreviver no mundo globalizado das comunicações. No setor, a atualização técnica é muito rápida, as transformações tecnológicas criaram ambientes muito diferentes do que era imaginado há dez anos. Basta lembrar a revolução que a internet ofereceu ao serviço de telefonia, ou a multiplicação de possibilidades abertas com a chegada das redes. Vale lembrar sempre que avanços tecnológicos não realizados não esperam para cobrar seu preço. Quanto à privatização da Telebrás, a dúvida que fica é sobre o que aconteceria se esta tivesse tido liberdade de investimento. Seria hoje o que é a Petrobrás? Com atendimento pleno da demanda e presença no exterior? Curiosamente, os argumentos que foram favoráveis à fusão das telefônicas Oi e Brasil Telecom são de apelos patrióticos. Como ambas as companhias são de capital nacional e possuem acionistas do governo, a sugestão era de que a união acirraría a concorrência com empresas estrangeiras.

Referências bibliográficas

- ADNER, R.; LEVINTHAL, D. A. *Especialização de tecnologia e o caminho de tecnologias emergentes*. In: DAY, G.S. SCHOEMAKER, P.J.H. GUNTHER, R.E. *Gestão de tecnologias emergentes: a visão da Wharton School*. Porto Alegre, Bookman, 2003.
- ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. *In: Números do setor*. Disponível em www.anatel.gov.br. Acesso em 15 de agosto de 2009.
- ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. *Relatório anual 2001*. Anatel, Brasília, 2001.
- BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em www.bndes.gov.br. Acesso em 13 de Abril de 2009.
- BVRJ. Bolsa de Valores do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em www.bvrj.com.br. Acesso em 10 de Janeiro de 2009.
- BRANQUINHO, A.M; Castro, J.C e Sadenberg, H, E, P. *Telefonia celular móvel*. In: Informe infra-estrutura. Área de projetos e infra-estrutura do BNDES. Nº 15. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.
- BRANQUINHO, A.M. e Pires, L.J. *Fusões e Aquisições no setor de Telecomunicações: características e enfoque regulatório*. *Revista BNDES*, nº 83, Rio de Janeiro, BNDES, 2000.

- BRESSER, L.C.P. *A mudança no padrão de financiamentos dos investimentos. Revista de Economia Política*, vol .7, n. 4, São Paulo, USP, 1987.
- CHESNAY, F. *A mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã Editora, 1996.
- CNI/CEPAL *Investimentos na indústria brasileira 1995/1999: características e determinantes*. CNI, Rio de Janeiro, 1997.
- COUTINHO, L. *Investimentos externos no Mercosul / Daniel Chudnovsky (org.)*; Campinas,SP. Papyrus: Instituto de Economia da Unicamp, 1999.
- COUTINHO, L.; CASSIOLATO, J. e SILVA, A.N. *Telecomunicações, Globalização e Competitividade*. Campinas, Papyrus, 1995.
- FAM, H. V. *Privatização da Telebrás: uma análise sob a ótica da teoria dos leilões*. Dissertação apresentada a Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG) para a obtenção do título de Mestre em Economia. Belo Horizonte, UFMG, 1999.
- FURTUSO, M. C. O.; SILVA, M. V. ORTONTTO, A. M. H.; *A Crise de Endividamento Externo e o Desajuste Interno da Economia Brasileira nos Anos Oitenta*. Disponível em: http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89101995000500011. Acesso em: 22 jan. 2008.
- GIAMBIAGE, F. e Além, A.C. *Finanças Públicas*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2000.
- GORDINHO, M. C. *Telecomunicações: Memória*. São Paulo, Marca D'Água, 1997.
- MELLO, M.F. *A privatização no Brasil: análise dos seus fundamentos experiências*. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Economia. São Paulo, USP, 1992.
- MOREIRA, T. Enredo da "supertele" teve início em 1998. In: *Valor Econômico*. Publicado em 28 de abril de 2008. São Paulo.
- MOREIRA, T. e Camarotto, M. Teles investem mais de R\$ 16 bilhões em 2008. In: *Valor Econômico*. Publicado em 28 de março de 2008. São Paulo.
- NEVES, M.S. *O setor de telecomunicações*. In: São Paulo, E.M. e Kalache Filho, Jorge (Orgs.). *BNDES 50 Anos - Histórias Setoriais*. 1ª ed., São Paulo, DBA Artes Gráficas, 2002.
- PADILHA, M. L. A telefonia fixa em perspectiva. In: São Paulo. *Panorama Setorial. Gazeta Mercantil*. Vol. I, São Paulo, Gazeta Mercantil S.A, 2001.
- PIRES, J,C,L. A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil. In: *Políticas Regulatórias no Setor de Telecomunicações: a experiência internacional e o caso brasileiro*. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, BNDES, 2000. Disponível em www.bndes.gov.br.
- RITTNER, D. Anatel vai rever contratos de concessão. In: *Valor Econômico*. Publicado em 18 de Junho de 2008. São Paulo.
- SIFFERT, Filho, N.; Silva, C.S. As grandes empresas nos anos 90: respostas estratégicas a um cenário de mudanças, In: Giambiage,F. Moreira,M.M (org). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro, BNDES, 1999.
- SIQUEIRA, E. *Três momentos da história das telecomunicações no Brasil*. São Paulo, Dezembro Editorial, 1997.
- SIQUEIRA, E. *Para compreender o mundo digital*. São Paulo: Globo, 2008.
- SIQUEIRA, E. Dez anos de telecomunicações privatizadas. In: *O Estado de São Paulo*. Publicado em 03 de Agosto de 2008.
- TELETIME. Revista Eletrônica de Telecomunicações. Disponível em www.teletime.com.br. Acesso em 10 de Janeiro de 2009.

UEDA, V. A implantação do telefone: O caso da companhia telefônica – melhoramento e resistência. *Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales*, nº 46, Universidade de Barcelona, Espanha, 1999.

Resumen: En este artículo, entender la política nacional de privatización de las empresas de telecomunicaciones, las motivaciones y los efectos generados por la inversión extranjera en el sector, fue necesario reconstruir la historia de cinco décadas, basada en una revisión de la literatura sobre el tema y el análisis de datos de instituciones como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones, la Bolsa de Valores de Río de Janeiro y la prensa nacional, debido a la temática contemporánea. Se señaló que este segmento registró un cambio estructural importante, no sólo en Brasil sino también en el mundo, especialmente en lo que respecta a la recogida y fuerzas tecnológicas que regulan la competencia y las relaciones comerciales de esta cadena. La industria de las telecomunicaciones ha experimentado una transformación importante en los años 90, más precisamente después de la privatización Telebrás, añadiendo compañías gigantes extranjeras en la economía brasileña.

Palabras-claves: Privatización, Telecomunicaciones, inversiones extranjeras

Résumé: Dans cet article, afin de comprendre la politique nationale de privatisation des entreprises de télécommunications et les motivations et les effets générés par les investissements étrangers dans le secteur, il était nécessaire de reconstruire l'histoire de cinq décennies, basée sur une revue de littérature sur le sujet et l'analyse données auprès des institutions comme la Banque nationale de développement économique et social, l'Agence nationale des télécommunications, la Bourse de Rio de Janeiro et de la presse nationale elle-même, en raison du thème contemporain. Il a été noté que ce secteur a enregistré un changement structurel majeur, non seulement au Brésil mais aussi dans le monde, notamment en ce qui concerne la collecte et les forces technologiques qui régissent la concurrence et les relations commerciales dans cette chaîne. L'industrie des télécommunications a subi une transformation majeure dans les années 90, plus précisément après la privatisation de la Telebrás, en jouant le géant des entreprises étrangères dans l'économie brésilienne.

Mots clés: privatisation, télécommunications, investissements étrangers

Notas

1 Este artigo é parte da monografia referente à conclusão do curso de Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, apresentada em 2009, por Mavine P. B. Monteiro.

As repercussões das políticas de desenvolvimento do artesanato na vida e no trabalho das bordadeiras de Maranguape – Ceará

Embroidering development politics repercussions in the work and life of embroiderers from Maranguape – Ceará

Las repercusiones de políticas de desarrollo del bordado en el trabajo y en la vida de artesanas en Maranguape – Ceará

Les répercussion des politiques du développement du broderie dans le travail et dans la vie des brodeuses de Maranguape – Ceará

Emanuelle Kelly R. S. Veras*

Resumo: Compreendendo a produção artesanal como tema relevante nos contextos material e simbólico da modernidade, o objetivo deste artigo é observar os mecanismos que compõem o esquema da implementação do artesanato, por meio de políticas públicas, no interior do Ceará. Nessa perspectiva, o estudo foi empreendido sobre o suporte empírico das transformações ocorridas no processo de criação e produção do artesanato entre as bordadeiras que residem no município de Maranguape, situado a 30km de Fortaleza, e que participam da Associação Maranguapense dos Artesãos (AMA). A partir de pesquisa qualitativa, com a observação das novas configurações de trabalho entre as mulheres desse grupo, buscou-se identificar as ações dos programas de “desenvolvimento” do bordado, concluindo-se que elas têm como finalidade “ajustar” o produto artesanal às necessidades capitalistas de consumo, deixando de lado aspectos relativos aos conflitos inerentes aos processos de mudança que impactam a produção e o modo de vida das bordadeiras.

Palavras-chave: Artesanato, políticas públicas, modos de vida, consumo cultural.

Abstract: Handicraft production is a relevant theme in the context for material and symbolic in modernity. This paper aims to understand the mechanisms which help compose the handicraft implementation scheme that is conducted by public politics in the countryside of Ceará. The empiric support of this study is the transformations occurred in the handicraft creation and production process among the embroiderers who live in the city of Maranguape, which is 30 kilometers from Fortaleza, and participate of AMA (Artisans Association from Maranguape). Through a qualitative research, with the observation of work among the women in this group, we have tried to identify the embroidering “development” programs actions, concluding that these actions aim at “adjusting” the handmade products to the capitalist consumption needs, leaving behind the aspects related to conflicts that are inherent to changing processes which, as this one, impact the production way and the lifestyle of the embroiderers.

Keywords: Handicraft, public politics, lifestyles, cultural consumption.

* Graduada em Estilismo e Moda e mestre em Sociologia pela UFC. E-mail: emanukelly@gmail.com.

A produção do artesanato e sua relevância atual

A complexidade que envolve os estudos que têm o artesanato como objeto central de investigação decorre do fato de que ele se relaciona ao conjunto de monumentos, documentos e objetos que constituem a memória coletiva de um povo e, portanto, deve ser considerado do ponto de vista social e cultural. Por outro lado, o artesanato também possui características que atendem aos interesses da sociedade de consumo, como o valor estético e o simbólico e, dessa forma, seu potencial econômico se torna crucial para o acirramento das discussões.

Catherine Fleury (2002) coloca que o trabalho feito com os artesãos por meio de políticas de desenvolvimento pode constituir uma forma de impulsionar a atividade destes, motivando-os a produzir e “revalorizar” sua arte em âmbito cultural. Porém, em outro momento de seu texto, a mesma autora afirma que as ações promovidas por órgãos que tratam da problemática socioeconômica e da especulação sobre o futuro do artesanato na sociedade, podem acarretar outro problema, *o cultivo do artesanato*. O cultivo do artesanato, conforme explica Lauer (1947, p. 82), consiste na articulação de meios para o desenvolvimento do mesmo como bem econômico e de exportação. Portanto, se, por um lado, tais políticas de “desenvolvimento” promovem a valorização do artesanato como crítica à produção serializada dos objetos e impulsionam sua produção por meio da aplicação de novas técnicas de trabalho, por outro, as mesmas políticas terminam por “amoldá-lo” ao sistema mercadológico vigente na sociedade, provocando, com isso, a alteração de suas características materiais e simbólicas.

De acordo com Freitas (2006, p. 24), “o aumento da receptividade dos produtos artesanais pelo mercado vem intensificando sua produção e este é um ponto que tem merecido atenção no tocante ao planejamento, organização e condições de trabalho”. No entanto, a autora constata que no tocante ao planejamento de programas que

tem como finalidade a adequação do artesanato às exigências do mercado, há, muitas vezes, certa precariedade nos diagnósticos apresentados sobre as comunidades produtoras e, conseqüentemente, um mau desenvolvimento das atividades ligadas ao *design* e às intervenções no modo de produzir dos artesãos.

Desse modo, se consideramos como peculiaridade principal da produção artesanal a sua capacidade de oferecer ao mercado um produto feito à mão, constataremos que a atenção dos programas e políticas intervencionistas deveriam estar voltadas não só para o produto, mas também para o produtor. Assim, é preciso levar em consideração o modo de vida, os valores e os anseios do artesão para que os métodos de implementação da produção sejam adequados às suas particularidades e exigências em relação ao trabalho.

Por meio do estudo da realidade vivenciada pelas artesãs da Associação Maranguapense dos Artesãos (AMA) em Maranguape, município da Região Metropolitana de Fortaleza, buscou-se compreender as transformações empreendidas em seu fazer artesanal a partir das intervenções de políticas públicas¹ na produção artesanal local. O município de Maranguape mostrou-se como oportuno para a realização deste estudo porque sua produção artesanal vem passando por interferências mediadas por políticas públicas há mais de 20 anos e, por isso, as transformações no processo produtivo e na vida cotidiana das artesãs que participam da AMA mostram-se latentes e, portanto, passíveis de serem apresentadas com maior clareza.

A produção do artesanato em Maranguape é uma prática histórica que acompanha a vida da cidade desde a chegada de seus primeiros fundadores; portugueses que trouxeram consigo a prática dos bordados à mão. Ao longo do tempo, a produção do bordado se tornou a atividade mais comum da região, passando a ser alvo de grandes investimentos por parte do governo e de instituições privadas. Hoje a organização da produção por meio da formatação de cooperativas e associações na região é uma constante.

Esta pesquisa foi desenvolvida durante o mestrado em Sociologia na Universidade Fe-

deral do Ceará e teve como foco empírico a observação do modo de vida das artesãs da AMA, partindo da percepção das próprias artesãs a respeito dos antigos e novos contextos vivenciados em seu trabalho, a partir da intervenção de políticas públicas implementadas pelo governo do Ceará, por meio da CEART². Para tanto, as principais ferramentas de pesquisa foram entrevistas e também conversas informais empreendidas com as mesmas entre os anos de 2006 e 2009. Além disso, as fontes documentais como atas de reuniões, fotografias, matérias de jornais e bibliografias sobre a temática em questão foram fundamentais para o aprofundamento da discussão.

Nesse sentido, procurei observar a realidade de tais mulheres não como formas absolutas e objetivas, que requerem normas e métodos específicos de análise, mas como teias de "relações" às quais os agentes sociais atribuem significados (GEERTZ, 1989).

Causas e resultados das intervenções na produção artesanal

Durante a pesquisa sobre as transformações causadas no processo produtivo das artesãs da referida associação e de outras que surgiram posteriormente no município de Maranguape, pude perceber que a partir das inovações promovidas pelos movimentos denominados de "políticas públicas de revitalização" desenvolvidos pelo SEBRAE em parceria com a prefeitura do município em 2003, com a intervenção direta no modo de obtenção do artesanato, houve a inserção de métodos e técnicas alheios à produção tradicional como, por exemplo, a contratação de *designers* de moda (estilistas) para a elaboração dos desenhos, combinações de cores e estampas das peças de bordado a serem confeccionadas pelas artesãs.

De acordo com Caldas (2003), desde o início da década de 1990, a indústria brasileira vem procurando ampliar seus caminhos por meio de estratégias que aliam governo e entidades privadas com o intuito de incrementar o comércio exterior. Nesse sentido,

o incentivo à produção de artigos manufaturados, cujo valor agregado é superior ao de muitos artigos produzidos industrialmente, se torna um alvo forte de tais investimentos. Dessa forma, conforme Estrada (2004), o *design* transformou-se em ferramenta para a competitividade, produtividade e condição para a inclusão do produto brasileiro no mercado internacional, devido à ênfase nos aspectos culturais locais; estes são transmutados em objetos por meio de formas ou cores.

Podemos, então, considerar que o incentivo à produção de artesanato anda de mãos dadas com o *design*, uma vez que as intervenções no fazer artesanal referem-se principalmente ao desenvolvimento de produto, a fim de que este seja adequado às expectativas do mercado.

No tocante ao estado do Ceará, a comercialização do artesanato é realizada em vários mercados municipais e em feiras de cidades interioranas e da capital. Além disso, a demanda por artesanato cearense transcende o setor de confecções passando pelo turismo (quando bares, hotéis e restaurantes fazem questão de ter artigos artesanais para compor seus ambientes temáticos) e pelo setor mobiliário e decoração (quando o desenho industrial é aliado a detalhes obtidos artesanalmente para, assim, serem produzidas peças exclusivas e de elevado valor comercial).

Desse modo, multiplicam-se os profissionais do ramo do *design*, principalmente aqueles provenientes dos cursos de Estilismo e Moda e Arquitetura, que se dirigem para o interior do estado do Ceará a serviço de instituições como o Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), a Central de Artesanato do Ceará (CEART) e a Secretaria de Cultura (SECULT), com a finalidade de organizar e "capacitar" grupos produtivos de artesanato para suprir as demandas da capital.

Assim, o fortalecimento da identidade cultural local como estratégia de mercado que fortalece o turismo, a moda e o campo do *design*, passa pela produção do artesanato intensificando sua demanda e requerendo dele um aprimoramento técnico cada vez mais aliado às novas tecnologias de produção e de desenvolvimento de produtos. Esse conjunto

de fatores tem como um de seus principais reflexos a proliferação de ações implementadas por políticas públicas voltadas para o incremento da produção artesanal no interior do estado, acarretando inúmeras transformações no modo de vida e trabalho dos artesãos, fato que verificamos por meio da observação das intervenções na produção do bordado entre as artesãs de Maranguape.

As políticas de desenvolvimento do artesanato implementadas pelo SEBRAE junto às artesãs da AMA já ocorriam desde 1993 e, com o surgimento de novas associações de bordadeiras, como a Associação dos Moradores Unidos de Itapebussu (ASMUI) e a Associação Participativa dos Artesãos de Maranguape (APAM), algumas de suas ações, como cursos avulsos³ de "capacitação", também se estenderam a estas. Mas foi somente a partir de 2003, por meio do projeto "Irmãos do Ceará", com a instalação de cursos e oficinas na área de criação e desenvolvimento de produtos que o artesanato começou a entrar em contato com as ferramentas do *design*. Este projeto fazia parte do "Programa SEBRAE de Artesanato" que atende a grupos de artesãos em todo o território nacional, desde 1997, e que atuou em Maranguape durante o ano de 2003, com ações que visavam diretamente à expansão da produção do bordado e sua adequação mercadológica.

O modo de intervenção no artesanato, que vem cada vez mais se popularizando e se sofisticando, se dá primeiramente pela contratação de *designers* de moda para o acompanhamento das atividades dos artesãos. Só no Ceará o SEBRAE conta com mais de 30 técnicos habilitados na área de *design*, fora aqueles afiliados à CEART que desenvolvem o mesmo tipo de atividade junto aos grupos de artesãos. Esses *designers* são contratados e capacitados pelo SEBRAE para desenvolverem coleções de produtos de vestuário e de cama e mesa a partir das tipologias artesanais predominantes em grupos ou associações já estruturados em diversas regiões do interior do estado. Este tipo de trabalho é chamado de "*design* em artesanato" e os produtos desenvolvidos são vendidos para lojas especializadas como a CEART ou, sob encomenda, para clientes de diversas partes do Brasil e também do exterior.

Conforme Barroso (2002), diante das mu-

danças comerciais que ocorrem no mercado global, investir na racionalização e na otimização da produção do artesanato – com redução de custos e melhoria da qualidade –, situando o artesanato dentro do mercado de consumo, significa, antes de tudo, procurar entender as modificações no mundo moderno, pois estas fazem crescer a demanda por produtos específicos para necessidades específicas, mas com "identificação cultural e simbólica". Sobre isto, o autor salienta que:

Para que se possa competir com o mercado externo, e este estando cada vez mais competitivo e globalizado com disputas comerciais acirradas é preciso que se invista mais na diferença. Ou seja, o segredo da competitividade não está na redução dos custos, mas na agregação de valor (Barroso, 2002, p. 12).

Assim, o artesanato, trabalhado conforme as metodologias de *design* e atrelado ao turismo e à moda, também se mostra como um fator de grande importância para a agregação de "valor cultural" aos bens e serviços produzidos no Brasil. No entanto, as hibridações entre artesanato e *design* devem ser tratadas com cautela, pois ao contrário do desenvolvimento de produtos para a indústria, em que o tempo de produção representa aumento na produtividade, no artesanato as considerações sobre este aspecto se mostram bastante delicadas.

Para incorporar os valores do *design* à produção artesanal, a saída encontrada pelos programas de aperfeiçoamento técnico, como no caso do SEBRAE, tem sido a implantação do sistema cooperativo. Segundo Freitas (2006), para os artesãos que optam pelo trabalho cooperado, a condição básica é o nivelamento técnico. Nesse caso, a fruição estética e formal observada no trabalho feito por conta própria, aqui não se torna mais tão viável. Daí a insistência dos técnicos e das políticas de desenvolvimento o setor em trabalhar o "espírito associativista" dos artesãos por meio de uma forte carga de cursos técnicos e de capacitação, como visto anteriormente.

Deste modo, a condição básica para a

reestruturação do trabalho artesanal, a fim de que este atenda às exigências do mercado e adquira uma base econômica sustentável, é a conformação de grupos produtivos. De acordo com Freitas (2006), todos os artesãos sabem de seu ofício, mas com a realização dos trabalhos de maneira grupal, todos ficam informados sobre uma forma, um tipo ou padrão para a execução do produto final. Para a autora, se os artesãos desejam trabalhar em grupo, se coloca a necessidade de que eles sejam treinados em conjunto, para que todos possam produzir de forma homogênea e, assim, atender aos critérios do mercado. E esse tipo de valor é imediatamente trabalhado, na prática, pelos técnicos responsáveis pelas intervenções na produção artesanal, como se verifica no depoimento de uma das artesãs que já foram associadas à AMA:

O cliente às vezes tem medo de fazer um pedido grande, mas aí com a gente trabalhando junto, o cliente fica confiante e a gente também sabe que vai dar conta da encomenda, porque artesanato não é empresa, artesanato é gente trabalhando mesmo (Claudia, entrevistada em 22 de março de 2009).

De acordo com os técnicos envolvidos na implementação do trabalho artesanal, o trabalho isolado dificulta a lucratividade da produção enquanto uma associação ou cooperativa promove uma maior economia com a aquisição de matéria-prima por um preço mais baixo. Desse modo, as entidades privadas ou governamentais que se envolvem com a produção do artesanato, além de promoverem a produção coletiva, enfatizam também a união e a cooperação entre cooperativas já formadas e em atividade, como é o caso das associações de Maranguape. A partir da atuação do SEBRAE, a AMA, a ASMUI e a APAM foram incentivadas a dividir os trabalhos entre si para aumentar a produtividade e atender a uma demanda maior de pedidos. Conforme o depoimento de Janete, atual presidente da AMA:

Bem, o SEBRAE quase que obrigou a gente a se juntar, porque todo mundo faz a mesma coisa e aí a gente vai se

unir pra comprar material...essas coisas. É, o interesse do SEBRAE que a gente trabalhe todo mundo junto [...] porque aí fica melhor de aumentar os pedidos, mas nem todas as associações pensam desse jeito né? Às vezes uma acaba é fazendo as coisas escondida das outras, ela pega os pedido e não divide com a gente (Janete, presidente da AMA, setembro de 2008).

Observa-se, a partir dessas considerações, que o ponto de partida para as intervenções no processo de trabalho dos artesãos, de modo geral, é o incentivo ao trabalho em grupo. Além de todas as causas apontadas para a ênfase nesse tipo de organização do trabalho dos artesãos, como economia na obtenção de matérias-primas e maior produtividade, a padronização estética é também um dos principais fatores. No entanto, segundo os depoimentos coletados durante a pesquisa, a presença de atitudes individualistas por parte das associações acaba prejudicando o desempenho das atividades.

Quando o SEBRAE passou a atuar junto às associações em Maranguape, ele procurou atender a todas de uma só vez, fazendo com que as artesãs se reunissem em locais determinados para receberem os treinamentos com os técnicos e compartilharem das novas informações sobre feiras e encomendas. Dessa forma, o acompanhamento do *designer* de moda no desenvolvimento de novos produtos também era realizado de maneira conjunta para, assim, garantir o acesso às informações e ideias a todas as artesãs. Diz Dona Terezinha, ex-sócia da AMA e da APAM que: "No início, a gente se reunia lá na associação e fazia os trabalhos todo mundo junto no mesmo lugar. Também vinha gente pra dar curso e a gente fazia eles lá na associação" (Entrevista realizada em 16 de março de 2009).

Segundo Barroso (2002), após a conformação da associação ou grupo produtivo, o grande desafio das políticas de desenvolvimento do artesanato é, primeiramente, manter os artesãos em suas atividades, pois estes estão cada vez mais atraídos pela expectativa de melhoria de vida nas cidades. É o segundo desafio, conforme o autor, é

adequar a produção às mudanças do atual mercado com atitudes renovadoras que se manifestem em novos produtos e, também, em seus processos e métodos.

Assim, em seu manual intitulado: “Curso *design*, identidade cultural e artesanato”, publicado em dois módulos pelo SEBRAE em 2002, Barroso enumera três estratégias para que a criação de um artesanato com “qualidade comercial e cultural” seja viável, são elas: 1) atualização dos produtos com a criação de novos modelos e padrões; 2) utilização de informações sobre a cultura local no objeto por meio de etiquetas informativas ou estampas e cores que remetam ao local de sua origem; 3) elaboração do *mix* de produtos com a produção de peças variadas dentro de um mesmo estilo ou tema. Estas três etapas são colocadas pelo autor como fundamentais para a obtenção de um artesanato com “qualidade mercadológica”. É oportuno salientar que este tipo de metodologia não é uma exclusividade do SEBRAE, mas segue uma tendência que é adotada pelos principais programas de intervenção no artesanato do Brasil⁴.

De acordo com a coordenadora do programa de artesanato do SEBRAE-CE no período de 2001 a 2006, Diva Mercedes, “o que diferencia a aceitação de um trabalho de um artesão em relação aos demais, é traduzido

como apelo comercial que não deve se contrapor à cultura local” (Galvão, 2006, p. 12). Deste modo, o resguardo daquilo que ressalta do valor cultural do artesanato deve ser uma prioridade mantida a qualquer custo, uma vez que este é o diferencial primordial em relação aos outros bens (serializados) produzidos e adquiridos pela sociedade de consumo.

Desse modo, no primeiro momento do processo de intervenções realizadas com as associações de Maranguape (AMA, ASMUI e APAM) durante o projeto Irmãos do Ceará, foram feitas reuniões com as artesãs de cada associação de Maranguape, para que, por meio da troca de informações, fosse possível traçar o melhor método para o trabalho a ser desenvolvido. Os *designers* envolvidos no projeto tiveram, também, o cuidado de incentivar o registro fotográfico dos bens culturais e históricos da cidade, bem como de elementos de sua fauna e flora. Este tipo de registro foi feito para que, posteriormente, essas imagens pudessem ser utilizadas como motivos e temas dos objetos a serem confeccionados pelos grupos. Como se nota nas imagens abaixo, a aplicação do bordado na peça de vestuário é feita de forma a representar os tons e as formas de pisos e de outros elementos da arquitetura local.



Foto 15. Detalhes da arquitetura utilizados no desenho do bordado.

Entretanto, este acervo fotográfico não foi criado apenas no intuito de estimular a criatividade das artesãs, sua motivação principal é a de reproduzir nos objetos elementos que lembrem as características do local onde as peças foram produzidas. Há nesta, aparentemente simples iniciativa, a preocupação latente em atribuir uma identidade cultural aos produtos. Deve-se notar, ainda, que este tipo de “cuidado” é enfatizado pelas entidades e técnicos envolvidos nas políticas intervencionistas não só pelo motivo da preservação dos valores culturais das peças feitas artesanalmente, mas também devido às próprias estratégias de mercado, pois estas se valem do potencial cultural do artesanato para garantir seu valor de troca.

Devido ao caráter de descontinuidade da concepção do objeto a ser confeccionado, a artesã tende a *criar* durante todos os processos necessários à execução da peça inteira. Porém, no caso de um projeto de *design*, todas as etapas do processo e o resultado que se quer da peça depois de pronta devem ser previamente calculados. A intenção mercadológica, neste caso, se torna evidente, inviabilizando qualquer tipo de fruição criativa durante a execução dos trabalhos.

Neste sentido, as artesãs são incentivadas pelos técnicos a pensar em seus produtos antes da confecção, observando as formas, as cores e tudo o que se refira à coerência formal do artigo a ser produzido. É conselho dos técnicos que este momento também seja perpassado pela avaliação dos materiais disponíveis e pela estipulação do tempo de execução dos produtos, de acordo com a quantidade requerida pelo comprador. Pode-se observar com isto que é dado um grande salto em termos de organização e complexificação do trabalho. Mas tudo ocorre aos poucos. Inicialmente, para que as artesãs possam compreender a “necessidade” dessa sistematização, o próprio *designer* se encarrega da criação de algumas peças e faz demonstrações para provar que essa metodologia funciona e é mais eficaz em termos de aproveitamento de recursos, tempo e mão de obra. Ao relatar sobre as oficinas de “capacitação”, as artesãs comentam sobre este tipo de prática:

O pessoal vinha pra ensinar corte e costura e outros pontos de bordado, a técnica trazia os desenhos já feitos pra gente bordar e as peças servirem de mostruário para as feiras. Aí a gente recebia as encomenda e fazia aquele mesmo bordado em muita quantidade. Depois, com o tempo, a gente vai vendo as coisas nas novelas, nas revistas e vai sabendo o que tá em gosto pra fazer e aquilo vender. (Mazé, ex-sócia da AMA. Entrevistada em 16 de março de 2009)

Apesar da ação direta de *designers* de moda no processo de criação e desenvolvimento de produtos durante as intervenções do programa do SEBRAE nas associações, as artesãs sempre demonstram em seus relatos que têm autonomia e segurança para criar novos desenhos e novas combinações de cores. Nesse sentido, percebe-se que apesar das intervenções no processo criativo das bordadeiras, a sua autonomia na elaboração de novos modelos não se mostra limitada, pelo contrário, depois que elas passam a conhecer alguns dos métodos de pesquisa para a realização de criações novas, o fruto do trabalho é avaliado pelas mesmas como sendo mais belo, vendável e fácil de executar. Veremos adiante como se deu a finalização das intervenções do projeto do SEBRAE nos grupos supracitados e a situação atual dos mesmos.

Entre a associação e o conflito: o desfecho das intervenções nos grupos de bordado

Entre as atividades desenvolvidas durante a implantação do projeto do SEBRAE nas referidas associações, a criação de um catálogo para a divulgação das peças produzidas pelas artesãs foi uma das que mereceram destaque. Este catálogo foi publicado em português e inglês e tinha por finalidade a divulgação do trabalho realizado pelas artesãs dessas associações no Brasil e no exterior. Ele foi elaborado por uma equipe de

programação visual contratada pelo SEBRAE, sendo composto basicamente de fotografias das peças produzidas pelas artesãs durante a atuação do projeto Irmãos do Ceará junto às associações. Cada fotografia das peças presentes neste catálogo foi acompanhada de legendas nos dois referidos idiomas que informam o leitor sobre a matéria-prima utilizada para a sua confecção, o código de referência das mesmas e o nome da artesã responsável, acompanhado pelo seu endereço e telefone.



O lançamento deste catálogo foi considerado pelas artesãs como um marco do processo de organização de seu trabalho. Para os técnicos do SEBRAE, para as artesãs e também para os representantes do governo local, a estrutura para a chegada do “pro-

gresso” estava montada e, desse modo, esperava-se ansiosamente pelos montantes de encomendas vindas de vários cantos do país como também dos Estados Unidos, Europa, Portugal e Espanha, principalmente. E, de fato, tais encomendas chegaram e foram recebidas com festa pelas artesãs associadas e também por aquelas que até então não estavam formalmente cadastradas em alguma das associações, pois foram requisitadas mais artesãs das redondezas para dar conta do volume de trabalho que chegava após a divulgação dos catálogos.

Esses catálogos foram enviados pra São Paulo, pra Brasília, Minas... teve uns que foram até pra Portugal. Ave Maria! Depois que eles saíram a gente recebia encomenda de toda parte. E, além disso, também aumentaram as feiras, a gente era chamada pra participar de feira em Curitiba, em São Paulo. Nessa época era bom, tinha tanto trabalho pra fazer, tinha vez que a gente chegava a ganhar três mil reais num dia de feira (Janete, presidente da AMA. Entrevistada em 26 de setembro de 2008).

Ao longo dos anos em que as associações foram se conformando, as artesãs aprendiam a produzir de modo padronizado, a cumprir cronogramas, a manusear contas bancárias, correios e meios de comunicação diversos. É certo que essas experiências somadas às intervenções do SEBRAE trouxeram novo fôlego à atividade, o que fez com que os trabalhos corresse bem durante os anos de 2003 e 2004. Entretanto, após o encerramento do projeto Irmãos do Ceará em Maranguape, as coisas começaram a mudar.

Quando o projeto Irmãos do Ceará encerrou suas atividades, tudo o que foi transmitido às bordadeiras pelos técnicos na teoria passou a ser vivenciado na prática (e, desta vez, sem o auxílio do *designer* ou técnico, pois estes se foram junto com as intervenções) e os problemas decorrentes da racionalização do trabalho começam a aparecer.

O aumento da demanda por peças bordadas, a desestruturação dos laços de solidariedade entre as artesãs e, conseqüentemente, entre as associações, fizeram com que a ca-

deia produtiva de trabalho que havia sido montada começasse a desmoronar. De acordo com as observações e com os dados colhidos durante a pesquisa, pôde-se notar que a ênfase na unidade e na solidariedade, tema que embalava os discursos e as ações empreendidas nas associações pelo SEBRAE e por entidades vinculadas ao governo, havia perdido consistência em todos os âmbitos da vida e das relações entre as artesãs.

Com a complexificação do trabalho e a solidificação das associações, os vínculos socioafetivos entre as artesãs foram, pouco a pouco, dando lugar aos vínculos burocráticos. Ou seja, no plano institucional, as associações mantinham um estreito relacionamento entre si, entretanto, as ações que antes eram orientadas pela vontade de crescer em conjunto, passaram a ser orientadas pela racionalidade e pelo senso de oportunidade individual. Desse modo, não demorou muito para que a estrutura que vinha sendo montada ao longo de mais de 20 anos e que recebera recente injeção de ânimo com as ações do programa do SEBRAE viesse a ruir, como fica claro no depoimento de Janete:

Bem, o que aconteceu foi que depois que o SEBRAE saiu, todo mundo começou a fazer as coisa do seu jeito. Acontecia o seguinte: uma pessoa via o catálogo aí fazia o pedido de um dos modelo que tinha sido feito no meu grupo, só que como o catálogo era de todo mundo junto, acontecia que a pessoa às vezes errava e falava com gente do outro grupo né? Aí, em vez de ela [refere-se à presidente da APAM] repassar o recado pra mim, pra eu fazer a encomenda porque aquele desenho e aquele bordado a gente aqui é que sabia fazer, não, ela pegava, copiava o modelo e ia fazer a encomenda no lugar da gente. Tem cabimento um negócio desse?! Ela podia chegar e dizer: "olha Janete, pediro esse teu modelo, é muita peça, bora fazer junta?" Mas não! Ela pegava a encomenda todinha pra ela, aí como ela num sabia o risco do desenho e nem como era que tinha sido feito o bordado, a encomenda saía sem prestar e aí o que acontecia? Todo mundo perdia aquele

cliente! [...] olhe, teve dia que a Meiriane ia apanhando numa feira lá em Curitiba. Ela saiu daqui com as peça do grupo pra expor nessa dita feira e o povo lá queria tomar as peça dela, quando viram que ela era daqui de Maranguape. Ficaram puxando as coisa dela, esculhambando e chamando a gente de ladrona. Aí, ela ligou pra mim morta de nervosa dizendo que o povo queria tomar as peça da gente, mas eu disse a ela que num entregasse não (...) O que tinha acontecido era que a dita lá de Itapebussu [refere-se à presidente da ASMUI] recebeu uma encomenda grande, de quase dez mil reais, comeu o dinheiro e não entregou as peça. Mas eles [refere-se aos clientes enganados] não entendia, porque achava que os grupo tudo era uma coisa só, eles viro no catálogo né? Aí a Meire teve que vim simhora correndo e nem ficou pro resto da feira. (Janete, presidente da AMA, junho de 2008).

A partir do relato de Janete percebe-se que as artesãs que antes participavam unidas de feiras e dividiam o mesmo espaço nesses eventos, passaram a agir de forma competitiva e individualista diante do volume de encomendas que chegava após a divulgação dos catálogos demonstrativos de seus produtos.

Segundo os depoimentos, em razão de tal comportamento por parte das presidentes dos grupos, todas as demais artesãs da AMA, da APAM e da ASMUI passaram a enfrentar inúmeras dificuldades. A manutenção dessas atitudes individualistas prejudicou o desempenho dos grupos em dois aspectos primordiais para a obtenção de êxito na comercialização dos produtos: a padronização e o cumprimento dos prazos. Isto fez com que toda a estrutura montada durante a atuação do programa do SEBRAE viesse a solapar num curto período de tempo.

A ênfase no aspecto comunitário sempre foi uma constante nas palestras dos executivos do SEBRAE e também pelos técnicos durante cursos ministrados às artesãs no período do projeto. Por isto durante a realização do projeto Irmãos do Ceará, as associações procuravam dividir as encomendas

recebidas e os espaços nas feiras e em outros eventos promovidos pelo SEBRAE e pela CEART. Elas também se mantiveram unidas na realização de todo o tipo de atividade; desde a participação nos cursos e reuniões, chegando até a dividir trabalhos e encomendas. Mas, após o afastamento do SEBRAE, com o encerramento do projeto, as coisas acabaram tomando outros rumos, como verificado nos depoimentos transcritos acima.

Diante deste cenário de competitividade, as encomendas começaram a diminuir e o trabalho foi ficando escasso, o que gerou uma nova situação de descrença por parte das artesãs filiadas aos grupos. Estas passaram a se queixar das desigualdades hierárquicas, pois a organização e a gestão das associações passou a ficar cada vez mais centralizada nas mãos das presidentes, e da má distribuição dos trabalhos.

Atualmente, é recorrente nos depoimentos a afirmação que associação em Maranguape só existe “no nome” e que, na realidade, algumas mulheres desfrutam de mais privilégios que outras:

Ela [refere-se à presidente de uma das associações citadas neste trabalho] pegou um monte de dinheiro de projeto pra associação, dizia que ia montar um escritório, comprar material, mas ficou tudo pra ela, as artesãs não tinham direito a nada, ela é que acabou ficando com tudo. Dizia que era uma associação, mas num era não, parecia que ela era que era a dona de tudo... (Tânia, ex-sócia da AMA e da APAM. Entrevistada em 16 de março de 2009).

Como se pode notar, é profundo o descontentamento em relação à má distribuição dos recursos e bens conseguidos pelas associações. A ideia de que as “benesses” do processo associativo só eram partilhadas por “algumas”, ficando a maioria das sócias de fora, é muito presente entre as artesãs que desistiram do processo associativo e também das que ainda mantêm seus nomes inscritos nos documentos das entidades. Estas últimas, mesmo não acreditando na ideia de igualdade entre os membros das associações, continuam fazendo parte do quadro de sócios, pois, dessa forma, podem par-

ticipar livremente dos cursos advindos com os programas dos governos e também porque acreditam que se mantendo como associadas têm menores chances de serem excluídas da partilha do trabalho, no caso do recebimento de uma grande encomenda, como podemos ver nos depoimentos abaixo:

Um bucado de gente saiu da associação, mas tem um outro pessoal que ainda tem o nome lá, eu num tirei o meu não, de vez em quando a Conceição vem atrás da gente pra dá conta dos bordado e aí é mais uma coisinha pra nós né! (Rosa Ferreira - entrevistada em 22 de outubro de 2009).

Vixe! Era gente demais, era mais de trinta mulhé só pra bordar, fora as que lavava e engomava. Mas o negócio parece que num deu certo não sabe, teve muita gente que cresceu o olho e outras que num gostaram e acabou-se que saiu uma reca de bordadeira, agora elas bordam pra fora, mas num querem nem saber mais desse negócio de associação. [...] eu ainda tô porque a gente precisa né minha fia... fazer o quê, num pode ter orgulho nessas horas não, aqui acolá quando ela (presidente da associação) se lembra de mim ela manda umas peça pra cá pra eu fazer... (Mazé, ex-sócia da AMA, entrevistada em 23 de março de 2009).

Diante deste cenário, está claro que no lugar de uma prática associativa e colaborativa, como pregavam os técnicos do SEBRAE, instalou-se uma ordem negociada entre as artesãs.

Em razão das questões expostas acima pelas artesãs, as associações de bordadeiras de Maranguape permanecem atualmente com o quadro de membros necessário à sua manutenção institucional e, assim, elas perderam como entidades jurídicas, mas, na realidade, seu funcionamento não mais se dá como o esperado de uma associação. Não há mais reuniões para as tomadas de decisões relacionadas ao grupo, não há mais escritura de atas e não há mais eleições para os cargos de direção. Assim, as ações estão ainda mais centralizadas nas mãos de algu-

mas pessoas que não só passaram a tomar todas as decisões por conta própria, mas também passaram a se responsabilizar pelas questões burocráticas da "associação".

Considerações finais

Conheceu-se ao longo do presente texto alguns dos aspectos decisivos da caminhada das bordadeiras de Maranguape em direção à racionalização de seu trabalho. Por meio de políticas intervencionistas, as bordadeiras foram incentivadas a trabalhar em grupo e a incorporar técnicas e ferramentas advindas do campo do *design* e da engenharia de produção, e tais experiências trouxeram muitas transformações para o seu modo de vida e trabalho.

Atualmente, a AMA e a APAM permanecem como instituições jurídicas, mas elas não atuam na prática como associações, pois toda a estrutura das mesmas está centralizada nas mãos de algumas pessoas que utilizam o aparato institucional para atender às suas necessidades pessoais. Entretanto, as mídias locais, filiadas à prefeitura, como o endereço eletrônico da prefeitura de Maranguape, ainda divulgam a existência e a atividade dessas associações, inclusive da ASMUI, que foi extinta em 2007. Investidas como esta, decorrem do interesse em se manter a imagem do município associada ao bordado, pois tal imagem ajuda a compor o cenário dos empreendimentos comerciais e turísticos que apelam para a cultura como fator de agregação de valor simbólico passível de ser convertido em valor mercadológico.

Disto conclui-se que supervalorizando simbolicamente o trabalho dessas mulheres como algo cultural, belo e artístico, o seu modo de vida real, na maioria das vezes, passa despercebido e suas dificuldades e conflitos são ofuscados pela imagem idealizada. E, com base na perpetuação de apelos desta or-

dem, o artesanato é imerso no mercado, agregando valor aos produtos feitos em série e se tornando um diferencial de *design*, sendo apresentado nos espetáculos da vida moderna, como nos desfiles de moda, por exemplo.

Além disso, pode-se considerar, ainda, que se os projetos que visam o incremento do artesanato por meio de sua adequação mercadológica não obtêm sucesso em um determinado grupo de artesãos, a saída é simples: procuram-se outros e investe-se na potencialização do trabalho de outros artesãos e de outras tipologias de artesanato porque, como coloca Lipovetsky (1989), o consumo hoje em dia está menos voltado para os objetos do que para aquilo que eles representam.

Enfim, em face das circunstâncias enfrentadas pelos grupos de bordadeiras de Maranguape, algumas questões podem ser suscitadas: Será que a implantação de projetos e programas com prazos de validade previamente estipulados para a realização das intervenções, como foi o caso do projeto Irmãos do Ceará que atuou efetivamente apenas por um ano em Maranguape, estão compatíveis com as necessidades e dificuldades reais dos grupos atendidos, uma vez que sabemos das contingências inerentes ao cotidiano? Diante disso, como empreender uma política pública que incremente a produção dos artesãos, garantindo a estes a valorização de seu trabalho de forma consistente e contínua?

Espera-se que estas indagações, bem como as proposições expostas ao longo do texto, que fazem parte de um esforço ainda inicial de obter uma maior compreensão sobre o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para os grupos produtores de artesanato, contribuam para o exercício de um olhar sempre reflexivo e crítico acerca dos modelos dominantes deste tipo de interferência.

Referências bibliográficas

- AMA – ASSOCIAÇÃO MARANGUAPENSE DOS ARTESÃOS. Caderno de ata de reunião. 1989-2003.
- PORTO ALEGRE, Silvia *Mãos de Mestre: Itinerários da arte e da tradição*. São Paulo: Maltese, 1994.
- BARROSO, E. N. *Curso design, identidade cultural e artesanato*. Fortaleza: SEBRAE/ FIEC, 2002. módulos 1 e 2.
- CALDAS, Dário. *Observatório de Sinais: teoria e prática da pesquisa de tendências*. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2003.
- FLEURY, Catherine Arruda. *Renda de bilros, Renda da terra, Renda do Ceará: a expressão artística de um povo*. São Paulo: Annablume, 2002.
- ESTRADA, Maria Helena. Sete anos de transformações: *design*, artesanato, indústria e mercado. *Revista Arc Design*, n.38. São Paulo: Quadrifólio Editora, 2004.
- FREITAS, Ana Luíza. *Design e Artesanato: uma experiência de inserção da metodologia de projeto de produto*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de desenvolvimento de produtos): Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.
- GALVÃO, Roberto. Aracati: *Labirinto de Sonhos e de luz*. Fortaleza: Edições SEBRAE - Ce, 2006.
- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- LIMA, Ricardo Gomes. *O povo do candeal: sentidos e percursos da louça de barro*. 2006. Tese (Doutorado em Antropologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- LAUER, Mirko. *Crítica do artesanato*. São Paulo: Nobel, 1947.
- LIPETZ, Alain. *Audácia: uma alternativa para o século XXI*. São Paulo: Nobel, 1991.
- LIPOVETSKY, Gilles. *O império do efêmero: a moda e o seu destino nas sociedades modernas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- SAFAR, Gisele Hissa. *Subsídios para a elaboração de programas de melhoria da qualidade da produção de cerâmica artesanal da cidade de Inhaúma, Minas Geraí*. Dissertação (Mestrado Engenharia de Produção) Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.
- Souza, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, 16: 20-45, 2006.
- _____. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FOCRUZ, 2007.

Resumen: El objetivo de este artículo es entender el método de implementación de la artesanía que ocurre por intermedio de políticas públicas en el interior de la provincia Ceará, Brasil. El soporte empírico son las transformaciones ocurridas en el proceso de la creación y producción de la artesanía entre las artesanas que hacen bordados en Maranguape, ciudad que está a una distancia de 30km de Fortaleza, y también participan de la AMA (Asociación Maranguapense de Artesanos). Por método de pesquisa cualitativa, con observación del trabajo de este grupo, la investigación permite identificar las acciones de los programas de "desarrollo" del bordado, concluyendo que estos tienen como propósito ajustarse a las necesidades de consumo en mercados, dejando aparte los conflictos que son esenciales a los procesos del cambio, que presentan impacto en la forma de producir y en la manera de vivir de las artesanas.

Palabras-clave: Artesanía, políticas públicas, maneras de vivir, consumo cultural.

Résumé: Cet article vise à comprendre les mécanismes qui aident à composer le schéma de mettre en place l'artisanat que succède à travers plusieurs politiques publiques mises en scène à l'intérieur de la province du Ceará. La présente étude est entreprise en ayant comme support empirique des transformations succédées dans le processus de création et production artisanale des brodeuses qui habitent à Maranguape, ville située à 30 km de Fortaleza, et qui participent d'AMA (Associação Maranguapense dos Artesãos). À travers une recherche qualitative, avec l'observation de travail parmi des femmes de ce groupe, s'est cherché d'identifier les actions des programmes de "développement" de l'activité de la broderie, d'où s'ensuit que ces actions visent à "ajuster" le produit artisanal aux besoins capitalistes, sans qu'on ne tienne compte d'aspects concernant les conflits qui sont inhérentes aux processus de changement que, comme celui-ci, en impactant le mode de production et le vie des brodeuses.

Mots-Clés: Artisanat, politiques publiques, modes de vie, consommation culturelle.

Notas

- 1 A expressão políticas públicas é utilizada neste contexto no sentido de (Souza, 2006), ou seja, como medidas ou ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. Segundo a autora, as políticas podem ser sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária). Usualmente, o ciclo das políticas é concebido como o processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação.
- 2 Central de Artesanato do Ceará (CEART) é uma estrutura que passou a ser montada pelo governo estadual em 1991 com o intuito de desenvolver novos métodos de apoio às atividades artesanais e aos artistas populares locais. Atualmente a CEART possui direta ligação com a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) do governo do estado, e atua com a prestação de serviços voltados para a implementação do artesanato em 87 municípios do Ceará³. Os programas de "capacitação" realizados pela CEART consistem em desenvolver a produção dos artesãos por meio da inserção de novos métodos de trabalho e da atuação direta de *designers* de moda na criação e produção das peças.
- 3 Refiro-me a tais cursos como avulsos por estes não pertencerem a nenhum programa específico direcionado ao artesanato. Eles estavam mais ligados ao campo da gestão e empreendedorismo e eram realizados de forma esporádica, quando solicitados por entidades ligadas à prefeitura de Maranguape que apoiavam as artesãs como a UNECOM, responsável pela conformação da AMA como entidade jurídica.
- 4 Para mais exemplos, ver: Freitas, 2006; Lima, 2006; Safar, 2002.

Avaliação de políticas públicas de turismo a partir do estudo etnográfico entre trabalhadores informais da Praia do Futuro em Fortaleza¹

Evaluation of public policies in tourism from the ethnographic study of informal workers in Praia do Futuro in Fortaleza

Evaluation des politiques publiques dans le tourisme: l'étude ethnographique des travailleurs du secteur informel à Praia do Futuro/Fortaleza

Evaluación de políticas públicas en el turismo desde el estudio etnográfico de los trabajadores informales en la Praia do Futuro en Fortaleza

Ivo Luis Oliveira Silva *
Alcides Fernando Gussi **

Resumo: Este artigo pretende oferecer subsídios para uma avaliação de políticas públicas de turismo no Ceará, considerando suas interfaces com o mundo do trabalho. Para tanto, centra-se na investigação das políticas de turismo na cidade de Fortaleza em dois momentos: o primeiro, o da construção histórica das políticas públicas de turismo no Ceará; o segundo momento apresenta os resultados de uma pesquisa, de caráter etnográfico, entre os ambulantes da Praia do Futuro que teve como intuito investigar como esses realizam o seu trabalho nesse espaço e constroem suas representações sobre o mesmo. Como conclusão, verificou-se que as políticas de turismo cearense não se articulam às demandas dos trabalhadores informais, reforçando a precariedade de seu trabalho.

Palavras-chave: turismo, avaliação, políticas públicas, trabalho, Praia do Futuro.

Abstract: This article aims to provide subsidies for an evaluation of public policies for tourism in Ceará, considering their interface with the world of work. For that, it focuses on the research of tourism policies in the city of Fortaleza in two stages: the first, the historical development of public policies for tourism in Ceará; the second stage presents the results of a ethnographic, between the informal traders of Praia do Futuro which had the intention to investigate how they conduct their work in this space and construct their representations own. In conclusion, it was found that the tourism policies Ceará not articulate the demands of informal workers, reinforcing the precariousness of their work.

Keywords: tourism, evaluation, public policy, work, Praia do Futuro.

* Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pelo Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (Mapp/UFC)

** Historiador, mestre em Antropologia Social e doutor em Educação pela UNICAMP. Professor do Departamento de Economia Doméstica e do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC. E-mai: agussi@uol.com.br

Introdução

Este artigo apresenta subsídios para a uma avaliação das políticas públicas de turismo, considerando as transformações contemporâneas do mundo do trabalho. Para tanto, apresentamos aqui investigação realizada centrada na avaliação das políticas públicas de turismo na cidade de Fortaleza, apresentada aqui em dois momentos: o primeiro, em que realizamos a construção histórica das políticas públicas de turismo no Ceará; no segundo momento, apresentamos os resultados de uma pesquisa de caráter etnográfico entre os trabalhadores informais da Praia do Futuro². Composta por uma extensa área litorânea, dividida como Praia do Futuro I e II, o seu território abrange o Bairro Serviluz ao Caça e Pesca, aproximadamente 7,5 km de extensão. Tal território está sob jurisdição da Secretaria Executiva da Regional II, na cidade de Fortaleza. O mapa, abaixo, apresenta a visualização do lugar.



Localização aérea do litoral de Fortaleza.
Fonte: www.earth.google.com.br

Finalmente, neste artigo, articulamos esses dois momentos, com reflexões finais visando avaliar em que medida as políticas de turismo vêm permitindo a inclusão social do segmento de trabalhadores informais, visando também oferecer subsídios para a formulação de futuras políticas.

Partimos do pressuposto central de que a atividade turística estaria voltada para a mercantilização do lugar, acuada pelo “processo de turistificação do espaço”, subme-

tendo-se aos interesses do capital e das políticas neoliberais, em detrimento do desenvolvimento propriamente dito. Este processo surge como um meio de crescimento e exploração do turismo e possui em sua dinâmica o processo de apropriação do espaço e a exclusão da população local do processo produtivo e de “participação”, em que o turismo faz uso dos processos de transformação dos territórios para o seu próprio uso. Assim esse processo é entendido por Cruz: “a força do turismo é dada por sua capacidade de criar, de transformar e, inclusive, de valorizar, diferencialmente, espaços que podiam não ter valor no contexto da lógica de produção” (CRUZ, 2000, p. 17).

Dessa forma, o discurso contido nas políticas públicas de que “todos” ganham com o turismo encobre as contradições e as diversas formas de exploração do trabalho. Partindo disso, entendemos que as políticas de turismo no Ceará são norteadas por uma ideia de desenvolvimento associada ao progresso e ao desenvolvimento econômico, e não ao desenvolvimento social o que, em decorrência disso, leva à exclusão social.

Assim, consideramos que o turismo não deve ser concebido apenas como uma mera atividade econômica, mas sim como um complexo processo de intervenção capaz de modificar – para melhor – as condições de vida das comunidades receptoras.

Resta saber como as políticas públicas de turismo do Ceará, sobretudo as que atingem os trabalhadores informais da Praia do Futuro, traduzem esses pressupostos: é essa inquietação de que nos move neste artigo.

Políticas de turismo no estado do Ceará

As políticas de turismo no Ceará remontam, historicamente, como marco legal, em 1957, à instituição da lei para a criação do Conselho Municipal de Turismo, órgão que se incumbiria de planejar as atividades turísticas na capital, no governo de Acrísio Moreira da Rocha, através da lei n° 1.249/57. Porém, apenas em 1971 foi criado o primeiro órgão oficial de turismo a EMCETUR -

Empresa Cearense de Turismo. (BENEVIDES, 1998, p. 54). Antes disso, relatos históricos anteriores à criação da EMCETUR demonstram que a promoção do turismo do Ceará era coordenada por ações isoladas do governo estadual. A atividade no estado tinha uma "ínfima importância sobre sua estrutura sócio-espacial, o que se refletia na ausência de ações por parte do setor público". (BENEVIDES; 1998, p.54)

A atividade turística passou a ser alvo dos interesses econômicos no Ceará, sobretudo a partir da década de 1970. Nesse período, o litoral passou por mudanças, quando a sua ocupação passou a ser redirecionada para a atividade turística. Em 1971, o governador César Cals de Oliveira Filho elaborou um plano de ação denominado de PLAGEC – Plano de Governo do Estado do Ceará que tinha como principal objetivo "o crescimento do Estado, se orientado pela política nacional". (ROMERO, 2000, p.81).

A partir de 1978, o IPLANCE - Instituto de Planejamento do Ceará prestou uma intensa colaboração ao conhecimento dos recursos turísticos do estado, elaborando o I Plano Integrado do Desenvolvimento Turístico do Estado do Ceará 78/80 por meio do I Programa Estadual de Férias Turísticas. O programa tinha como objetivo "o desenvolvimento equilibrado do mercado turístico adequando os elementos que conformam a oferta de bens e serviços às exigências atuais e futuras da demanda" (CEARÁ; 1981 p. 11).

A organização da atividade turística pelo estado levou à sucessiva criação de órgãos estaduais do setor ao longo do tempo. Assim, ações específicas de turismo, foram desenvolvidas pela Empresa Cearense de Turismo (EMCETUR), posteriormente denominada Companhia de Desenvolvimento Industrial e Turismo do Ceará (CODITUR), posteriormente pela Fundação de Turismo de Fortaleza (FORTUR), até se constituir, em 1995, a Secretaria de Turismo do Estado do Ceará (SETUR). Destaca-se que, a partir de 1989, o turismo em Fortaleza inicia-se uma trajetória das grandes perspectivas com a criação de políticas públicas específicas para o setor e com o mapeamento das potencialidades turísticas (CEARÁ, 1996).

Em um momento posterior, o governo Tasso Jereissati, em 1987, apresentou o Plano

de Mudança, para o período de 1987 a 1990, no qual vislumbra o turismo como uma saída viável para o crescimento da economia local, propondo, então, aproveitar o potencial turístico como uma alavanca para o desenvolvimento. Entre as diretrizes básicas, "a principal era transformar o turismo na maior indústria do Estado" (CORIOLANO, 1998, p. 76).

Nesse período, a ideia de salvar a economia do estado a partir da atividade turística foi responsável pela disseminação do fenômeno do turismo tido como a indústria "sem chaminés" ao ser considerado pelo governo Tasso como propulsor para o desenvolvimento de outros setores da economia.

Em 1989, o governo Tasso Jereissati elaborou o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Litoral Cearense - PRODETURIS com o objetivo de "mapear e organizar o espaço físico de todo o litoral cearense, com vistas a detectar suas potencialidades de investimentos públicos e privados" (CEARÁ, 1994, p.19-20), com a perspectiva de estabelecer uma ação direcionada para os empreendimentos turísticos, de forma planejada e integrada. Para isso, o Ceará foi dividido em regiões turísticas, cuja divisão mais tarde viria subsidiar estudos para formulação do Programa do Desenvolvimento do Turismo do Nordeste - PRODETUR/NE, financiado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento BIRD.

Em 1994, no governo de Ciro Gomes, sucede com a continuação do modelo da política cearense "tassista", considerado um caso paradigmático dos processos de investimentos em infraestrutura e na consolidação de uma imagem que carregava em si o mérito de um governo de mudanças. A política pública tinha como meta a inserção do planejamento turístico centralizado no desenvolvimento econômico a partir das ações em promoção e infraestrutura turística, cabendo "ao Estado estimular a formação de parcerias estratégicas para a promoção da atividade turística em todo o Ceará". (CEARÁ, 1994, p. 20).

No Ceará, segundo uma ótica de política de desenvolvimento regional, a atividade turística tem assumido, nos vários planos de ação dos quatro últimos governos estaduais - período de Tasso Jereissati (1987-1990; 1995-1998; 1999-2002), intercalado pelo

governo de Ciro Gomes (1991-1994), seguido por Lúcio Alcântara (2003-2006) e atualmente por Cid Gomes (2006-2010), - uma atribuição relevante para se conceber o desenvolvimento econômico do estado, e também ser responsável pela diversificação produtiva do estado.

Assim como as demais capitais do Nordeste, Fortaleza foi modelada por ações de "turistificação" conduzidas por políticas públicas justificadas pelo viés econômico. A estratégia é criar condições para produção de territórios turísticos, apoiando-se em ações que se justificam por serem destinadas ao desenvolvimento econômico da cidade. Este processo representa a formulação e implementação de políticas públicas de turismo construídas com o propósito de aumentar o fluxo turístico, desenvolver a infraestrutura e atrair grandes investimentos para o setor. Durante esse processo, no discurso oficial, a atividade turística também é considerada como componente importante para resolução do desemprego na cidade.

A Praia do Futuro passa a ser contemplada pelas políticas públicas apenas a partir de 1997, quando se desenvolveram as primeiras atividades turísticas voltadas para a Praia do Futuro. Nesse ano, é executada a primeira ação na Praia do Futuro com um projeto intitulado como *Brigada da Qualidade*. O seu objetivo foi o de trabalhar com a capacitação de alunos para a formação de educadores ambientais e pesquisadores (censitários) do turismo. Os alunos passavam pelo processo de treinamento e logo após recebiam fardamento, que os diferenciava dos transeuntes locais. As principais ações desenvolvidas nesse projeto eram encabeçadas pelas campanhas de educação ambiental, pretendendo despertar, nos frequentadores, turistas e trabalhadores (formais e informais) locais, a conscientização para a limpeza das praias.

O projeto continha ações isoladas, passando a atuar apenas no período da alta estação turística e contava, ainda, com a distribuição de material promocional e a aplicação de questionários a fim de analisar o perfil socioeconômico dos visitantes em Fortaleza. Dessa iniciativa, surgiram outros projetos como o "Praia Limpa", desenvolvido pela

Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará - SEMACE.

Com a mudança de governo em 2000, o então secretário de Turismo, Sr. Raimundo José Marques Viana, renomeou o projeto e sua amplitude, intitulando-o "Atendimento da Qualidade". O projeto ampliou sua área de atuação, deixando a Praia do Futuro e passando a agrupar outros espaços turísticos da cidade, tais como o Centro Dragão do Mar, Mercado Central, Praça do Ferreira, Centro de Artesanato Luiza Távora, o centro comercial de compras da avenida Monsenhor Tabosa, a Praia de Iracema e a avenida Beira-Mar. Com esse deslocamento, perdeu-se a dimensão da educação ambiental e passou-se a trabalhar com a questão da informação turística, da promoção do destino turístico e a pesquisa de satisfação.

Em 2003, a mudança de governo leva também o projeto a mudar novamente. Na gestão de Lúcio Gonçalo de Alcântara, o então secretário de Turismo do Estado, Sr. Allan Pires de Aguiar renomeou o projeto para "Atendimento ao Turista", que permaneceu até 2005. Nessa terceira fase, o projeto continuou na perspectiva da promoção e pesquisa, mas não mais trabalhava com a mobilização da comunidade e nem com a realização de campanhas educativas.

Devido a ausência de dados nos órgãos públicos pesquisados, não podemos avaliar a efetividade destes projetos. Não há referências quanto aos seus custos, à operacionalização dos cursos realizados no âmbito dos mesmos, a frequência dos alunos, a quantidade de trabalhadores atendidos, assim como não há como medir a evolução e os resultados aplicados durante os anos em que o projeto vigorou. Recorre-se à ideia de que o projeto possa de alguma maneira ter influenciado na vida de algum indivíduo isoladamente, mas no tocante ao coletivo dos grupos atendidos pelo mesmo não se percebe mudanças.

Especificamente, o projeto com o vendedor ambulante da Praia do Futuro pretendia contribuir com o desenvolvimento social a partir da atividade do turismo por meio da identificação e capacitação dos profissionais autônomos engajados na prestação dos serviços ao turista na orla marítima de Fortaleza. Além disso, visava à sensibilização para o

desenvolvimento do espírito coletivo de cidadão e a conscientização para a importância e os benefícios que a atividade turística podia trazer para a comunidade receptora.

Segundo nossos estudos sobre o andamento dos projetos, diagnosticamos a prática do seu recomeço a cada novo mandato, do desprezo pelo que se construiu em gestões passadas, da alteração de políticas e práticas que se mostraram exitosas, muitas vezes decorrentes de posições personalistas ou da não consideração da importância da atividade, o que resultou no desperdício dos recursos.

Entendemos que a adoção das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo deve vincular-se a três requisitos fundamentais: a transversalidade da atividade, a continuidade das ações desenvolvidas e a participação da comunidade. Não foi o caso das políticas levadas a cabo na Praia do Futuro e que envolviam a comunidade local, sobretudo os trabalhadores informais da praia, no contexto das políticas de turismo do Ceará.

Como contribuição para a elaboração de políticas públicas que levem em consideração os requisitos aqui apontados, realizamos uma pesquisa de caráter etnográfico entre os ambulantes da Praia do Futuro, com o intuito de reorientar essas políticas, segundo nosso pressuposto anteriormente posto, o de que o turismo não deve ser concebido apenas como uma mera atividade econômica, e sim como um complexo processo de intervenção capaz de modificar, para melhor, as condições de vida das comunidades receptoras.

Observando de perto os ambulantes da Praia do Futuro

No espaço da área da Praia do Futuro e adjacências identifica-se uma dura realidade social. No entorno das dunas que margeiam a Praia do Futuro, verifica-se conjuntos residenciais de alto padrão, com residências suntuosas de famílias abastadas convivendo com famílias de baixa renda em aglomerados de barracas.

Na orla, essa mesma dualidade é identificada pela heterogeneidade dos empreendimentos turísticos em toda extensão da Praia do Futuro. Barracas de praias são complexos segmentos de serviços e produtos que coabitam com equipamentos abandonados e de precários equipamentos. Não é difícil encontrar barracas em condições de higiene e estrutura física comprometidas. Há existência de vazios na ocupação da orla pelas barracas de praia.

A intensa procura das praias como destino turístico tem proporcionado o desenvolvimento de um vasto conjunto de atividades ligadas a alojamento, entretenimento e alimentação. O turismo se constitui como fator evidente de crescimento econômico. Nessa intensa relação comercial, o espaço público passa a ser ocupado para fins exclusivamente econômicos. Com a construção desses equipamentos, cria-se uma apropriação nos espaços públicos que provocam um efeito de constrangimento e separação social entre visitantes e população do entorno. Repercute, assim, na dinâmica urbana via uma seletividade que prioriza o visitante, em detrimento daqueles de menor poder aquisitivo, ampliando, assim, a exclusão social.

Desse modo, podem-se perceber como diferentes territórios passam a "conviver" num mesmo espaço. Na Praia do Futuro, verifica-se a existência destes territórios, partindo das barracas de praia, podendo-se destacar a característica seletiva e excludente da atividade turística, criando espaço de consumo, de uso praticamente exclusivo dos turistas causando a segregação dos outros frequentadores, que ficam à margem dos atrativos criados para o turismo. Do ponto de vista social, trata-se de um modelo de turismo que segrega e excludente para a demanda de menor poder aquisitivo.

Notório destacar a importância da economia da Praia do Futuro, mas contraditoriamente, põe em xeque a capacidade do espaço como uso comum. A segregação cada vez maior dos seus habitantes em áreas privatizadas e exclusivas acaba por referendar um modelo de desenvolvimento de turismo aplicado no estado do Ceará.

Na Praia do Futuro, constatam-se, com facilidade, inúmeras restrições que alguns estabelecimentos comerciais fazem em relação a livre circulação dos vendedores am-

bulantes. As barracas investem em segurança pessoal, cercas artificiais (telas de proteção) e naturais (pinheiros, cocos) que demarcam o território. Trata-se de uma segurança pesada, que delimita os espaços, ainda que não minimize um certo sentimento de insegurança.

Quanto à ocupação do espaço pelos trabalhadores informais na Praia do Futuro, o trabalho de campo identificou alguns comportamentos, sendo um deles a valorização de espaços comerciais mais cobiçados, apossados e demarcados por grupos consolidados, enquanto outras áreas estão sem ocupação. Essa demarcação se dá por alguns grupos de trabalhadores informais consolidados, como é o caso dos vendedores de água de coco que quase de forma contratual-informal passam a ser solicitados pelos funcionários das barracas, na qual o trabalhador informal está localizado.

De alguma forma, olhar de perto os ambulantes da Praia do Futuro se assemelha a olhar para sujeitos tão próximos do cotidiano da cidade, mas ao mesmo tempo tão distantes do conjunto da sociedade.

Nesse sentido, abordando os conflitos ocasionados pela presença dos vendedores ambulantes na Praia do Futuro, Ximenes (2006) expõe a existência de uma verdadeira batalha travada nas areias da Praia do Futuro, que também verificamos na pesquisa de campo. De um lado, vendedores ambulantes e donos de barracas. No meio do embate, os frequentadores do local. Os proprietários dos estabelecimentos reclamam que o comércio informal prejudica as vendas e garantem que a prática afugenta os banhistas. Os ambulantes defendem-se, argumentando que precisam trabalhar para sobreviver. E muitos frequentadores se dizem incomodados com o assédio dos vendedores. Assim, identificam-se grupos sociais que estabelecem relações de poder, formando territórios no conflito na Praia do Futuro.

Nesse sentido, concordamos com Souza (2001) que salienta que o território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, e que o poder não se restringe ao estado e não se confunde com violência e dominação. Para o autor, o poder apresenta-se, direta ou indiretamente, também na caracterização de um território, em

uma tríplice abordagem: jurídico-política, econômica e cultural. Assim, os conflitos de poder e a relação com o território se vislumbram quando os ambulantes são proibidos de circular na área de alvenaria reservada às barracas.

No espaço da Praia do Futuro, padrões de migração inter-regional, interestadual podem ser encontrados facilmente entre os ambulantes. A crescente complexidade da relação migração-emprego pode ser vista como parte do processo de reestruturação produtiva, que, com mudanças nas formas de inserção no mercado de trabalho, torna-se o elemento fundamental para o entendimento da nova configuração espacial da migração e da urbanização, e das inter-relações entre as dinâmicas regionais. Mais da metade das razões para migrar, dentre os que entrevistamos, contudo, referem-se a motivos não necessariamente relacionados a emprego. No atual contexto de distribuição espacial da população, marcado por movimentos migratórios diversos, outras dimensões, além da econômica, passam a ter significativo papel na decisão de migrar.

Percebe-se, na observação com os informais, uma mobilidade humana diária entre os bairros da cidade e Praia do Futuro. O motivo central do deslocamento urbano é a dinâmica e a instabilidade do emprego e a geração de informais dentro desse sistema. O fato é que as pessoas que perderam o emprego encontram ocupação no mercado informal, movidas pela crença de que o turismo é bom e a Praia do Futuro é um espaço favorável para a atividade.

Classificamos os vendedores ambulantes da Praia do Futuro em três categorias distintas: os primeiros são estacionários ou fixos, aqueles que permanecem presos em um determinado ponto da praia, disponibilizando de estrutura física representativa, composta de carrinhos e veículos automotivos, apresentando, com isso, melhor estrutura de trabalho.

Já os denominados como itinerantes têm como área de comercialização a extensa faixa de areia, não conseguindo estabelecer pontos fixos e dispõem de uma estrutura mais simples de comercialização. Eles dispõem de equipamentos desmontáveis, de fácil manuseio para circulação, como carrinhos de mão,

tabuleiros e demais suportes de apoio que servem para expor suas mercadorias. Finalmente, os ambulantes móveis são aqueles que dependem unicamente do seu corpo para realizar as vendas.

As relações sociais dos vendedores ambulantes com o local são instáveis, marginais e heterogêneas. A instabilidade deve-se à própria submissão do fenômeno a sazonalidade. Em períodos de baixa temporada, esses trabalhadores se deslocam para outros nichos de mercado, o que explica a rotatividade desses trabalhadores. Marginais, porque os trabalhadores sobrevivem à margem das garantias legais do trabalho. Heterogêneas, devido à capacidade de atração do fenômeno que ampara os múltiplos grupos sociais: homens, mulheres, crianças, adolescentes, idosos e estrangeiros que buscam garantir uma forma de sobrevivência.

Os vendedores constroem representações sobre o significado do seu trabalho. O discurso empregado é o de que "melhor está aqui trabalhando, do que estar na rua roubando", "preciso trabalhar, não posso morrer de fome", "tenho filhos para criar". Discursos carregados de autodefesa, como se o ambulante tivesse que se defender diante da condição imposta ao trabalho informal. Discurso decorado e impregnado culturalmente da ideia de que "poderia ser pior" ou "ruim com, pior sem". A autodefesa dos vendedores ambulantes soa como uma resposta à animosidade que existe por parte de alguns frequentadores e turistas que acabam não o percebendo como trabalhador, mas associando a possível delinquente.

A informalidade é multifacetada, oferecem inúmeros produtos e serviços que disputam a atenção dos clientes. São vendedores de cigarros, bronzeador, sorvetes, chapéus, óculos, empadas, camarão, lagosta, amendoim, castanha de caju, sanduíches naturais, queijo assado, água de coco, artesanato, frutas regionais, livros de histórias infantis e outros itens garantem a comercialização na Praia do Futuro.

Mesmo sendo uma atividade discriminada por alguns frequentadores e reprimida por muitos barraqueiros, ainda sim, encontram espaço para a continuidade de suas atividades, quando muitas pessoas se mostram interessadas por seus produtos. Nessa aflu-

ência de mercadoria, pessoas se misturaram aos informais como delinquentes, ciganos, pedintes e delituosos, disputando espaço com os trabalhadores informais. Essa permuta acaba por agravar ainda mais a imagem negativa desses trabalhadores.

O surpreendente é perceber que alguns tipos de mercadorias comercializadas atendem as necessidades reais do comércio de artesanato e de alimentação no espaço. Há casos em que os vendedores de água de coco constroem uma relação quase que "necessária" com as barracas. Vivem e comercializam livremente, sendo solicitados pelos garçons dos estabelecimentos comerciais. Pode-se dizer que essa relação é positiva. O mesmo não se pode afirmar quanto aos demais vendedores ambulantes que comercializam produtos com preços mais baixos, como biquínis, cangas e bonés, que algumas barracas também disponibilizam nas suas lojas de conveniência. A relação de competição mercadológica se acirra e os ambulantes são impedidos de circular entre os estabelecimentos, mantendo-se afastados.

Quanto à origem dos produtos comercializados, há uma conexão entre os vendedores ambulantes e a lógica que opera o mercado formal por meio da formação de uma cadeia que integra um processo produtivo entre oferta de produtos e serviços ao consumidor. Certo que o trabalho de rua também está submetido ao domínio do capital, fazendo parte do processo de circulação das mercadorias, ou seja, da transformação da mercadoria em lucro, o qual irá para a mão do comerciante, que em seguida o utiliza para comprar novas mercadorias, e assim, novamente, volta à mão do produtor, para se tornar "capital-dinheiro" e reiniciar o ciclo da produção. Assim, identificamos que há a formação de uma cadeia que integra um processo produtivo entre oferta de produto e serviços, e o intercâmbio entre o mercado formal e informal.

Identificamos, também, na organização do trabalho informal, certa complexidade nas relações trabalhistas, algumas reproduzindo a organização patronal de trabalho. Desse modo, alguns vendedores ambulantes empregam mulheres, informalmente, sem garantias trabalhistas, apenas com uma forma de pagamento de diárias. Identificou-se, tam-

bém, que, no período considerado como de baixa estação, os números de subcontratados diminuem. No caso específico em questão, uma vendedora ambulante menciona “empregar” cerca de 8 (oito) mulheres com pagamentos fixos diários em torno de R\$10,00 a R\$15,00, dependendo da comercialização. Nos principais meses do ano, esse número se eleva para 15 (quinze) mulheres.

Dentro dessa organização informal, pode-se compreender a complexidade do fenômeno da informalidade, e de como o sistema da informalidade pode construir diferentes graus de organização, mesmo considerando sua precariedade. O fato é que essa organização do segmento informal não é capaz de anular a precariedade a que esse trabalho está submetido. O contrato é estabelecido na forma de prestação de serviços e os ganhos aferidos são por meio de diárias ou comissões. Além disso, o sistema de compra e a revenda dos produtos demonstra uma relação tecida numa cadeia produtiva precária.

A Praia do Futuro é uma grande área aberta, os alimentos ficam expostos ao sol, submetidos a focos de insalubridade, bem como a presença de animais. Há a deficiência de hábitos de higiene quanto à lavagem das mãos antes da manipulação de alimentos e após interrupções pelos ambulantes. Manipulação de dinheiro sem higienização das mãos. Falta de equipamento de proteção individual. Um exemplo notável é a exposição de queijo sem nenhuma proteção. As deficiências no manuseio e preparo dos alimentos podem estar representadas no pequeno conhecimento de boas práticas de fabricação, na ausência de controle de qualidade, no armazenamento, asseio e no uso de vestimenta pessoal adequado.

Nenhum vendedor ambulante relatou-nos ter recebido algum treinamento específico para o manuseio de alimentos. Com a convivência com a realidade, o que se acredita é que ocorreu uma adaptação provisória com relação às atividades desenvolvidas, seja por uma necessidade de sobrevivência ou até mesmo certa identificação quanto ao trabalho. O que se percebe é que, com o passar dos anos, os ambulantes acabam ficando raízes, a ponto de seus filhos enveredarem pelos caminhos de seus pais. As crianças, abordadas durante o trabalho de campo,

sempre estavam acompanhadas de familiares que também trabalhavam no local, ainda que não é difícil encontrarmos crianças e adolescentes que comercializam na areia, o que coloca o trabalho infantil com uma forma de subcontratação do trabalho informal.

Encontrou-se na orla inúmeros trabalhadores com deficiência escolar, sendo que muitos interromperam os estudos e outros não se encontram estimulados em terminá-los. Narram que a exigência da formação de curso profissionalizante e experiência profissional, os distanciam do ingresso no mercado formal de trabalho.

A precária formação educacional contribui para que esse mesmo trabalhador torne-se um prisioneiro de si, já que seu conhecimento é limitado, o que o torna dependente de sua ocupação, relativamente mais despreparado que os demais, os que à distância de outras oportunidades, amputando o sonho de uma vida melhor.

O desalento quanto à busca de oportunidades de trabalho formal, os baixos salários e alta rotatividade das atividades empurram o trabalhador informal a uma condição de fragilidade. O retorno ao mercado de trabalho formal é desejo de muitos, sobretudo pela busca da estabilidade e por melhores remunerações, mas os mesmos não encontram mecanismos para viabilizar esse retorno.

Observar de perto os ambulantes permite identificar valores, concepções e ideias que se organizam dentro do fenômeno da informalidade. Compreender suas diferentes visões que esses têm de si e do meio no qual estão inseridos.

A rua apresenta-se como um agente definidor do trabalho, principalmente, por instituir uma “suposta” condição temporária, mas que, na verdade, caracteriza-se ao mesmo tempo como uma forma de aprisionamento. O que a princípio apresenta-se como trabalho temporário e provisório, vai passando com o tempo e transformando-se em definitivo devido à incapacidade do trabalhador de ingressar, por si próprio, no mercado de trabalho formal.

Contudo, para os trabalhadores informais da Praia do Futuro, há uma ideia de liberdade associada ao seu trabalho, apesar de toda sua precariedade. A liberdade assume uma relação direta com a autonomia, com o fato de

poder governar a si mesmo, reger suas vidas e criar suas rotinas de trabalho, poder ser remunerado por sua atividade, ter como se manter, apesar das duras "penas". Essa ideia de autonomia construída por esses trabalhadores aponta para um ideal de liberdade.

Ao descreverem suas expectativas quanto ao futuro, os trabalhadores informais revelam um quadro preocupante: a imagem de um mundo desencantado, entre a discrepância do que se sonha e do que se pode realizar.

Assim mesmo, concluímos que o trabalho informal possibilita um sentimento de pertencimento e de identidade aos vendedores ambulantes, inclusive em relação à localidade que eles ocupam, a Praia do Futuro. Para esses trabalhadores informais, apesar de desempenharem suas funções de forma precária, o sentimento de trabalhar os faz sentir, de alguma forma, vivos.

Considerações finais

A atividade turística desemboca em um potencial considerável de transformação do espaço. O discurso oficial das políticas públicas de turismo do Ceará configura a crença de que o turismo é fonte de oportunidades de emprego para as populações locais.

O que se tentou discutir é aqui como ocorre o direcionamento das políticas públicas de turismo no Ceará em contraposição aos potenciais efeitos que o turismo pode resultar no estabelecimento de formas de desenvolvimento sustentado, sobretudo no tocante à capacidade de gerar trabalho.

Nesse sentido, a cidade de Fortaleza, bem como o litoral cearense, tornou-se, a partir de meados dos anos 1980, um espaço privilegiado para a implantação de uma política pública de turismo, visando superar o atraso econômico pela via do incentivo à atividade. A pesquisa com os ambulantes na Praia do Futuro foi desenvolvida com o intuito de investigar como os trabalhadores informais apropriam-se deste espaço turístico, alvo das políticas públicas. Como conclusão, verificamos que as políticas e os programas públicos de turismo para a localidade não atingiram os trabalhadores pesquisados.

De um lado, consideram os personagens sociais que vivem à sombra das políticas públicas, sem que de alguma maneira sejam transformados por elas. De outro, a existência de políticas públicas de turismo compensatórias, sem rupturas com as políticas tradicionais nessa área, o que impõe a necessidade de se pensar essas políticas em consonância com a possibilidade de um turismo com princípios de desenvolvimento social.

Esta pesquisa abre possibilidades de reflexão das políticas públicas de turismo, voltadas para lógica econômica, que se colocam em dissonância com mercado de trabalho informal presente na cidade. Como subsídio para formulação de políticas futuras, os resultados da pesquisa de caráter etnográfico permitem pensar de que forma, ao incorporar os ambulantes da Praia do Futuro - seu modo de vida, suas representações, seus projetos e sonhos - poderá levar a elaboração de uma (outra) política de turismo que promova o desenvolvimento sustentável.

Referências bibliográficas

- BENEVIDES, Ireleno Porto. *Turismo e PRODETUR: dimensões e olhares em parceria*. Fortaleza: EDUFC, 1998.
- CEARÁ. Governo do Estado do. *I Programa Estadual de Férias Turísticas de Fortaleza*. Instituto de Planejamento do Ceará - IPEC, Fortaleza, Ceará. 1981
- _____. *O turismo: uma política estratégica para o desenvolvimento sustentável do Ceará. 1995 - 2020*. Secretaria do Turismo do estado – SETUR-CE. Fortaleza. Ceará. 1998.
- CORIOLOANO. Luiza Neide M. T. *Do local ao global. O turismo litorâneo cearense*. Coleção Turismo Editora Papyrus: Campinas. São Paulo. 1998.
- CRUZ, Rita de Cássia. *Política de Turismo e Território*. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2000.

- ROMERO. Silvia Helena de Menezes. *Turismo e cidades litorâneas: uma alternativa de desenvolvimento no Ceará – Brasil*. Mestrado em Turismo. Espanha. Huelva. 2000.
- SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço*. (Coleção Milton Santos). São Paulo: EDUSP, 2002.
- SOUZA. Simone. NEVES, Frederico de Castro. *Comportamentos*. Coleção Fortaleza. História e Cotidiano. Edições Demócrito Rocha, 2002.
- XIMENES, Líbia. Ambulantes incomodam comerciantes e banhistas. O Povo Online, Fortaleza, 28 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.noolhar.com.br>>. Acesso em: 27 dez. 2006.

Résumé: Cet article vise à fournir des subventions pour une évaluation des politiques publiques pour le tourisme au Ceará, compte tenu de leur interface avec le monde du travail. Pour cela, il concentre sur la recherche de politiques du tourisme à Fortaleza en deux étapes: la première, l'évolution historique des politiques publiques pour le tourisme au Ceará; la seconde présente les résultats d'une enquête ethnographique entre fournisseurs la rue de Praia do Futuro, qui avait l'intention d'enquêter sur la façon dont ils mènent leurs travaux dans cet espace et de construire leurs représentations de la même chose. En conclusion, il a été constaté que les politiques du tourisme au Ceará **ne s'articuler pas avec** les demandes des travailleurs du secteur informel, ce qui renforce la précarité de leur travail.

Mots-clés: tourisme, l'évaluation, politique publique, travail, Praia do Futuro.

Resumen: Este artículo tiene por objetivo la evaluación de las políticas públicas para el turismo en Ceará, teniendo en cuenta su interacción con el mundo del trabajo. Para ello, se centra en la investigación de las políticas de turismo en la ciudad de Fortaleza, en dos etapas: la primera, el desarrollo histórico de las políticas públicas para el turismo en Ceará; la segunda etapa presenta los resultados de una investigación etnográfica entre de os vendedores de la Praia do Futuro, que tenía la intención de investigar la forma en que realizan su trabajo en este espacio y construyen sus representaciones de la misma. En conclusión, se comprobó que las políticas de turismo Ceará no articular las demandas de los trabajadores informales, lo que refuerza la precariedad de su trabajo.

Palabras-clave: turismo, evaluación, política pública, trabajo, Praia do Futuro

Notas

- 1 Trata-se dos resultados parciais da dissertação de autoria de Ivo Luis de Oliveira Silva, intitulada "Trabalho e política pública: subsídios para uma avaliação das políticas de turismo a partir do estudo dos trabalhadores informais da Praia do Futuro em Fortaleza – CE" e apresentada no Programa de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP da Universidade Federal do Ceará- UFC, como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas, sob orientação do Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi.
- 2 A pesquisa com os ambulantes na Praia do Futuro foi desenvolvida com o intuito de investigar como os trabalhadores informais realizam o seu trabalho ocupando o espaço da Praia do Futuro e constroem suas representações sobre o mesmo. Realizamos uma aproximação etnográfica que levou-nos a realizar uma pesquisa de campo com a duração de 3 (três) meses ininterruptos, em que realizamos 24 (vinte e quatro) visitas ao local, com as técnicas de observação participante, aplicações de questionários, entrevistas semiestruturadas e construção de histórias de vida. Oficialmente a Prefeitura Municipal de Fortaleza segmenta a Praia do Futuro em Praia do Futuro I e Praia do Futuro II. Os limites da Praia do Futuro I são: avenida Renato Braga até a praça 31 de Março; oceano Atlântico até a rua Trajano de Medeiros. A Praia do Futuro II tem seus limites na praça 31 de Março até o rio Cocó e oceano Atlântico e a rua Trajano de Medeiros.

Pesquisas avaliativas sobre o Ensino Médio: concepções e abordagens¹

Evaluative research on secondary education: concepts e approaches

La investigación de evaluación en la educación secundaria: conceptos y enfoques

La recherche évaluative sur l'enseignement secondaire: les concepts et les approches

*Elione Maria Nogueira Diógenes**

Resumo: Com este artigo realizo uma discussão acerca das pesquisas de avaliação sobre o ensino médio no Brasil. O interesse é basicamente investigar que tipo de abordagem os pesquisadores estão realizando na área da avaliação de políticas públicas, em se tratando desse nível de ensino. O recorte temporal compreende a reforma educacional empreendida na década de 90 do século XX no Brasil e o material analisado diz respeito à produção científica deste período, cuja preocupação central era a avaliação da política do ensino médio.

Palavras-chave: pesquisas de avaliação; ensino médio; políticas públicas.

Abstract: With this article I develop a discussion of evaluation research on education in Brazil. The interest is basically investigating on which kind of approach, researchers are conducting in the area of public policies, in the case of this level of education system. The time frame includes the educational reform undertaken in the 1990s in Brazil and the material analyzed according to the scientific production of this period, whose main concern was the evaluation of the secondary education politics.

Keywords: evaluation research; education; public policies.

*Graduada em História e mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e professora do curso de Pedagogia do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Líder do Grupo de Pesquisa Estado, Políticas Sociais e Educação Brasileira vinculado ao Diretório do Grupo de Pesquisas do CNPq. Atua como pesquisadora no Grupo de Pesquisa "Caminhos da Educação em Alagoas". E-mail: elionend@uol.com.br.

Introdução

De antemão, entendo ser importante mergulhar na contextualização histórica no que diz respeito ao incremento da avaliação das políticas públicas no atual cenário brasileiro. Por este motivo, desenvolvo no primeiro tópico tal abordagem ao considerar que o escopo central deste artigo está em descrever os resultados do processo de investigação acerca das pesquisas avaliativas sobre a reforma do ensino médio no Brasil. Detive-me, pois, em buscar e analisar o material que vinha sendo produzido, desde a década de 1990, no sentido de identificar as concepções e abordagens promovidas no campo da avaliação das políticas públicas, com singularidade, voltado para esse nível de escolarização.

Com este sentido, trato (de início) da configuração da avaliação das políticas públicas cujo entendimento arrasta a assertiva de que esta é parte constituinte da implantação das políticas públicas de caráter social e como tal deve ser analisada; Isto não equivale dizer que sua abordagem epistemológica deva privilegiar, com exclusividade, os aspectos institucionais limitando-se aos determinantes da ação do Estado quando da implementação das políticas, antes, que pode ser estudada de um ponto de vista analítico, compreensivo e interpretativo.

No segundo tópico atinjo o cerne do texto ora escrito, a saber: o desenvolvimento de pesquisas avaliativas em políticas públicas sobre o ensino médio, atentando para o fato de que tais pesquisas devem se configurar como de avaliação, cuja proposta de análise prenda-se ao exame dos pressupostos e embasamentos de uma dada política, programa ou projeto.

Em verdade, é preciso que tais estudos entendam que "A avaliação julga, valoriza, informa, interpreta, identifica os dados a serem alterados na ação das políticas e programas sociais públicos." (Arretche; Brant, 2006, p. 88). Com esta concepção de avaliação procedo à análise dos estudos sobre a reforma do ensino médio que estão inseridos na referida perspectiva privilegiada aqui. Dando continuidade à análise, no terceiro tópico (conclusão) esboço as constatações encontradas a partir do material posto em apreciação.

O movimento histórico no campo da avaliação de políticas públicas

A avaliação de políticas públicas tem sido abalizada como "... momento do processo de formação e implementação das políticas públicas de corte social..." (Silva, 2001, p. 37). Isto significa dizer que não é uma ação livre do processo de implantação das políticas e, sim, que se constitui em parte vital do ciclo institucional estratégico das políticas públicas que compreende, grosso modo, a criação da agenda, a formulação, a implantação, a implementação e a própria avaliação.

Deste modo, é importante considerar o contexto histórico da avaliação de políticas públicas inserindo-a no amplo conjunto da pesquisa social com foco no procedimento da ação do estado no campo das políticas sociais, posto que em seu desenvolvimento apresenta diferentes tempos históricos até a sua predominância a partir de meados dos anos 90 do século XX em diante.

Em tal sentido, as pesquisas em avaliação das políticas e programas sociais têm apresentado um crescimento cada vez maior nas duas últimas décadas do século XX. A relação entre este movimento e a grande transformação – iniciada ainda no século XIX e aguçada no contexto do pós-guerra –, que as sociedades de capitalismo avançado têm experienciado, é latente, ainda que possa parecer tardia (Polanyi, 2000).

É possível afirmar, com efeito, que as políticas sociais e o correspondente processo de avaliação inscrevem-se no interior de um tipo especial de estado em que essas se configuram como "... formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social." (Höfling, 2001, p. 30). Logo, a avaliação de políticas públicas no cenário atual traduz a síntese das transformações nas relações entre o estado e a sociedade civil, culminando com o reordenamento da administração pública, que na implantação de seus programas e projetos prioriza os resultados.

Belloni, Magalhães e Sousa (2000), Barreira e Carvalho (2001), Castro (1989), Cohen e Franco (2004) e Minayo (1991) acrescentam a essa abordagem o contínuo avanço tecnológico incorporado, pelos gestores públicos, das novas tecnologias de informação e comunicação, e ainda os avanços institucionais da restauração da ordem democrática. No interior das novas relações entre estado e políticas sociais retoma-se o interesse pela pesquisa avaliativa, constituindo-se num amplo campo de pesquisa interdisciplinar.

Com isso, o retorno do interesse no campo da pesquisa avaliativa se dá não somente nos países de capitalismo avançado, mas nos países periféricos ou em desenvolvimento que são influenciados de uma forma ou de outra pelas políticas econômicas dimanadas dos países economicamente dominantes mediatizadas pelas instituições multilaterais: "Existe, inegavelmente, uma estreita relação entre as instituições multilaterais e as políticas públicas nos países em desenvolvimento." (Almeida, 2005, p. 184). Há na análise de Rodrigues (2008, p.8) uma aproximação com a afirmativa de Almeida (*id, ibid*):

No Brasil, é apenas no final da década de 1980 e início da década de 1990 que a temática da avaliação das políticas públicas intensifica-se, assumindo um papel de destaque nas administrações públicas da América Latina, no contexto da reforma do estado, e direcionada a uma agenda neoliberal...

Esta análise explica porque os estudos de caráter avaliativo, produzidos no Brasil são datados a partir das duas últimas décadas do século XX: "A avaliação de políticas sociais desenvolveu-se apenas nos anos 80 e, mesmo assim de forma desigual entre os diferentes tipos de políticas sociais." (Figueiredo e Figueiredo, 1986, p. 24).

Tendo como pano de fundo essa situação, a experiência brasileira na área da avaliação das políticas públicas é considerada recente por estudiosos como Figueiredo e Figueiredo (1986), Silva (2001) e Barreira (2002), vez que no Brasil – em outros momentos da sua história –, a formulação de políticas públicas nem sempre esteve articulada com a avalia-

ção de políticas públicas. Isto elucida, em parte, a importação de modelos preconcebidos com foco na eficiência, eficácia e efetividade.

Tais modelos de avaliação cujo escopo encontra-se na relação custo-benefício centram seus esforços no sentido de mensurar (de uma forma ou de outra) o desempenho desejável de políticas, programas e projetos tendo em vista os resultados prévios que tais estratégias estatais ambicionavam quando da sua formulação. Neste sentido:

... a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a *condições controladas* e a resultados desejados de experimentos ... (Marinho e Façanha, 2001, p. 02).

Sem desmerecer tais abordagens avaliativas, é importante ter claro que esses critérios não são tão facilmente aplicáveis em se tratando do particular contexto da realidade econômica, social, política e cultural brasileira. Com maior precisão, vale pensar a avaliação "... como atividade específica, necessária, tecnicamente exigente e onerosa, tanto quanto benéfica para o gerenciamento e o monitoramento dos programas..." (*id, ibid*, p. 07). Some-se a isto o fato de que, muitos teóricos² ao conceituarem a avaliação de políticas públicas fazem uma relação desta com a perspectiva de valor:

... o termo avaliação significa valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom ou ruim. Trata-se, necessariamente de um julgamento valorativo; portanto, não é um ato neutro nem exterior as relações de poder, mas é um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público, exigindo costura de objetividade e de independência, sendo, por natureza, uma atividade interdisciplinar. (Silva, 2001, p.48).

A "... emissão de um juízo de valor..." (*id, ibid*) não se dá sem o mergulho na pesquisa

social baseada em pressupostos teórico-metodológicos que levem em consideração o contexto mediato e imediato, mediado pelas relações de produção. Compreender corretamente a construção teórica quanto à concepção de avaliação das políticas públicas é importante para o nosso trabalho, pois a "... avaliação ou julgamento está intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento do conhecimento humano..." (Barreira, 2002, p. 17), vez que a pesquisa avaliativa utiliza "... métodos próprios da pesquisa social ..." (Figueiredo e Figueiredo, 1986, p. 16).

Complementando: a avaliação de políticas públicas é uma atividade de investigação "... marcada durante toda a sua realização pelo quadro teórico que o pesquisador adota, por sua visão do mundo e compromisso social assim como pelos limites do conhecimento, próprios de seu tempo." (Minayo, 1991, p. 233). Partindo deste pressuposto e da assertiva de que a "Avaliação de políticas e programas sociais é um campo de estudo da pesquisa social em desenvolvimento" (Silva, 2001, p. 44) é certo, e sem receio, afirmar que esta se insere no movimento mais geral de desenvolvimento das abordagens teórico-metodológicas que orientaram e orientam a atividade de produção do conhecimento das ciências sociais, processo em permanente construção.

No próximo tópico, é apresentado o tema sob o prisma das pesquisas de avaliação no que tange ao subnível de escolarização básica, denominado no Art. 35 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, de Ensino Médio. Conforme a regulamentação definida nesta lei, tal subnível de escolarização configura-se enquanto etapa final da educação básica e deve ser garantido pelo estado.

Com este direcionamento, a política de ensino médio tem sido, até o momento, avaliada única e excepcionalmente por meio do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) criado em 1998 pelo Ministério da Educação (MEC), cuja perspectiva privilegia a medição cognitiva de conhecimentos, em que se propõe "testar" as competências e as habilidades dos alunos do Ensino Médio, introduzindo assim significantes mudanças no que tange ao currículo e à concretização deste em sala de aula por meio da ação docente.

Neste artigo, não há uma pretensão de discutir o ENEM como pesquisa de caráter avaliativo da política de ensino médio, indo na contramão. Em verdade, a finalidade aqui é analisar estudos de caráter avaliativo que considerem esse sub-nível enquanto política pública estatal sob a determinação do ciclo de implantação inerente a este tipo de processo de intervenção estatal.

Pesquisas avaliativas em políticas públicas do ensino médio

O ensino médio tem sido foco, desde 1996, de políticas educacionais, com o propósito de implantar a reforma *Novo Ensino Médio: Educação agora é para a vida*, compreendida no contexto mais amplo da reforma educacional da década de 1990, cujo marco legal é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96.

Em linhas gerais, a reforma educacional de abrangência macro centrou-se em instaurar processos de descentralização e democratização das escolas públicas de todo o país, nos quadros do reordenamento do estado brasileiro (Leitão, 2005; Diógenes, 2010).

Quanto à reforma do ensino médio tem como núcleo as metamorfoses impetradas no mundo do trabalho, com as exigências impostas pelo novo mercado de trabalho em tempos de reestruturação produtiva do capital e de financeirização da economia.

Consultando a Resolução Nº. 03/98, um dos principais documentos da reforma, constatei que a preocupação é com a organização pedagógica e curricular de cada unidade escolar, no sentido de que esta adequa seu currículo ao mundo do trabalho, "... tendo em vista vincular a educação com o mundo do trabalho e a prática social, consolidando a preparação para o exercício da cidadania e propiciando preparação básica para o trabalho..." (Resolução nº 03, 1998, p. 1).

Desde sua implantação, a reforma do ensino médio tem sido estudada pela academia e outras instituições com o intuito de se compreender suas especificidades e implica-

ções (Machado, 1998, 2002; Macedo, Lopes, 2002; Barretto, 2002; Zibas, 2001).

No entanto, para efeito do tema aqui abordado me interessa sobretudo os estudos que se dedicaram a entender a reforma por meio de pesquisas avaliativas, como tenho assinalado no início do artigo, uma vez que o objetivo é identificar e analisar as concepções e modelos clássicos de avaliação dominantes, conforme a literatura desenvolvida por esse campo do saber.

Não se trata apenas de localizar tais estudos, mas de realizar um esforço extra, com fins de compreender os tipos de avaliação vigentes e mais do que isto: as referências teórico-metodológicas hegemônicas. Bem situadas essas pesquisas é possível delimitar sua importância para uma maior compreensão da reforma do ensino médio.

Assim, foi feito um levantamento bibliográfico sobre o que se produziu acerca da temática da reforma do ensino médio nos anos 1990, e selecionei os estudos referentes à avaliação desta política.

A grande maioria dos estudos sobre a reforma em foco trata-a numa perspectiva não avaliativa, a título de exemplo, cita-se: Kuenzer, 2000, 2002; Martins, 2000; Lopes, 2002a, 2002b. São excelentes estudos, sérios, clássicos, de análise crítica da política de extrema relevância para a compreensão das idiosincrasias que a permeiam. De tal modo, existem poucos trabalhos estritamente avaliativos, utilizando o referencial paradigmático explicitado por Silva (2001), Barreira (2002) e Arretche (1999; 2001).

Arretche (1999, p. 29) faz uma demarcação entre "... uma avaliação de uma dada política..." e a "... avaliação política e análise de políticas públicas [...]..." (*id, ibid*). A primeira envolve essencialmente um julgamento, um juízo de valor, tratando de atribuir uma opinião valorativa. A segunda é necessariamente "... o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas..." (*id, ibid*, p. 30).

Nisto, a autora vai ao encontro do pensamento de Figueiredo e Figueiredo quando enfatizam que a avaliação política da política é uma "... análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra..." (Figueiredo e Figueiredo,

1986, p. 2). De outra forma, a terceira busca reconstruir as diversas características das políticas públicas, tentando apreendê-las "... em um todo coerente e compreensível..." (Arretche, 1999, p. 30), no sentido de dar organicidade as razões de ser da política.

Tomando esse paradigma como norte para o nosso trabalho, relacionei os estudos de Zibas (2005), Krawczyk (2003), Martins (2000) como pesquisas avaliativas sobre o ensino médio. Para efeito da tarefa assumida, destaco de cada autora um trabalho. A primeira estudiosa é pesquisadora da Fundação Carlos Chagas e desenvolve estudos no campo da avaliação sobre o ensino médio há pelo menos uma década.

Sua produção sobre este tema é vasta, mas trago para análise o texto *A reforma do ensino médio no Ceará e suas contradições*, resultado parciais de duas pesquisas, como a autora mesma revela. A primeira teve como objetivo "... acompanhar a implantação da reforma do ensino médio em três estados..." (Zibas, 2005, p. 1). A segunda buscou identificar como a escola se apropriou dos conceitos de "... protagonismo juvenil e protagonismo dos pais, dois eixos da reforma..." (*idem*).

De Krawczyk (2003) trago o texto *A escola média: um espaço sem consenso*. A estudiosa, professora da Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, foi juntamente com Zibas (2001-2003) responsável pela pesquisa de avaliação do processo de implementação da Reforma do Ensino Médio em três estados brasileiros. No referido texto, propõe-se a discutir o processo de implementação da reforma do ensino médio no Ceará.

Krawczyk tem uma considerável produção não apenas na área do ensino médio, mas focando a reforma educacional da década de 1990 e a relação com as políticas públicas do estado brasileiro.

A terceira estudiosa, Martins (2000) é pesquisadora da Fundação Carlos Chagas e professora da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS. Tem produção científica em torno da temática da reforma educacional no Brasil e do ensino médio.

O texto que dela trago para análise tem como título *Diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio: avaliação de documento*. O interesse da autora é realizar uma aná-

lise dos fundamentos da reforma do ensino médio, discutindo os elementos-chave propostos pelas *Diretrizes Curriculares Nacionais* elaboradas pelos técnicos do Ministério da Educação – MEC, nos idos de 1998, quando da implantação da reforma do ensino médio.

Os dois primeiros trabalhos, de Zibas (2005) e Krawczyk (2003) são resultados da pesquisa de avaliação do processo de implementação da Reforma do Ensino Médio. Neste sentido, são ambos os estudos de avaliação focada na implementação, entendendo este momento como crucial no ciclo das políticas públicas. Tal momento é a "... fase do processo das políticas públicas que sucede à formação..." (Silva, 2001, p. 39).

Isto significa dizer que se materializa no momento de execução da política, em que são realizadas as principais estratégias e tomadas decisões fundamentais que interferem na proposta original de formulação.

Arretche (2001) define a fase de implementação como um campo de incertezas porque é neste momento que a ação dos implementadores, pessoas que vão executar o programa, toma relevância central. Na sua argumentação a autora destaca dois aspectos fundamentais: de um lado, a realidade local onde a política será implementada, e de outro, a cooperação ou não dos agentes que não participaram do primeiro momento, isto é, da formulação.

No primeiro caso é perfeitamente factível que a instância local 'distorça' a proposta original, e no segundo, os implementadores podem resistir a executar fielmente as propostas desenhadas na engenharia institucional do programa.

De um lado ou de outro, a ação dos implementadores interfere e muito no desenvolvimento do programa, acarretando "... dificuldades da autoridade central para obter sucesso na implementação de seus programas..." (Arretche, 2001, p. 48). Isto por que "... a implementação é, de fato, uma cadeia de *relações* entre formuladores e implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental..." (*id, ibid*, p. 49).

Estudando respectivamente os trabalhos de Zibas (2005) e de Krawczyk (2003) não foi possível perceber se as autoras atentaram para essas questões tão importantes levantadas por Arretche (2003). Entretanto,

ficou claro que as autoras procuraram fazer uma avaliação de implementação do processo da reforma do ensino médio, apontando os pontos críticos. Zibas (2005, p. 1) especifica no início do texto, sua preocupação: "... acompanhar, por dois anos, o desenvolvimento da reforma em oito escolas estaduais de Fortaleza...". Quanto à Krawczyk (2003, p. 1):

... o intuito é analisar os principais eixos das reformas estaduais e seus focos mais críticos, a partir do estudo de seus diferentes aspectos e das tensões geradas entre a intencionalidade das novas estratégias, a realidade que se quer transformar e o que foi efetivamente produzido como decorrência das medidas propostas.

Nos trabalhos das duas autoras há uma ênfase explícita na fase de implementação da política (como já foi referido), observando a proposta original de formulação e o que foi, de fato, implementado.

Quanto à concepção e o perfil da avaliação, averigui que ambas as pesquisas assumiram uma abordagem qualitativa, utilizando procedimentos metodológicos por meio de observações, análise de documentos e entrevistas que "... focalizaram não só os sujeitos da comunidade escolar (alunos, pais, professores, gestores) como também técnicos da Secretaria da Educação e membros de Sindicato..." (Zibas, 2005, p. 202).

O texto de Martins (2000) pode ser inserido no modelo clássico de avaliação conhecido como 'avaliação política da política', em que "... pretende-se avaliar os pressupostos filosóficos e sociais das diretrizes e dos parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio..." (Martins, 2000, p. 69).

Ora, a ideia é realizar uma pesquisa crítica, levando em consideração que toda política esta inserida num dado contexto histórico, econômico e social. Daí que, a autora parte do pressuposto de que as políticas do ensino médio, no caso, a sua formulação concretizada nas *diretrizes* "... expressam uma determinada concepção de educação, de escola e de conhecimento que deve ser olhada criticamente..." (*id, ibid*).

Na avaliação política da política o que de-

termina a abordagem é a análise própria da política a partir de seus fundamentos e observando o que está posto nos documentos oficiais de formulação quanto aos princípios, objetivos e características metodológicas da política.

A autora analisa também o contexto social e econômico, e o papel desempenhado pelos principais formuladores da política. Assim, a avaliação política da política se torna um instrumento importante para desvendar a relação estratégica entre a política do ensino médio e a nova ordem econômica mundial.

Ao analisar a política do ensino médio por meio da avaliação das *Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio*, principal documento norteador da reforma, Martins (2000) faz um estudo de profundidade em que a abordagem metodológica é de caráter eminentemente qualitativo.

Assim, a autora está preocupada com o fato de que todo documento "... todo texto – ou toda prática discursiva – é uma prática social que predomina em determinado período histórico. Interessa, portanto, compreender as relações que a engendram e não apenas o discurso em si..." (Martins, 2000, p. 79).

O trabalho de Martins (2000) juntamente com os de Zibas (2005) e Krawczyk (2003) são exemplos reveladores de pesquisas avaliativas na área do ensino médio. Apesar da primeira autora não identificar o seu estudo como 'avaliação política da política' o exame minucioso não deixa dúvidas quanto a inseri-lo nesta perspectiva.

Os outros dois primeiros trabalhos deixam claro a sua intenção: acompanhamento e avaliação da reforma do ensino médio. Ambos são estudos interessantes a partir do ponto de vista da pesquisa avaliativa, pois em geral na educação os estudos de tendência avaliativa limitam-se aos macros sistemas avaliativos de desempenho escolar como atestam o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o ENEM que não são focos deste artigo.

Conclusão

As políticas públicas não estão localizadas num vazio temporal e histórico. Antes é fruto da ação do estado, equivalendo a dizer que é

política de intervenção formatada na arena social, onde divergem interesses e racionalidades. Entretanto, na correlação de forças entre as classes sociais, hegemonicamente, tem-se vencedor um determinado projeto de sociedade. De tal modo, as políticas públicas precisam ser compreendidas desde a criação da agenda, passando pela formulação até a execução, bem como, deve-se levar em consideração as especificidades dos diferentes modelos clássicos de avaliação.

As pesquisas avaliativas, por sua vez, são um campo de estudo da pesquisa social em desenvolvimento, e como tal necessitam ser estudadas e previamente analisadas, pois não há uma padronização infalível quanto ao referencial teórico-metodológico na abordagem de estudos científicos. O que se tem são objetos de estudos que demandam diferenciadas abordagens conforme os objetivos a que o pesquisador se propõe. Neste caso, nunca é demais lembrar que a realidade é síntese de múltiplas determinações e que as variações contextuais precisam ser levadas em conta nos estudos de caráter avaliativo para que se evite cair nas armadilhas da neutralidade positivista.

Sob este prisma de análise, estudei as pesquisas avaliativas realizadas com foco na reforma do ensino médio e constatei que existem pouquíssimos estudos nesse campo e, mais do que isto, as pesquisas são incipientes e não trabalham com o referencial teórico próprio das pesquisas avaliativas, aqui considerando as reflexões de Arretche (2001) e Silva (2001).

Isto sobre hipótese alguma desmerece esses estudos, pois percebi que mesmo não se valendo de tais referências, os mesmos acabam por se inserir numa certa tipologia da avaliação de políticas públicas. Uma lacuna, que quero registrar são os estudos sobre a reforma do ensino médio na linha da avaliação de impactos. Esta é considerada aqui como relevante e de profundidade, uma vez que visa investigar os resultados e as repercussões de uma dada política.

A avaliação de impacto busca determinar se houve e porque houve modificações, quais as causas geradoras das mudanças e se elas estão relacionadas com a política propriamente dita. Enfim, tende a revelar a magnitude dessa modificação; quais estratos sociais influenciaram e de que forma. enfim, a ava-

liação de impactos procura analisar como os diferentes componentes da política se relacionaram para intervir numa determinada realidade a partir dos objetivos propostos.

A despeito da excelente qualidade dos estudos científicos realizados acerca da temática do ensino médio e da reforma empreendida pelo MEC a partir de 1990 neste nível de escolaridade básica, já é tempo de se mergulhar com mais profundidade em torno da presente temática por meio de uma pesquisa avaliativa dos impactos e repercussões de tal política, uma vez que passados

mais de dez anos, não se tem ainda respostas científicas para os graves problemas que já existiam e para os que se acrescentaram ou não com a implantação da reforma. De fato, o esforço aqui empreendido serviu para alertar quanto à necessidade de estudos urgentes nesse campo de avaliação.

Agradecimentos

Profa. Dra. Lea Carvalho Rodrigues
Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Wellington. "A trajetória das instituições financeiras multilaterais e suas relações com as políticas públicas". *Revista de Políticas Públicas*, São Luis, v 9, n. 1, p. 173-216, jan./jun. 2005.
- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. "Tendências no estudo sobre avaliação". In: RICO, Elizabeth Melo. (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 2ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.
- _____. "Uma contribuição para fazermos avaliação menos ingênua". In: BARREIRA, Maria Cecília Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.
- _____. "Dossiê: agenda de pesquisa em políticas públicas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RCBS*, São Paulo, vol. 18 nº. 51 fevereiro/2003.
- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. "Tendências no estudo sobre avaliação". In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, IEE, 2006.
- BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. *Avaliação participativa de programas sociais*. 2ª ed. São Paulo: Veras/CPIHTS, 2002.
- BARREIRA, Maria Cecília Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.
- BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. "As novas políticas do ensino médio no contexto da educação básica". In: ZIBAS, Dagmar Maria Leopoldo; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva; BUENO, Maria Sylvania Simões. *O Ensino médio e a reforma da educação básica*. Brasília: Plano, 2002. p.253-265.
- BELLONI, Isaura, MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luiza Costa de. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2000 (Coleção questões da nossa época).
- BRASILIA. Câmara da Educação Básica – CEB. Conselho Nacional de Educação – CNE. *Resolução nº 3, de 26 de junho de 1998*.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Avaliação de políticas e programas sociais*. Caderno de Pesquisa, n. 12. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1989.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

- DIÓGENES, Elione Maria Nogueira. *Uma avaliação política e do processo de implementação da reforma do ensino médio no Ceará*. Tese de Doutorado em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Biblioteca Central. São Luis, 2010.
- FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus Faria. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. São Paulo: IDESP, 1986.
- HÖFLING, Eloísa de Matos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. In Cad. CEDES v.21 n.55 Campinas nov. 2001
- LEITAO, Elione Maria Diógenes. *O Plano de Desenvolvimento da Escola em foco: uma análise da educação no Ceará em tempos de ajustes neoliberais*. Dissertação de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas. Universidade Federal do Ceará – UFC. Biblioteca Central. Fortaleza, 2005.
- KRAWCZYK, Nora. "A escola média: um espaço sem consenso". *Cadernos de Pesquisa* n° 120, São Paulo/SP, novembro/2003.
- KUENZER, Acácia Zeneida. "O Ensino médio agora é para a vida: entre o pretendido, o dito e o feito". *Educação e Sociedade*, v.21, n.70, p.15-39, abr.2000.
- _____. "A Escola desnuda: reflexões sobre a possibilidade de construir o ensino médio para os que vivem do trabalho". In: ZIBAS, D.; AGUIAR, M. A.; BUENO, M.S.S. *O Ensino médio e a reforma da educação básica*. Brasília: Plano, 2002. p.229-330.
- LOPES, Alice Casimiro. "Os Parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio e a submissão ao mundo produtivo". *Educação e Sociedade*, v.23, n.80, p.389-403, set. 2002a.
- _____. "Parâmetros curriculares para o ensino médio: quando a integração perde seu potencial crítico". In: LOPES, Alice Casimiro; MACEDO, Elizabeth. *Disciplinas e integração curricular: história e políticas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002b . p.145-176
- MACEDO, Elizabeth; LOPES, Alice Casimiro. "Estabilidade do currículo disciplinar: o caso das ciências". In: _____. *Disciplinas e integração curricular: história e políticas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p.73-94.
- MACHADO, Lucília Regina de Souza. "A Institucionalização da lógica das competências no Brasil". *Proposições*, v. 13, n.37, p.92-110, jan./abr. 2002.
- _____. "O Modelo de competências e a regulamentação da base curricular nacional e de organização do ensino médio". *Trabalho e Educação*, n.4, p.79-95, ago./dez. 1998.
- MARTINS, Angela Maria. "Diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio: avaliação de documento". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo. n.109, p.67-87, mar.2000.
- MARINHO, Alexandre; FAÇANHA Luís Otávio. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Texto para discussão n° 787. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001. pp. 1-27
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. "Abordagem antropológica para avaliação de políticas sociais". *Rev. Saúde Pública*, jun. 1991, vol.25, n.3, p.233-238.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 11a. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- RICO, Elizabeth Melo. (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 2ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. "Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais". *Revista Avaliação de Políticas Públicas*. Ano 1. Vol. 1. n° 1. jan-jul. 2008. pp. 7-15.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. "Avaliação das políticas sociais: aspectos conceituais e metodológicos". _____ (org.). *Avaliação de Políticas e Programas Sociais – teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001.

ZIBAS, Dagmar Maria Leopoldo. *O Ensino médio na voz de alguns de seus atores*. São Paulo, 2001. (Textos FCC, n.20).

_____. "A reforma do ensino médio no Ceará e suas contradições". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo. v. 35, n. 124, p. 201-226, jan./abr. 2005.

Resumen: Con este artículo se desarrolla un debate sobre la investigación evaluativa sobre la educación en Brasil. El interés es básicamente investigando qué tipo de enfoque, los investigadores están llevando a cabo en el ámbito de la evaluación de políticas públicas, en el caso del sistema de educación secundaria. El plazo incluye la reforma educativa emprendida en los años 1990 del siglo XX en Brasil y el material analizado con respecto a la producción científica de este período, cuya principal preocupación era la evaluación de la política de la educación.

Palabras clave: evaluación de la investigación, educación, políticas públicas.

Résumé: Avec cet article je développe une analyse des recherches d'évaluation sur l'éducation au Brésil. L'intérêt est essentiellement enquête sur ce type d'approche, les chercheurs mènent dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, dans le cas du système d'enseignement secondaire. Le calendrier comprend la réforme de l'éducation entrepris dans les années 1990 du XXe siècle au Brésil et du matériel analysé à l'égard de la production scientifique de cette période, dont la principale préoccupation a été l'évaluation de la politique de l'éducation.

Mots clés: recherche sur l'évaluation, l'éducation, les politiques publiques

Notas

- 1 O presente artigo faz parte dos estudos desenvolvidos na realização da pesquisa de doutorado, sob a orientação da Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva, intitulada "Uma avaliação política e do processo de implementação da Reforma do Ensino Médio no Ceará" efetivada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pesquisa realizada com apoio do CNPq.
- 2 Como exemplo, posso citar: Silva (2001); Arretche (1999); Rico (1999); Barreira e Carvalho (2001); Barreira (2001); Castro (1989) e Figueiredo e Figueiredo (1986).

Mestrado Profissional como Política de Estado: um olhar sobre a relação entre a teoria e a prática

Professional Masters as state policy: a view of the relationship between theory and practice

Master Profesional como política de Estado: una mirada a la relación entre la teoría y la práctica

Master professionnel en tant que politique de l'Etat: un regard sur la relation entre la théorie et la pratique

Ana Maria Ferreira Menezes*

A realidade social dominante tem apresentado novos valores como a produtividade e a inovação, que são aplicações do conhecimento no mundo do trabalho. Todavia, os trabalhadores carecem da educação necessária para o desenvolvimento dos meios de produção desse conhecimento. Considerando que essa realidade social está pautada por uma nova dicotomia entre “intelectuais” e “gerentes”, aqueles preocupados com as palavras e ideias, estes com pessoas e trabalho, transcender essa dicotomia em uma nova síntese será o grande desafio educacional da sociedade pós-capitalista (Drucker, 1993, p. XVII).

As mudanças tecnológicas e as atuais transformações econômico-sociais têm demandado profissionais com perfis de especialização distintos dos tradicionais, induzindo as Universidades a estabelecerem programas de pós-graduação com características diferentes dos existentes no sistema de pós-graduação do país (MESTRADO, 1995, p. 1).

Assim, o mestrado profissional se configurou nesta modalidade de pós-graduação e foi implantado pelo Conselho Superior da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pes-

soal de Nível Superior – CAPES, através da Portaria n° 47, de 17 de outubro de 1995, com base em um documento intitulado *Mestrado no Brasil – A situação e uma Nova Perspectiva*. Em sua formulação inicial, o mestrado profissional foi caracterizado como grau terminal destinado àqueles que, desejando aprofundar a formação recebida nos cursos de graduação, não pretendem dedicar-se à carreira acadêmica.

Desde então os mestrados profissionais vêm evoluindo, passando por modificações explicitadas na Portaria 80, de 16 de dezembro de 1998, da CAPES e culminando com a Portaria n° 17, de 28 de dezembro de 2009, do Ministério de Educação, que o transforma em política de estado, à medida que, para além de atender uma demanda proveniente de empresas, agências e governo, objetiva formar pessoal para a prática profissional avançada e transformadora de procedimentos.

Assim, o mestrado profissional atende a uma demanda do mundo do trabalho e do sistema produtivo que necessitam de profissionais altamente qualificados e que se voltam para as potencialidades internas de aumento da geração, difusão e utilização de co-

* Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA, com desenvolvimento de pesquisas no Instituto Superior de Economia e Gestão – ISEG, da Universidade Técnica de Lisboa - UTL. Mestre e graduada em Economia pela Universidade Federal da Bahia – UFBA. Professora Titular do Curso de Administração da Universidade do Estado da Bahia - UNEB. Coordenadora do Programa de Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional – PGDR da UNEB da UNEB e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa (NUPE) do DCH da UNEB. ammenezes@uneb.br ou ana_mmenezes@hotmail.com

nhecimentos científicos no processo produtivo de bens e serviços.

No mestrado profissional se espera que ocorra uma imersão na pesquisa, através de incorporação de valores e práticas e que agregue esse processo na área profissional. Não precisa fazer confronto entre a teoria utilizada e o tema de pesquisa escolhido ou que conteste as teorias utilizadas, o que se quer é que se aplique a pesquisa tanto no que estudou como no futuro no seu trabalho profissional (Ribeiro, 2006, p. 315).

Desta forma, o mestrado profissional se volta para a solução de problemas e geração e apli-

cação de processos de inovação apropriados, através da apropriação e aplicação do conhecimento embasado no rigor metodológico e nos fundamentos científicos, contribuindo, assim, para o aumento da competitividade e produtividade das organizações públicas e privadas e otimizando as possibilidades de desenvolvimento nacional, regional ou local.

Cabe enfatizar que todos os mestrados avaliados pela CAPES, sejam acadêmicos ou profissionais, passam por acompanhamento e avaliação rigorosa que atestam a sua qualidade e visam o desenvolvimento de competências na formação do aluno.

Referências bibliográficas

DRUCKER, Peter F. Sociedade pós-capitalistas. São Paulo: Pioneira, 1993. 186p.

MESTRADO no Brasil – A situação e uma Nova Perspectiva. Disponível em < <http://www.ime.usp.br/~song/diretor/mestprof-documento.html> > em 14/03/2008.

RIBEIRO, Renato Janine. Ainda sobre o Mestrado profissional. RBPG, Brasília, v.3,n.6. Disponível em http://www2.capes.gov.br/rbpg/portal/conteudo/Deb_Artigo4_n6.pdf > em 14/03/2008.

Mestrado profissional e a questão da qualidade

Professional master and the question of quality

Master profesional y la cuestión de la calidad

Master professionnel et la question de qualité

*Lea Carvalho Rodrigues**

Criado efetivamente em 1998, o Mestrado Profissional (MP) só veio a ser fortemente regulamentado em 2009, como parte da Política Nacional da Educação do governo Lula, quando da edição da Portaria 17, de 28 de dezembro de 2009.

O objetivo no presente texto é exatamente debruçar-se sobre o conteúdo desta portaria e as declarações do Ministro da Educação, à época, tecendo uma reflexão mais sistemática sobre as possíveis implicações de seu conteúdo sobre a qualidade dos referidos mestrados. Como suporte para esta reflexão traz-se, ainda, algumas discussões e deliberações do Fórum Nacional dos Mestrados Profissionais (FNMP) que ajudam a compreender diferentes leituras e posições dos coordenadores de mestrados profissionais, sobre a questão, bem como as estratégias e deliberações do FNMP.

Como já apresentado no texto anterior, de autoria de Ana Maria Ferreira Menezes, a Portaria 80, de 16 de dezembro de 1998, é que efetivamente cria o MP, mas isto se dá no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Vale ainda ressaltar que essa portaria era omissa quanto a vários aspectos necessários a uma perfeita compreensão e orientação ao funcionamento desse mestrado. O que a portaria estabelecia de forma clara era o objetivo maior dos MP, de “formação de profissionais pós-graduados aptos a elaborar novas técnicas e processos, com desempenho diferenciado de egressos dos cursos

de mestrado que visem preferencialmente um aprofundamento de conhecimentos ou técnicas de pesquisa científica, tecnológica ou artística”. Fixava, ainda, que os cursos seriam avaliados periodicamente pela Capes, juntamente com os demais programas de pós-graduação, aludindo às suas especificidades, mas sem fixar parâmetros de diferenciação. O ponto que mais interessa à presente reflexão, a questão da qualidade do curso, se apresentava nas considerações da portaria como “a inarredável manutenção de níveis de qualidade condizentes com os padrões da pós-graduação *stricto sensu* e consistentes com a feição peculiar do Mestrado dirigido à formação profissional”. Dessa forma, propugnava que os MP deveriam manter o mesmo nível de qualidade dos mestrados acadêmicos, mantendo as suas especificidades de curso profissional. Ou seja, dizia muito em uma única frase, mas no plano concreto, efetivamente, nada dizia. Isto significa que cada curso de MP aprovado passou a operar de acordo com os entendimentos de suas universidades, Pró-reitorias de Pesquisa e Coordenações. Considerando-se, ainda, que os MP, por serem cursos autofinanciados, acabam se constituindo como um nicho de mercado de interesse de universidades que não têm cursos de pós-graduação e podem ver nos MP a possibilidade de abri-los, dispendo de maior flexibilidade na fixação dos produtos exigidos para a obtenção do título, já que ele abre a possibilidade da diversificação de produtos – metodologias, softwares, patentes¹ – o que

*Mestre em Antropologia Social e doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP, atualmente é professora do Departamento de Ciências Sociais da UFC (área de Antropologia) e coordenadora do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da mesma universidade. E-mail: lea@ufc.br

poderia levar à eliminação da exigência do texto de dissertação, sua existência e a pouca clareza quanto às suas especificidades, acabaram gerando reações não muito positivas, na verdade pouca aceitação de boa parte dos cursos de pós-graduação acadêmicos².

Ressalto que estas observações são feitas a partir de minha atuação passada como coordenadora de um curso de MP na Universidade Federal do Ceará, o de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, e com base na minha participação nas discussões levadas a efeito por ocasião das reuniões de área promovidas pela Capes, bem como dos encontros anuais realizados pelo FNMP.

O FNMP foi instituído em 5 de maio de 2006, por ocasião da realização do primeiro encontro nacional, realizado em São Paulo³, tendo conseguido se firmar como o principal interlocutor dos MP frente a Capes e responsável por importantes definições no âmbito da avaliação da Capes, como a fixação de parâmetros diferenciados para a avaliação.

Anualmente ocorrem os encontros nacionais, já existindo agora os encontros regionais, sendo que, em 2008, houve uma mesa-redonda dedicada à apresentação de artigos técnicos relatando experiências, previamente selecionadas, sobre a implantação e condução de MP no país; experiências essas consideradas relevantes pela comissão que os selecionou. Posteriormente, os textos foram publicados pelo FNMP e constituem um documento importante sobre esta modalidade da pós-graduação que, desde aquela época, já apresentava um forte crescimento no âmbito da pós-graduação brasileira. Como pontos centrais de discussão naquele encontro, destacam-se, ainda, a inserção dos MP na sociedade, os parâmetros de avaliação da Capes para os MP, a institucionalização do FNMP e a sustentabilidade dos MP.

O Encontro Nacional, realizado em 2009, foi de especial importância em razão das preocupações que a princípio tomaram conta dos cursos nesta modalidade, no país, em razão da Portaria nº 7 do Ministério da Educação e Cultura – MEC, de 22 de junho de 2009 que dois meses depois sofreu algumas modificações resultando na Portaria Normativa Nº 17, de 28 de dezembro de 2009, que efetivamente estabelece princípios claros e regulamenta os MP, dentro de uma política de estado.

Os pontos mais controversos desta portaria, geradores de apreensão e grandes discussões no FNMP realizado em 2009 foram:

- 1) O item IV do artigo 5º que coloca como exigência aos MP “apresentar, de forma equilibrada, corpo docente integrado por doutores, profissionais e técnicos com experiência em pesquisa aplicada ao desenvolvimento e à inovação”;
- 2) O parágrafo 3º do artigo 5º, sobre o trabalho de conclusão para obtenção do título do mestre, que dispõe o seguinte:

“O trabalho de conclusão final do curso poderá ser apresentado em diferentes formatos, tais como dissertação, revisão sistemática e aprofundada da literatura, artigo, patente, registros de propriedade intelectual, projetos técnicos, publicações tecnológicas; desenvolvimento de aplicativos, de materiais didáticos e instrucionais e de produtos, processos e técnicas; produção de programas de mídia, editoria, composições, concertos, relatórios finais de pesquisa, softwares, estudos de caso, relatório técnico com regras de sigilo, manual de operação técnica, protocolo experimental ou de aplicação em serviços, proposta de intervenção em procedimentos clínicos ou de serviço pertinente, projeto de aplicação ou adequação tecnológica, protótipos para desenvolvimento ou produção de instrumentos, equipamentos e kits, projetos de inovação tecnológica, produção artística; sem prejuízo de outros formatos, de acordo com a natureza da área e a finalidade do curso, desde que previamente propostos e aprovados pela CAPES”

Em primeiro lugar foi apontada a inconsistência entre o que estabelece a nova portaria e a Ficha de Avaliação, ou seja, os parâmetros pelos quais os cursos serão avaliados. Houve discussões quanto à possibilidade de um professor não doutor orientar e, a princípio, ficou estabelecido consensualmente

que não, sendo considerado, ainda, que isto deveria ser evitado, mesmo a título de coorientação. Entretanto, em razão de colocações feitas por coordenadores das áreas mais técnicas, de que há casos de profissionais com alta competência, fundamentais na orientação, sem doutorado, a tendência era para que a decisão ficasse a critério do colegiado do curso. Ao final, as diretrizes estabelecidas foram no sentido de conjugar profissionais/técnicos com a titulação (doutorado), devendo aqueles que não tiverem qualificação ser colocados como colaboradores, desde que não ultrapassem 30% do total de professores do corpo docente. Uma coordenadora de curso MP da área de saúde alegou que sequer tinha como credenciar não-doutores como pertencentes ao corpo docente porque o regulamento da sua universidade não o permite. Tudo isto, enfim, deixava muito claro a todos que a portaria havia flexibilizado muito, principalmente em razão da avaliação, condição para a continuidade do curso, ser realizada pela Capes com privilégio dos critérios acadêmicos, todos tendo clareza que os comitês de avaliação não irão flexibilizar. Como a preocupação maior é a avaliação da Capes, a tônica foi adequar-se à portaria, desde que esta não ferisse os parâmetros da Capes.

Quanto ao segundo ponto, a diversidade de formas de elaboração do trabalho de conclusão do curso, foi unânime a deliberação

para que se mantenha a dissertação, a qualidade e o rigor científico.

Ou seja, o FNMP tem atuado como direcionador da qualidade dos cursos e percebe-se que seu empenho é na manutenção da qualidade dos trabalhos resultantes dos cursos de MP, enquanto que, de outro lado, há ações junto a Capes para que se modifiquem os parâmetros de avaliação dos MP nos itens produção intelectual (em que se pede maior peso para a produção técnica), tempo de titulação (maior tempo, por se tratar de profissionais que trabalham e não recebem bolsa de pesquisa), inserção social e regional (pedese maiores percentuais na Ficha de Avaliação), comitê de avaliação (reivindicação de comitê especial para a avaliação dos MP).

Por fim, percebeu-se que os dirigentes do FNMP 2009 e os palestrantes mais ativos posicionaram-se positivamente frente à política do MEC em relação aos Mestrados Profissionais (como política de estado condizente com a política de formação profissional adotada pelo governo Lula, em todos os níveis) e a estratégia adotada foi a de propor e aprovar medidas de controle da qualidade dos cursos bem como investir na maior institucionalização do Fórum, visto como instância cada vez mais ativa e portadora de legitimidade frente a Capes, uma vez que nos últimos anos esta acatou várias das reivindicações levadas pela direção do FNMP por ocasião das reuniões dos comitês de área.

Referências bibliográficas

- AGOPYAN, Vahan; OLIVEIRA, João F.G. de. Mestrado profissional em engenharia: uma oportunidade para incrementar a inovação colaborativa entre universidades e os setores de produção no Brasil. *RBPG*, v.2, n.4, p.79-89, jul.2005.
- FÓRUM NACIONAL DOS MESTRADOS PROFISSIONAIS – FNMP. IV Encontro do Fórum dos Mestrados Profissionais. Canoas, RS, abril de 2008.
- FÓRUM NACIONAL DOS MESTRADOS PROFISSIONAIS – FNMP. *Site* institucional: <http://www.fnmp.org.br/>, consultado em: 30/12/2009.
- FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. Portaria N° 80, de 16 de dezembro de 1998.
- MATTOS, Pedro Lincoln. Dissertações Não-Acadêmicas em Mestrados Profissionais: Isso é Possível?, *RAC*, v.1, n.2, Maio/Ago. 1997: 153-171
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA – MEC. Portaria Normativa N° 17, de 28 de dezembro de 2009 - dispõe sobre o Mestrado Profissional no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES

Notas

- ¹ A respeito vide Mattos (1997) que já questionou esta abertura em 1997, ainda no âmbito da Portaria n. 47, de 17/10/95.
- ² Vale ressaltar, entretanto, que as coordenações dos MP, mostravam estar preocupadas e dispostas a manter a qualidade dos cursos, recusando desde o início a eliminação da dissertação. Como fica claro no artigo de Agopyan e Oliveira (2005) tanto o mestrado acadêmico como o profissional devem primar pelo rigor metodológico e científico. Dizem os autores que a diferença entre os dois deve estar na forma como o conhecimento é apropriado: nos acadêmicos, como razão mesma da pesquisa e nos MP “como aplicação do conhecimento para a inovação”(p.87)
- ³ Para informações mais detalhadas vide <http://www.fnmp.br>.

Economia Solidária e Organização Social
Solidarity Economy and Social Organization
Economía Social y Organización Social
Economie Solidaire et organisation sociale

Aldo Silva de Mendonça*

Resenha do livro *Experiências em Economia Solidária*, de Alícia Gonçalves. Campinas: Editora Arte Escrita, 2009.

O livro da antropóloga Alícia Gonçalves, professora do departamento de Ciências Sociais do CCHLA da Universidade Federal da Paraíba - UFPB, intitulado: *Experiências em Economia Solidária* representa um avanço no atual campo antropológico que vem se desenvolvendo no Brasil. A antropologia que enfocava aspectos considerados típicos de sua área de conhecimento, tais como: indígena, racial, migratório, processo de fricção interétnica, e tantos outros em torno da etnicidade; transitando pelos estudos de comunidades e chegando às grandes metrópoles, por meio da antropologia urbana, com suas manchas e pedaços; passando ainda pela pertinente produção de gênero. Todas essas categorias foram respostas às nuances ligadas ao processo de massificação cultural que colocou em risco o princípio teórico-metodológico da Antropologia, a alteridade, principalmente a alteridade radical, fundada no distanciamento cultural e geográfico, que se constituía como premissa maior da produção científica antropológica. Entretanto, Lévi-Strauss no alto grau de sua sapiência respondia sobre a problemática do risco de extinção das categorias até então pesquisadas pelos antropólogos, submetidas ao processo de ocidentalização, que enquanto existirem determinadas formas de comportamento coletivo que incomodem outros grupos sociais, existirá campo de estudo antropológico.

Nesse contexto, a professora Alícia envereda no campo dos significados das atividades da Economia Solidária, descrevendo práticas, maneiras de ser e sentir de grupos organizados em cooperativas e associações. Utilizou como recurso metodológico ao desenvolver sua pesquisa o circuito trinômico que implica em identificar os atores sociais, o cenário onde se desenrolam suas tramas e as regras que circundam o universo pesquisado, segundo Magnani. A contribuição de sua pesquisa reside no fato de lançar um olhar antropológico num universo pouco estudado, especialmente no Nordeste brasileiro, pela chamada antropologia econômica ou etnografia do capitalismo contemporâneo, campo que conjuga aspectos econômicos e culturais, o que implica em marcos teóricos para fins de análises comparativas com outras realidades. Com isso não queremos afirmar que sua obra constitui uma primazia da temática Economia Solidária no Nordeste, mas sim um trabalho que vem a somar como referencial teórico-metodológico e aprofundar a literatura interpretativa do Brasil.

A tônica do trabalho etnográfico realizado no estado do Ceará sustenta-se no desafio de destrinchar o universo da Economia Solidária, em uma região historicamente balizada pelo latifúndio, indústria da seca, êxodo rural e relações de poder que configuram um espaço social marcado pela exclusão social e empobrecimento do tecido social, notada-

* Formado em História pela Universidade Estadual da Paraíba- UEPB. Especialização em "História do Brasil" pela Faculdade Integrada de Patos – FIP; atualmente é graduando em Antropologia pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB.

mente nas regiões do sertão e semiárido. Nesse aspecto, processos de exclusão são verificados também na capital Fortaleza como centro irradiador do progresso capitalista e que enfrenta problemas típicos das grandes metrópoles, como violência urbana, desemprego, favelização e bolsões de pobreza. Estas marcas que propositalmente apontam para elementos apenas desagregadores, do ponto de vista político e social são compartilhadas por outros estados do Nordeste brasileiro e foram postas em evidência para caracterizar determinados aspectos históricos do espaço socialmente produzido. Além do mais, eleva o desafio de estudar a atmosfera social dos chamados empreendimentos em Economia Solidária, a partir de uma base empírica e com uma abordagem teórica preocupada não em formular abstrações que conduzem para a morfologia social, preocupada apenas com as regras gerais que encobrem as ações de ordem prática, os processos sociais e culturais da vida cotidiana, mas para o estudo de casos que permitem elucidar e construir formulações a partir das contradições emanantes de cada ordem ou “desordem” estrutural do campo social de cada experiência estudada.

O eixo central do livro coloca em movimento conceitos e práticas que permitem lançar uma reflexão, a partir do trabalho etnográfico, acerca de formas alternativas de produzir a subsistência, de se integrar socialmente, de formar espaços de vivência a partir de categorias que se contrapõem ao circuito mercadológico capitalista, tendo como preocupação a discussão de temas geradores como: democracia, autogestão, participação e cooperação. O que passa necessariamente pelo profundo processo de educação e reeducação dos atores envolvidos. Essas formas de organização são categorizadas e instrumentalizadas a partir de uma base teórica fomentada por pensadores que se lançaram no universo da Economia Solidária no Brasil como Paul Singer, Luís Inácio Gaiger e outros. O estudo passa pela abordagem teórica de Durkheim e de Mauss para ressignificar os conceitos de solidariedade e reciprocidade, respectivamente, como pontos basilares para a construção do discurso dos empreendimentos solidários, na sua dinâmica cultural. A temática, por seu turno, toma corpo pela abordagem da descrição densa dos chama-

dos Empreendimentos Econômicos Solidários focalizados em especial no estado do Ceará, ligados a ADS (Agência de Desenvolvimento Solidário), cuja origem remete às discussões na seara política da CUT (Central Única dos Trabalhadores) como propostas alternativas ao *status quo* da economia capitalista globalizada. Sendo assim, a alma do trabalho se materializa quando a antropóloga se alimenta das experiências individuais e coletivas dos atores sociais, por meio de estudos de casos, tendo como referência a análise situacional. Esses elementos apropriados pela pesquisadora e gerados pelas relações sociais produzidas pelos indivíduos dos empreendimentos formam as experiências êmicas e são confrontadas pela produção acadêmica a respeito do entendimento do que é Economia Solidária. Nessa perspectiva, a professora Alícia busca filtrar todo esse universo a partir de uma lógica de significados, um universo simbólico próprio erigido pela intersecção de vários elementos – culturais, religiosos, econômicos, morais e valorativos – que configuram os chamados fatos sociais totais.

A construção do discurso se estabelece a partir de trabalho de campo em cooperativas e associações. São estudados oito empreendimentos que se pautam em diversas realidades vivenciadas, o que resulta em vários contextos econômicos, sociais e políticos, configurando realidades singulares estabelecidas por espaços historicamente consumados. Nesses espaços foi estudado o nível de reciprocidade e de solidariedade, conceitos que norteiam o universo cultural da Economia Solidária. A partir dessa noção é possível compreender o grau de coesão social e a sustentabilidade do empreendimento, pois nos casos estudados não se pôde universalizar ou uniformizar devido às configurações específicas, realidades díspares, desníveis ou níveis de socialização. Entretanto, a preocupação não reside na busca das regularidades e sim no processo, seguindo o raciocínio de Van Velsen de que as regras sociais se ajustam ao sabor das necessidades específicas.

A pesquisa se insere num contexto mais amplo, que é compreender alternativas de vivência, paralela à produzida pelo motor capitalista que, segundo outras análises pertinentes à tradição marxista, produzem um

exército de desvalidos, justamente os que não conseguem se ajustar às engrenagens do sistema econômico hegemônico. E são excluídos socialmente, impelidos para a periferia do sistema, que cria universos paralelos que se comunicam e se retroalimentam; que fincam espaços sociais, códigos culturais e modos de economia familiar. Segmentos que tentam se organizar em torno de objetivos comuns, dentro de espaços políticos e socialmente organizados em cooperativas ou associações. A sociedade civil organizada marca seu espaço de atuação e articula com outros setores como o estado e o mercado, na busca de soluções para os problemas vivenciados. Entretanto, no trabalho etnográfico ficou claro que em algumas experiências é possível articular rentabilidade econômica com solidariedade; em outras, a falta de interesse dos indivíduos em se lançarem nesse universo cultural e valorativo comprometem toda a rede de sociabilidade, o que gera entraves para a consecução dos objetivos propostos pelas redes de organização no que se refere ao desenvolvimento humano a partir da lógica solidária de mercado.

Foi possível vislumbrar, pela análise situacional, experiências interessantes como resposta ao individualismo e à economia de mercado. As cooperativas de crédito solidário e de produção de mel em meio ao universo dos assentados rurais do semiárido cearense; a Coopsol, cooperativa que atua na confecção de roupas, e que surgiu através de movimento social em busca de respostas para problemas enfrentados na periferia de Fortaleza/CE, como desemprego, violência e falta de saneamento básico; a Coopvida e Coopcaps, cooperativas sociais desenvolvidas em ambientes hospitalares que trabalham respectivamente com pacientes soropo-

sitivos e com distúrbios mentais, humanizando o tratamento e dando-lhes perspectiva de uma vida melhor; entre outras experiências. Entretanto, uma das grandes preocupações daqueles que se lançam ao empreendimento solidário é eliminar do circuito econômico a figura do atravessador, que é identificado como o único beneficiado da produção em conjunto, que relega aos verdadeiros produtores a menor parte do fruto do seu trabalho.

Por fim, há uma preocupação dos que se ocupam e trabalham nos empreendimentos solidários, como um espaço de intersecção entre o mercado, estado e sociedade civil organizada, no sentido de nortear políticas públicas eficazes no processo de reinserção de segmentos historicamente excluídos. Contudo, o trabalho etnográfico demonstrou facetas do sistema de relações sociais tecidas a partir da lógica patrimonialista e clientelista, formas de relação de poder cristalizadas há séculos por relações hierarquizadas que bloqueiam ou dificultam dinâmicas democráticas. A noção do dom se estabelece de forma assimétrica, canalizada pela difusão do espírito individualista cravado no seio de um amplo conjunto econômico desagregador do ponto de vista social. A cultura do associativismo deve ser entendida como prática social, portanto compartilhada entre grupos que comungam com os mesmos objetivos. Nesse sentido, o aspecto pedagógico implica na internalização de valores que possam respaldar formas de conduta social adequadas ao universo vivenciado ou postulado. Um desafio que demanda amplos esforços e principalmente vontade de tecer relações pautadas pelas ideologias “positivas” da reciprocidade e solidariedade na condução da construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Introdução A *Revista Avaliação de Políticas Públicas* volta-se primordialmente a: publicação de análises e resultados de pesquisas em avaliação de políticas públicas; reflexões teórico-metodológicas sobre avaliação; desenvolvimento de ferramentas e estratégias metodológicas que contribuam para a avaliação de políticas públicas e reflexões sobre o exercício da multi e da interdisciplinaridade.

O objetivo central da revista é, além de divulgar resultados de pesquisas nacionais e internacionais sobre a temática avaliação de programas e políticas sociais na forma de artigos e ensaios, constituir-se em um veículo que, especialmente voltado à avaliação, possa aglutinar resultados de pesquisas e reflexões teórico-metodológicas produzidas por pes-

quisadores de diferentes localidades e áreas do conhecimento, sobre uma diversidade de temas como: Educação, Saúde, Planejamento Urbano, Segurança Pública, Desenvolvimento Rural, Turismo, Microfinanças, Trabalho e Geração de Renda, Políticas Afirmativas, entre outros.

A *Revista Avaliação de Políticas Públicas* atuará, portanto, como um importante meio de divulgação de pesquisas acadêmicas sobre programas e políticas sociais que vêm sendo efetuadas na região Nordeste, em diálogo com aquelas realizadas em outras regiões do país, e mesmo em outros países, possibilitando, assim, a socialização dos resultados dessas produções científicas, a realização de análises comparativas e a interlocução entre pesquisadores de diferentes perspectivas teórico-metodológicas.

INSTRUÇÕES AOS AUTORES

Normas Gerais e Seções A revista tem periodicidade semestral e recebe para publicação trabalhos elaborados pelos mais diversos profissionais e estudantes de pós-graduação redigidos em português, espanhol, inglês ou francês, desde que contribuam para o a discussão e desenvolvimento da produção científica em avaliação de políticas públicas. Os manuscritos devem destinar-se exclusivamente à *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, não se admitindo sua submissão simultânea a outro periódico, quer do texto, de figuras ou tabelas, no todo ou em parte, admitindo-se exceção apenas para resumos e notas prévias publicados em anais de eventos científicos. Além do mais, mesmo para publicação de partes de um artigo em outros locais, os autores necessitam solicitar aprovação por escrito aos Editores.

O periódico não se obriga a devolver os manuscritos recebidos e informa que os conceitos e declarações contidos nos trabalhos a ser publicados são de total responsabilidade dos autores, podendo não refletir o pensamento de seus Editores.

Os manuscritos devem ser organizados segundo as diretrizes constantes destas instruções, as quais têm como inspiração os últimos critérios indicados pelas bases de indexação nacionais e internacionais.

A revista publica as seguintes seções, cada uma delas devendo atender a determinados requisitos:

Editorial: Seção de responsabilidade dos Editores da revista. Máximo de 2 páginas.

Artigos Originais: Aceitam-se três modalidades: 1) artigos com forte base empírica; 2) artigos voltados à reflexão teórico-metodológica sobre a avaliação de políticas públicas. Quanto ao item 1, salientamos que os artigos não poderão se restringir à descrição da pesquisa ou detalhamento de resultados, devendo estabelecer diálogos teóricos e uma densa abordagem sobre os instrumentos, técnicas e estra-

tégias metodológicas que embasaram a pesquisa. Máximo de 15 páginas.

Revisão de Literatura: Os textos deverão abordar um tema específico de interesse da área de políticas públicas; contemplar a sistematização do pensamento de autores importantes para a área, estabelecendo o diálogo entre diferentes tendências teóricas de forma a poder se constituir em texto de referência a estudiosos do tema; privilegiar a pluralidade sem se descuidar da densidade teórica. Máximo de 10 páginas.

Resenhas: Leitura analítica, interpretativa e/ou crítica de obra que verse sobre a temática da revista, publicada há não mais que 2 (dois) anos. Máximo de 4 páginas.

Comunicações em Congressos: Publicação de resumos expandidos de trabalhos apresentados em Eventos e Congressos e que não tenham ainda sido publicados em periódico. Os resumos deverão conter: objetivos, problematização, metodologia, relevância e conclusões. Máximo de 2 páginas.

Resumos de Dissertações e Teses: Nesta seção serão publicados resumos expandidos de dissertações e teses, contendo: objetivos, problematização, metodologia, relevância e conclusões. Máximo de 2 páginas.

Informes sobre Políticas Públicas: Trata-se de um espaço criado para atualizar os estudiosos do tema com respeito a projetos e programas governamentais de caráter social (seus objetivos, diretrizes, público-alvo, forma de implementação, instituições envolvidas), bem como sobre alterações em programas e projetos em andamento, projetos de lei em tramitação nas assembleias legislativas

estaduais e no Congresso Nacional. Constitui-se também em espaço para divulgação de eventos e fatos relativos à área que expressem os diferentes interesses afetados, positiva ou negativamente, por políticas e programas específicos.

Avaliação dos manuscritos

Os manuscritos a ser avaliados devem ser enviados ao periódico exclusivamente via correio eletrônico para o seguinte endereço: public.mapp@ufc.br. Em arquivo à parte, devem constar os seguintes dados: título do trabalho, nome dos autores, sua titulação máxima e sua posição na instituição em que trabalha, bem como endereço completo e e-mail para contato. Concomitantemente, e por via postal ou cópia digitalizada, os autores devem enviar um ofício dirigido aos Editores solicitando a apreciação do manuscrito pela equipe do periódico e um documento de autorização para sua publicação, documento este que deve ser assinado por todos os autores. Endereço para envio dos documentos acima:

Universidade Federal do Ceará / Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, A/C Setor de Publicações/Revista Avaliação de Políticas Públicas.
Rua Marechal Deodoro, s/n, Campus do Benfica, Quadra da FACED, Bloco NUPER.
Fortaleza-CE, CEP.60020-110

No caso de existir conflito de interesse entre os autores e determinados pareceristas nacionais ou estrangeiros, deve ser incluída carta confidencial em envelope selado dirigido ao Editor Científico do periódico, indicando o nome das pessoas que não deveriam participar no processo de avaliação. Da mesma forma, os pareceristas poderão manifestar-se, caso haja conflito de interesse em relação a qualquer aspecto do artigo a ser avaliado. As informações reveladas ao Editor Científico serão utilizadas de forma estritamente confidencial.

Nos trabalhos de investigação envolvendo seres humanos de grupos vulneráveis (crianças, adolescentes, idosos, indígenas, presidiários, entre outros) recomenda-se fortemente que o Projeto de Pesquisa tenha sido submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da instituição onde foi realizada a pesquisa ou da universidade.

Os manuscritos passam inicialmente por uma primeira revisão do Editor, que avalia se são de interesse para os leitores e se atendem às Normas de Publicação do periódico. Em seguida os manuscritos são encaminhados para avaliação de dois especialistas. Juntamente com o arquivo do artigo, os pareceristas recebem, por via eletrônica também, arquivo do Instrumento de Avaliação e das Normas de Publicação do periódico, tendo até 20 dias para emitir parecer conclusivo, indicando ou não o manuscrito para publicação. De posse do parecer conclusivo, o Editor analisa em relação ao mérito encontrado e, em seguida, encaminha aos autores o parecer de aceitação da publicação, de necessidade de reformulação ou de recusa justificada do artigo. Os autores devem processar as modificações no texto ou elaborar justificativa quando da não aceitação de algumas delas. Somente após aprovação final por parte dos parece-

ristas e dos Editores é que os manuscritos são encaminhados para publicação. Os Editores dispõem de plena autoridade para decidir sobre a conveniência de publicação dos manuscritos, mesmo que já aprovados, podendo, inclusive, sugerir novas alterações aos autores.

Da apresentação dos manuscritos

Os manuscritos devem ser redigidos na ortografia oficial, em formato compatível ao MS Word for Windows, em fonte Arial tamanho 12, espaço 1,5, para papel tamanho A4, com 2,5 cm para as quatro margens e parágrafos alinhados em 1,0cm. A preparação do texto deverá atender a estrutura seguinte:

Título: deve ser apresentado justificado, em caixa alta apenas a primeira letra, negrito e nos idiomas português, inglês, espanhol e francês; deverá ser conciso, com no máximo 12 palavras, porém informativo. Em nota de rodapé indicar a agência de fomento, se for o caso, e, também, se o artigo faz parte de relatório de pesquisa, tese, dissertação ou monografia de final de curso, entre outras.

Autores: nome(s) completo(s) do(s) autor(es) com alinhamento à direita.

Resumo e descritores: em português, inglês, espanhol e francês, devem caber na primeira página do trabalho; digitados em espaço simples, com até 150 palavras; para os artigos originais, a redação deve obrigatoriamente incluir elementos da problematização, objetivos, métodos, resultados e conclusão. Após o resumo, devem ser apontados de 3 a 5 descritores ou palavras-chave que servirão para indexação dos trabalhos. Na primeira página apresentar sequencialmente o título do trabalho, resumo em português e inglês seguidos das respectivas palavras-chave. Após as Referências, devem estar os resumos e palavras-chave nos idiomas espanhol e francês.

Estrutura do Texto: deve obedecer a orientação de cada categoria de trabalho descrita anteriormente, de modo que sejam garantidas a uniformidade e padronização dos textos publicados na revista. Os anexos se houver, devem vir no final do texto.

Ilustrações: tabelas, figuras e fotos devem estar inseridas no corpo do texto contendo informações mínimas pertinentes à ilustração. Só serão publicadas ilustrações em preto e branco; os sujeitos não podem ser identificados, ou então suas fotos devem estar acompanhadas de permissão por escrito.

Texto: deverá obedecer a estrutura exigida para cada categoria de trabalho. No caso de artigos, citações no texto devem atender as Normas da ABNT, mais especificamente NBR 6022:2003 e outras correlatas, cujos exemplos estão ao final destas instruções. No texto, deve estar indicado o local de inserção das figuras, gráficos, tabelas, da mesma forma que estes estiverem numerados, sequen-

cialmente. O texto deve empregar itálico, apenas para termos estrangeiros e sem aspas.

Agradecimentos: podem aparecer após as conclusões/considerações finais, quando os autores desejarem destacar a colaboração de pessoas que merecem reconhecimento, mas que não se enquadram na condição de autores.

Citações: para citações bibliográficas de literatura no texto, colocar o sobrenome do autor, ano da publicação e a página consultada. Ex. (Azevedo, 1993, p. 60). As citações literais curtas (menos de três linhas) serão integradas no parágrafo, seguidas pelo sobrenome do autor referido no texto, ano de publicação e página (s) do texto citado, tudo entre parênteses e separado por vírgulas. As citações de mais de três linhas serão destacadas do texto em parágrafo especial, sem aspas, tamanho da letra menor que a do texto, espaço simples e recuo de 4 cm da margem esquerda do texto. As referências sem citação literal devem ser incorporadas no texto, indicando entre parênteses, ao final, o sobrenome do autor e o ano da publicação. Se houver mais de um título do mesmo autor no mesmo ano, eles são diferenciados por uma letra após a data: (Adorno, 1975a), (Adorno, 1975b) etc. (todas).

Notas: deverão estar no final do texto e numeradas. As notas devem ser explicativas e não bibliográficas, breves, sucintas e claras. As citações bibliográficas devem estar no corpo do texto.

Referências: devem ser elaboradas em acordo com Normas da ABNT, mais especificamente NBR 6023:2002. Nas citações e na elaboração das Referências, autores devem atentar para características como atualidade, pertinência e seletividade das obras utilizadas no artigo.

Critérios bibliográficos:

Livro: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR DA OBRA, Prenomes. *Título da obra: subtítulo.* Número da edição. Local de Publicação: Editora, ano de publicação.

Exemplo:

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Heranças e urgências: ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro.* Rio de Janeiro: Revan:Fase, 2000.

Publicação com 02 autores: devem ser assinalados os nomes dos dois autores, separados por ponto e vírgula.

Exemplo:

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviço e programas sociais.* 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

Publicação de mais de três autores: Indica-se o primeiro autor, acrescentando-se a expressão et al.

Exemplo:

ADORNO, Sérgio et al. *O jovem e a criminalidade urbana de São Paulo.* São Paulo, Fundação SEADE/ Núcleo de Estudos da Violência da USP, 1995.

Capítulo de livro: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR DO CAPÍTULO, Prenomes. Título do capítulo: subtítulo. In: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR DA OBRA, Prenomes. *Título da obra: subtítulo.* Número da edição.

Local de Publicação: Editora, ano de publicação. Páginas inicial e final do capítulo.

Exemplo:

ARENDR, Hannah. As esferas pública e privada. In: *A condição humana.* 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1983, p. 31-88.

Capítulos do mesmo autor da obra principal: Iniciar com o nome do autor, o nome do capítulo citado seguido pela palavra In. Substitui-se o nome do autor por um travessão de seis toques e um ponto após o In. Nome da obra, local, editora, data e páginas.

Exemplo:

VERÇOSA, Élcio de Gusmão. Chegará o desenvolvimento também à terra dos marechais? In: _____ . *Cultura e educação nas Alagoas.* 2 ed. Maceió: EDUFAL, 1997. p. 175-197.

Coletânea: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / título do capítulo /VÍRGULA/ in (em itálico)/ iniciais do nome, seguidas do sobrenome do(s) organizador(es) /VÍRGULA/ título da coletânea, em itálico /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Exemplo:

ABRANCHES, Sérgio Henrique. (1987), Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975, in O.B. Lima & S.H. Abranches (org.), *As origens da crise,* São Paulo, Iuperj / Vértice.

Livro em formato eletrônico:

SÃO PAULO (Estado). Entendendo o meio ambiente. São Paulo, 1999. v. 1. Disponível em: <<http://www.bdt.org.br/sma/entendendo/atual/htm>>. Acesso em: 8 mar. 1999.

Artigo de periódico: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR DO ARTIGO, Prenomes. Título do artigo: subtítulo. Título do Periódico, local, número do volume, número do fascículo, páginas inicial e final do artigo, mês e ano.

Exemplo:

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias,* Porto Alegre, n°16, p. 01-11, jul/dez,2006.

Artigos de periódicos (com mais de três autores): seguem as normas dos livros.

Exemplo:

VEIGA, José Eli et al. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento, Nead, *Série Textos para Discussão,* n. 1, p. 05-37, ago, 2001.

Artigo de periódico (formato eletrônico)

Exemplo:

AQUINO, Julio Gropa; MUSSI, Monica Cristina. As vicissitudes da formação docente em serviço: a proposta reflexiva em debate. *Educação & Pesquisa,* São Paulo, v. 27, n. 2, p. 211-227, jul. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>>. Acesso em: 08 de maio de 2008.

Artigo de jornal com autor: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR DO ARTIGO, Prenomes. Título do artigo: subtítulo. Título do Jornal, cidade, data, páginas inicial e final do artigo e, eventualmente, da coluna.

Exemplo:

DIMENSTEIN, G. Escola da vida. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 jul. 2002. Folha Campinas, p. 2.

Artigo de jornal sem autor: destaca-se em letra maiúscula apenas o primeiro nome do título do artigo, seguido do título do jornal, data completa, número ou título do caderno, seção ou suplemento, indicação da página e, eventualmente, da coluna.

Exemplo:

FUNGOS e chuva ameaçam livros históricos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 5 jul. 2002. Cotidiano, p. 6.

Dissertações e teses: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR, Prenomes. *Título da obra: subtítulo.* Ano de apresentação. Categoria (grau e área de concentração) – Instituição, Local.

Exemplo:

DINIZ, Carmen Simone G. *Entre a técnica e os direitos humanos: possibilidades e limites da humanização da assistência ao parto.* 2001. Tese (Doutorado em Medicina Preventiva) – Programa de Pós-Graduação em Medicina Preventiva, Faculdade de Medicina da USP, São Paulo.

Trabalhos apresentados em eventos científicos: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR DO TRABALHO, Prenomes. "Título do trabalho". In: NOME DO EVENTO, Número da edição do evento, Cidade onde se realizou o evento. Anais... (ou *Proceedings...* ou *Resumos...*) Local de publicação: Editora, Ano de publicação. Páginas inicial e final do trabalho.

Exemplo:

PRADO, Danda. "Maternidade: opção ou fatalidade?" In: SEMINÁRIO SOBRE DIREITOS DA REPRODUÇÃO HUMANA, 1., 1985, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ALERJ/Comissão Especial dos Direitos da Reprodução, 1985. p. 26-29.

Decretos, Leis, Constituição federal: Nome do local (país, estado ou cidade), título (especificação da legislação), número e dados da publicação. No caso da Constituição colocar o ano entre parênteses.

Exemplos:

BRASIL. Decreto n. 2.134, de 24 de janeiro de 1997. Regulamenta o art. 23 da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Fe-*

derativa do Brasil, Brasília, DF, n. 18, p. 1435-1436, 27 jan. 1997. Seção 1.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Relatório oficial

Exemplo:

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Relatório 1999. Curitiba, 1979. (mimeogr.).

Gravação de vídeo

Exemplo:

VILLA-LOBOS: o índio de casaca. Rio de Janeiro: Manchete Vídeo, 1987. 1 videocassete (120 min.): VHS, son., color.

Ilustrações, abreviaturas e símbolos: as tabelas: devem ser numeradas consecutivamente com algarismos arábicos, na ordem em que foram citadas no texto. A cada uma deve-se atribuir um título breve precedido pela palavra "TABELA" seguido do seu número de ordem, não se utilizando traços internos horizontais ou verticais. As notas explicativas devem ser colocadas no rodapé das tabelas e não no cabeçalho ou título. *Caso algum valor tabulado mereça explicação, este poderá ser salientado por um asterisco abaixo da tabela.* Os quadros são identificados como tabelas, seguindo uma única numeração em todo o texto. As figuras (fotografias, desenhos, gráficos, etc.), citadas como figuras, devem estar desenhadas e fotografadas por profissionais. Devem ser numeradas consecutivamente com algarismos arábicos, na ordem em que foram citadas no texto. As ilustrações devem ser suficientemente claras para permitir sua reprodução em 7,2 cm (largura da coluna do texto) ou 15 cm (largura da página). Não se permite que figuras representem os mesmos dados de tabela. Nas legendas das figuras, os símbolos, flechas, números, letras e outros sinais devem ser identificados e seu significado esclarecido. Para ilustrações extraídas de outros trabalhos, previamente publicados, os autores devem providenciar permissão, por escrito, para a reprodução das mesmas. Estas autorizações devem acompanhar os manuscritos submetidos à publicação. Utilize somente abreviações padronizadas. Evite abreviações no título e no resumo. Os termos por extenso aos quais as abreviações correspondem devem preceder sua primeira utilização no texto, a menos que sejam unidades de medidas padronizadas.

Errata: os pedidos de correção deverão ser encaminhados em, no máximo, 30 dias após a publicação.