

REVISTA AVALIAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Mal



FORTALEZA — CE

ANO 1 — VOL. 2 — Nº 2 — JUL-DEZ — 2008

AVAL

REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ano 1 – vol. 2 – nº 2 – JUL-DEZ – 2008

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
Almir Farias Filho-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
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 Missaglia Matos-UFES
Susana Soares-UFRGS
Violante Augusta Batista Braga-UFC
Vitória de Cássia Felix de Almeida-URCA

Produção editorial e gráfica
Editora Arte Escrita

Projeto Gráfico
Carlos Lamari

Preparação/Revisão
Katia Rossini

Capa
Antonio Carlos Rodrigues

Periodicidade
Semestral

Tiragem
1.000 exemplares (sob demanda)

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

AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas. – v. 2 n. 2 jul./dez.
(2008). – Editora Arte Escrita/MAPP/UFC. Fortaleza, CE.

Semestral

ISSN 1984-3100

1. Políticas públicas – Periódicos. I. Editora Arte Escrita/MAPP/
UFC.

CDD 361.43

Catálogo na publicação: Sonia Gomes Pereira – CRB8 7025



Rua Roxo Moreira, 709 – Cidade Universitária – Campinas – SP
CEP: 13083-590 – TEL.: (19) 3235-3441 – 3234-5353
www.editorartesrita.com.br
Correspondências para:
CAIXA POSTAL 6015 - CAMPINAS - SP - CEP: 13083-970

SUMÁRIO

5	EDITORIAL	EDITORIAL
	ARTIGOS INÉDITOS	ARTICLES
7	As diretrizes do Programa Bolsa-Família: uma análise crítica <i>Fernando Scheeffe e Guillermo Alfredo Johnson</i>	The directress of the Family Grant Program: a critical analysis <i>Fernando Scheeffe, Guillermo Alfredo Johnson</i>
19	Política de interiorização do turismo: revisão federativa na proposta de região bipolar <i>Christian Dennys Monteiro de Oliveira</i>	Internalization tourism policy: federative review the draft Bipolar Region <i>Christian Dennys Monteiro de Oliveira</i>
33	Avaliação da participação da sociedade civil no choque de gestão de Minas Gerais <i>Camila Penna de Castro</i>	Evaluation of the civil society participation on Minas Gerais' choque de gestão <i>Camila Penna de Castro</i>
45	Efeitos da guerra fiscal sobre as finanças públicas – O município de Aquiraz <i>Francisco Wellington Ávila Pereira e Fátima de Sousa Freire</i>	Effect of the Fiscal War on the public finances – The city of Aquiraz <i>Francisco Wellington Ávila Pereira, Fátima de Sousa Freire</i>
57	A avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança <i>Ana Paula Mendes de Miranda</i>	Communities Security Councils' evaluation project <i>Ana Paula Mendes de Miranda</i>
69	Lições aprendidas sobre o microcrédito na cidade de Vitória: pontes entre a concepção e a avaliação de políticas públicas <i>Ana Cláudia Farranha</i>	Lesion learned about microcredit in Vitória/ES: bridges between conception and evaluation mechanism <i>Ana Cláudia Farranha</i>
81	Estatuto do idoso e sua interface com a promoção da saúde: uma reflexão <i>Marília Braga Marques, Gerídice Lorna Andrade de Moraes, Maria Josefina da Silva e Lorena Barbosa Ximenes</i>	Elderly's Statute and Its interface with health promotion: a reflection <i>Marília Braga Marques, Gerídice Lorna Andrade de Moraes, Maria Josefina da Silva, Lorena Barbosa Ximenes</i>
91	Antropólogos e políticas públicas <i>Marta Schapira, Marta Abonizio e Cecilia Pinto</i>	Anthropologists and public policies <i>Marta Schapira, Marta Abonizio, Cecilia Pinto</i>
99	A disputa política pelo reconhecimento das necessidades. Contribuições da perspectiva antropológica para seu estudo <i>Liliana Raggio</i>	The political dispute for the recognition of necessities. Contributions of the anthropological perspective for its study. <i>Liliana Raggio</i>
	RESUMOS DE DISSERTAÇÕES E TESES	THESIS SYNOPSIS
111	Avaliação do financiamento da agricultura familiar na produção, ocupação e renda <i>Jânia Maria Pinho Sousa</i>	Evaluation of financing family farm in production, income and occupation <i>Jânia Maria Pinho Sousa</i>
	INFORMES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	PUBLIC POLICIES REPORTS
115	PLANSEQ: construindo uma vida melhor <i>Maria Inês Saraiva Serpa Benevides</i>	PLANSEQ: building a better life <i>Maria Inês Saraiva Serpa Benevides</i>
	RESENHAS	REVIEWS
117	Novas perspectivas metodológicas na avaliação de políticas públicas: Frameworks for policy analysis: mergin text and context, de Raul Lejano <i>Lea Carvalho Rodrigues</i>	New methodological perspectives in policy analysis: Frameworks for policy analysis: mergin text and context, de Raul Lejano <i>Lea Carvalho Rodrigues</i>

CONTENTS

TABLE

5	EDITORIAL	EDITORIAL
	ARTICLES INÉDITS	ARTÍCULOS
7	Les directrices du Programme Bourse Famille: une analyse critique <i>Fernando Scheeffler, Guillermo Alfredo Johnson</i>	Las directrices del programa Bolsa-Família: un análisis crítico <i>Fernando Scheeffler y Guillermo Alfredo Johnson</i>
19	Politique de l'intériorization du tourisme: examen federale en region bipolar <i>Christian Dennys Monteiro de Oliveira</i>	Políticas de interiorización del turismo: revisión federativa en la proposición de región bipolar <i>Christian Dennys Monteiro de Oliveira</i>
33	Évaluation de la participation de société civile au <i>choque de gestão</i> de Minas Gerais <i>Camila Penna de Castro</i>	Evaluación de la participación de la sociedad civil en el <i>choque de gestão</i> de Minas Gerais <i>Camila Penna de Castro</i>
45	Effets de la guerre fiscale sur les finances publiques – La ville d'Aquiraz <i>Francisco Wellington Ávila Pereira, Fátima de Sousa Freire</i>	Efecto de la guerra fiscal en las finanzas públicas – La ciudad de Aquiraz <i>Francisco Wellington Ávila Pereira y Fátima de Sousa Freire</i>
57	L'Évaluation des Conseils Communautaires de Sécurité <i>Ana Paula Mendes de Miranda</i>	La evaluación de los Consejos Comunitarios de Seguridad <i>Ana Paula Mendes de Miranda</i>
69	Leçons apprises sur le microcrédit dans la ville de Vitória: ponts entre la conception et l'évaluation de politiques publiques <i>Ana Cláudia Farranha</i>	El aprendizaje sobre el microcrédito en la ciudad de Vitória/ES: puentes entre la concepción y la evaluación de la política pública <i>Ana Cláudia Farranha</i>
81	Statut des Personnes Âgées et son interface avec la promotion de la santé: une réflexion <i>Marília Braga Marques, Gerídice Lorna Andrade de Moraes, Maria Josefina da Silva, Lorena Barbosa Ximenes</i>	Estatuto del Anciano y su relación a la promoción de la salud: una reflexión <i>Marília Braga Marques, Gerídice Lorna Andrade de Moraes, Maria Josefina da Silva y Lorena Barbosa Ximenes</i>
91	Les anthropologues et les politiques publiques <i>Marta Schapira, Marta Abonizio, Cecilia Pinto</i>	Antropólogos y políticas públicas <i>Marta Schapira, Marta Abonizio y Cecilia Pinto</i>
99	Le debat politique pour la reconnaissance des nécessités. Contributions de la perspective anthropologique a son étude <i>Liliana Raggio</i>	La disputa política por el reconocimiento de las necesidades. Contribuciones de la perspectiva antropológica para su estudio <i>Liliana Raggio</i>
	RÉSUMÉS DE DISSERTATIONS ET THÈSES	RESÚMENES DE DISERTACIÓN Y TESES
111	Évaluation du financement de l'agriculture familiale dans la production, le revenus et l'occupation <i>Jânia Pinho de Sousa</i>	Evaluación de la financiación de la agricultura familiar en la producción, ocupación y renta <i>Jânia Maria Pinho de Sousa</i>
	INFORMES SUR DES POLITIQUES PUBLIQUES	INFORMACIONES EN POLÍTICAS PÚBLICAS
115	PLANSEQ: en construisant d'une vie meilleure <i>Maria Inês Serpa Benevides</i>	PLANSEQ: construyendo una vida mejor <i>Maria Inês Serpa Benevides</i>
	COMPTE-RENDUS D'OUVRAGES	RESEÑAS
117	Nouvelles perspectives méthodologiques dans l'évaluation des politiques publiques: <i>Frameworks for policy analysis: mergin text and context</i>, de Raul Lejano <i>Lea Carvalho Rodrigues</i>	Nuevas perspectivas metodológicas en evaluación de políticas públicas: <i>Frameworks for policy analysis: mergin text and context</i>, de Raul Lejano <i>Lea Carvalho Rodrigues</i>

Editorial

No momento atual, em que o país vivencia um projeto político/econômico pautado pelo incentivo público a um novo ciclo de desenvolvimento, a área de avaliação de políticas públicas, ainda em formação em nosso país, ganha um lugar de destaque, uma vez que o incremento de políticas demanda, tanto da parte das agências internacionais como dos próprios órgãos governamentais, um maior acompanhamento e avaliação do seu processo de implementação e dos resultados obtidos.

Com o intuito de participar ativamente da construção e fortalecimento da área de políticas públicas, em nível nacional, é que o Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC, o MAPP, como único curso de pós-graduação especificamente voltado à formação de avaliadores de políticas públicas no país, vem se voltando para o desenvolvimento de estratégias que articulem a formação em avaliação de políticas públicas à realização de pesquisas na área, bem como à divulgação dos resultados das mesmas.

Vale destacar que, dentre os 4.111 programas de pós-graduação no país, conforme consta da base de dados da Capes, são em número de dez os que se voltam especificamente a formação em políticas públicas, cinco deles de constituição recente e alocados na área interdisciplinar, o que a princípio parece contradizer as alegações quanto ao lugar de destaque que a área de políticas públicas vem ocupando, bem como ao incremento da demanda em pesquisas na área. O entendimento deste aparente paradoxo ficará mais claro a seguir.

Um levantamento que realizamos junto ao Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq mostra que existem 1.313 grupos de pesquisa cadastrados atuando na área de políticas públicas, distribuídos por 46 áreas e subáreas do conhecimento, abrangendo desde áreas tradicionais no estudo de políticas públicas como a educação, saúde, planejamento urbano, economia, serviço social e ciências agrárias, até áreas que mais recentemente se voltaram para o estudo da temática, como das engenharias, ecologia e comunicação e outras de inserção ainda mais recente, como as artes e a filosofia.

Os dados mostram, portanto, que, embora o número de cursos de pós-graduação na área seja pequeno, ainda que tenha crescido substancialmente nos últimos cinco anos, a produção em pesquisa é extensa e intensa, mas se encontra alocada em um grande número de áreas e subáreas do conhecimento. O esforço daqueles que, como nós, atuam mais diretamente com a temática, precisa ser o de aglutinar esse conhecimento, desenvolvendo mecanismos de troca dos resultados das pesquisas produzidas, bem como a reflexão teórico-metodológica desenvolvida, de forma que a área se solidifique e seja possível, cada vez mais, voltarmos para a construção de uma reflexão própria, no país. Esta é a grande proposta da presente publicação, cujo segundo número ora disponibilizamos ao leitor.

A edição dos dois primeiros números da *AVAL - Revista Avaliação de Políticas Públicas* deixa claramente evidente o seu alcance, no que tange a sua qualidade de veículo aglutinador da reflexão sobre a temática, que vinha se produzindo até então de forma fragmentada no país. Em especial, destacamos a receptividade obtida junto a pesquisadores de diferentes universidades e regiões do país, seja os que se dispuseram a colaborar como membros do Conselho Editorial, cumprindo a cuidadosa tarefa de emitir os pareceres dos artigos, seja aqueles que nos brindaram com seus textos.

Por fim, essas primeiras edições evidenciam, ainda, seu grande potencial de se constituir em um veículo de reflexão e debate sobre as políticas públicas na América Latina, haja vista a receptividade que, num primeiro momento, tivemos junto a pesquisadores da Argentina, o que se espera venha a se expandir ao longo do tempo para outros países do continente, de forma que possamos nos beneficiar mutuamente das experiências diferenciadas que vêm sendo produzidas nos diferentes países. A intenção é que possamos, assim, construir uma reflexão cada vez mais voltada para as especificidades locais e regionais que se apresentem como contraponto às formas de pensamento hegemônicas e exógenas que tendem a se impor em nosso continente.

As diretrizes do Programa Bolsa-Família: uma análise crítica*
The directress of the Family Grant Program: a critical analysis
Las directrices del Programa Bolsa-Familia: un análisis crítico
Les directrices du Programme Bourse Famille: une analyse critique

Fernando Scheeffler *
Guillermo Alfredo Johnson****

Resumo: O presente artigo analisa as diretrizes de um dos programas sociais contemporâneos mais emblemáticos: o Bolsa-Família, que emerge no país em um contexto de profundas transformações societárias e de alterações significativas na proteção social destinada particularmente aos segmentos populacionais em situação de maior risco e vulnerabilidade social. Diante disso, o que se percebe é que o Programa Bolsa-Família pouco traz de inovador em relação aos programas anteriores. Trata-se de uma política compensatória e articulada às reformas liberais, cuja função é compensar parcial, e muito limitadamente, os estragos socioeconômicos do atual estágio do modo de produção capitalista. A análise busca desvendar a concepção que orienta os programas de complementação de renda e suas limitações inerentes.

Palavras-chave: Programa Bolsa-Família; transferência de renda; neoliberalismo; avaliação política.

Abstract: This work analyzes the guidelines of one of the most emblematic contemporary social programs: the Bolsa-Família (Family Grant); which has emerged in the country in a context of intense societal transformations and significant changes in social protection for particular segments of population in social high risk and vulnerability. In view of this situation, it can be noticed that the Family Grant Program little brings innovation in relation to previous programs. It is a compensatory policy, articulated with the liberal reforms, and is intended to compensate in part, and in a very limited way, the socio-economic damage caused by the current mode of capitalist production. The analysis seeks to expose the conception that guides the complementary income programs and its inherent limitations.

Keywords: Family Grant Program; transference of income; neoliberalism; political evaluation.

* O presente artigo consiste no eixo das discussões da dissertação defendida no Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí –UNIVALI – SC.

** Mestre em gestão de políticas públicas, professor da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC e da Faculdade Metropolitana de Guaramirim – FAMEG. fernando@terra.com.br

*** Doutor em sociologia política e professor do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. gjohnson@pop.com.br

Introdução

Ao se refletir sobre a trajetória da proteção social destinada aos grupos que se encontram em vulnerabilidade, o que se percebe é que as políticas públicas brasileiras não têm dado conta de atender às necessidades de uma considerável parcela da população, pois apenas traçam estratégias paliativas e imediatistas em relação aos problemas diagnosticados. Historicamente, o país desempenha papel submisso no cenário internacional, o que representa um condicionante externo de extrema relevância no que diz respeito às possibilidades de construção de um sistema de proteção social universalizante e eficaz. Nas últimas décadas, a despeito dos avanços, principalmente legais, do sistema de proteção social brasileiro, vem se confirmando uma tendência de significativa desigualdade na distribuição de renda e, conseqüentemente, de elevação dos níveis de pobreza. O Brasil é um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que exclui parte significativa de sua população do acesso às condições mínimas de satisfação das necessidades humanas.

No que diz respeito às formas que os sistemas de proteção social têm assumido, é importante salientar que não consistem apenas em respostas automáticas e mecânicas às demandas pela satisfação das necessidades apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades em cada momento histórico. Muito mais do que isso, elas revelam formas históricas de construção de certo consenso político, decorrentes de sucessivas e intermináveis negociações (Harvey, 2004). Considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, tem-se perseguido incessantemente responder, basicamente, a pelo menos três questões: Quem está protegido? Como será protegido? Qual a extensão desta proteção? (Faleiros, 2007). Essas questões estão no cerne da organização das políticas públicas de proteção social. São respostas sociais e politicamente engendradas que determinam a natureza dos sistemas de proteção social. Referem-se ao formato da política econômica em questão e, ao mesmo tempo, às concepções escolhidas – de forma explícita ou não –, princi-

palmente com relação ao papel do Estado, no sentido de buscar responder às demandas sociais (Laurell, 1997; Lavinias, 2007).

A escolha por uma determinada política, os critérios e dimensões que vão permitir a sua formulação e implantação, as metas, o público-alvo, o orçamento disponível, ou seja, o formato da política pública, dependem fundamentalmente da visão de mundo, de homem e, sobretudo, da concepção de Estado considerada (Santos, 2007). Este alicerce conceitual, frequentemente inacessível à opinião pública, que embasa as escolhas dos gestores públicos de forma significativa, é denominado diretriz das políticas sociais providas do Estado¹.

No âmbito do sistema de proteção social, inclusive brasileiro, a partir dos anos 1990, os programas de transferência de renda, também conhecidos como programas de renda mínima, têm-se apresentado como possibilidades de construção do que vem sendo denominado "rede de proteção social". Os programas de transferência de renda podem ser entendidos como aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência monetária, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho². Desta forma, segundo seus idealizadores, fazem-se presentes elementos estruturantes fundamentais para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza.

Frente a este contexto, exercício pertinente consiste em analisar as diretrizes do Programa Bolsa-Família, visto que ele se apresenta na perspectiva da construção de uma política nacional de transferência de renda, uma das maiores vitrines da administração governamental em curso e considerado, frequentemente, o maior programa de transferência de recursos em vigência no mundo. Partindo do fato de que este tipo de programa tem sido defendido por diversos setores sociais, de diferentes matizes teóricos, como possibilidade de solução para a crise do emprego e o enfrentamento da pobreza, torna-se premente investigar a concepção político-ideológica que o alicerça (Silva, 2007; Macedo; Brito, 2004).

No âmbito do recente fortalecimento da área interdisciplinar de estudos em políticas públicas, o exercício da análise³, de acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986:107), consiste "essencial e tradicionalmente, em estudar como as decisões são tomadas: que fatores influenciam o processo de tomada de decisões e as características desse processo". Os autores também se referem ao processo analítico como avaliação política, sugerindo que as avaliações das políticas públicas sejam precedidas pelas análises dos processos decisórios e das concepções que norteiam as escolhas por suas arquiteturas institucionais e processuais.

A seguir, serão analisadas as peculiaridades do Programa Bolsa-Família, considerando-se a concepção de satisfação de necessidades humanas (Pereira, 2006) decorrente do desenho das políticas sociais, enfatizando sua acuidade na tentativa de mitigar a pobreza. A abordagem é eminentemente teórica, tendo como eixo analítico o modelo de Estado vigente, de fortes traços neoliberais (Hernández, 2006).

As diretrizes das políticas de complementação de renda

Ao estudar a política, particularmente a que provém do Estado, é necessário ponderar que, desde a qualificação de uma dada situação como problema até as modalidades por meio das quais se pretende sua resolução, constatamos a existência de um percurso atravessado pela escolha do paradigma sociopolítico a ser adotado. Em se tratando de políticas públicas, a assertiva remete à dimensão essencial em torno da qual deve estabelecer-se o padrão da intervenção estatal: quais devem ser a dimensão, a abrangência e a intensidade de serviços que o Estado oferece?

O que estamos a problematizar remete aos critérios de elegibilidade do formato e institucionalidade na formulação e implementação das políticas públicas. É precisamente esta a premissa a ser compreendida, ou seja, analisar as diretrizes da política, neste caso, conduz a desvelar as razões da escolha, *a priori*, dentre um leque numeroso de opções,

por uma política de complementação de renda como instrumento-chave para a diminuição da pobreza. Diante deste contexto surge, então, o conceito de diretriz como matriz político-ideológica que norteia a configuração de uma determinada política, em detrimento de outras (Lubambo; Coêlho; Mello, 2005; Couto, 2001). As situações conjunturais, nacionais e internacionais, das relações entre capital e trabalho possuem tenaz incidência nesta modelagem.

No cerne desta perspectiva, apresenta-se a diferença em relação à defesa dos mínimos sociais ou a defesa da satisfação das necessidades básicas. Esse primeiro divisor de águas trará decorrências significativas nas possibilidades de configuração da arquitetura institucional e provedora de serviços.

Pereira (2006) afirma que "mínimo" e "básico" são, na verdade, conceitos totalmente distintos. Enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Neste sentido, analisar as diretrizes é buscar compreender, além das orientações político-ideológicas que alicerçam a política pública, a vinculação que se faz entre provisão mínima e necessidades básicas. Diante disto, o que se percebe é que:

Fruto secular das sociedades divididas em classes sejam elas escravistas, feudais ou capitalistas, a provisão de mínimos sociais, como sinônimo de mínimos de subsistência, sempre fez parte da pauta de regulações desses diferentes modos de produção, assumindo preponderantemente a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema (Pereira, 2006:15).

A maior polêmica acerca dos programas de transferência de renda parece residir, neste sentido, em torno da definição dos mínimos sociais a se garantirem. Esta preocupação pode ser sintetizada, ao considerar que

a ausência de uma referência explícita para a definição de um padrão mínimo de atendimento às necessidades nos programas de renda mínima termina por fazê-los “transitar em uma frágil fronteira na qual o direito de uma vida digna facilmente se transforma em uma *esmola institucionalizada*” (Telles, 1998:9, grifo nosso).

Imprescindível registrar que o caráter de universalidade ultrapassa qualquer contrapartida, devendo ser assegurado a todos os seres humanos, independente de qualquer pré-requisito ou condicionante. Em virtude disso, a lógica destes programas obedece mais ao discurso humanitário da ajuda e da assistência – de cunho filantrópico-caritativo – do que ao provimento de direitos (Piovesan, 2005).

A focalização desses programas é uma questão central no debate sobre a intervenção governamental, revelando as novas configurações das políticas sociais de combate à pobreza. A predominância das políticas de cunho compensatório ganha espaço a partir dos anos 1990, embaladas pelo denominado Consenso de Washington, que ergueu em paradigma a concepção de um Estado Mínimo Social; a justificativa econômica ancora-se na propalada crise fiscal estatal ante a crescente demanda por mais serviços públicos, que, aliada ao processo de privatização das empresas administradas pelo Estado e à flexibilização das relações trabalhistas, conduz tendencialmente ao que se denomina Estado Neoliberal (Hernández, 2006; Laurell, 1997; Castels, 1997). Estas estratégias de atendimento residual estão pautadas nas diretrizes estabelecidas pelos organismos multilaterais como Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Fundo Monetário Internacional (FMI) (Macedo e Brito, 2004).

Com referência às medidas tomadas pela assistência social, Faleiros (2007) afirma que elas realizam certa redistribuição da renda, mas limitadas sempre a um nível mínimo, a uma clientela restrita e com um controle rígido. As lutas pela igualdade de acesso e pela equidade alcançam resultado parcial, já que as condições gerais de produção de desigualdade são mantidas. O objetivo estratégico deste tipo de ação é a estabilização social – a almejada “paz social” –, criação da estabi-

lidade, que, por sua vez, permita a circulação e a acumulação e termine com as ameaças, reais ou percebidas, que as classes subalternas possam representar aos investimentos estrangeiros e à burguesia dependente associada.

Neste sentido, uma das tendências da política social nos países capitalistas é a implantação dos programas de transferência de renda como medida unificadora de todas as prestações e transferências sociais. Segundo Faleiros (2007:66), “essa medida tem o duplo efeito de controlar o contribuinte e de remercantilizar a política social, obrigando o indivíduo a abastecer-se no mercado, garantindo-se o regime capitalista na sua essência, isto é, como regime produtor de mercadorias”. Ainda, segundo o autor, é o Estado que se apresenta como distribuidor de serviços ou de dinheiro para aqueles que não estão preparados para o mercado, ou estão na reserva, ou ainda para preservar a economia do mercado em seu conjunto.

O Estado, para se manter, não só deve criar as condições básicas para a acumulação como também estabelecer as condições de harmonia social, atribuindo, assim, à assistência uma função tanto econômica quanto política (Schons, 2003). Neste sentido, Schons (op. cit.:44) afirma que existem duas tendências: “[...] quem opera com a Assistência, pura e simplesmente, adota uma ação curativa, paternalista, permanecendo na postura conservadora. Pelo contrário, quem opera com a Assistência numa concepção de direito e cidadania trabalha no preventivo, sobre as causas, postulando uma concepção transformadora”.

Offe (1984) afirma que, em momentos de profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e proprietários da força de trabalho, o Estado atua como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto. Esta função reguladora dá-se por intermédio da política social, que “[...] é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (p. 15). O Estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado, como também, através de tal política e programas sociais, procuraria manter sob con-

trole parcelas da população não inseridas no processo produtivo. Esse mecanismo permite a permanência da lógica do trabalho como fonte primeira e insubstituível de renda e sobrevivência, bem como a opção política de priorizar o equilíbrio dos indicadores macroeconômicos em detrimento do social; na presente configuração estatal, tem contribuído para a construção de um consenso em torno dos princípios de seletividade e focalização.

Como apontam Lavinhas et al. (1999), o que se verifica é o movimento do campo dos direitos para o campo da responsabilização individual, visto que a pobreza é compreendida como um sinal de fraqueza pessoal, logo passando a ser condenada. Em suma, espera-se dos beneficiários das transferências que honrem os compromissos sociais que lhes forem exigidos, sem o que podem ser objeto de sanções. O direito é agora condicionado, logo, não se trata mais de um direito de cidadania, fundado na incondicionalidade.

O Programa Bolsa-Família no Brasil

Diante do persistente cenário de pobreza que o Brasil historicamente ostenta, surge com grande intensidade, nos meios de comunicação de massas e no meio acadêmico, o Programa Bolsa-Família. Ele é decorrente da proposta do governo federal, lançada a 20 de outubro de 2003, para unificação dos programas de transferência de renda, e inicialmente restrita à unificação de quatro programas federais: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação (Presidência da República, 2003).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2007), o programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades; e coordenação de programas complementares, de modo que os

beneficiários do Programa Bolsa-Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e de pobreza.

É notório que não são desprezíveis os números do Programa Bolsa-Família; tampouco o fato de que, pela primeira vez, famílias miseráveis encontram alguma medida de proteção social que não seja contributiva. No entanto, de acordo com a análise em questão, os limites são muitos. Os valores da prestação são muito pequenos, os critérios de acesso, altamente rigorosos e excludentes, e sua implementação não se faz acompanhada ainda de um forte aparato político-pedagógico de emancipação política, educacional e cultural.

Macedo e Brito (2004), com base na escuta de beneficiários, afirmam que, mesmo atribuindo alguma importância à ajuda recebida porque esta responde, em muitos casos, às carências imediatas, os entrevistados, por meio de expressões "dinheirinho", "trocadinho", "ajudazinha" e "pingadinho", deixam explícita a ideia de que percebem o benefício como algo insuficiente e irrisório no contexto das reais necessidades das famílias. Na visão de Paiva (2007), temos uma reedição da trágica visão elitista, na qual o povo permanece como um indesejável "resíduo social" para o qual qualquer ajuda basta e qualquer apoio serve. Ajuda não se discute (quanto, como, por quanto tempo, em que condições), pois não se configura como um direito. Não é por acaso que as ações secundárias da ação estatal no âmbito do Programa Bolsa-Família consistem na construção de cisternas no semiárido nordestino e uma ou outra ação pontual em termos de segurança alimentar.

Ao ensaiar uma análise mais acurada das proposições e intenções predominantes, é possível verificar que, com um mínimo de provisão social, espera-se, quase sempre, que seus beneficiários dêem o melhor de si e cumpram exemplarmente seus deveres, obrigações e responsabilidades (Pereira, 2006; Macedo e Brito, 2004). Qualquer deslize cometido por eles lhes será fatal sob todos os aspectos. O cumprimento de condicionalidades para que se receba o benefício parece caminhar na mesma lógica, e aí reside um outro problema central do referido programa:

Pelas propostas reducionistas e desvinculadas de iniciativas de inserção social que envolvam seus beneficiários, a expansão desses programas, no Brasil, tende a projetar um tipo de ação apenas reparadora dos efeitos mais imediatos da pobreza. Nesse sentido, pode-se observar a permanência, nessas práticas, de uma concepção naturalizada da pobreza, que conduz a retomada da filantropia enquanto referencial que se opõe a um outro registro, que tem como norte os direitos de cidadania (Macedo e Brito 2004:215-16).

De uma maneira geral, estas análises apontam para um distanciamento crescente do paradigma de proteção social concebido na Constituição de 1988, tendo por base a ideia de seguridade social caracterizada pela universalização do acesso a bens e serviços públicos (idem, op. cit.).

É importante destacar ainda que, como afirma Moura (2007), com o fim da URSS e a falência do paradigma marxista, impôs-se às esquerdas o desafio de gerir e reformar o capitalismo. Ao chegarem ao poder pela via democrática, o que se percebe é certo despreparo teórico e prático, ausência de uma estratégia definida, uma aparente confusão, certa "esquizofrenia" nos referenciais filosóficos que norteiam as múltiplas experiências oficiais no que tange ao formato das políticas sociais.

Com base nos apontamentos anteriores, estariam os programas de transferência de renda, que assumem a modelagem de "bolsa", forjando novas faces de proteção social? Estariam sucumbindo à máxima para a qual alertava o imortal sanfoneiro Luiz Gonzaga: "Quem dá uma esmola a um homem que é são, ou lhe mata de vergonha, ou vicia o cidadão"? Estas são as perguntas que fazem Macedo e Brito (op. cit.), cujas respostas nos remetem às formas de gestão do social associadas a estes programas, que têm transfigurado a própria noção de "sujeitos de direitos" em "usuários", cujo acesso aos benefícios é definido por critérios focalistas e seletivos. Assim, a diretriz norteadora de tais ações tende a seguir o sentido oposto ao das políticas sociais regidas pelos princípios universais de direitos e de cidadania. Desta forma, esses tipos de transferência de renda

nos moldes do Programa Bolsa-Família, além de sua significação regressiva, no sentido de construção de um padrão de seguridade social e de institucionalizar a dualidade entre trabalhadores integrados e os pobres assistidos, "[...] forjam um modelo de proteção social que parece basear-se no pressuposto que a pobreza é inevitável e, portanto, pouco poderia ser feito para combatê-la a não ser minorar seus efeitos mais perversos e também neutralizar seu eventual potencial conflitivo" (Telles, 1998:112).

De acordo com Draibe (1993), para os liberais, mais claramente para nossos contemporâneos neoliberais e conservadores, a renda mínima (em geral sua versão em dinheiro) expressa uma dada concepção do papel do Estado, que deveria oferecer tão-somente aos desfavorecidos certo grau de segurança social. A política social, neste caso, é pensada de modo residual, apenas complementar àquilo que os indivíduos não puderem solucionar via mercado ou através de recursos familiares e da comunidade. Não é bem vista uma forte atuação do Estado, pois oferecer "demais" serviria como um desestímulo ao trabalho.

Estas considerações nos permitem inferir que as transferências de renda efetivadas sob a orientação aqui descrita, antes de significarem qualquer forma de ruptura, reafirmam o caráter compensatório, eventual e fragmentário das ações assistenciais, tradicionalmente desenvolvidas pelo Estado brasileiro. Desta forma, mantém-se o critério particular do "mérito", ou o valor da necessidade, para definir a demanda da assistência social.

Para Druck e Filgueiras (2007), do ponto de vista estrutural, o que se percebe é uma linha de continuidade entre o governo FHC e o governo Lula, com a manutenção do mesmo modelo econômico e, não surpreendentemente, da mesma política social. O conteúdo da política social do governo Lula, em especial, o Programa Bolsa-Família, é o mesmo da política social do governo anterior, apesar dos discursos em contrário, que tentam dignificá-la e diferenciá-la, apresentando-a como uma política (supostamente) articulada a medidas de natureza estrutural de combate à pobreza. O que se percebe é:

Uma política social de natureza mercantil, que concebe a redução da po-

breza como um bom negócio e que transforma o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado, através da transferência de renda, e cuja elegibilidade, como participante desses programas, subordina-se a critérios técnicos definidos *ad hoc*, a depender do governo de plantão e do tamanho do ajuste fiscal – numa operação ideológica de despolitização do conflito distributivo (Druck e Filgueiras, 2007:26).

Para Pereira (2006), com o retorno do ideário liberal, sob a denominação de neoliberalismo, voltou-se a defender a identificação dos mínimos sociais com um mínimo de renda, ao mesmo tempo em que se tem a emergência do que a autora denomina “políticas sociais de nova geração”. Coerente com esta afirmativa, segundo ela, os programas de transferência de renda existentes guiados pelos critérios de focalização na pobreza; subjetividade do direito (deve ser demandado pelo interessado); condicionabilidade (admite prerrogativas e contrapartidas); subsidiariedade (é renda complementar); e sujeição do interessado a testes de meios ou comprovações de pobreza não se configuram como programas redistributivos (que retirariam de quem tem para dar a quem não tem).

Considerações analíticas

Diante do que foi apresentado, o que se torna evidente pela perspectiva adotada, além dos mecanismos das políticas sociais atualmente em voga, é sua fragilidade como mecanismo de superação da pobreza. Nesta linha de raciocínio, tanto a superação da pobreza via intervenção do Estado (visão social-democrata) quanto a superação da pobreza via mercado (visão liberal/neoliberal) não passam de falácias.

A análise das diretrizes das políticas sociais visa desvendar a dimensão e organização que as políticas sociais assumem em uma determinada região ou país. A predominância de uma dada diretriz na formulação das políticas não implica sua implementação homogê-

nea no âmbito de um setor ou conjunto de políticas advindas do Estado; o que se busca é vislumbrar a intencionalidade dessa configuração, pois isso permitirá identificar as limitações e clarear as propostas que se materializam nas ações institucionais. Ao mesmo tempo, carecemos de uma avaliação da efetividade do programa de complementação de renda que permita estimar a melhoria qualitativa das condições de vida da população atendida; também não são conhecidas avaliações relativas à eficácia dessa política em satisfazer às necessidades humanas a que formalmente se propõe – o que permitiria aferir a adequação da abrangência e dos recursos despendidos (Arretche, 1999; Oliveira, 2006). Uma avaliação em série histórica, incluindo o monitoramento do programa, seria uma fonte valerosa para potencializar a crítica, com vistas a contribuir, se necessário, com a reformulação da política social em fito.

Nesse sentido, tanto Lavinhas (2007) como Druck e Filgueiras (2007) ressaltam que os gastos sociais que possuem uma maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza (saúde, educação, habitação e saneamento) perderam participação relativa no orçamento social. Em contrapartida, os gastos com a Assistência Social, cujo montante tem participação fundamental do Programa Bolsa-Família, praticamente dobraram sua participação. Estes números deixam clara a preocupação maior do governo Lula com a política social focalizada. É evidente a opção pelo gasto social compensatório, sobretudo nas transferências monetárias diretas de renda, ao invés do investimento que permita a provisão de serviços públicos de caráter universal, investimento social indispensável ao enfrentamento de dimensões crônicas e refratárias de nossa desigualdade. Este tipo de política social parece não ter condições de alterar de forma sustentável e irreversível o padrão de desigualdade brasileiro.

O investimento em políticas sociais universais tem sido reduzido em termos relativos, afetando dramaticamente um enorme contingente que é pobre e tem todo tipo de carências, mas que não se beneficia dos programas focalizados, porque tem uma renda acima daquela estipulada pela linha de pobreza. Este segmento defronta-se, cotidia-

namente, com a deterioração e a insuficiência dos serviços públicos universais (Druck e Filgueiras, 2007). No âmbito da premissa de eficiência da ação espontânea do mercado – até a atualidade não comprovada – que, teoricamente, ocasiona um equilíbrio entre todos os indivíduos – em franca omissão dos oligopólios corporatistas e financeiros contemporâneos –, de tal sorte que todos podem nele tirar vantagens pelas vias da livre concorrência, a visão liberal admite a intervenção do Estado no que se refere aos indivíduos que não podem, por razões pessoais ou debilidades sociais, usufruir destas vantagens do mercado (Faleiros, 2007; Santos, 2007).

Ao que tudo indica, os governos latino-americanos agem como se os programas de transferência de renda fossem um fim e não um meio transitório para a emancipação social dos beneficiados (Moura, 2007; Senna et al., 2007). Estas modalidades de programas não garantem o direito à segurança econômica, senão uma renda, o que é radicalmente distinto. Faltariam, então, estratégias articuladas (desenvolvimento local, geração de renda, saúde, educação), que pudessem ir além das iniciativas de caráter meramente assistencialista. É importante ressaltar que a perspectiva de inclusão social do programa está ancorada na oferta de programas complementares, em que parece coerente supor que ações básicas em saúde e educação, isoladas, não são suficientes para dar conta dos objetivos do programa (Lavinias, 2007).

Diante do argumento de que as transferências de renda acarretam como resultado imediato uma elevação no padrão de consumo das famílias envolvidas, quem parece ter razão é Martins (2002), ao afirmar que apenas mudou a forma de pobreza. Isto porque o pobre, transformado em consumidor, mesmo que em um “consumidor marginal”, aderiu à sociedade que o rejeita e que produz a pobreza. As preocupações com as carências de que parecem se nutrir esses programas localizam-se no imediato e na sobrevivência cotidiana.

Parece ser um fato que o programa de trans-

ferência de renda desenvolvido pelo governo Lula tenha alterado as condições de existência das famílias beneficiadas, retirando-as da pobreza absoluta. Contudo, como afirmam Marques e Mendes (2007:22), “[...] ao não estar associado a mudanças estruturais, pois os determinantes da pobreza não foram alterados, não impede que novos contingentes nessa situação surjam e nem que essas famílias possam a médio e longo prazo, viverem sem esses recursos”.

Percebe-se, diante de tantos empecilhos, que o grande desafio é construir um sistema de proteção social universal, capaz de atender a todas as pessoas, independentemente da situação de risco e vulnerabilidade, o qual tenderá a erradicar a multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e da fome no Brasil. Em suma, por mais que sejam inconteste os avanços do programa, como bem expõe Silva (2007), isso não significa que eles sejam capazes de ir além da manutenção de certo nível de pobreza. Para pensar, progressivamente, em superá-lo, é necessário não só distribuir, mas redistribuir, a fim de alterar o nível de concentração da riqueza socialmente produzido.

É importante salientar que não se nutre nenhuma expectativa de saída fácil para a transformação radical da forma de organização da sociedade. No entanto, não parece cabível o fato de se aceitar que não há uma saída, que o capital seja “a ordem” e não “uma ordem”. Como afirma Garcia (2005:352), propor a erradicação da pobreza dentro da própria ordem “[...] é enganar aqueles que sonham em não mais conviver com a fome e a miséria, acreditando que na ordem evolutiva, em algum momento, isto será apenas um episódio triste no grande espetáculo do capital”. Acreditar nisso é assumir que a humanidade terá de conviver com a própria desumanidade. Como afirma Ianni (1996:267), o que parece é que, “[...] como não há ruptura definitiva com o passado, a cada passo este se reapresenta na cena histórica e cobra o seu preço”.

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, M. T. S. 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.

- CASTELS, M. *La Era de la Información – Economía, Sociedad y Cultura*, vol. 1. Madrid: Alianza, 1997.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira, *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, nº 4. São Paulo, 2001, pp. 32-44. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 18 de junho de 2007.
- DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais e o neoliberalismo. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo, *Revista USP*, nº 17, mar.-abr.-maio, 1993, pp. 86-101.
- DRUCK, Graça e FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula, *Rev. Katálysis*, vol. 10, nº 1. Florianópolis, 2007.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista*, 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- FIGUEIREDO, M. F. e FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas públicas: um quadro de referencia teórica, *Revista Análise & Conjuntura*, vol. 1, nº 3. Belo Horizonte, set.-dez. 1986, pp. 107-27.
- GARCIA, Adir Valdemar. A pobreza do homem. Tese de doutorado em sociologia política), Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005. 364 fls.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.
- HERNÁNDEZ, Jorge Rojas. La sociedad neoliberal, *Sociedad Hoy*. primer semestre, nº 10. Concepción (Chile), 2006, pp. 41-72. Disponível em <www.redalyc.org>. Acesso em 16 de julho de 2008.
- IANNI, Otávio. *A ideia de Brasil moderno*. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- IDÁÑEZ, M. J. A. e ANDER-EGG, E. *Evaluación de servicios y programas sociales*. Buenos Aires: Lumen, 1994.
- LAURELL, Asa Cristina (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1997.
- LAVINAS, Lena. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social, *Ciênc. Saúde coletiva*, vol. 12, nº 6. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 18 de junho de 2008.
- LAVINAS, Lena et al. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. Texto para discussão nº 748. Brasília, 1999. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 3 de outubro de 2007.
- LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson Bandeira; MELO, Marcus André de (orgs.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.
- MACEDO, Myrtes de Aguiar e BRITO, Sebastiana Rodrigues de. *Transferência de renda: nova face de proteção social?* São Paulo: Loyola, 2004.
- MARQUES, Rosa Maria e MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula, *Rev. Katálysis*, vol. 10, nº 1. Florianópolis, 2007.
- MARTINS, J. de S. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Programa Bolsa-Família*. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 3 de maio 2007.
- MOURA, Paulo Gabriel Martins de. Bolsa família: projeto social ou marketing político?, *Rev. Katálysis*, vol. 10, nº 1. Florianópolis, 2007.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes

visões e práticas, *Rev. Adm. Pública*, vol. 40, nº 2. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em 13 de maio 2007.

PAIVA, Beatriz Augusto de. *A timidez das políticas sociais no governo Lula: quando o fundo do poço tornou-se nossa morada*. Disponível em <<http://www.ola.cse.ufsc.br>>. Acesso em 15 de agosto de 2007.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PIOVESAN, Flávia. Direitos econômicos, sociais e culturais e direitos políticos, *Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 1, nº 1, 2005.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa-Família e dá outras providências. Brasília, 2003.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista, *Rev. Adm. Pública*, vol. 41, nº 5. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 11 de junho de 2008.

SCHONS, Selma Maria. *Assistência social entre a ordem e a "desordem": mistificação dos direitos sociais e da cidadania*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SENNÁ, Mônica de Castro Maia et al. Programa Bolsa-Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?, *Rev. Katálysis*, vol. 10, nº 1. Florianópolis, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa-Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil, *Ciênc. Saúde Coletiva*, vol. 12, nº 6. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 21 de julho de 2008.

TELLES, Vera da Silva. No fio da navalha: entre carências e direitos – Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil, in *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Polis, 1998, pp. 1-23.

Resumen: Este artículo busca analizar las directrices de uno de los programas sociales contemporáneos más emblemáticos: el Bolsa-Familia, lo cual surge en el país en un contexto de profundas transformaciones societarias y de alteraciones significativas en la protección social destinada particularmente a los segmentos poblacionales en situación de mayor riesgo y vulnerabilidad social. Lo que se percibe es que el Programa Bolsa-Familia poco trae de innovador en relación a los programas anteriores. Se trata de una política compensatoria, articulada a las reformas liberales y tiene por función compensar parcial, y muy limitadamente, los desastres socio-económicos del actual estadio del modo de producción capitalista. El análisis busca exhibir la concepción que orienta las políticas de complementación de renta, con sus limitaciones inherentes.

Palabras-clave: Programa Bolsa-Família; transferencia de renta; neoliberalismo; evaluación política.

Resumé: Le présent article enquête analyser les directrices d'un des programmes sociaux contemporains les plus emblématiques: le Bourse Famille, qu'émerge au pays dans une contexte de profonde transformation de la société et des significatives alterations dans la protection social, spécialement destinée pour le segment populationnel en situation de grand risque et vulnérabilité social. Devant ça, on perçoit que le Bourse Famille peu d'innovateur apporte en relation aux programmes antérieurs. Il s'agit d'une politique compensatrice articulée dans la réforme libéraliste et il y a pour fonction compenser partielement, et plus, d'une manière limitée, les dégats sociaux économiques de l'actuel stage de la production capitaliste. L'analyse cherche arborer la conception qui oriente les politiques de complémentarité de revenu, avec ses contraintes inhérentes.

Mots clés: Programme Bourse Famill; transference revenue; neoliberalisme; évaluation politique.

Notas

- 1 Ao considerar o *policy cycle*, é possível assimilar o conceito de diretrizes ao conceito de *polity*, que diz respeito às regras fundamentais do jogo político, à estruturação do Estado e à generalidade das políticas públicas, decorrentes dos embates entre as organizações do processo decisório conjuntural em que eles atuam (Couto, 2001).
- 2 As políticas compensatórias podem ou não possuir contrapartidas ou condicionantes, o que, de alguma maneira, vincula-se à concepção de Estado e de sujeito considerada (Pereira, 2006).
- 3 Idañez e Ander-Egg (1994), assim como Arretche (1999), referem-se a esse processo como uma variante do processo de avaliação, destacando que seu diferencial consiste na localização investigativa no processo decisório do ciclo da política pública. É vasto o material bibliográfico em torno desta temática na contemporaneidade.

Política de interiorização do turismo: revisão federativa na proposta de região bipolar

Internalization tourism policy: federative review the draft bipolar region

Políticas de interiorización del turismo: revisión federativa en la proposición de región bipolar

Politique de l' intérieurization du tourisme: examen federale en region bipolar

*Christian Dennys Monteiro de Oliveira**

Resumo: O trabalho desenvolve uma reflexão a respeito das relações entre as predominantes políticas de turismo e os entraves territoriais para o equilíbrio regional. O estudo constata a grande dependência dos municípios e estados que apostaram no turismo como um caminho de desenvolvimento local e regional. Em um primeiro momento, lança um questionamento sobre os problemas do desequilíbrio regional favorecidos pela fragilidade da Federação brasileira. Os exemplos privilegiados pelo trabalho encontram-se na permanência de problemas nordestinos e amazônicos como resultado das armadilhas da natureza. A mesma natureza que se transforma em alvo de planejamento turístico conservador, isto é, aquele que não contribui para a interiorização do desenvolvimento. A proposta do trabalho é apontar um novo agrupamento regional (*região bipolar*) com base na interação de metrópoles regionais, que promoveriam a gestão regional por intermédio do turismo emissor.

Palavras-chave: turismo; Federação; desenvolvimento interior; região bipolar.

Abstract: The work is a reflection about the relations between the prevailing policies on tourism and territorial barriers to regional balance. The study notes the great dependence of municipalities and states that betting in tourism as a way for local and regional development. In first moment, launching a question about the problems of regional imbalance helped by the weakness of the Brazilian Federation. The examples given for the work are in the permanence of problems Northeast and Amazonia as a result of the traps of nature. The same kind that becomes target of conservative trip planning, that is, one that does not help the internalization of development. The proposed work is pointing a new regional grouping (*bipolar region*) based on the interaction of regional cities, which promote regional management through issue tourism.

Keywords: tourism; Federation; interior development; bipolar region.

* Doutor em geografia humana pela Universidade de São Paulo – USP, docente do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará – UFC e dos Programas de Pós-Graduação em Geografia e Avaliação de Políticas Públicas da UFC. cdennys@ufc.br

Introdução

A gestão do turismo, no Brasil, substancia uma recusa deliberada de sua condição de política pública. Tal gestão compõe o grupo de atividades consideradas "importantes", que nunca podem ser tomadas como *prioridade* – pela simples razão de se considerar estratégico, nas escalas regionais e locais, apenas o que se traduz como autonomia; e nunca o que fortalece o intercâmbio. Enfrentar a ingenuidade desta visão é o foco principal deste estudo. É possível interiorizar o turismo brasileiro diante desta pulverização ilimitada de municípios? Há consideráveis razões para iniciar essa discussão pela fragilidade socio-territorial das municipalidades. A primeira delas corresponde à transformação do discurso, a respeito do *desenvolvimento local*¹, em fortalecimento de um processo de regionalização mais descentralizado. Algo que no Brasil sirva para operar uma diferença entre ações da Federação e da União.

A pauta social de desenvolvimento dos municípios brasileiros encontra-se travada por processos cada vez mais impraticáveis, posto que subordinados a um movimento de captação direta dos recursos da União, ignorando os interesses federativos. Mesmo assim, os legislativos de cada unidade da Federação, bem como o próprio Congresso Nacional, vêm-se recheados de projetos de leis defensores da frenética bandeira da autonomia de distritos em novos municípios. Uma observação dos orçamentos das prefeituras em questão demonstra a defasagem das propostas para uma avaliação do impacto desta emancipação. Reportagens dos jornais de circulação nacional atestam tal entrave municipalista, dando esteio à discussão das reformas financeira e tributária. Até onde nenhuma calamidade territorial relevante amplia o rombo da dívida pública local, constata-se a insuficiência de mecanismos técnicos e financeiros para o encaminhamento dos projetos.

Se, de um lado, alguns municípios, industrializados ou aquecidos pelo agronegócio, demonstram essa capacidade de autonomia próspera, de outro, a luta pela emancipação distrital não passa de uma briga de interesses de famílias tradicionais. Prova maior disso está no progressivo aumento do percentual de municípios que refinanciaram suas dívidas,

nos último 20 anos de vigência da nova carta constitucional. E essa máxima não se restringe às localidades com menor arrecadação tributária ou reduzida urbanização. As limitações orçamentárias fixam uma espécie de padrão organizacional da municipalidade brasileira, traduzindo, nas cinco regiões do país, a mais evidente falácia da descentralização administrativa do território: aquela situação explosiva da política de emancipações que só faz esconder a lógica das dependências.

Pode-se considerar a intensidade dramática deste processo quando o quadro de referência são os municípios dos nove estados do Nordeste. Em geral, os processos de emancipação surgem atrelados a uma expectativa vaga e ingênua de aproximação política entre os centros de decisão (entendidos como "poderes locais do Estado") e a comunidade envolvida (que se torna alvo fácil deste jogo). No Ceará, por exemplo, em um território composto por 184 municípios, a Assembleia Legislativa do estado registrava, no ano de 2007, 52 projetos de formação de novos municípios. Pouco, se considerarmos a legitimidade iluminista do direito à "autodeterminação" dos povos, na escala local. Muito, ou melhor, uma exorbitância representativa das fragilidades federativas, se a ideia de autodeterminação for atrelada a um contexto indiscutível de interdependência. A crítica que se faz ao custo burocrático da instalação de novos municípios nunca foi suficiente para frear o desejo emancipatório das lideranças políticas – talvez devido à sutileza da trama de correlações (formais e informais) entre burocracia e mercantilismo.

Em contraposição à legitimidade desses projetos, fenômenos sazonais e fatos políticos correlatos delimitam a subserviência local. De um lado, pode-se indagar por que razão a quase totalidade desses 184 municípios, em outubro de 2007, em estado de emergência por ocasião do prolongado período de estiagem, ainda usava sua "autodeterminação" para barganhar migalhas do governo federal. E, por extensão, que razão leva 31 desses mesmos municípios, em abril de 2008, à mesa de negociações para solicitar auxílio por 240 mil desabrigados no estado, vítimas das inundações da quadra chuvosa no "inverno" nordestino! O balanço final deste processo de "auxílio federativo" corresponde à reedição

da dependência regional. O mesmo que põe em xeque tanto as grandes estratégias de desenvolvimento territorial quanto a viabilidades das políticas públicas locais.

Entre as políticas que demarcam as estratégias de flexibilização dos investimentos da União, nos diversos estados brasileiros, destaca-se a reordenação do Plano Nacional de Turismo (PNT) e do Programas de Regionalização Roteiros do Brasil, escala intermunicipal (Brasil, 2008). A compreensão de que as lacunas do PNMT (Programa Nacional de Municipalização do Turismo – 1996-2002), do governo anterior, só poderiam ser superadas em função das parcerias regionais passou a comandar o rumo dos investimentos (financiamentos, apoio técnico etc.). Esta perspectiva ampliou a evidência de mais uma desarticulação entre as políticas territoriais do país. Se o fortalecimento do turismo interno requer a interdependência das localidades, por que inexistem, nos legislativos estaduais, projetos institucionais de fusão municipal? Mesmo a consolidação das microrregiões administrativas, facilitadoras em tese das parcerias locais, em nada promove esse processo. Mas por que razão?

O objetivo de colocar em debate a frágil política de desmembramento territorial dos municípios brasileiros encontra respaldo em um aparente discurso centralizador. As lideranças locais (leiam-se “familiares”) reinventam o protesto contra o governo federal, estadual, ou mesmo contra o empresariado. *O lutemos pela autonomia do nosso lugar!* é o típico discurso dessas lideranças quando percebem vantagens políticas imediatas nesta autonomia. Entre 1989 (primeiro ano de vigência da atual constituição) e o início da década de 2000², 1.450 municípios foram implantados no país, aumentando para 5.560 o número total de unidades territoriais entre os 26 estados da Federação. Afora as capitais e as cerca de 500 cidades com mais de 40 mil habitantes, a grande maioria desses novos territórios cuidou apenas de engordar a imensa fila das Prefeituras cuja “autonomia” é exercida pelo poder de pedir verbas aos governos centrais (sejam estadual ou federal).

Partindo da impossibilidade do planejamento turístico (*per se*) servir como vetor para o desenvolvimento local (Rodrigues, 1997), a ideia deste ensaio é reunir uma série de re-

flexões que reivindiquem e articulem outro padrão de condução das políticas públicas territoriais – um padrão de incentivo direto ao exercício permanente de intercâmbios coletivos, envolvendo instituições (governamentais, mercantis e comunitárias) na construção de uma base não-turística, decisiva e indispensável ao planejamento turístico, base esta ignorada até mesmo nos dados e relatórios da Organização Mundial do Turismo (WTO), quando se referem ao êxito dos receptivos turísticos em países do Primeiro Mundo, como França, Canadá ou Austrália. Ao optarmos por uma leitura relacionada a outros relatórios a respeito de desenvolvimento agrícola, industrial ou urbano, percebemos a verdadeira sustentação deste êxito: a interiorização técnico-informacional das redes metropolitanas.

Em outras palavras, o que se quer é argumentar que o fortalecimento da qualidade dos serviços públicos e da eficiência dos sistemas técnicos, nas áreas urbanas e rurais, *estimula mais* a dinâmica cultural e econômica do turismo – e, conseqüentemente, desenvolvimento local – do que a aplicação de volumosos investimentos no próprio setor. Assim, seguindo os postulados de um pensamento complexo a respeito dos desafios das políticas públicas de turismo, em sua *incompatibilidade* com outras políticas sociais, far-se-á aqui uma série de proposições sustentando o planejamento turístico-territorial como um processo de *inversão estratégica de prioridades*. Trata-se de uma aposta na produção de políticas públicas *com turismo* (e não *de turismo*), fundamentando-a na frágil problemática federativa. Neste processo, a garantia do desenvolvimento local regional do território passa, necessariamente, pela valorização social dos espaços não-turísticos. A *desfragmentação* das localidades em políticas inter-regionais ascendentes (do local para o nacional e não o contrário, utilizado costumeiramente) é condição *sine qua non* para a disseminação dessa estratégia.

As localidades interioranas e a “invasão do turismo”

A visão de que grande parte dos litorais brasileiros e seus “quase infinitos” sertões são

formados de distantes cidades-povoados, marcadas pela simplicidade bucólica faz-se ostensiva nas representações artísticas e acadêmicas. É uma visão solidificada pelo histórico papel da conquista colonial e, paradoxalmente, pela manutenção do equilíbrio com a dadivosa natureza tropical de entorno. Só as grandes cidades – particulares exceções regionais de suas funções capitais – quebrariam este bucolismo. Seja por modernizações importadas do estrangeiro seletivo (Estados Unidos, Europa Ocidental e alguns poucos países asiáticos), seja pela desequilibrada necessidade de agigantar os limites de uma natureza tropical. Em suma, a urbanidade brasileira comporta uma *cidadania* e um *regime paisagístico* de exceção. O grande país agroexportador da América do Sul foi demarcado na lógica da fazenda, do latifúndio relativamente produtivo. E, nas fazendas, cidades, quando existem, precisam pedir licença aos donos para continuar persistindo!

A turistificação dos lugares pode, numa insubordinação generalizada à lógica territorial, representar *um atentado* ou *uma revelação* diante dessa trama. Atentado quando entra em choque com a perspectiva de desenvolver mantendo as estruturas de poder local/regional. E revelação, mediante o fato de que esse desenvolvimento conservado, amiúde, não é sustentável. A necessidade de manter os limites hegemônicos de uma cidadania local (forjada na retórica da autonomia da comunidade) facilitou o processo de abertura política e o fechamento econômico das últimas décadas - determinando assim um papel mais seguro para os investimentos turísticos em escala nacional. No período em que muitos estudiosos ponderavam a eminência de uma primeira política pública consistente para o turismo, no Brasil³, pôde-se observar a manutenção de uma perversa reprodução histórica (Silveira, 2001). A égide do processo segue a tônica centralizadora e atinge as localidades em uma competição intrinsecamente desigual. Alguns lugares de alguns estados são interessantes para a política de turismo, merecendo a atenção maior ou menor do Estado. É o caso dos 1.400 municípios, "incluídos" até 2002, no Programa de Municipalização. Ou mesmo das 219 regiões-roteiro previstas pelo atual Programa de Regionalização do governo federal.

O estado do Ceará, como um polo esta-

dual privilegiado das experiências emergentes de política pública no setor, permanece em 2008 reconhecendo efetividades turísticas em cerca de 15% de seus 184 municípios. Isso significa dizer – e confirmar aos gestores públicos, empresários e comunidades locais – que a política de turismo, em mais de 150 municípios do estado, é uma "política do estrangeiro". Simplesmente não nos pertence! É fundamental observar que o processo de turistização territorial do país, por estas vias, estabelece um *apartheid efetivo* no interior dos planos de desenvolvimento regional. Enquanto segurança pública, saúde, habitação, educação, comércio e serviços, e meio ambiente, forjam questões de interesse comum a todos os governos municipais e estaduais, a política de turismo se dá ao luxo de imitar imaginário do turista ideal; aquele que corresponde à prometida geração de emprego e renda, economicamente computável. Nasce e cresce como uma política de atrativos turísticos. Tudo a pensar, a fazer e a comemorar *restringe-se à capacidade orgânica de dar sustentabilidade ao lugar fixado como receptivo*. O que significa dizer que, se determinado lugar não tem atrativos fixáveis (planejados e competitivos), para que pensar em política de turismo que o inclua?

A primeira e mais imediata resposta corresponde à dinâmica do turismo como fenômeno e movimento geográfico. Se não houver atrativos, "nós" – os *turistificadores* contemporâneos – o criamos. Por exemplo, se no Tocantins não há turismo (década de 1980), cria-se uma cidade planejada, Palmas; cria-se um deserto novo, Jalapão; criam-se novos roteiros para visitar a maior ilha fluvial do mundo, Bananal. Mato Grosso do Sul, Amazonas, Paraná, Sergipe e todos os demais estados do Brasil, superexpostos nas feiras do setor, consolidam essa "indústria imagética dos lugares". A pergunta agora se torna paradoxal. Produzir imagem geográfica de um atrativo não seria mais democrático do que produzir o próprio atrativo enquanto recurso? Sim e não. Vejamos como o "pré-desenvolvimento" turístico do estado do Ceará nos ajuda a resolver essa indagação, encaminhando a segunda resposta para a questão anterior.

Na imagem turística do estado imperam as paisagens litorâneas, de praias pouco ocupadas, dominadas pelo sol, vento e roman-

tismo. A cooperação contrastante concentra-se na capital, Fortaleza, produzida como cidade festeira e polarizadora dos equipamentos e serviços que dão acesso às áreas litorâneas. Estas, regionalizadas pelas costas Leste e Oeste e segmentadas em 21 territórios municipais. Subtraindo-os dos 184 que compõem o estado, questiona-se: Qual política estadual de turismo para 163 municípios cearenses? Resposta: Desenvolver uma retórica de que nas serras semiúmidas e nos sertões semiáridos os atrativos não possuem vocação turística. Afinal, "o que é que o turista (o idealizado) vai fazer nesses lugares tão tórridos?". Da perspectiva dos territórios periféricos – a grande maioria dos estados brasileiros –, o planejamento possível do turismo é a compensação por sua fragilidade na divisão territorial do trabalho. Estados e localidades pobres devem apenas "turistificar" – priorizar suas funções de receptivo turístico – as riquezas geográficas de menor valor agregado. Assim, podem competir no preço e na selvageria das mentalidades mercantis, afirmando a expansão do setor e mobilizando a sociedade para as ilusões de sua gestão.

A reivindicação central do *trade* turístico, no estado, nunca foi a interiorização do turismo. Muito ao contrário, a aposta é de adensamento litorâneo do setor. Vide a pauta setorial para construção de um novo Centro de Convenções, Feiras e Eventos definida no governo Cid Gomes (2007-2010). Enquanto isso para evidenciar onde e como as cartas do turismo são jogadas em escalas (nacional e global), apenas para chocar os desequilíbrios, a cidade de São Paulo divulga, em janeiro de 2008⁴, a marca de 90 mil eventos/ano (2007-2008), o que equivaleria a uma média de um evento a cada seis minutos! Um fluxo turístico incomparável e ao mesmo tempo sincrônico com o cosmopolitismo da cidade e do estado de São Paulo. Algo que se repete, a muita distância, em outros territórios nacionais; mas cria condições para a segunda resposta ao problema da fixação de atrativos e, por conseguinte, aos limites da interiorização.

A sustentabilidade do turismo está diretamente associada à formação de uma rede urbana nacional, aceleradamente fluida e densamente diversificada, tanto em oferta quanto em demanda. Mas isso não é estranho ao planejamento turístico? Sim, é verdade; é tão

estranho quanto dizer que todo *investimento* é *gasto* também. E só pode gastar, investindo, quem tiver "sobra", isto é, reservas ou créditos. O que pode ser traduzido na seguinte fórmula: *quanto mais se oferece o atrativo regional de um lugar periférico à turistificação desigual, mais se interioriza o turismo* (enquanto fluência e demanda, portanto como investimento seguro) *nos territórios desenvolvidos*. Em outras palavras, a "não-interiorização" do turismo cearense corresponde à sustentável interiorização do turismo paulista.

Raciocínio semelhante deve ser considerado em escala internacional mediante a ideia de que o turismo – por fluidez e demanda – é muito mais interiorizado na Alemanha e Japão (países predominantemente emissores de turistas) do que no Brasil. Para não apelar ao exemplo norte-americano, com seu balanço financeiro do turismo sempre negativo (mais saídas que chegadas); e um desenvolvimento turístico incomparavelmente maior do que em qualquer outro país, frente aos rendimentos direto e indireto do setor.

Portanto, é a capacidade permanente de criar e recriar atrativos, aliada à geração efetiva de demandas e fluxos (internos especialmente), que constituem a base da interiorização do turismo em uma macrorregião, estadual ou interestadual.

Em termos metropolitanos, no entorno de Fortaleza, tem-se de um lado a impressão de que, para o turismo, a geografia da metrópole ainda não foi inventada. Os planos turísticos municipais são exclusivamente internos ao receptivo municipal /local. Não dialogam com a vizinhança, dificultando as ações intersetoriais descentralizadas (Wetsphal e Ziglio, 1999). Por outro lado, o "interior" periférico dos bairros e municípios sem litoral reproduz-se de maneira completamente alheia à articulação turística. Tanto que alguns autores críticos do setor vão exagerar, afirmando que ali sim se encontram o Ceará e a Fortaleza reais. Nesta área, pode-se ainda alegar que a confluência de interesses, no âmbito metropolitano, distancia naturalmente qualquer capacidade de atração turística.

Outro "drama" aparentemente insolúvel, em escala estadual, é constatar a não-interiorização do turismo no próprio território desses municípios litorâneos cearenses. Nes-

te caso, sem qualquer processo de conurbação. Os investimentos em infraestrutura turística em localidades como Aracati, São Gonçalo do Amarante, Itapipoca, entre outros – com suas respectivas cidades-sede distanciadas da faixa litorânea imediata – simplesmente desaparecem; não se distribuem em condições de alterar, significativamente, o posicionamento da localidade no *ranking* do IDH estadual. Jijoca de Jericoacoara-CE, localidade de maior expressão no *marketing* regional para o turismo de lazer, sol e praia, continua vivendo uma realidade dependente, economicamente frágil e ambientalmente desprotegida. Apesar da área de proteção ambiental (APA) e do Parque Nacional, a lagoa de Jijoca extingue-se, tendo sido reduzida a 20 % de sua capacidade no decorrer de uma década.

No sertão central do estado e vale do rio Jaguaribe, inúmeros açudes passam por processo inverso; mas continuam fora dos roteiros turísticos, sem qualquer planejamento integrado. Em localidades assim, ignoradas pelo planejamento e gestão, é que se pode constatar a alegada “invasão” do turismo. Nesse território imensamente marcado pelo predomínio de espaços considerados não turísticos, está o alvo de nossa reflexão para a política de interiorização. Pois é dele que emerge o imaginário turístico propulsor (Gastal, 2003). Entretanto, para traçá-la (como se verá a seguir) é fundamental repactuar a geografia da Federação, tanto em escala nacional como na forma de articulação da rede de municípios.

As propostas geográficas de recomposição do pacto federativo

Para alguns estudiosos do processo de crise e desequilíbrio territorial da estrutura federativa brasileira, as reformas políticas, tributária e fiscal desencadeariam uma redução progressiva nos “abismos” criados pela aceleração das desigualdades da ordem neoliberal. Regiões mais desenvolvidas de um país periférico, mesmo diante da saturação ou estrangulamento dos modelos desen-

volvimentistas, transformam índices inferiores de crescimento em altos indicadores socioambientais. Se todo caos urbano, ambiental ou demográfico, alardeado para a realidade dos estados de São Paulo (principalmente), Minas Gerais e Rio de Janeiro, nestes últimos 20 anos, estivessem refletidos em índices como PIB ou IDH, estes estados já teriam deixado de liderar 50% da economia nacional e mais de 70 % de todo o fluxo turístico (interno e externo). Fato bastante indicativo de que as políticas de fortalecimento da federação reiteram uma desigualdade estrutural praticamente inalterável.

Na lógica de compensação dessa permanência estrutural, surgem e se perpetuam os discursos de transferências de riquezas do Centro-Sul para a Amazônia e o Nordeste brasileiro. Nesta conduta retórica, o que se ignora é o fato dos investimentos indiretos (majoritariamente, a fundo perdido) fortalecerem o princípio franciscano do *é dando que se recebe*. Em outras palavras, pode-se visualizar neste pacto federativo provinciano a reconstrução permanente de uma “periferia nacional” do próprio Centro-Sul; ou, dos subcentros hegemônicos regionais que, nesta macrorregião, comandam os rumos do capitalismo em escala nacional. Nestes termos, não se pode falar de um efetivo avanço político econômico dos estados amazônicos e nordestinos e muito menos no que concerne ao peso vetorial do setor turístico quanto à capacidade de alterar tais desproporções. O peso socioeconômico do turismo, nos estados mais ricos, é e continuará sendo superior aos demais, mesmo que nos estados mais pobres sua representação proporcional seja relativamente muito maior. O motivo é simples: *a rentabilidade do turismo globalizado corresponde à lucratividade de gerenciar distâncias*.

Pela face institucional, a equidade das representações no poder Legislativo – igualando a representatividade no Senado e limitando os extremos proporcionais – não altera este modelo de ganho. Quanto mais se converte investimento externo, público ou privado, em política de promoção do turismo receptivo (à revelia de outras políticas estruturais), mais se compromete à região ou o estado-alvo com as necessidades de desenvolvimento do território de origem do

investimento. A equidade legislativa, nessa lógica, retroalimenta a legitimação de um processo de mão única. Não se pode alterar tal subserviência sem reconstruir, de alguma forma, o próprio modelo de Federação contemporâneo. De um lado, a tendência hegemônica é fomentada e reproduzida nos interesses locais para continuar fragmentando estados e União; de outro, sua característica básica é acirrar a competitividade territorial – como em uma “guerra de lugares” –, a fim de drenar novos recursos no fortalecimento do capital transnacional e na anuência progressiva do Estado nacional. Afinal, as despesas são ascendentes e as receitas estão cada vez mais comprometidas com as amarras jurídicas e internacionais.

Marcio Antonio Cataia (2001), professor da UNICAMP, discute essa fragmentação “articulada do território brasileiro” em sua tese de doutorado intitulada “Território nacional e fronteiras internas”. Após uma vasta reflexão sobre a geografia política e econômica das fronteiras territoriais, foca sua análise no processo de criação dos novos municípios brasileiros, favorecidos pela “autonomia” legislativa da Constituição de 1988. A partir desta, os estados da Federação poderiam estabelecer seus próprios critérios de aprovação das emancipações distritais em novos municípios. O resultado desta “democratização” político-institucional, conforme o autor, foi o alastramento da guerra fiscal entre as localidades, originada no *guerrymandering* que assegurou vantagens eleitorais ao governador Elbridge Gerry, de Massachusetts, nos Estados Unidos (início do século XIX)⁵. Daí, outras formas vantajosas de “produzir emancipações” são detectadas pelo autor na estratégia socioterritorial de fomento às individualidades locais. Tais vantagens, na contemporaneidade, são transferidas aos interesses empresariais, que ampliam a produtividade global da própria fragmentação do território.

Encontram-se assim duas situações quanto à manipulação das fronteiras: a) uma ligada ao poder político institucional: o *guerrymandering* com a criação de novas unidades políticas; b) outra ligada ao poder econômico: a guerra fiscal e a mudança de localidade das empresas à pro-

cura de menores impostos. [...] Mas há ainda uma terceira situação que se encontra no território brasileiro: o poder corporativo (empresarial) fomentando a criação de novos municípios. Essa terceira situação diz respeito a uma alienação do território, que acontece quando à corporações empresariais incitam a criação de novos municípios (Cataia, 2001:174).

A discussão avança para o caráter metropolitano dessa “guerra” que ultrapassa o nível “fiscal” para reencontrar a lógica da densidade informacional e comunicacional dos lugares e, conseqüentemente, a interdependência com a gestão empresarial, em caráter transnacional. Especialmente na escala metropolitana:

A competitividade dos lugares é uma tensão reguladora entre os lugares e as empresas. Assim como há de fato, uma competição entre os lugares, no interior dos lugares há uma competição entre os territórios municipais que com suas fronteiras recortam o lugar, condicionando suas atividades. Ao mesmo tempo a possibilidade da competição territorial municipal é dada pelo lugar. À medida que se aprofunda a produtividade espacial do lugar, para esta ou aquela atividade, também se acirram as competições territoriais (idem, op. cit.:217).

A ação predominante do Estado nacional e das unidades federativas, contudo, são regradas pelos programas reagentes a esse processo hegemônico. Constitui-se, na lógica dos projetos e programas institucionais, a vigência de políticas compensatórias, tanto nos setores sociais (com a promoção de “estatísticas positivas”) quanto nas frentes de investimento em infraestrutura. Mesmo nos projetos de incentivo à territorialização do desenvolvimento turístico, é possível detectar a lógica da ação compensadora. A turistificação dos lugares e sua inegável seletividade excludente (de públicos-alvo e atrativos locais) canalizam a retórica da sustentabilidade ambiental-econômica com a comprovação – visível e palpável, em uma

série de localidades – de que o setor traduz a mais eficiente saída para a inclusão planejada das comunidades periféricas. É importante lembrar o caso do distrito de Rio Quente, emancipado de Caldas Novas, na década passada, “atendendo” aos interesses estratégicos da pousada/resort que leva seu nome. Até que ponto esse modelo de desenvolvimento exige um empreendimento privado para “salvar” cada localidade do ostracismo público?

Há que se considerar também uma proposta de rearticulação política para além das demarcações desenvolvimentistas de “regiões problemáticas”. André Martin (1993), em sua tese de doutorado intitulada “As fronteiras internas e a questão regional do Brasil”, recupera todo um conjunto de processos que engessam as divisões estaduais e regionais do país como marca de um desenvolvimento conservador. Ou seja, reduz-se no século XX o número de regiões, favorecendo-se, em contrapartida, a fragmentação de estados e municípios para garantir a subordinação de lideranças locais. Enquanto estas se atritam, os poderes centrais da República são reiterados nas tradições imperiais. Conforme o autor:

O que nos interessa sublinhar de qualquer modo é a coerência, entre os processos que levam a diminuição de regiões de um lado, e o aumento no número de estados membros de outro [...] Nesse sentido, a ideia de “fusão de Estados” pode vir a constituir-se no eixo de um novo pacto federativo, o qual deve ser o mais amplo possível, e não ficar apenas circunscrito ao âmbito tributário e da representação parlamentar das unidades [...]. Este exercício de participação popular, redefinindo de baixo para cima o quadro político territorial, pode vir a expressar, como ajudar a promover, a redistribuição do poder econômico o qual tem permanecido concentrado no Estado de São Paulo (Martin, 1993:247).

O estudo de Martin, ainda no final do século XX, assumia os riscos de uma “sugestão feita para o debate”, dificilmente implementável na correlação de forças e interesses, já que considerava até o reagrupamento de unida-

des federativas, reduzindo de 26 para 17 o número de estados brasileiros: “[...] Um princípio de equipotência estadual /regional, é o que deve presidir esta divisão para que em cada região nenhum Estado adquira primazia absoluta” (op. cit.: 248-49).

Não se trata de polemizar com o autor para buscar uma crítica que sustente ou bloqueie cientificamente a proposta. Até porque seu fundamento maior está no reconhecimento de que as territorialidades regionais não podem submeter-se à lógica político-mercantil da proliferação das fronteiras. Mas é pertinente, sim, questionar qual condição de participação das sociedades regionais, neste processo, mediante o princípio histórico “norteador” das anexações geográficas, não corresponde ao cotidiano geográfico da maioria delas. Em outras palavras, paraibanos, alagoanos e potiguares de hoje não descendem rigorosamente dos “pernambucanos” de ontem – muito embora sejam cotidianamente “polarizados” pelo desenvolvimento da Grande Recife atual.

E, se a tônica da polaridade urbana desenvolvimento econômico fosse utilizada como premissa para o reordenamento regional, não precisaríamos combater fragmentações territoriais com anexações “agressivas e conservadoras”. Bastaria observar os processos migratórios, do capital e dos cidadãos, e aperfeiçoar sua lógica na perspectiva da vivência turística. O que significa investir na exterioridade do lazer/prazer para garantir a reprodução qualificada dos espaços interiores. Isso dispensa o desgaste saudosista de uma anexação, mediante a composição de estratégias regionais capazes de:

- a) facilitar o intercâmbio de pessoas e mercadorias entre estados vizinhos;
- b) fortalecer a capacidade de enfrentamento dos problemas socioambientais, sem necessariamente recorrer à *cômoda* intervenção da União;
- c) gerir políticas de interiorização do desenvolvimento agrário e urbano, de forma multisetorial; e
- d) compor uma parceria metropolitana, interestadual, a fim de descentralizar responsabilidades das capitais administrativas.

Se considerarmos que as regionalizações herdadas do planejamento estatal republicano foram instituídas no Estado Novo (1937-1945) e no regime militar (1964-1985), predominantemente, constataríamos a ausência sintomática de propostas capazes de redimensionar a questão federativa nas grandes metas da contemporaneidade: justiça social, conservação ecológica e crescimento econômico. A demarcação territorial das cinco regiões do IBGE – atualizadas em 1969 –, além de ignorar a dinâmica do desenvolvimento *com o turismo*, aposta na última meta em detrimento das duas anteriores.

Desta feita, a recomposição das unidades federativas seria fomentada a partir de uma aproximação regional polarizada na parceria administrava das áreas metropolitanas; portanto, *bipolarizada*. O quadro a seguir demonstra a representação populacional e econômica do novo agrupamento (Figura 1), que discutiremos a fim de expressar o papel de uma política de interiorização do turismo, como prioritária e difusora dessa gestão macroregional.

Considerando-se, por associação, a distribuição populacional e econômica das unidades federativas oficiais, atestou-se o desequilíbrio que favorece uma “esperança” da retórica turística para os estados intermediários da tabela – aquela maioria com o PIB percentual entre 6 e 1%. Enquanto quatro estados MG, RJ, RS, e SP, detentores territoriais de aproximadamente 61% da economia nacional (e 46,3% da população), experimentam vivência turísticas predominantemente emissivas e uma interiorização de fluxos que dispensa a visibilidade ostensiva dos demais.

O retrato deste processo de desigualdade agrava-se quando seguimos rigorosamente a regionalização do IBGE. Daí as possibilidades de contrastá-la frente a um novo agrupamento centrado na perspectiva mais inovadora de estabelecer *um controle regional* por duplicidade dos polos de irradiação, tanto de gerenciamento regional quanto de turistas.

A constatação imediata na representação comparativa desses agrupamentos pode res-

FIGURA 1 – DADOS POR REGIÕES DO IBGE COMPARADOS À PROPOSTA DE REGIÃO BIPOLAR

Estados e regiões do IBGE	População (2007)	PIB – R\$ (2005)	
SUDESTE – (SE)	77.873.120	1.213.790.703	
SUL (S)	26.733.595	356.261.428	
CENTRO-OESTE (CO)	13.222.854	190.160.672	
NORDESTE(NE)	52.778.033	289.587.882	
NORTE (N)	13.379.689	94.438.609	
Regiões bipolares	Metrópoles-Polo	Nova pop.	Novo PIB
MEIO-SUL (M-S)			
SP	Campinas /Santos	39.827.570	727.052.824
CENTRO (C)			
MG, RJ	R. de Janeiro / B.Horizonte	34.693.881	439.546.965
SUDOESTE (SO)			
RS, SC, PR, MS.	Curitiba /Porto Alegre	28.998.869	377.903.200
LESTE (L)			
PB, PE, AL, SE, BA, ES.	Salvador / Recife	37.549.373	250.320.928
MEIO-NORTE (M-N)			
PA, AP, MA, TO, PI, CE.	Fortaleza /Belém	26.233.213	129.974.864
NOROESTE (NO)			
MT, GO, DF, RO, AC, AM, RR.	Goiânia /Manaus	16.684.385	222.440.513

tringir-se à simples manipulação de informações quantitativas – o que tornaria a substituição técnica da regionalização do IBGE pela classificação dita bipolar algo destituído de bases científicas. Em que premissas o agrupamento das seis regiões apontadas sustentasse? No reconhecimento de que certas rivalidades regionais operadas na escala estadual apenas como “reforço” às tradições provincianas devem constituir-se como forças motrizes na cooperação para o desenvolvimento macrorregional. Para tanto, a dupla de capitais metropolitanas funcionariam como fornecedoras privilegiadas da dinâmica turística de suas áreas de irradiação. Contudo, fariam isso numa criativa competitividade cooperativa.

A ideia, a julgar pelas figuras, não é eliminar as desigualdades, mas corresponsabilizar os centros metropolitanos por sua gestão, a partir uma prática política e turística que não se restrinja à governabilidade estadual.

O eixo central dessa proposição aponta para o desenvolvimento de uma política de *desenvolvimento com turismo* como estratégia para encaminhar a ultrapassagem das territorialidades regionais “fechadas”, isto é,

regionalidades constituídas à base de um *ideal de União*: o desenvolvimento cooperativo das partes (26 estados) mantém o progresso do todo. Tal idealização, aqui criticada, dá espaço a uma estratégia bem mais competitiva: articular novas regiões pelo influxo do dinamismo de metrópoles que se rivalizam. O que fomenta outro nível de cooperação, radicalizando a lógica contraditória do planejamento regional capitalista, principalmente em áreas fadadas ao atraso estrutural ou condenadas ao ciclo dos investimentos “compensatórios”.

Amazônia legal e Nordeste semiárido desempenham, nestes últimos 50 anos, a funcionalidade macrorregional desses desequilíbrios. Por isso, tais “regiões-problema” arrastam a retórica salvacionista do investimento turístico, como forma hegemônica de capitalizar e afirmar um “desenvolvimento sustentável” (econômica e ecologicamente). Entretanto, a sustentação político-cultural, cada vez mais exigente da vitalidade metropolitana – e de seus sistemas técnicos interiorizados em rede –, é relativamente desprezada. Resultado: a metrópole paulistana confirma, apesar de todo o caos urbano, um reinado monopolista na escala nacional. Em termos turísticos, esse reinado significa simplesmente: *quanto maior a emissão de turistas, maior será o reforço ao dinamismo geográfico do centro emissor*. Diferentemente da emissão de emigrantes, o centro emissor turistas é um.

Tal proposta de redefinição federativa, tende a: *refazer* os agrupamentos macrorregionais em função das parcerias concorrentes? das demais metrópoles brasileiras; e *demarcar* formações territoriais capazes de reduzir (ao menos parcialmente) o peso da megalópole paulistana.

FIGURA 2 – PERCENTUAIS POR REGIÕES DO IBGE

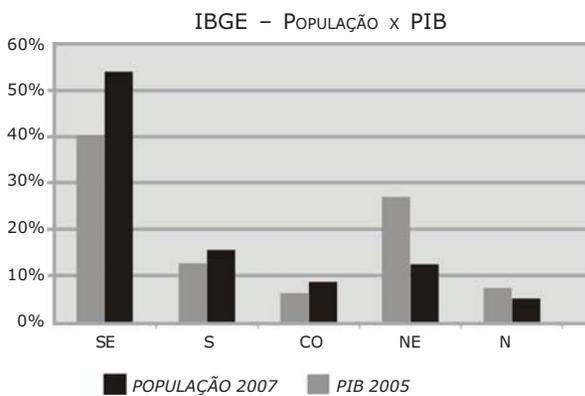


FIGURA 3 – PERCENTUAIS POR REGIÕES BIPOLARES

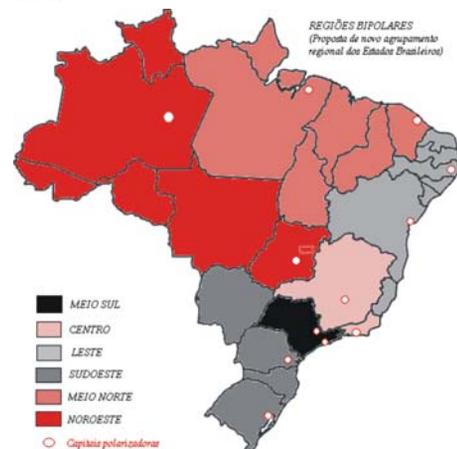
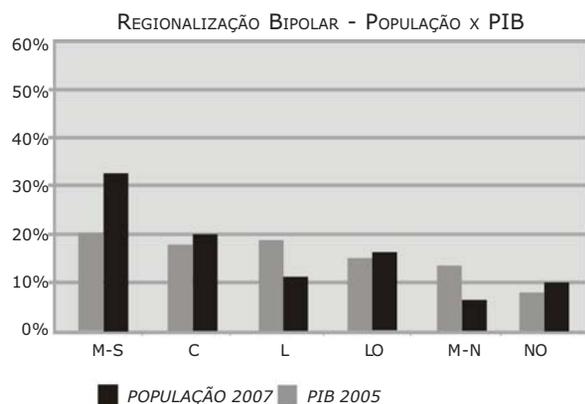


FIGURA 4 – AGRUPAMENTOS REGIONAIS BIPOLARES

De um lado, a ruptura com o conservadorismo demarcador de identidades regionais forjadas, amiúde, de cima para baixo, o que não desenvolveremos aqui pelo fato de este ensaio não se propor analisar os interesses políticos das fronteiras internas do território brasileiro. Embora os autores mencionados, reconheçam o peso desse processo histórico na formação federativa, compreendemos que as novas regiões devam sofrer frequente atualização ante as dinâmicas metropolitanas.

Portanto, tais agrupamentos necessitariam de um amplo debate político-institucional antes de ir a referendo popular – até para não se restringir aos limites da tecnoburocracia dos órgãos de planejamento e execução.

De outro lado (e com especial interesse nessa reflexão), o segundo diferencial político encontra-se na inversão dos incentivos às práticas do turismo contemporâneo. Ao invés de se fixarem na “cansativa” e limitante lógica de exploração do receptivo (como será discutido no item seguinte), os agentes regionais devem incorporar no setor a mesma valorização dos serviços básicos. Na mesma perspectiva educacional, o incentivo ao turismo regional é condição básica de para a conquista de uma cidadania geográfica mínima. Cidadania esta perdida parcialmente no violento processo migratório campo-cidade resultante da recente industrialização do país, mas que pode ser reconquistada na vida urbana hodierna por intermédio do acesso ao turismo. Eis o grande desafio para um novo pacto federativo; mais independente da política clientelista dos *neocaciques* estaduais.

Considerações – Interiorizando a gestão estratégica de espaços não turísticos

A dimensão emergente deste conjunto de reflexões sobre a territorialidade federal aponta para a geografia dos espaços turísticos como *antítese* do desenvolvimento globalizado e pós-moderno. O trabalho com-

prometido de elucidação dos indicadores de sustentabilidade para as políticas *com* turismo ainda insistem em ignorar o desenho territorial da Federação. Trata-se de algo semelhante a esconder uma geografia política nas entranhas silenciosas da geografia física e ambiental das regiões – o que permite às campanhas publicitárias de “venda” de determinados destinos operar muito à vontade na divulgação das belezas regionais, reforçando, de forma positiva e redentora, os mesmos estereótipos que, historicamente, serviram para justificar o atraso de uma localidade que não conseguiu progredir. Assim, a temerosa floresta equatorial amazônica e o traçoeiro cangaço nordestino são redimidos como riquezas patrimoniais inigualáveis em suas respectivas regiões. Até aí, o específico/extraordinário constitui a explicação “miraculosa” capaz de repetir a metáfora do oxigênio: quando um gás venoso transforma-se em gás vital pela genialidade genética das algas marinhas. A maior parte de atributos locais transmutados em atrativos turísticos vivenciam essa oxigenação.

O que chamamos de antítese encontra-se na delicada resposta para a indagação um tanto inoportuna: *Quem são e onde estão “as algas marinhas” capazes de oxigenar os receptivos turísticos contemporâneos?* Sabemos a resposta: Não são turísticos e estão fora deles; em geral, nos centros gestores da demanda por esses espaços. Em escala nacional, como já afirmamos, em polaridades metropolitanas que imitam proporcionalmente o dinamismo da megalópole paulistana. Daí considerar condição prioritária ao desenvolvimento territorial das regiões brasileira o reagrupamento federativo dos estados a partir da rivalidade gerencial metropolitana. O que significa dizer que não é preciso manter a criação de *algas marinhas* de forma tão distante (nos mesmos centros emissores) e tão monopolista. É preciso, sim, constituir condições inter e intrarregionais de alimentar os fluxos turísticos.

E, neste momento, por inversão metodológica de uma dialética mais criativa, a antítese recria-se noutra antítese: a política sustentável do turismo regional é aquela que prioriza recursos permanentes à turistificação social de espaços não turísticos. Em outras palavras: é uma política que cria turistas e

estratégias integradas de visitação ao invés de privilegiar a concentração de recursos. Recriar turistas para recriar destinos, eis o problema. A criação de *destinos turísticos*, em termos de efetivação das ditas potencialidades, faz da prática política hegemônica algo muito semelhante à dotação de investimentos em outros setores econômicos: direcionar recursos para as localidades mais rentáveis em curto prazo e diluí-los, ocasionalmente, em pontos dispersos para geri-los como reserva de mercado. O grande problema é constatar, nas últimas duas décadas, as políticas públicas repetindo esta diretriz como política de um conglomerado empresarial.

Já a criação de uma *cultura turística* forja-se, fundamentalmente, na qualificação e remodelamento de espaços não turísticos. E sua vetorização encontra-se no incentivo, cultural e econômico, na realização de viagens e visitas a partir do polo emissor (centros urbanos de escala regional). Se, a cada grande fim de semana prolongado ou temporada de férias, os gestores agissem de forma proativa, incentivando as experiências de

visitação, sairíamos do patamar ingênuo do modelo extrativista de turismo para um outro estágio. Aquele que tem na interiorização das práticas turísticas um aliado do desenvolvimento integral do território. Mais competitivo; mais cooperativo e menos desigual.

Para atingir tal modelo, cremos ser urgente pensar geograficamente alguma reforma para os atuais limites da Federação. Seja com as seis novas regiões bipolares (aqui sugeridas), seja com outra proposta capaz de priorizar a redução dos desequilíbrios regionais. Uma reforma que inclua a política de turismo em bases estratégicas – não como um complemento estético, de quem explora atrativos turísticos apenas para “discursar” ou mesmo esconder outras geografias. Pensar a dinâmica do turismo como política de interiorização do desenvolvimento é reorientar a articulação das regiões e das unidades federativas. É remodelar a geografia regional do país com o fortalecimento de espaços socioambientais múltiplos, os quais, devidamente integrados, poderão até ser convertidos em “originais” destinos turísticos. Uma possibilidade importante, mas secundária, a nosso ver.

Referências bibliográficas

- BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. Macroprogramas. Disponível em <http://www.turismo.gov.br> Acesso em 28 de julho de 2008.
- CASTROGIOVANNI, A. C. (orgs.), *Turismo na pós-modernidade: (des)inquietações*. Porto Alegre: EDIPUC-RS, 2003, pp. 51-60.
- CATAIA, M. A. Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro. Tese de doutorado, FFLCH-USP. São Paulo, 2001.
- CORREA, R. L. Formas simbólicas e espaço: algumas considerações, *Revista Aurora Geography Journal*, nº 1, 2007, pp. 11- 18.
- GASTAL, S. Turismo na pós-modernidade: agregando imaginários, in Gastal, S. Martin, A. R., *As fronteiras internas e a “questão regional” do Brasil*. Tese de doutorado, FFLCH-USP. São Paulo, 1993.
- RODRIGUES, A. A. B. *Turismo e desenvolvimento local*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- SILVEIRA, Marcos A. T. As políticas públicas e a nova configuração territorial do turismo no Brasil, in *V Encontro Nacional de Turismo com Base Local, Políticas Públicas e o Lugar do Turismo*, vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília/Ministério do Meio Ambiente, 2001, pp. 39-52.
- WESTPHAL, M. F. e ZIGLIO, E. Políticas públicas e investimento: a intersectorialidade, in Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: CEPAM, 1999, pp. 111-21.

Resumen: En el artículo se desarrolla una reflexión sobre la relación entre las políticas de turismo y los obstáculos territoriales al equilibrio regional. El estudio señala la gran dependencia de los municipios y los estados que dependen del turismo como una forma de desarrollo local y regional. En primer lugar, lanza un debate sobre los problemas de desequilibrio regional favorecido por la debilidad de la Federación brasileña. Los ejemplos privilegiados destacan la permanencia de los problemas del Noreste y de la Amazonía como resultado de las trampas de la naturaleza. La misma naturaleza que se convierte en el objetivo de planificación turística conservadora, es decir, que no ayuda a la internalización del desarrollo. La propuesta de trabajo indica un nuevo agrupamiento regional (región bipolar), basado en la interacción de las metrópolis regionales, a fin de promover la gestión regional a través del turismo emisor.

Palabras-clave: turismo; Federación; desarrollo del interior; región bipolar.

Resumé: L'article développe une réflexion sur la relation qui prévaut entre les politiques du tourisme et les obstacles des territoires à l'équilibre régional. L'étude souligne la forte dépendance des municipalités et des États qui se sont fondés sur le tourisme comme un moyen de développement local et régional. Dans un premier temps, lance une discussion sur les problèmes de déséquilibres régionaux favorisés par la faiblesse de la Fédération brésilienne. Les exemples donnés sont pour le travail permanent sur les problèmes du Nord et de l'Amazonie en raison des pièges de la nature. Il en va de même nature qui devient la cible des conservateurs de planification de voyage, c'est-à-dire, celui qui ne contribue pas à l'internalisation du développement. Le travail a proposé un nouveau regroupement régional (régions bipolaires), basé sur l'interaction des grands cités pour région, à promouvoir la gestion régionale par le biais du tourisme émissif.

Mots clés: tourisme; Fédération; développement de l'intérieur; région bipolar.

Notas

- 1 Na perspectiva de descentralização administrativa dos bens e recursos turísticos gestada pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT 1996-2002), vigente no período áureo das políticas territoriais de natureza neoliberal.
- 2 Em 2001, o Congresso Nacional retira das Assembleias Legislativas a prerrogativa de votar como última instância emancipação de novos municípios. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/ de 4 de maio de 2000) transforma-se no maior instrumento de inibição desse processo de fragmentação do território.
- 3 Período correspondente à segunda metade da década de 1990, em que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso consolidou uma articulação mínima entre o Programa de Desenvolvimento (Regional) do Turismo - PRODETUR, as ações do Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT e o diálogo com as iniciativas dos governos estaduais e grandes empreendimentos do setor privado. Culminou em 2003, já no governo Luiz Inácio Lula da Silva, com formação do Ministério do Turismo e o Programa de Regionalização - Roteiro do Brasil.
- 4 A divulgação foi feita em reportagem do telejornal Globonews, veiculada em 19/1/2008, enfatizando as feiras e eventos que culminam, no mês de janeiro, com a São Paulo Fashion Week.
- 5 O processo é apresentado por Cataia (2001:172-73), citando o estudo "La géographie politique" de A-L Sanguin (1977), que atribui o termo ao norte-americano C. Sauer, por ocasião de um artigo publicado em 1918. A circunscrição territorial por ele criada assemelhava-se a uma salamandra (*salamander*). Daí a associação de palavras Guerry e *salamander* para o termo criado.

Avaliação da participação da sociedade civil no choque de gestão de Minas Gerais*

Evaluation of the civil society participation on Minas Gerais' *choque de gestão*

Evaluación de la participación de la sociedad civil en el *choque de gestão* de Minas Gerais

Èvaluation de la participation de la société civile au *choque de gestão* de Minas Gerais

Camila Penna de Castro*

Resumo: Este trabalho propõe-se fazer uma avaliação da participação da sociedade civil nos processos de formulação, monitoramento e execução das políticas públicas contidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003-2020), detalhados nos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG), formulados e revistos entre 2003 e 2006. A partir da análise dos documentos produzidos pelo governo do estado de Minas Gerais, notadamente pela Secretaria de Planejamento e Gestão e pela Assembleia Legislativa, bem como da literatura produzida sobre o tema, discutimos, com base nos aportes da bibliografia sobre democracia participativa (Teixeira, 2002; Avritzer, 2002), o grau e a forma de participação da sociedade civil no processo de construção de políticas públicas no escopo do choque de gestão. Concluímos que a participação e o grau de envolvimento da sociedade civil foram maiores no processo de monitoramento e de execução e menores no processo de formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: choque de gestão; participação; sociedade civil; gestão pública; Minas Gerais.

Abstract: The article aims at evaluating the participation of civil society on the process of formulation, monitoring and execution of public policies included on the "Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)" and detailed by the "Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG)", formulated and reviewed between 2003 and 2006. Through the discussion of documents produced by Minas Gerais' government, namely the Secretariat for management and planning and the legislative power, as well as the literature produced on *choque de gestão*, we discuss the degree and forms of civil society participation on the production of public policies. The discussion is based on the contribution made by participative democracy literature (Avritzer, 2002; Teixeira, 2002,). We conclude that civil society participation was more important on the process of monitoring and execution than on the process of formulation.

Keywords: *choque de gestão*; participation; civil society; public administration; Minas Gerais.

* Uma versão modificada deste artigo foi apresentada no V Simpósio de Pós-Graduandos em Ciência Política da USP, na mesa "Governança, participação e controle social" (11-13 ago. 2008).

** Mestranda em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB). camilapenna2003@yahoo.com.br

Introdução

A reforma na administração pública do estado de Minas Gerais, levada a cabo pelo governo Aécio Neves a partir de 2003, teve importante impacto no processo de formulação de políticas públicas e atingiu resultados significativos, notadamente no tocante à inovação nos métodos e objetivos da gestão pública em nível federativo e na redução do déficit público do estado. Em termos de inovação nos métodos de gestão pública, o "choque de gestão" incorpora elementos da perspectiva tanto do "novo gerencialismo" (propostas para ajuste fiscal e eficiência do setor público) como da "modernização administrativa" das décadas de 1960 e 1970 (prioridade dada aos resultados das políticas e ao desenvolvimento do estado) (Marini, Martins e Vilhena, 2006). Alguns dos modelos que serviram de inspiração para o choque de gestão podem ser caracterizados pelo que ficou conhecido como "gestão pública por resultados" (Trosa, 2001). Com efeito, a concepção de "gestão para resultados" ou "estado para resultados", que permeia a lógica da reforma administrativa de 2003 em Minas Gerais, aproxima-se dos modelos de gestão pública implementados em países como Grã-bretanha e Austrália, cuja ênfase é deslocada dos aspectos operacionais para os resultados imediatos dos projetos de gestão.

A reforma administrativa realizada no estado de Minas Gerais implicou, ademais, uma reestruturação na metodologia de avaliação e execução de políticas públicas, que passaram a ser monitoradas e avaliadas de forma eficiente no âmbito intergovernamental, e levou à necessidade de vinculação dessas políticas ao orçamento, a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Levando-se em consideração os aspectos inovadores apontados acima e o fato de que, a partir de 2003, caminhou-se em direção a um equilíbrio fiscal no Estado, que apresentava um grave déficit orçamentário desde 1996, pode-se afirmar que o choque de gestão mineiro passou a ser uma referência em termos de administração pública, nos níveis estadual e federal.

A reforma da administração pública – que

ficou conhecida como "choque de gestão" – é parte de um projeto mais amplo traçado pelo governo mineiro desde 2003, cujas diretrizes são formuladas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Este é um instrumento de planejamento de longo prazo – aproximadamente 20 anos – que traça as principais orientações e objetivos para o desenvolvimento do Estado. Ele é de iniciativa do Executivo e está previsto na Constituição do estado de Minas Gerais (1989), devendo ser apresentado ao Legislativo na forma de projeto de lei para apreciação e posterior aprovação. A Constituição Estadual (1989) também prevê a realização de audiências públicas a cada dois anos para subsidiar a formulação do PMDI.

O PMDI dá origem aos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG). Eles são planejamentos estratégicos de mais curto prazo – formulados a cada quatro anos e revisados anualmente –, para execução das diretrizes contidas no PMDI. A execução do PPAG (a partir de 2003) dá-se a partir da realização de "acordos de resultado" – correspondentes aos contratos de gestão no nível federal. Eles configuram um sistema de contratos entre os diversos órgãos do Executivo nos quais são pactuadas metas a ser cumpridas e resultados a ser atingidos em diversas áreas. Entre 2003 e 2006, foram firmados 26 acordos de resultados. Cabe observar que seu conteúdo é divulgado no *site* da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG)¹, ficando disponível ao público que irá participar da audiência pública para a revisão do PPAG no âmbito do Legislativo.

A execução do PPAG e dos acordos de resultado dá-se através da delimitação de "projetos estruturadores", que conformam a base das políticas públicas do governo e fazem parte de sua estratégia principal. Assim como o PMDI, o PPAG é formulado no âmbito do Executivo e apresentado à Assembleia Legislativa na forma de um projeto de lei. Sua tramitação ali pressupõe a realização de audiências públicas. Além das audiências, outros foros públicos que permitem a participação da sociedade civil no âmbito da Assembleia Legislativa foram criados em 1997, como seminários legislativos, ciclos de debates e fóruns técnicos, também utilizados para discutir os PPAGs. Em 2003, foi criada

a Comissão de Participação Popular (CPP) na Assembleia Legislativa. Ela passou a representar um foro significativo para a participação da sociedade civil no processo de proposição e revisão do PPAG, abrindo espaço para a discussão e proposição dos projetos estruturadores e para o monitoramento dos resultados anuais obtidos por estes projetos.

Ao passo que as etapas de discussão para aprovação do projeto de lei que dá origem ao PPAG prevêem ampla participação da sociedade civil (nas esferas apontadas acima), a etapa de formulação deste plano, bem como do PMDI, não conta com o mesmo grau de acesso e abertura à participação popular. Com efeito, o PPAG é formulado pelo Colegiado de Gestão Governamental (governador, vice-governador, auditor e procurador-geral do estado) e o PMDI é formulado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do estado, no qual, de acordo com a Constituição estadual, deveria estar "assegurada a participação da sociedade civil" (Constituição Estadual art. 231, § 1º). Contudo, como veremos a seguir, ela ocorre de maneira mais restrita e limitada.

O CDES é, segundo a Lei nº 10.628 de 1992 que o estabelece, um órgão consultivo e deliberativo diretamente subordinado ao governador, que tem como objetivo a proposição do PMDI. Sessenta e sete participantes do CDES tomaram parte das deliberações para aprovação do PMDI. Dentre eles, os membros do Executivo do Estado, os presidentes e dirigentes das principais autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, os líderes das organizações mais proeminentes do Estado (como a Federação das Indústrias e Associação Comercial), os líderes das três organizações sindicais mais fortes² e cidadãos notáveis da sociedade mineira designados pelo governador. Ou seja, o CDES não é um órgão acessível a grande parte das organizações da sociedade civil e toma, não obstante, as decisões mais importantes acerca de políticas públicas e objetivos a ser perseguidos pelo na esfera estadual.

Outra forma de participação da sociedade civil, além das etapas de avaliação e monitoramento dos PPAGs na esfera do Legislativo (audiências públicas, ciclos de debates, semi-

nários e fóruns técnicos), faz-se por meio da cooperação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e governo, para a execução de projetos contidos nas políticas públicas, por intermédio de contratos que foram denominados "termos de parceria". No período de 2003 a 2007, 16 termos de parceria foram realizados nas áreas de meio ambiente, cultura, esporte, saúde, radiodifusão, prevenção à criminalidade e desenvolvimento urbano, educação e desenvolvimento social. O conteúdo desses termos também está disponível no *site* da SEPLAG.

Vistas as principais características e o formato das instituições desenvolvidas no escopo do choque de gestão que abrem espaço para a participação da sociedade civil, passemos a uma apresentação das variáveis e conceitos teóricos a partir dos quais tal participação será avaliada. A avaliação é feita a partir da análise dos documentos produzidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão e pela Assembleia Legislativa, de entrevistas realizadas com membros do CDES e da SEPLAG, bem como da literatura produzida sobre o tema.

Os "encontros" entre sociedade e Estado

A partir do estudo de seis casos de interação entre organizações não governamentais (ONGs) e governos do Rio de Janeiro e São Paulo, Ana Teixeira (2002) apresenta interessante classificação das formas possíveis de estabelecimento de vínculos ou de encontros entre tais organizações e o Estado, com base nos casos observados. A primeira dessas formas de contato é a que ela denomina "encontro pressão". Trata-se de uma relação menos formal que envolve, por um lado, "pressão, monitoramento e crítica" por parte da ONG em relação ao Estado, e, por outro, em alguns casos, "proposição, colaboração e acompanhamento dos passos dos órgãos do governo" (Teixeira, 2002:110). A relação com o Estado nesse tipo de encontro pode ser tensa, de oposição declarada, ou mais cordial, de colaboração, na qual a ONG tenta fazer com que suas propostas e formas de conceber de-

terminadas questões sejam incorporadas às políticas do governo. As características gerais do “encontro pressão” são:

- 1) não há um contrato formal entre ONG e órgão governamental;
- 2) as organizações se sentem livres para criticar e procurar influenciar nos rumos das políticas implementadas pelo Estado;
- 3) quem conduz a política (ou projeto) é o Estado (idem, op. cit.:111).

Nas formas de contato características dos encontros de pressão, as organizações da sociedade civil geralmente adquirem um papel mais fiscalizador e são capazes de “representar” demandas sociais de forma mais ampla.

A segunda forma de contato é a que Teixeira chama de “encontro prestação de serviço”. Nele, a ONG presta um serviço para o Estado, e este se relaciona com aquela como se estivesse contratando um serviço específico. Neste tipo de encontro, prevalecem relações “quase mercantis, nas quais são exigidas eficiência, otimização de recursos, e alta qualificação de quem exerce o serviço, sob pena de cancelamento ou não renovação do projeto” (ibidem). Há também o estabelecimento de um vínculo formal com o governo; contudo, as relações são mais distantes, ou meramente burocráticas, permeadas por cobranças e avaliações. As organizações que fazem parte de tais encontros não fortalecem seus laços; há, ao contrário, uma fragmentação com enfraquecimento político, na medida em que as ONGs passam a competir entre si por acesso aos recursos do Estado. A autora avalia que, nos “encontros prestação de serviço”, houve mais uma dependência e subordinação às diretrizes governamentais e menos uma partilha de poder.

A terceira forma de contato configura o “encontro participativo”, o qual envolve a consolidação de um projeto elaborado conjuntamente entre poder público e ONG. Nele, as organizações da sociedade civil participam da elaboração e execução dos projetos de maneira efetiva. Há vínculos formais estabelecidos entre ONG e Estado, e tais vínculos são acompanhados por um maior comprometimento

do órgão governamental, que assume o projeto como seu. As principais características do “encontro de participação” são:

- 1) um contato familiarizado, passível de mudanças se for necessário;
- 2) espaço para críticas mútuas;
- 3) divisão de responsabilidades entre órgão governamental e ONG (idem, op. cit.:112).

Outro conceito importante para a discussão da participação da sociedade civil no choque de gestão, mais especificamente de sua participação na etapa de avaliação e monitoramento na esfera do Legislativo, é o de “público participativo”, introduzido por Avritzer (2002). A noção de públicos participativos é derivada do conceito de esfera pública de Habermas, e advém, em primeiro lugar, do reconhecimento da importância do debate público para o processo democrático. O debate público seria importante tanto no sentido de prover condições favoráveis para expressão, associação e discussão entre os cidadãos, como também no de vincular a execução do poder político a tal discussão, através do estabelecimento de uma estrutura garantindo a responsividade e *accountability* do poder político a ela. Neste sentido, Avritzer aponta que “o debate público e a deliberação política não devem ser separados, pois objetivam não só a criação de consenso social, mas também o estabelecimento de mais *accountability* para o exercício de poder” (op. cit.:50).

Dois mecanismos são essenciais para a existência de públicos participativos: foro público e *accountability*. O foro público provê ao modelo de esfera pública um elemento adicional de que ela não dispunha, a saber: a capacidade de transformar um consenso existente em formas públicas de deliberação – ou seja, são instituições que vinculam os resultados das discussões a resultados institucionais claros. *Accountability* é a prestação de contas à qual deveria estar sujeito o poder público, conferindo à esfera pública o poder de controle e monitoramento das decisões.

Expostas as principais considerações teóricas sobre as formas de participação da sociedade civil no âmbito da esfera política,

passemos agora à avaliação da participação no choque de gestão mineiro. A discussão leva em consideração três etapas diferentes do processo político, quais sejam: a formulação das políticas públicas (contidas no PMDI e nos PPAGs); a avaliação e o monitoramento dessas políticas (através de audiências públicas no Legislativo); e a execução das políticas contidas nos projetos estruturadores em cooperação com organizações da sociedade civil.

Da participação da sociedade civil

Formulação do PMDI e do PPAG

De acordo com o previsto na Constituição Estadual (1989) o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado deve ser formulado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e conforma a expressão da estratégia política de longo prazo para o desenvolvimento do estado. A partir do início do governo Aécio Neves (2003) foi estabelecida uma nova metodologia para a formulação do PMDI. Partiu-se do diagnóstico da situação atual, que teve como base o documento *Minas Gerais do século XXI*, um diagnóstico da economia mineira produzido pelo Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. Em seguida, foram formulados os denominados "cenários exploratórios" ou cenários normativos, que apresentavam uma visão de futuro de longo prazo sobre onde se queria chegar. A construção desse cenário normativo de futuro desejável foi definida a partir de consulta aos membros do CDES. Uma vez definidas as aspirações para o futuro de longo prazo do estado, uma "Agenda de prioridades" foi construída e detalhada por "executivos-chave do Governo Estadual e por lideranças da sociedade mineira" (Anastasia, 2003). A construção dessa agenda teria sido auxiliada por um "processo amplo de consultas, no âmbito do executivo e do CDES" (idem, op. cit.). A partir da formulação da Agenda de prioridades, o Colegiado de Gestão Governamental (composto por governador, secretários de Estado, procurador-geral do estado

e auditor-geral do estado) definiu 30 projetos estruturadores e elaborou o PPAG, que continham os programas prioritários do governo e seria encaminhado ao Legislativo para aprovação (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, 2003).

A partir desta breve descrição acerca do processo de formulação do PMDI, podemos observar que a tomada de decisões políticas estratégicas acerca dos objetivos e projetos prioritários a ser desenvolvidos no estado é feita com um grau mínimo de participação da sociedade civil. Com efeito, as decisões centrais acerca dos projetos estruturadores e a formulação PPAG concentram-se no Colegiado de Gestão Governamental. Por outro lado, as definições sobre a direção futura desejável para o estado, ou sobre quais deveriam ser as aspirações incluídas na "Agenda de prioridades" são uma prerrogativa do CDES, o qual inclui cerca de 60 membros, que constituem as principais lideranças da sociedade mineira. Neste sentido, é lícito argumentar que a etapa de definição e formulação das metas políticas centrais a ser desenvolvidas no estado contou com um grau muito restrito de participação de organizações da sociedade civil.

Discussão e avaliação do PMDI e do PPAG no Legislativo

Em contrapartida, a etapa de avaliação e aprovação do PMDI e dos PPAGs no âmbito do Legislativo contou com ampla participação de organizações da sociedade civil, notadamente através da realização de audiências públicas na Comissão de Participação Popular (CPP). A CPP foi criada em maio de 2003, através da Deliberação 2.333 da Assembleia Legislativa, que tem, dentre outras funções, "receber proposta de ação legislativa de entidade associativa da sociedade civil, deliberar sobre ela e dar-lhe encaminhamento, nos termos desta deliberação" (art. 2º, 2003).

As propostas apresentadas por organizações da sociedade civil na CPP recebem o nome de "propostas de ação legislativa".

Qualquer entidade associativa da sociedade civil, desde que devidamente registrada, pode apresentá-las. São expostas ao presidente da Comissão e podem ser discutidas por meio da convocação de audiências públicas. Caso acatadas pela Comissão, essas propostas são transformadas em proposições legislativas de autoria da CPP e passam a participar do processo normal de tramitação legislativa na Assembleia.

Como podemos observar, a Comissão de Participação Popular representa um avanço em matéria do acesso de organizações da sociedade civil ao processo decisório, no âmbito do Legislativo. Com efeito, a possibilidade de apresentação de propostas de ação legislativa, a realização de audiências públicas para sua discussão e o recurso às consultas públicas podem configurar o que Avritzer caracteriza como vinculação institucional característica de um foro público. Embora a Comissão de Participação Popular não possa ser considerada uma esfera pública, na medida em que se trata de um órgão do Legislativo, pode-se dizer que ela é um espaço de discussão pública, ou um foro público, no qual a sociedade civil tem poder deliberativo e cujo arranjo institucional pressupõe uma vinculação das decisões no âmbito da CPP (propostas de ação legislativa) ao processo legislativo constitucional. Neste sentido, Magalhães (2007) aponta que a Comissão.

[...] tem se mostrado como a principal inovação institucional direcionada à incorporação e ao atendimento das demandas da população pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Trata-se da inauguração de uma institucionalidade participativa, de caráter híbrido, com poderes de agenda na esfera pública e de controle societário da ação governamental (p.1).

No tocante ao processo de tramitação dos projetos de lei que dariam origem ao PMDI e aos PPAG, a Deliberação 2.333 de criação da CPP, prevê que:

A Comissão de Participação Popular, no prazo de trinta dias do recebimento

pela Assembleia Legislativa dos projetos de lei do Plano Plurianual, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e de Crédito Adicional, poderá realizar audiência para informação e debate públicos sobre o conteúdo dos projetos (art. 11, 2003).

De acordo com o previsto na legislação, foi convocada pela CPP, em outubro de 2003, audiência pública para a apresentação e discussão do projeto de lei do PPAG 2004-2007. O processo de apresentação e discussão do projeto de lei deu-se com a realização de quatro audiências públicas em Belo Horizonte e uma no interior¹. Na primeira audiência, realizada em 2 de outubro de 2003, foram apresentados o PMDI e o PPAG. Nas audiências seguintes, após palestra dos secretários de Estado responsáveis por cada área, as discussões foram divididas em seis grupos de trabalho de acordo com temas específicos (saúde e saneamento; educação; energia e meio ambiente etc.). Em cada grupo de trabalho, eram discutidos os projetos estruturadores referentes ao tema específico. Por exemplo, no grupo de trabalho "Saúde e saneamento" foram discutidos os projetos estruturadores: Regionalização da Assistência à Saúde; Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos; e Saúde para Todos.

Cada grupo de trabalho era composto pelo gerente executivo de cada projeto estruturador e por representantes de organizações da sociedade civil que atuavam na área temática específica de cada grupo. Os debates, no escopo dos grupos de trabalho, resultaram em sugestões para os diversos aspectos dos projetos estruturadores – incluídos aspectos orçamentários. Ao cabo das cinco audiências públicas, todos os 30 projetos estruturadores tinham sido debatidos nos grupos de trabalho, resultando em propostas de ação legislativa e, posteriormente, em incorporação de emendas ao projeto de lei. São relevantes para a análise dos resultados da participação popular alguns dados quantitativos apresentados por Magalhães (2007). Em 2003, a revisão popular do projeto de lei do PPAG, realizada mediante cinco audiências públicas, com a participação de 700 pessoas e 236 entidades pú-

blicas, resultou na apresentação de 203 propostas de ação legislativa, das quais 32 foram incorporadas sob forma de emendas ao PPAG (idem, op. cit.).

Outro importante resultado do processo de avaliação e revisão do PPAG em 2003 foi a inclusão de mais um projeto estruturador, proposto conjuntamente por várias organizações da sociedade civil⁴ "Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas", que contemplava ações de combate à violência, à exploração sexual e ao trabalho infantil, entre outros. A inclusão do projeto foi encaminhada como proposta de ação legislativa (nº 89/2003), incorporada como emenda ao texto PPAG.

Outra importante emenda incluída é a que previa a revisão anual do PPAG com a realização de audiências públicas no âmbito da CPP. Cabe ressaltar a importância do processo de revisão anual do PPAG como etapa de monitoramento e avaliação dos resultados do ano anterior pela sociedade civil. Em 2004 foi realizada, pela CPP, uma série de palestras que informavam a respeito do desdobramento das propostas apresentadas no ano anterior, além de curso sobre planejamento e orçamento público oferecido pelo Legislativo a organizações da sociedade civil, antes da realização das audiências públicas. As audiências públicas de 2004 para revisão do PPAG contaram com a participação de 550 pessoas, apresentação de 197 propostas de ação legislativa, entre as quais 64 foram aprovadas, e incorporação de 13 emendas de origem popular ao PPAG. Em 2005, 42 emendas ao PPAG tiveram origem na CPP e, destas, 12 foram relativas ao projeto de "Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas", criado por iniciativa da sociedade civil. O processo de audiências públicas para reavaliação do PPAG em 2006 resultou na incorporação de 30 emendas advindas de propostas de ação legislativa, das quais dez referiam-se ao projeto estruturador acima citado (idem, op. cit.). No início do segundo mandato Aécio Neves (2007), o PMDI 2003-2020 foi atualizado e foram acrescentados novos projetos estruturadores. O projeto de lei com o PMDI atualizado (2007-2023) foi enviado à Assembleia Legislativa, que realizou um "ciclo de debates" do qual participaram organizações da

sociedade civil. O ciclo de debates resultou na apresentação de cinco propostas de ação legislativa, nas áreas de assistência social, agricultura familiar e direitos da criança e do adolescente, que resultaram em emendas ao PMDI. Foi a primeira vez que o PMDI recebeu emendas de iniciativa da sociedade civil.

As observações acima sobre o processo de avaliação e discussão do PPAG (entre 2003 e 2006) e do PMDI (2007), e sobre os resultados de tal processo, permitem-nos algumas considerações. A primeira, que a participação da sociedade civil na etapa de avaliação e discussão dos projetos estruturadores foi ativa e gerou resultados significativos (inclusão de emendas e incorporação de um novo projeto estruturados ao plano). Em segundo lugar, pode-se dizer que a CPP, como institucionalidade que atrela o debate público às decisões políticas, representaria um foro público, na concepção de Avritzer (2002), uma vez que vincula o resultado das discussões a resultados institucionais claros. Neste sentido, o arranjo institucional característico do processo de discussão e deliberação das políticas do governo no Legislativo aproxima-se da ideia de "públicos participativos" (idem, op. cit.). Em terceiro lugar, a realização de audiências públicas anuais também permite um certo grau de monitoramento, por parte da sociedade civil, em relação ao cumprimento das políticas de governo, o que, por sua vez, demanda uma maior prestação de contas.

No tocante aos tipos de vínculo estabelecidos entre sociedade civil e governo, nesta etapa de avaliação e discussão do PMDI e PPAG, podemos dizer que houve um "encontro pressão" e, em certa medida, em "encontro participativo". Encontro pressão porque o processo envolveu tanto monitoramento e crítica por parte das entidades da sociedade civil como também "proposição, colaboração e acompanhamento dos passos do governo" (Teixeira, 2002:110), o que foi facilitado pela realização anual de audiências públicas no âmbito do Legislativo. Ademais, embora as organizações estivessem livres para criticar e procurar influenciar os rumos das políticas do governo, assumindo um papel também fiscalizador, quem ficou responsável por conduzir os projetos foi o Estado. Pode-se dizer que também houve um

certo grau de "encontro participativo", no caso da proposição do projeto "Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas". Nesse caso a sociedade civil contribuiu com o poder público na elaboração efetiva de um projeto, e o governo teve o compromisso de assumi-lo como seu. Pode-se dizer que, ao menos na etapa de avaliação e proposição relativas aos projetos estruturadores, houve certo grau de partilha de poder com um espectro mais amplo de organizações da sociedade civil.

As observações acima sobre o processo de avaliação e discussão do PPAG (entre 2003 e 2006) e do PMDI (2007), e sobre os resultados de tal processo, permitem-nos algumas considerações. A primeira, que a participação da sociedade civil na etapa de avaliação e discussão dos projetos estruturadores foi ativa e gerou resultados significativos (inclusão de emendas e incorporação de um novo projeto estruturados ao plano). Em segundo lugar, pode-se dizer que a CPP, como institucionalidade que atrela o debate público às decisões políticas, representaria um foro público, na concepção de Avritzer (2002), uma vez que vincula o resultado das discussões a resultados institucionais claros. Neste sentido, o arranjo institucional característico do processo de discussão e deliberação das políticas do governo no Legislativo aproximase da ideia de "públicos participativos" (idem, op. cit.). Em terceiro lugar, a realização de audiências públicas anuais também permite um certo grau de monitoramento, por parte da sociedade civil, em relação ao cumprimento das políticas de governo, o que, por sua vez, demanda uma maior prestação de contas.

No tocante aos tipos de vínculo estabelecidos entre sociedade civil e governo, nesta etapa de avaliação e discussão do PMDI e PPAG, podemos dizer que houve um "encontro pressão" e, em certa medida, em "encontro participativo". Encontro pressão porque o processo envolveu tanto monitoramento e crítica por parte das entidades da sociedade civil como também "proposição, colaboração e acompanhamento dos passos do governo" (Teixeira, 2002:110), o que foi facilitado pela realização anual de audiências públicas no âmbito do Legislativo. Ademais, embora as organizações estivessem livres para criticar e procurar influenciar os rumos das políticas do governo, assumindo um papel

também fiscalizador, quem ficou responsável por conduzir os projetos foi o Estado. Pode-se dizer que também houve um certo grau de "encontro participativo", no caso da proposição do projeto "Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas". Nesse caso a sociedade civil contribuiu com o poder público na elaboração efetiva de um projeto, e o governo teve o compromisso de assumi-lo como seu. Pode-se dizer que, ao menos na etapa de avaliação e proposição relativas aos projetos estruturadores, houve certo grau de partilha de poder com um espectro mais amplo de organizações da sociedade civil.

Termos de parceria entre OSCIPs e governo

A terceira forma de participação da sociedade civil organizada no escopo do choque de gestão deu-se a partir do marco legal para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). A forma de relação entre estas e o Estado foi regulada por um tipo de acordo denominado "termo de parceria". Trata-se de um tipo de vínculo que o Estado estabelece com organizações da sociedade civil, mais especificamente com OSCIPs, o qual pode ter dois propósitos. O primeiro deles pressupõe que a organização assuma a execução de serviços sociais que eram previamente realizados pelo Estado; o segundo implica a execução, pela organização, de projetos de curta duração – geralmente previstos nos projetos estruturadores –, ou a defesa de direitos e interesses difusos.

Para a realização de um termo de parceria com o Estado, a organização deve ter a qualificação de OSCIP, que é conferida pela SEPLAG, mediante o cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Lei Estadual nº 14.870 de 2003 sobre OSCIPs. Acompanhamento, monitoramento e fiscalização da atuação da OSCIP na execução do termo de parceria são realizados por uma "Comissão de Avaliação", que realiza procedimentos de inspeções e avaliações periódicas que são enviadas ao órgão estatal parceiro.

As iniciativas de realização dos termos de parceria podem surgir tanto dos órgãos estatais – em áreas onde carecem de capacida-

de para executar determinada política – como das organizações da sociedade civil, que podem procurar parceria com o Estado em sua área específica de atuação. Dentre os termos de parceria firmados até o final de 2005, quatro destinavam-se à execução de projetos de curta duração, cujas ações estão previstas nos projetos estruturadores específicos, e dois à realização de serviços sociais anteriormente realizados pelo Estado. Um exemplo do primeiro é o acordo entre a Secretaria de Estado de Defesa Social e a OSCIP ELO – Inclusão e Cidadania, para o desenvolvimento de ações relativas à prevenção social da criminalidade e violência; e do segundo, é o termo de parceria realizado ente a Fundação Clóvis Salgado e a OSCIP Instituto Cultural Sergio Magnani, com o objetivo de promover e divulgar as atividades culturais no Estado (Lemos et al., 2006).

Cumprir observar que os vínculos estabelecidos entre os órgãos do Estado e as organizações da sociedade civil no âmbito dos termos de parceria são representativos do que Teixeira (2002) chama de “encontro prestação de serviço”. Com efeito, as relações estabelecidas entre Estado e OSCIPs aproximam-se de uma relação mercantil, na qual se exige eficiência e otimização de recursos (sujeitos a uma metodologia de avaliação definida), além de alta qualificação da organização que executa o serviço. Não há, neste encontro específico entre sociedade civil e Estado, capacidade de ingerência por parte da primeira, no tocante a decisão e escolha de políticas públicas, cabendo-lhe apenas a execução de projetos previamente definidos.

Conclusão

A análise da participação da sociedade civil no choque de gestão mineiro permite-nos observar que ela se deu de forma assimétrica nas diferentes etapas de formulação, avaliação e execução das políticas públicas que integravam o PMDI (2003-2020). Não só a intensidade da participação foi diferente nas três etapas, mas também o seu caráter.

A participação no processo de avaliação e discussão do PPAG no Legislativo assumiu características amplamente democráticas na medida em que as organizações da sociedade civil puderam avaliar, questionar e demandar a inclusão de propostas nos projetos relativos à sua área de atuação.

Em contrapartida, a etapa de formulação das políticas públicas (incluídas nos projetos estruturados) contou com um grau mais restrito de participação da sociedade civil: apenas as principais lideranças da sociedade mineira tomaram parte na definição dos objetivos de longo prazo e apenas o Colegiado de Gestão Governamental definiu os projetos estruturadores que conformam a base das políticas públicas. Isso se torna mais significativo na medida em que, nessa etapa e com a participação de apenas cerca de 60 pessoas é que foram tomadas as decisões políticas centrais sobre quais deveriam ser os objetivos almejados pelo Estado e quais seriam as diretrizes que guiarão a formulação de políticas públicas nos próximos anos. Cumprir ressaltar que a aprovação da versão reformulada do PMDI (2007-2023), no âmbito da Assembleia Legislativa, deu-se com a realização de audiências públicas que resultaram na inclusão de cinco emendas originárias de propostas de ação legislativa, o que corresponde a uma abertura para certo grau de ingerência de parcela mais ampla da sociedade civil nas decisões estratégicas de longo prazo a ser perseguidas pelo Estado a partir de 2007.

O processo de execução das políticas públicas delimitadas nos projetos estruturadores também contou com a participação da sociedade civil, porém de forma distinta. Nessa etapa, predominou o que Teixeira (2002) chamou de “encontro prestação de serviço” entre Estado e organizações da sociedade civil. A participação, aqui, restringiu-se à execução de políticas públicas determinadas pelo Estado e não conferiu poder deliberativo às organizações, pelo menos não no sentido de decidir sobre *o que* fazer. Isso configura um tipo de vínculo diferenciado entre Estado e sociedade civil, possível em uma etapa específica do processo, qual seja, a de execução de políticas públicas.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Bernardo e GUIMARÃES, Tadeu. A gestão dos investimentos estratégicos, in Vilhena, R. et al. (orgs.), *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- ANASTASIA, Antonio. Apresentação, in *Minas Gerais. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003-2020)*. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/plano_mineiro_des_integrado.asp> Acesso em 4 de junho de 2008.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton, 2002.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades, in Dagnino, Evelina (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra, 2002.
- LE MOS, Carolina et al. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, in Vilhena, R. et al. (orgs.), *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- MAGALHÃES, Maria Regina. *A Comissão de Participação Popular da ALMG: partilhamento de processos deliberativos entre a sociedade civil e o Parlamento*. Congresso Internacional de Logística. Belo Horizonte, 2007. Disponível em <http://www.almg.gov.br/eventos/logistica/links_pdf.asp> Acesso em 7 de junho de 2008.
- MARINI, Caio; MARTINS, Humberto; VILHENA, Renata. Introdução, in Vilhena, R. et al. (orgs.), *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- MINAS GERAIS. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003-2020)*. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/plano_mineiro_des_integrado.asp> Acesso em 4 de junho de 2008.
- _____. Anexo à Lei n.º 17.007. Disponível em www.seplag.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Proposta_do_PMDI_2007-2023.pdf. Acesso em 5 de maio de 2008.
- _____. Deliberação 2333/2003, norma que regulamenta a resolução nº 5.212/2003. Disponível em: <<http://hera.almg.gov.br/netahtml/njmg.html>> Acesso em 2 de junho de 2008.
- _____. Projeto de Lei do Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011, vol.1 – ?Programas e ações por áreas de resultado. Disponível em www.seplag.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/20082011/Projeto_PPAG_2008-2011_Volume_I.pdf. Acesso em 2 de junho de 2008.
- PENNA, C. *João Camilo Penna*. Depoimento (mai. 2008). Entrevistadora: C. Penna. Belo Horizonte, 2008. Fita cassete (60 min.), estéreo.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade, in Dagnino, Evelina (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra, 2002.
- VILHENA, R. et al. (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o resultado se compromete*. Brasília: ENAP, 2001.

Resumen: El artículo se propone a hacer una evaluación de la participación de la sociedad civil en los procesos de formulación, monitoreo y ejecución de las políticas públicas del "Plan Mineiro de Desarrollo Integrado" (2003-2020) detallados en los Planes Plurianuales de Acción Gubernamental (PPAG), formulados y revisados entre 2003 y 2006. El análisis se hace a partir de la tipología presentada por Teixeira (2002) para clasificar distintos tipos de encuentros o vínculos establecidos entre sociedad civil y el Estado, y del concepto de "públicos participativos" introducido por Avritzer (2002).

Palabras-clave: choque de gestão, participación, sociedad civil, administración pública; Minas Gerais.

Résumé: Ce travail est proposé pour faire une évaluation de la participation de la société civile dans les procès de formulation et de sa mise en œuvre, et il est suivi des projets proposés dans le Plan de Développement Intégré de l'État de Minas Gerais (2003-2020), et des plans détaillés en multi-gouvernemental plans d'action (PPAG), formulés et évalués entre 2003 et 2006. L'analyse se fait en fonction du types proposés par Teixeira (2002) pour classer les différents types des réunions et des liens traditionnels entre la société civile et l'État, et le concept de "gouvernement participatif" de Avritzer (2002).

Mots clés: choque de gestão; participation; société civile; Minas Gerais.

Notas

- 1 A SEPLAG foi criada em 2003 com o propósito de coordenar a execução do choque de gestão. As secretarias incumbidas de questões referentes à gestão pública eram, anteriormente, a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Recursos Humanos e Administração. Após 2003, as funções destas foram centralizadas na SEPLAG, que passou a ser o órgão central de gestão (Anastasia, 2006).
- 2 Central Única de Trabalhadores (CUT), Força Sindical e Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT).
- 3 A programação das audiências públicas e algumas das apresentações feitas pelos participantes estão disponíveis no endereço eletrônico <http://www.almg.gov.br/eventos/audiencia/pmdi-ppag.asp>.
- 4 As entidades proponentes foram: "Fórum Mineiro de Assistência Social, União dos Conselhos Municipais de Assistência Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Conselho Regional de Serviço Social, Conselho Estadual de Assistência Social, Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ação Social Arquidiocesana, Conselho Municipal de Assistência Social de Betim, Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, União dos Conselhos Municipais de Belo Horizonte, Conselho Municipal do Idoso de Belo Horizonte e Federação dos Aposentados de Minas Gerais" (Magalhães, 2007:10-11).

Efeitos da guerra fiscal sobre as finanças públicas – O município de Aquiraz*

Effect of the fiscal war on the public finances – The city of Aquiraz

Efecto de la guerra fiscal en las finanzas públicas – La ciudad de Aquiraz

Effets de la guerre fiscale sur les finances publiques – La ville d'Aquiraz

*Francisco Wellington Ávila Pereira***
*Fátima de Sousa Freire****

Resumo: As políticas desenvolvidas pelos gestores públicos para proporcionar crescimento econômico, geração de emprego, renda e desenvolvimento social abrangem múltiplas áreas. Atualmente, o governo cearense utiliza o Fundo de Desenvolvimento da Indústria (FDI/PROVIN) como política de atração de negócios para seu território. Este programa proporcionou a instalação de diversas empresas em todo o estado, gerando empregos, renda e riquezas. O objetivo deste artigo é analisar os efeitos dessa política nas finanças da Prefeitura de Aquiraz. Foi adotada uma abordagem quantitativa, com uso do estudo de caso. Por meio da coleta de dados primários e secundários junto às Secretarias da Fazenda do Estado e de Finanças do Município, foram geradas informações para avaliar qual a contribuição das empresas participantes do FDI na formação da receita municipal. Detectaram-se contribuições significativas na geração de receitas, principalmente nas transferências estaduais, o que torna a política, neste olhar, bastante atraente.

Palavras-chave: avaliação; desenvolvimento endógeno; crescimento econômico; desenvolvimento social e incentivos fiscais; políticas públicas.

Abstract: The politics developed by the public managers to provide economic growth, generation of job, income and social development enclose multiple areas. The government of the state of Ceará currently uses the Industry Development Fund – FDI/PROVIN, as business attraction politics for its territory. This program provided the installation of many companies in the whole state, generating jobs, income and wealth. The aim of this article is to analyze the effects of this politics in Aquiraz City Hall finances. A quantitative approach was adopted, with the use of a case study. Through the collection of primary and secondary data from the state's and county's Treasury Department, information had been generated to evaluate what FDI participant companies contribution is in the formation of the municipal receipt. Significant contributions in the receipt generation had been detected, mainly in the state's transferences, which turns the politics, by this point of view, sufficiently attractive.

Keywords: evaluation; endogenous development; economic growth; social development and tax incentives; public policies.

* Esse artigo foi elaborado com base na dissertação de mestrado "Efeitos da política de incentivos fiscais no desenvolvimento do município de Aquiraz" apresentada no curso de mestrado de avaliação de políticas públicas da Universidade Federal do Ceará – UFC.

** Mestre em avaliação de políticas públicas pela Universidade Federal do Ceará – MAPP/UFC. wellingtonavila@uol.com.br

*** Doutora em economia industrial pela Université des Sciences Sociales Toulouse, França; professora associada da Universidade de Brasília – UNB. ffreire@unb.br

Introdução

A globalização vem provocando mudanças no ambiente empresarial, influenciando, algumas vezes, o aumento do consumo de bens e a diminuição do emprego formal. Neste atual cenário, várias empresas migraram para países e regiões onde o custo da mão-de-obra era mais baixo, pois o preço *versus* a qualidade ditam, também, as regras do jogo comercial.

Conforme observado, o deslocamento do capital em direção a novos ambientes ocorre em regiões carentes de investimentos e com mão-de-obra de baixo nível de escolaridade. Fatalmente, empresas que não necessitam de tecnologia de ponta são atraídas para estes locais, como, por exemplo, a Grendene, do setor calçadista. Surgida no Rio Grande do Sul, esta concentra sua maior produção nos 166.128 m² de área construída no município de Sobral.

Com a quebra de fronteiras pelo capital e a perda da capacidade de financiamento das demandas públicas pelo poder estatal, os governos estaduais começaram a desenvolver estratégias para atrair novos investimentos para dentro dos seus territórios. Este fenômeno, reestruturações produtiva e organizacional, foi citado por Amaral Filho (2006) e deu início à elaboração de políticas de desenvolvimento local que utilizam, entre outros artifícios, a concessão de incentivos fiscais. Tal prática ficou popularmente conhecida como guerra fiscal e, por meio dela, os estados oferecem renúncias de tributos, doações de terrenos, empréstimos a juros irrisórios e muitos outros benefícios com vistas a atrair investimentos para dentro dos seus territórios.

No Brasil, o marco da política de incentivos fiscais ocorreu via Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), voltada à promoção do desenvolvimento do Nordeste. Carvalho, Barreto e Oliveira (2007) descreveram a importância dessa política para o estado e a criação do Fundo de Desenvolvimento da Indústria (FDI), no ano de 1979, no governo Virgílio Távora, como marco primeiro da trajetória dos incentivos fiscais no Ceará. Assim, iniciou-se uma nova fase de crescimento econômico do estado.

Este trabalho investiga alguns dos efeitos da política de atração de empreendimen-

tos privados via FDI sobre as finanças públicas do município de Aquiraz, acrescentando subsídios aos gestores públicos para uma análise econômica da política de desenvolvimento industrial do Ceará.

Crescimento econômico e desenvolvimento social – As relações com o desenvolvimento endógeno

Segundo as teses da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que desde sua fundação centrou suas preocupações nas teorias do crescimento econômico, muitos governos da América Latina criaram mecanismos de atração de capitais e investimentos internacionais na crença de que essas políticas tinham ligação direta com o desenvolvimento social - o que na verdade não se efetivou na grande maioria dos territórios. Para ilustrar este fato, Andrade (2007) afirma que na história do Brasil, quando o país atingiu o auge do crescimento, no governo Garrastazu Médici (1969 a 1974), com taxas de crescimento anual do PIB em torno de 10% e de inflação não superiores a 20%, na conhecida fase do "Milagre Brasileiro", houve, paradoxalmente, aumento da concentração de renda e da pobreza. A política de arrocho salarial desta fase persistiu durante todo o período autoritário e, "em decorrência, ampliou-se a transferência de renda do trabalho para o capital, através da apropriação capitalista da mais-valia" (Brum, 2005:332). O modelo era, ainda, "[...] periférico-associado-dependente, em relação ao exterior, elitista-concentrador e excludente, no plano inteiro" (idem, op. cit.: 337).

Durante as décadas de 1950 a 1970, o Brasil teve saltos consideráveis de crescimento econômico. Este iniciou-se nos anos 1950, com Juscelino, a era desenvolvimentista dos "cinquenta anos em cinco"; em seguida, com o período do milagre econômico, já citado. Um dos fatos marcantes dessas fases foi a atração de capital externo.

Tradicionalmente, a forma para se medir o crescimento econômico de um país é por meio

da variação anual de seu Produto Interno Bruto (PIB) e, apesar dos dados do PNUD 2007-2008 trazerem acenos favoráveis acerca de seus efeitos positivos sobre a pobreza, conforme dados a seguir, ele não se traduz linearmente em desenvolvimento social.

O crescimento econômico, uma condição para um progresso sustentável na redução da pobreza, acelerou num vasto conjunto de países. Com base neste forte crescimento, o número de pessoas a viver em condições de extrema pobreza desceu em 135 milhões entre 1999 e 2004 (PNUD, 2008:24).

De modo geral, o crescimento econômico está mais associado a efeitos negativos sobre os territórios, como: poluição, aumento dos níveis de violência, degradação ambiental, processos de aculturação, concentração de renda e outros. Como afirma Vergara (2004:27), em fevereiro de 2003, CEPAL, PNUD e IPEA apresentaram um relatório sobre determinado estudo econométrico demonstrando que, na América Latina,

- 1) O crescimento econômico tende a concentrar pobreza.
- 2) A redução das desigualdades é um mecanismo mais efetivo para a redução da pobreza que o crescimento econômico.
- 3) Os elevados níveis de desigualdade na América Latina são obstáculo para o logro de um crescimento mais dinâmico.
- 4) A desigualdade social, uma característica da América Latina, mostra uma grande persistência.

Um fato, porém, chama atenção, qual seja, aquele relativo aos elevados níveis de desigualdade que impedem um desenvolvimento mais dinâmico e induzem a levantar uma hipótese: Serão as desigualdades sociais as responsáveis pelos baixos índices de crescimento econômico em países em desenvolvimento? Uma resposta para isso pode estar no exposto por Vergara (ibidem):

[...] um cenário prévio de elevada desigualdade social parece ser um ambiente

inóspito não só para que as políticas de crescimento econômicas nacionais e diferenciadas possam entregar resultados positivos, mas também para gerar os rendimentos crescentes que permitam que a acumulação de capital cumpra com seu rol de motor do desenvolvimento endógeno.

Como se pode evidenciar, é cada vez mais aceito entre os economistas e estudiosos do assunto que crescimento econômico tem conotação totalmente distinta de desenvolvimento social. Para Boisier (2004), a relação entre crescimento e desenvolvimento não é nem linear nem hierárquica. Segundo este autor define, em linguagem metafórica, crescimento e desenvolvimento são como curvas senoidais enlaçadas, como o DNA, e, com o passar do tempo, os processos poderiam se alternar. Essa concepção traz um olhar novo a esta discussão. De acordo com mencionado olhar, o desenvolvimento de um país exige que se criem primeiro uma base de crescimento econômico e, em seguida, condições de desenvolvimento social. Estes, por sua vez, estimulariam investimentos que desencadeariam incrementos no crescimento econômico, assim se alternando sucessivamente. A primeira parte desta interpretação virou história no Brasil quando o ex-ministro da Fazenda dos governos Costa e Silva e Garrastazu Médici, Antônio Delfim Netto, disse que primeiro precisaríamos fazer o bolo crescer para depois dividi-lo. Tal afirmação concretizou-se somente quanto ao preâmbulo.

No âmbito dessa discussão acerca de crescimento econômico e desenvolvimento social, não se pode deixar de abordar alguns conceitos trabalhados intensamente por dois autores, Amartya Sen e Robert Putnam: desenvolvimento social, capital humano e capital social.

Amartya Sen, economista indiano, pela sua contribuição para a teoria da decisão social e do *welfare state*, foi laureado com o *Prêmio de Ciências Econômicas em 1998*. Desenvolveu conceitos acerca da teoria do desenvolvimento social, segundo os quais este seria o responsável pela denominada "expansão das liberdades humanas". Desta perspectiva, Sen (2000) trabalha conceitos

de liberdades instrumentais: a) liberdade política; b) facilidades econômicas; c) oportunidades sociais; d) garantias de transparência; e e) segurança protetora.

Conforme defende o autor, o atingimento dessas cinco liberdades pelos indivíduos de uma sociedade caracterizam o desenvolvimento social pleno. Contudo, não se pode entender isso como uma situação plenamente atingível, pois as pessoas possuem características e objetivos de vida distintos. O proposto, entretanto, é a criação, pela sociedade, de condições para que esses direitos possam ser acessíveis a todos os seus membros, indistintamente de raça, cor ou credo.

As pessoas devem fazer parte do desenvolvimento, construindo-o em conjunto. Segundo Sen:

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento (2007:71).

Putnam, a quem se reputam as primeiras menções ao tema capital social, assevera: “Capital Social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (2007:177).

Para Franco (2004:235), capital social não é um conceito econômico, nem sociológico, mas político, e “tem a ver com os padrões de organização e com os modos de regulação praticados por uma sociedade”.

Outro autor, Jara, define capital social da seguinte forma: “O conceito de capital social refere-se à qualidade dos relacionamentos sociais e também aos impactos produzidos por esses relacionamentos na vida social e política de uma determinada sociedade (2001:106).

Numa visão mais abrangente, Putnam coloca o capital social como um bem público que, como tal, deve ser acessível a todos. Desta forma deve ser buscado pela socie-

dade. “Uma característica específica do capital social – confiança, normas e cadeias de relações sociais – é o fato de que ele normalmente é um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado” (Putnam, 2007:180).

Uma percepção, contudo, fica clara: o desenvolvimento não pode ser atingido sem a união das pessoas que vivem em comunidade em prol do estabelecimento de regras e normas de convivência social comuns a todas. Tais regras devem ser capazes de definir as responsabilidades e os direitos de cada uma.

Incentivos fiscais e guerra fiscal – Diferenciações

Antes de se abordar a política de incentivos fiscais, mostrar-se-á como alguns autores tratam esse tema.

Segundo Mendes, “O conceito de benefício ou renúncia fiscal refere-se a tudo aquilo que a legislação fixa como favor fiscal, concedido a setores ou regiões, por meio de isenções, redução de base tributável ou alíquotas” (2000:5).

Para Varsano,

[...] o incentivo fiscal pode ser concebido como uma eliminação marginal de tributo em virtude do surgimento de uma nova oportunidade de uso privado de recursos da sociedade cujos benefícios sejam superiores aos do uso público a que se destinavam (1977:3).

De acordo, porém, com Piancastelli e Perobelli, “conceitualmente, é difícil a definição rigorosa do que venha a se chamar de “guerra fiscal”. De maneira geral, o termo caracteriza os procedimentos de concessões fiscais e creditícias implementados pelos estados (1996:26).

Já para Amaral,

Acredita-se que, quando uma localidade oferece incentivos fiscais para atrair empresas, não se quer com isso declarar guerra contra as localidades vizinhas industrializadas, a fim de arrancar destas

suas empresas. Em outras palavras, isto quer dizer que a oferta pura e simples de incentivos não é suficiente para fazer mudar radicalmente a posição geográfica das empresas (2000:10).

Conforme se pode destacar dos conceitos ora expostos, a metáfora guerra fiscal, como enfatiza Amaral, não coloca os estados da Federação em posição de competitividade declarada ao desenvolvimento, muito menos cria uma disputa federativa. Apenas estimula disputas por empresas que anunciam a decisão de se instalar ou mudar de logradouro dentro do território nacional.

De modo geral, a guerra fiscal é caracterizada pela oferta de incentivos fiscais e benefícios de infraestrutura a empresas contribuintes do ICMS, ainda em fase de decisão acerca do local de instalação da sua produção. A denominação advém do fato de os estados, repetidas vezes, melhorarem as condições da oferta para tornarem seu território mais atraente. No âmbito municipal, embora as características sejam semelhantes, os tributos limitam-se basicamente ao ISS e ao IPTU, pois, na grande maioria das vezes, a empresa recebe o terreno e a infraestrutura.

Determinada vertente de autores desaprova quase que por completo a concessão de incentivos fiscais pelos governos estaduais como forma de atrair novas empresas. Segundo Varsano (1977), a política de incentivos fiscais é onerosa para o país e os investimentos envolvidos por ela possuem valor elevado. Por isso deve ser avaliada e redimensionada continuamente, com vistas a maximizar seus resultados.

No caso brasileiro, os incentivos fiscais constituem-se como uma política bem ampla, passível de envolver concessão de isenções, redução tanto de base de tributação quanto de alíquotas e financiamentos a longo prazo com juros irrisórios. Os benefícios podem ser estabelecidos pelas três esferas de poder, de acordo com os interesses envolvidos.

Metodologia

Na tentativa de se obter uma visão externa dos efeitos gerados pela política de con-

cessão de incentivos fiscais adotada pelo governo do estado do Ceará sobre as economias locais, optou-se pela abordagem quantitativa. Esta foi considerada uma alternativa viável para investigar, mediante comparação entre as informações econômico-fiscais e os dados contábeis primários e secundários, apresentados pela Secretaria da Fazenda do Estado e a Secretaria de Finanças de Aquiraz, quais seriam os impactos então gerados.

Para a situação proposta, o procedimento adotado para a pesquisa foi o estudo de caso. Este, segundo Matos e Vieira (2002:45), permite a obtenção de grande quantidade de informações sobre um objeto específico, proporcionando aprofundamento em seus aspectos.

Em razão da sua localização, escolheu-se o município de Aquiraz como objeto de estudo da pesquisa. Referido município pertence à região metropolitana e dista 22 quilômetros de Fortaleza, o que facilita bastante o acesso. Ademais, destacou-se como destino das empresas incentivadas no Ceará no período de agosto de 1995 a abril de 2002. Como ressaltam Pontes, Vianna e Holanda (2006:9), "Aquiraz foi o município com segundo maior investimento previsto, no Estado e na RMF". O município concentrou, ainda, 4,4% dos empregos e 3,7% das empresas. O investimento por emprego, em Aquiraz, foi de 205 mil reais, média esta bem superior à da RMF e à do estado.

Para se determinar a população objeto do estudo foi realizada uma coleta de dados inicial junto ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico (CEDE), constatando-se a existência de 17 empresas beneficiadas pelo FDI, instaladas no município de Aquiraz, das quais 15 indústrias e duas do setor hoteleiro. Como um dos objetivos específicos da pesquisa é calcular a contribuição das empresas beneficiadas para a formação do índice de distribuição do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS), aquelas pertencentes ao setor hoteleiro foram desprezadas. A fim de cobrir alguns riscos identificados para o desenvolvimento da pesquisa, foi adotada a realização de um censo.

Após definidos abordagem, método e amostra, partiu-se para a escolha das técnicas de pesquisa a ser usadas para a coleta de dados: via correspondência e pesquisa documental.

- a) *Solicitação de dados via correspondência* – Foram solicitados dados mediante correspondência enviada à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ), acerca dos valores adicionados informados pelas empresas via declaração de informações fiscais pela internet para os anos de 2004, 2005 e 2006. Esses dados são usados pela SEFAZ para cálculo do índice de distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios.
- b) *Pesquisa documental* – Complementarmente, procedeu-se a pesquisa documental junto à Prefeitura Municipal de Aquiraz, para obtenção dos dados relativos aos impostos municipais pagos pelas empresas beneficiadas nos exercícios de 2005, 2006 e 2007. Esses exercícios foram utilizados porque a Prefeitura mantém sistema informatizado de controle dos dados fiscais atualizado, permitindo a inclusão do exercício de 2007.

A contribuição das empresas incentivadas na distribuição da cota-parte do ICMS

Nesta seção, faz-se uma análise dos dados obtidos junto à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará acerca do valor adicionado informado pelas empresas instaladas no município de Aquiraz correspondentes aos anos de 2004 a 2006.

Para isto, nas tabelas 1 e 2, há um detalhamento dos valores adicionados, correspondentes aos exercícios de 2004 e 2005, que serviram como base para o cálculo do índice de distribuição do ICMS que foi aplicado durante o exercício de 2007. Vale ressaltar que o cálculo desse índice foi feito no ano de 2006, com dados de 2004 e 2005 e com aplicação no exercício seguinte. Esta metodologia é definida pela Secretaria da Fazenda.

Para uma melhor apreciação dos dados relativos às empresas incentivadas, as tabelas destacam individualmente, por empresa, as contribuições de cada uma para a formação do valor adicionado do município de Aquiraz. As demais empresas estão informadas pelo valor total.

TABELA 1 – VALOR ADICIONADO DECLARADO NO EXERCÍCIO DE 2004

Município de Aquiraz

CGF	RAZÃO SOCIAL	VALOR	%
63153939	COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS AMBEV	72.831.592,36	35,94%
68436947	FRESENIUS KABI BRASIL LTDA.	18.679.730,88	9,22%
62994204	USIBRAS USINA BRASILEIRA DE ÓLEOS E CAST.	15.335.861,52	7,57%
62835874	MOINHO SANTA LÚCIA LTDA.	5.818.801,44	2,87%
69986088	WOBLEN WINDPOWER – CEARÁ – INDÚSTRIA E C.	4.413.387,35	2,18%
62779010	CERÂMICA AQUIRAZ LTDA.	759.591,55	0,37%
62914391	ROCHETEC-TECNOLOGIA EM ROCHAS ORNAMENTAIS	178.224,64	0,09%
69908990	FRESENIUS KABI BRASIL LTDA.	30.318,30	0,01%
TOTAL DAS INCENTIVADAS		118.017.189,74	58,24%
DEMAIS EMPRESAS		84.783.084,17	41,84%
VALOR ADICIONADO TOTAL 2004		202.622.049,27	100,00%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

TABELA 2 – VALOR ADICIONADO DECLARADO NO EXERCÍCIO DE 2005

Município de Aquiraz

CGF	RAZÃO SOCIAL	VALOR	%
63153939	COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS AMBEV	89.913.674,77	44,17%
68436947	FRESENIUS KABI BRASIL LTDA.	16.668.688,43	8,19%
62994204	USIBRAS USINA BRASILEIRA DE ÓLEOS E CAST.	15.956.270,39	7,84%
69986088	WOBLEN WINDPOWER - CEARÁ - INDÚSTRIA E C.	4.666.361,86	2,29%
62835874	MOINHO SANTA LÚCIA LTDA.	4.499.501,99	2,21%
62779010	CERÂMICA AQUIRAZ LTDA.	903.031,13	0,44%
63004437	ALDEIA ALIMENTOS LTDA.	348.933,22	0,17%
62869540	MARINHO TÊXTIL LTDA.	295.911,05	0,15%
62914391	ROCHETEC-TECNOLOGIA EM ROCHAS ORNAMENTAIS	153.424,55	0,08%
69982961	A VISUAL UNIFORMES INDÚSTRIA E COMÉRCIO	38.396,27	0,02%
69726582	WHITE STONE DO BRASIL S.A.	754,15	0,00%
TOTAL DAS INCENTIVADAS		133.444.947,81	65,55%
DEMAIS EMPRESAS		70.969.804,43	34,86%
VALOR ADICIONADO TOTAL 2005		203.577.333,00	100,00%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

Conforme se pode observar, as empresas incentivadas participaram com 58,24% e 65,55%, em relação aos exercícios de 2004 e 2005, respectivamente, para formação do valor adicionado do município. Ao se tomarem os dados informados pela SEFAZ para os valores adicionados totais do estado do Ceará nos mesmos exercícios, R\$ 17.764.833.042,19, R\$ 19.373.296.718,06, nesta ordem, e fazer uma média das proporções dos valores adicionados das empresas incentivadas em relação aos totais e calcular-se o Índice do Valor Adicionado das Incentivadas utilizando a mesma metodologia de cálculo do órgão, serão encontrados os seguintes dados:

- Média dos valores adicionados das incentivadas (M) = 0,676650.
- Índice do valor adicionado das incentivadas (75% de M) = 0,507427
- Índice de distribuição do ICMS de Aquiraz em 2007 = 0,969682
- Participação do VA das incentivadas no índice = 52,33%

Consoante mostram os dados, o índice das empresas incentivadas é de 0,507427 e

corresponde a 52,33% do índice do município de 2007, de 0,969682. Portanto, a presença das empresas incentivadas em Aquiraz contribuiu com mais da metade da geração da receita oriunda do ICMS.

Em 2007, segundo dados do Relatório resumido da execução orçamentária divulgado pela Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária de Aquiraz, a arrecadação total da cota-parte do ICMS correspondeu a 8,234 milhões de reais. Pelos dados demonstrados, as empresas incentivadas foram responsáveis por um ingresso de 4,31 milhões de reais nos cofres do município.

A Prefeitura Municipal de Aquiraz aplicou, no exercício de 2007, de acordo com dados da Secretaria de Finanças, 27,67% e 17,04% das receitas previstas em lei, nas áreas da educação e da saúde, respectivamente. Estes percentuais corresponderam a uma aplicação de R\$ 9.988.619,51 e R\$ 8.228.532,69. Tais recursos são oriundos do orçamento da Prefeitura.

Ao se estabelecer uma proporção entre os percentuais aplicados e os valores obtidos pelos dados do índice de distribuição do ICMS, constatou-se um aporte de, aproxi-

madamente, R\$ 1.192.000,00 e R\$ 734.000,00 pelas empresas incentivadas nas áreas da educação e da saúde, que representam, respectivamente, 11,93% e 8,92% do total aplicado. Estes valores constituem-se em contribuições significativas para a realização de investimentos nestas duas áreas,

as quais se constituem como áreas fundamentais para a promoção do desenvolvimento social.

A seguir, nas tabelas 3 e 4, usar-se-á a mesma abordagem para o cálculo da participação das empresas incentivadas para o exercício de 2008.

TABELA 3 – VALOR ADICIONADO DECLARADO NO EXERCÍCIO DE 2005

Município de Aquiraz

CGF	RAZÃO SOCIAL	VALOR	%
63153939	COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS AMBEV	89.913.674,77	120,90%
68436947	FRESENIUS KABI BRASIL LTDA.	16.668.688,43	22,41%
62994204	USIBRAS USINA BRASILEIRA DE ÓLEOS E CAST.	15.956.270,39	21,46%
69986088	WOBLEN WINDPOWER - CEARÁ - INDÚSTRIA E C.	4.666.361,86	6,27%
62835874	MOINHO SANTA LÚCIA LTDA.	4.499.501,99	6,05%
62779010	CERÂMICA AQUIRAZ LTDA.	903.031,13	1,21%
63004437	ALDEIA ALIMENTOS LTDA.	348.933,22	0,47%
62869540	MARINHO TÊXTIL LTDA.	295.911,05	0,40%
62914391	ROCHETEC-TECNOLOGIA EM ROCHAS ORNAMENTAIS	153.424,55	0,21%
69982961	A VISUAL UNIFORMES INDÚSTRIA E COMÉRCIO	38.396,27	0,05%
69726582	WHITE STONE DO BRASIL S.A.	754,15	0,00%
TOTAL DAS INCENTIVADAS		133.444.947,81	64,21%
DEMAIS EMPRESAS		74.370.659,36	100,00%
VALOR ADICIONADO TOTAL 2005		207.815.607,17	279,43%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

TABELA 4 – VALOR ADICIONADO DECLARADO NO EXERCÍCIO DE 2006

Município de Aquiraz

CGF	RAZÃO SOCIAL	VALOR	%
63153939	COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS AMBEV	83.167.256,79	111,83%
62994204	USIBRAS USINA BRASILEIRA DE ÓLEOS E CAST.	13.913.010,34	18,71%
68436947	FRESENIUS KABI BRASIL LTDA.	13.910.690,91	18,70%
69986088	WOBLEN WINDPOWER - CEARÁ - INDÚSTRIA E C.	6.419.650,68	8,63%
62835874	MOINHO SANTA LÚCIA LTDA.	2.527.083,64	3,40%
62779010	CERAMICA AQUIRAZ LTDA.	1.653.767,93	2,22%
62869540	MARINHO TÊXTIL LTDA.	1.283.260,05	1,73%
62914391	ROCHETEC-TECNOLOGIA EM ROCHAS ORNAMENTAIS	488.906,24	0,66%
69726582	WHITE STONE DO BRASIL S.A.	17.407,95	0,02%
TOTAL DAS INCENTIVADAS		123.381.034,53	43,97%
DEMAIS EMPRESAS		157.247.764,52	211,44%
VALOR ADICIONADO TOTAL 2006		280.628.799,05	377,34%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

Consoante se pode observar, em virtude de alguns ajustes feitos pela SEFAZ, o valor adicionado de Aquiraz correspondente ao exercício de 2005 ficou um pouco alterado em relação ao cálculo anterior, mas estes foram os dados utilizados pelo órgão para o cálculo do índice.

As participações das empresas incentivadas no valor adicionado do município nos exercícios de 2005 e 2006 são 64,21% e 43,97%, respectivamente. Ao se adotar a mesma metodologia de cálculo anteriormente demonstrada, encontram-se os seguintes valores:

- Média dos valores adicionados das incentivadas (M) = 0,679080.
- Índice do valor adicionado das incentivadas (75% de M) = 0,509310
- Índice de distribuição do ICMS de Aquiraz em 2008 = 1,104252
- Participação do VA das incentivadas no índice = 46,12%

Como evidenciado, os valores relativos às médias e ao índice dos valores adicionados das incentivadas cresceram em relação ao cálculo do ano anterior, 0,679080 e 0,509310, respectivamente, apesar da participação no valor do índice de distribuição ter diminuído para 46,11%. O índice para 2008 é de 1,104252, e as incentivadas contribuem para 46,12% dos repasses feitos pelo Estado.

A geração de receita tributária pelas empresas atraídas

Nesta seção, far-se-á uma análise dos dados obtidos junto à Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária do Município com vistas a verificar qual a relevância destas empresas na formação da receita tributária.

De acordo com a Tabela 5, as receitas tributárias oriundas das empresas incentivadas não possuem grande significância em relação àquelas geradas pelo valor adicionado, cota-parte do ICMS. Se forem comparadas as receitas tributárias do período de 2007, 519 mil, com o valor gerado para a cota-parte, 4.308 mil, aquelas correspondem a apenas 12,05% destas.

Apesar de ser uma receita bem abaixo das demais em termos proporcionais, não deve ser desprezada, pois esta menor arrecadação deveu-se aos incentivos fiscais que foram concedidos pelo município de Aquiraz por meio do IPTU e ISS.

Conclusão

Todo gestor público, em especial os que estão à frente do poder Executivo, deve potencializar sua administração mediante realização de investimentos e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos residentes no território sob sua jurisdição. Por manterem mais contato com a população, os prefeitos são os que mais estão expostos e respondem mais diretamente pela satisfação das demandas sociais. Ao longo deste trabalho, procurou-se evidenciar oportunidades de geração de receitas para satisfação destas demandas.

Como se observou, a contribuição, em termos de volume de receita, dada pelas empresas na composição da cota-parte do ICMS é extremamente relevante para o município. Em 2007, as empresas incentivadas contribuíram para a geração de 4,31 milhões de reais nos cofres do município. Neste mesmo período, a Prefeitura Municipal de Aquiraz aplicou, segundo dados da Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária, R\$ 9.988.619,51 e R\$ 8.228.532,69 nas áreas da educação e da saúde, respectivamente, e as empresas incentivadas foram responsáveis por um aporte de, aproximadamente, R\$ 1.192.000,00 e R\$ 734.000,00.

Quanto às receitas municipais, estas se mostraram significativas em relação à Receita Tributária e, no mesmo ano, responderam por R\$ 519.662,84, sendo consideradas indispensáveis à satisfação das demandas municipais, tidas, na prática, como infinitas.

Entretanto, não foi possível calcular, efetivamente, com quanto as empresas estariam contribuindo para o tesouro municipal sem os benefícios auferidos, nem mesmo se estariam em Aquiraz se não existissem as concessões.

Abre-se uma estação de debates, que podem ser desenvolvidos em torno do papel do estado e dos municípios para fomentar a

TABELA 5 – DEMONSTRATIVO DA ARRECAÇÃO MUNICIPAL 2005-2006-2007

DEMONSTRATIVO DA ARRECAÇÃO DO ISS, IPTU E TAXAS PELAS EMPRESAS INCENTIVADAS NO MUNICÍPIO DE AQUIRAZ

EMPRESA	2005			2006			2007					
	ISS	IPTU	TAXAS	TOTAL	ISS	IPTU	TAXAS	TOTAL	ISS	IPTU	TAXAS	TOTAL
1FRESENIUS KABI BRASIL LTDA.	35.790,96	22.684,40	1.460,76	59.936,12	40.737,32	39.024,17	2.365,10	82.126,59	188.342,12	58.991,20	4.672,86	252.006,18
2COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS AMBEV	49.126,21	38.959,03	2.772,84	90.858,08	63.904,90	69.143,16	4.640,40	137.688,46	71.587,21	71.283,18	4.640,40	147.510,79
3USIBRAS USINA BRASILEIRA DE ÓLEOS E CAST.	33.400,49	-	2.077,19	35.477,68	45.544,56	-	1.958,37	47.502,93	53.968,20	-	1.958,37	55.926,57
4ROCHETEC-TECNOLOGIA EM ROCHAS ORNAMENTAIS	20.814,54	-	-	20.814,54	41.629,89	-	-1.087,50	42.717,39	23.884,74	-	-1.087,50	24.972,24
5MOINHO SANTA LÚCIA LTDA.	8.272,81	75,75	1.280,85	9.629,41	8.060,70	78,81	2.053,11	10.192,62	10.451,58	81,25	2.053,11	12.585,94
6WOBLEN WINDPOWER – CEARÁ	4.009,15	-	610,69	4.619,84	5.577,10	-	2.500,00	8.077,10	7.892,06	-	2.500,00	10.392,06
7ROGER	10.464,32	728,44	610,69	11.803,45	10.864,51	2.062,49	1.988,07	14.915,07	941,85	3.516,48	1.990,54	6.448,87
8CERÂMICA AQUIRAZ LTDA.	-	-	-	-	-	-	893,18	893,18	-	-	3.920,86	3.920,86
9FLOEMA	4.564,68	70,59	597,19	5.232,46	393,23	978,59	1.457,27	2.829,09	2.230,15	204,54	867,6	3.302,29
10MARINHO TÊXTIL LTDA	-	826,21	-	826,21	-	1.310,44	-	1.310,44	-	1.353,83	-	1.353,83
11ALDEIA ALIMENTOS LTDA.	-	-	365,46	365,46	-	-	594,2	594,2	-	-	612,61	612,61
12WHITE STONE DO BRASIL S.A.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	466	466
13A VISUAL UNIFORMES IND. E COM.	-	127,13	-	127,13	-	-	-	-	-	164,6	-	164,6
TOTAL	166.443,16	63.471,55	9.775,67	239.690,38	216.712,21	112.597,66	19.537,20	348.847,07	359.297,91	135.595,08	24.769,85	519.662,84

Fonte: Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária.

atração de empreendimentos e gerar emprego e renda, caso a guerra fiscal tenha fim, e se haverá migrações de empresas já instaladas no Ceará para territórios de outros estados, onde as vantagens comparativas passem a ser mais atraentes.

Conforme os dados revelaram, num contexto mais abrangente, o estado perde em

arrecadação com a guerra fiscal e o município tem um ganho considerável de receitas, além da geração de emprego e renda. Para ampliar esses ganhos, sugere-se criar políticas de desenvolvimento regional que envolvam a União como gestora do processo e estabeleçam regras para proteção dos interesses gerais do país.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, Maria de Fátima G. *Milagre econômico brasileiro*. 2007. Disponível em < <http://pt.shvoong.com/social-sciences/economics/1662701-milagre-econ%C3%B4mico/> >. Acesso em 25 de setembro de 2008.
- AMARAL FILHO, J. do. *Incentivos fiscais e políticas estaduais de atração de investimentos*. Série Texto para Discussão, nº 8, pp. 5-30. Fortaleza, ago. 2006. Disponível em <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/textos_discussao>. Acesso em 15 de janeiro de 2008.
- BRUM, Argemiro J. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. 24ª ed. Petrópolis: Vozes, 2005.
- BOISIER, Sergio. E se o desenvolvimento fosse uma emergência sistêmica?, in: Vergara, Patrício (org.), *Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para a gestão local e regional*. Fortaleza: IADH, 2004.
- CARVALHO, José Raimundo; BARRETO, Flávio Ataliba; OLIVEIRA, Victor Hugo de. *Avaliação econométrica do Fundo de Desenvolvimento da Indústria do Ceará (FDI)*. Fortaleza, CAEN, nov. 2008. Disponível em < http://www.caen.ufc.br/~josecarvalho/carvalho_ataliba_oliveira_11_07.pdf >. Acesso em 17 de janeiro de 2008.
- JARA, Carlos Julio. *As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura, 2001.
- MATOS, Kelma Socorro Lopes de e VIEIRA, Sofia Lerche. *Pesquisa educacional: o prazer de conhecer*. 2ª ed. rev. e atual. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.
- MENDES, Constantino Cronemberger. *A política regional nas renúncias fiscais federais: 1995/1998*. Brasília, Texto para Discussão nº 697, pp. 5-22, jan. 2000.
- PERFIL BÁSICO MUNICIPAL – AQUIRAZ. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE. Secretaria de Planejamento e Gestão. Governo do Estado do Ceará, 2007.
- PIANCASTELLI Marcelo e PEROBELLI, Fernando. *ICMS: evolução recente e guerra fiscal*. Texto para discussão nº 402. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 1996.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório de desenvolvimento humano 2007/2008. Disponível em <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em 2 de junho de 2008.
- PONTES, Paulo Araújo. Política industrial no estado do Ceará: uma análise do FDI-PROVIN, 1979-2002. Dissertação de mestrado em economia, UFC/CAEN. Fortaleza, 2003.
- PONTES, Paulo Araújo; VIANNA, Pedro Jorge Ramos; HOLANDA, Marcos Costa. *A política de atração de investimentos industriais do Ceará: uma análise do período 1995-2005*. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, 2006. Disponível em <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/textos_discussao/TD_26.pdf>. Acesso em 21 de julho de 2008.
- PUTNAM, Robert P. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Trad. Luiz Alberto Monjardim, reimpr. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- ROCHA, Paulo Sérgio. Impacto das renúncias fiscais federais nas finanças públicas dos estados – O caso do Ceará. Dissertação de mestrado em economia, UFC/CAEN. Fortaleza, 2002.

- ROSA, Antônio Lisboa Teles da e COIMBRA, Ricardo Aquino. Determinantes da localização industrial no Ceará: 1991-1995, *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, dez. 1999.
- ROSAS, Rafael. *Metade dos municípios brasileiros abre mão de receitas para atrair investimentos*. Valor online. Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/valoronline/Geral/brasil>>. Acesso em 31 de outubro de 2007.
- SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva et al. *Revista de Direito da Cidade*, nº 1. Pós-Graduação da Faculdade de Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Harbra, maio 2006.
- SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Política de desenvolvimento econômico*. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2006.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. 6ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- VARSANO, Ricardo. *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Texto para discussão nº 500. Rio de Janeiro:, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA,. 1977.
- VERGARA, Patrício (org.). *Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para a gestão local e regional*. Fortaleza: IADH, 2004.

Resumen: Las políticas desarrolladas por los administradores públicos para proporcionar crecimiento económico, generación de trabajo, renta y desarrollo social incluye áreas múltiples. El gobierno del estado de Ceará utiliza actualmente el fondo de desarrollo de la industria – FDI/PROVIN, como política atractiva de negocios para su territorio. El programa llevó a la instalación de compañías diversas en el estado, la generación de empleos, renta y riquezas. El objetivo de este artículo es analizar el efecto de esta política en las finanzas del ayuntamiento de la ciudad de Aquiraz. Se adoptó un abordaje cuantitativo con la metodología de estudio de caso. A través de la recopilación de datos primarios y secundarios en las secretarías de Finanzas del estado y de la ciudad, se generaron informaciones para evaluar la contribución de las compañías del participante del FDI en la formación de los ingresos municipales. Fueron detectadas contribuciones significativas a la subida de ingresos, principalmente cuanto a la transferencia desde el estado, lo que vuelve esta política, deste punto de vista, suficientemente atractiva.

Palabras-clave: evaluación; desarrollo endógeno; desarrollo económico; desarrollo social e incentivos fiscales; políticas públicas.

Resumé : Les politiques développées par les gestionnaires publics pour fournir croissance économique, génération d'emploi, revenu et développement social incluent de multiples secteurs. Le gouvernement de l'état du Ceará utilise actuellement le Fond de Développement de l'Industrie – FDI/PROVIN, comme politique d'attraction tournée vers le commerce pour son territoire. Ce programme a fourni l'installation de diverses entreprises dans tout l'état, en produisant emplois, revenu et richesses. L'objectif de cet article est d'analyser les effets de cette politique dans les finances de la Préfecture d'Aquiraz. On a adopté un abordage quantitatif, avec utilisation de l'étude de cas. A travers il rassemble de données primaires et secondaires joint aux Secrétariats des Finances de l'état et de la ville, on a produit des informations pour évaluer ce que c'est la contribution des sociétés participantes de FDI dans la formation de la recette municipale. On a détecté des contributions significatives dans la génération de recettes, principalement dans les transferts de l'état, lequel rendent cette politique, sous cet angle, suffisamment attrayant.

Mots clés: évaluation; développement endogène; croissance économique; développement social et incitations fiscales; politiques publiques.

A avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança
Communities Security Councils' evaluation project
La evaluación de los Consejos Comunitarios de Seguridad
L'Évaluation des Conseils Communautaires de Sécurité

*Ana Paula Mendes de Miranda**

Resumo: Os problemas na segurança pública tem enfatizado a necessidade de adoção da estratégia de policiamento comunitário em oposição às formas tradicionais assumidas por esta atividade. O presente artigo apresenta uma proposta de avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança no Rio de Janeiro, visando criar indicadores adequados ao acompanhamento deste projeto. O conselho foi escolhido como objeto de análise porque é um projeto inspirado numa visão pragmática de policiamento comunitário, que se baseia na promoção da interação entre a sociedade, as polícias e diversas instituições públicas e privadas na busca por soluções de problemas referentes à segurança pública. Os métodos propostos para a avaliação foram a pesquisa empírica e a metodologia quantitativa.

Palavras-chave: avaliação; segurança pública; Conselho Comunitário de Segurança.

Abstract: The problems in public security demonstrate how urgent is to adopt policing community as an answer to the failure of traditional policing. This article intends to discuss the Communities Security Councils' evaluation in Rio de Janeiro to create indicators adjusted to the follow-up of the project. The purpose of the Communities Security Councils is to improve the interaction between police forces and civil society. The main goal of these meetings is to discuss specific problems and elaborate an agenda for the community-oriented policing initiatives. The methods proposed were the qualitative and quantitative research.

Keywords: evaluation; public security; Communities Security Councils.

* Doutora em antropologia social pela Universidade de São Paulo – USP; professora adjunta da Universidade Cândido Mendes – UCAM. ana_paulamiranda@yahoo.com.br

Introdução

A avaliação da qualidade de um serviço público é um tema que tem suscitado debates em diferentes áreas do conhecimento. No cenário internacional, a avaliação da qualidade de um serviço é considerada uma dimensão obrigatória na formulação de políticas públicas, área que tem sido influenciada pelas seguintes premissas (Frey, 2000; Hochman, 2007):

- a adoção de um modelo de restrição de gastos;
- a mudança na visão do que é um governo, com a incorporação da ideia da transformação das políticas sociais universais em políticas focalizadas;
- a crença de que as políticas públicas devem ser capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social;
- a *accountability*.

Atualmente, em função do agravamento dos problemas que afetam a segurança pública no país, a atenção tem-se voltado para a tentativa de definição de parâmetros do que seria um desempenho policial adequado aos princípios democráticos. É preciso lembrar que estas questões não são novas, nem exclusivas da polícia no Brasil. Mas avaliar a qualidade do serviço policial não se limita a enfrentar a questão de uma "boa ou má" conduta policial e sua regulamentação. É imprescindível também definir qual será o foco da avaliação:

- a) Se a perspectiva for gerencial, deve-se analisar o processo e o produto do trabalho para se (re)pensar como o trabalho é feito e o que o usuário/beneficiário do serviço diz sobre ele. Assim, a ênfase da avaliação recairá sobre eficácia e eficiência.
- b) Quando a perspectiva for de transformação da realidade, devem-se buscar informações que demonstrem a superação de práticas tradicionais, consideradas negativas pela instituição e/ou pela sociedade e apontem para os esforços de implementação de mudanças nos processos organizacionais/institucionais, mudanças nos proces-

so decisórios e de interação com novos atores. Aqui, a ênfase estará direcionada para a efetividade e o impacto. Este tipo de avaliação deve ser capaz de perceber a dimensão subjetiva do trabalho policial, o que não é alcançado por índices, sejam eles de produtividade ou de criminalidade.

O presente artigo propõe-se a apresentar uma proposta de avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS)¹, que têm sido peças essenciais no processo de democratização, universalização e descentralização das políticas públicas na área de segurança, já que representam uma das estratégias de implantação do policiamento comunitário. O foco principal desta proposta de avaliação é estabelecer critérios que permitam analisar se o CCS afeta as práticas tradicionais de interação entre a polícia e a sociedade. Neste sentido, pretende-se discutir que fatos retratam a dimensão subjetiva da avaliação no que diz respeito às percepções de policiais e cidadãos acerca do CCS, bem como à adequação de seus princípios orientadores no desenvolvimento de práticas inovadoras na segurança comunitária. Tal abordagem ressalta a importância do trabalho etnográfico como método de pesquisa fundamental para realização da avaliação.

A relevância desta proposta pode ser demonstrada pelo fato de que há um discurso, vigente no meio policial, de que o policiamento comunitário não é eficaz porque não é possível medir seus resultados. Tal raciocínio é estendido aos conselhos, que não poderiam ser monitorados devido à subjetividade das relações sociais.

A esta argumentação é possível contrapor uma literatura especializada (Bayley, 2001; Bayley e Skolnick, 2001; Brodeur, 2002; Monet, 2001; Monjardet, 2003; Walker, 1997; 1998), que propõe a análise de três aspectos ao tratar de um sistema de avaliação da qualidade do serviço policial:

- o que os policiais fazem de fato;
- quais são as estratégias policiais de solução para os problemas apresentados;
- qual é a percepção da sociedade sobre os diferentes tipos de trabalho policial e seus efeitos.

Os dois primeiros itens estão relacionados à profissionalização da polícia, ou seja, a uma preparação explícita para a realização de funções exclusivas da atividade policial, o que pressupõe o recrutamento por mérito, o treinamento formal, a evolução numa carreira estruturada, a disciplina sistemática e o trabalho em tempo integral. Assim, a avaliação do trabalho policial pode priorizar a relação entre o que a instituição é designada a fazer, as "situações"² com as quais os policiais têm de lidar cotidianamente e as ações efetivamente realizadas.

Ressalta-se que a "situação" não é um indicador³ da natureza do trabalho, e sim uma fonte de dados que está empiricamente relacionada com outras fontes, como, por exemplo, as atribuições organizacionais e as decisões táticas. Outras fontes de dados são as "atribuições" (patrulhamento, investigação criminal, controle do trânsito, administração interna, controle auxiliar – atividades que poderiam ser realizadas por outras agências governamentais) e os "resultados". Embora, do ponto de vista metodológico, as atribuições, as situações e os resultados sejam separados para fins de análise, na prática trata-se de instâncias interdependentes do trabalho policial. A descrição e análise destes elementos contribuem para a definição de critérios de medidas objetivas.

Se as atribuições não constituem um indicador da atividade policial, já que, por exemplo, a polícia faz patrulhamento em todo o mundo, é necessário conhecer o contexto no qual a atividade está inserida, levando-se em consideração a definição que o papel da polícia tem na sociedade⁴. Do mesmo modo, é preciso também identificar qual a diretriz política que orienta o trabalho policial em consonância com a observação da atividade policial, a fim de que seja implantado um sistema eficiente de avaliação.

Na prática, para compreender as especificidades das atribuições, situações e resultados do trabalho policial é necessário:

- a) observar os policiais trabalhando;
- b) analisar os relatórios de atividades (ou qualquer outra forma de registro) mantidos pelas unidades policiais;
- c) analisar os relatórios de chamadas para atendimento público.

É importante salientar que, internacionalmente, o debate acerca da avaliação policial tem sido dominado por dois temas principais: a conduta policial adequada aos princípios do Estado Democrático de Direito e as barreiras internas das corporações à regulamentação da função policial. Tal perspectiva define limites ao processo de avaliação, que se torna ainda mais complexo devido a obstáculos empíricos que se colocam ante a observação da rotina policial, tais como a baixa visibilidade das decisões, o alto nível de arbítrio dos policiais e a dificuldade de perceber o ponto de vista de quem recebe o serviço.

Assim, um sistema de avaliação deve levar em conta critérios objetivos, voltados para mensurar as principais responsabilidades⁵ da polícia, e critérios subjetivos, que não servem para informar como os processos são realizados, mas para compreender que representações os policiais e o público têm sobre o funcionamento dos serviços. No Quadro 1 são apresentados alguns critérios objetivos e subjetivos para avaliação do trabalho policial, com base nas atividades e fontes de dados disponíveis no estado do Rio de Janeiro, bem como na incorporação de critérios considerados válidos internacionalmente.

QUADRO 1 – CRITÉRIOS OBJETIVOS E SUBJETIVOS PARA AVALIAÇÃO DA POLÍCIA

Crítérios	Objetivos
Efetivo policial X área geográfica X população	Efetivo policial em policiamento ostensivo
Efetivo em trabalho administrativo	Efetivo em trabalho de investigação
Tempo de resposta	Volume de recursos investidos
Multas aplicadas	Elucidações de crimes
Prisões efetuadas	Apreensões
Civis mortos X Civis feridos	Policiais mortos X Policiais feridos
Atuação das corregedorias	Nível de capacitação dos quadros
Qualidade dos registros de ocorrência	Utilização de dados para traçar estratégias
Políticas específicas para áreas críticas	Políticas específicas para grupos vulneráveis
Crítérios	Subjetivos
Autoestima dos policiais	Percepção dos policiais acerca da sua imagem pública
Conhecimento dos policiais acerca de sua comunidade	Disposição para interagir com os cidadãos
Conhecimento dos policiais acerca de sua instituição	Conhecimento dos policiais acerca da sua unidade
Percepção coletiva dos policiais sobre o medo	Contato e interação com as vítimas
Sentimento de insegurança da população	Mudança no comportamento da população provocada pela violência /criminalidade
Confiança nas instituições policiais / órgãos públicos	Reuniões com comunidades e lideranças

Para construir um sistema de avaliação policial, é preciso que as informações tenham qualidade, isto é, que existam estatísticas confiáveis e disponíveis ao público de forma regular. Sem transparência, não há qualidade de informação (Miranda, 2008). Porém as estatísticas policiais não são adequadas para avaliar o policiamento comunitário, sendo necessário definir outros critérios.

Já o levantamento de informações que se referem os critérios subjetivos passa pela análise das percepções do funcionário e do público. Para tanto, pode-se contar com entrevistas com líderes comunitários, com policiais de diferentes patentes, gestores da área de segurança, empresários etc.; com pesquisas de opinião e de vitimização; com a realização de grupos focais; e com o acompanhamento das reuniões comunitárias para tratar dos problemas da segurança.

Para analisar as informações subjetivas, é preciso levar em conta que diferentes fatores afetam a percepção/satisfação dos usuários na área de segurança:

- a percepção do indivíduo está totalmente marcada por sua experiência pessoal com a polícia;
- a aprovação do público deve ser contextualizada com referência ao respeito aos limites estabelecidos pela legislação;
- deve haver um espaço equilibrado na mídia para a repercussão de fatos negativos e positivos da atividade policial (Roché, 1993).

Conselhos e políticas públicas

A utilização de conselhos como um fórum de participação social não é um fenômeno novo e pode ser associada a diferentes discursos políticos. Nos chamados grupos "de esquerda", os conselhos têm sido apresentados como ferramentas de transformação social, voltados para a democratização das relações de poder. Como exemplo, podemos lembrar as comissões internas de fábricas como a base da auto-organização operária (Gramsci e Bordiga, 1981).

Já os discursos "liberais" apresentam os conselhos como mecanismos de colaboração entre os diferentes setores da sociedade,

de, que estimulariam o associativismo como um espaço societário de deliberação e decisão. Neste cenário, a democracia é diretamente relacionada à participação política e ao desenvolvimento de uma cultura cívica (Kerstenetzky, 2003), proporcionando a neutralização do privatismo e a ampliação da visibilidade da esfera pública, favorecendo a transparência e a inteligibilidade. Deste modo, a sociedade civil, formada por associações que respeitam esses princípios, funcionaria como um "amortecedor" para as pressões e cooptações de setores não organizados da sociedade, tendo como resultados a redução das desigualdades civis e da vulnerabilidade dos grupos sociais excluídos.

A partir dos anos 1990, as ciências sociais passaram a utilizar a noção de *governança democrática* para dar conta da interação entre instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais, visando à ampliação da participação social nos processos decisórios das políticas públicas (Santos Junior; Ribeiro; Azevedo, 2004). A preocupação dos cientistas sociais não tem sido apenas relativa à capacidade de governar, mas também à possibilidade de inclusão e participação social como elementos básicos do exercício da cidadania.

Assim, a participação popular no desenho de políticas públicas tem servido para questionar o padrão centralizador, autoritário e excludente que, historicamente, tem marcado as relações entre as agências estatais e seus beneficiários, buscando articular a "democratização do processo com a eficácia dos resultados" (Dagnino, 2002:47). Outro ponto de destaque é o papel mais efetivo que a sociedade poderia exercer na fiscalização da qualidade dos serviços públicos e na construção de práticas mais democráticas na definição de prioridades de alocação de recursos, que se relacionam diretamente com a dimensão subjetiva da avaliação de serviços públicos.

A luta pelo controle democrático do Estado é, hoje, uma das mais decisivas na crítica aos modelos vigentes de regulação social. Este "novíssimo movimento social" (Santos, 2006) corresponde ao processo de reinvenção democrática do Estado, que deve estimular novas formas de cidadania, coletiva e não apenas individual; incentivar a autonomia e combater a dependência burocrática; perso-

nalizar e localizar as competições interpessoais e coletivas, ao invés de sujeitá-las. Esta abordagem pressupõe que o Estado considere legítimas as reivindicações que visam ao atendimento das necessidades básicas, mas também aquelas que incidem sobre transformação social emancipatória, que permitem alterar as relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada (Idem, 2005).

No Brasil, desde 1996, a legislação em vigor preconiza que o recebimento de recursos pelos municípios para a saúde e educação está condicionado à existência de conselhos gestores (Gohn, 2000). No que diz respeito à segurança, a vinculação de liberação de verbas somente começou em 2003, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que propõe a implantação de conselhos comunitários de segurança como um órgão responsável, direta ou indiretamente, pela política e pela gestão da segurança pública, reunindo representantes de instituições governamentais e da sociedade civil. Embora alguns vejam positivamente tal exigência, na prática ela pode comprometer a perspectiva de reinvenção democrática, na medida em que a obrigatoriedade dos CCS seja interpretada como uma mera formalidade burocrática. Se o CCS for tratado apenas como uma forma de obtenção de recursos, perderá seu sentido e não permitirá que as reuniões sejam uma fonte de informações sobre a qualidade do serviço prestado pelas polícias.

Portanto, os CCS devem ser espaços públicos com composição plural e paritária, cujos instrumentos privilegiados de resolução de conflitos sejam o diálogo e a publicidade, para que funcionem como uma estratégia de viável do policiamento comunitário.

Se os conselhos funcionarem como instâncias deliberativas, chamados de conselhos gestores, com competência legal para formular políticas e fiscalizar a sua implantação, suas decisões devem ter forma de resolução e ser publicadas em diário oficial para ter validade.

De qualquer modo, as reuniões de um conselho devem ser abertas à comunidade, mesmo que não exista direito a voto. É necessário ainda que cada conselho elabore seu regimento interno, o qual, depois de aprovado, deve ser submetido à autoridade competente do poder Executivo para aprovação⁶.

Quando se ressalta a dimensão comunitária de um conselho é porque seu objetivo é servir de espaço "de apresentação de demandas da comunidade junto às elites políticas locais, numa relação que renova a tradicional relação clientelista entre Estado e sociedade" (Tatagiba, 2002:53-54). Assim, a principal característica de um conselho comunitário seria o poder de mobilização e pressão sem, necessariamente, apresentar um caráter deliberativo.

Salienta-se que a discussão sobre a função deliberativa dos conselhos deve levar em consideração alguns fatos que tornam complexa esta função, a saber: o baixíssimo grau de participação social e representatividade dos movimentos sociais; as concepções que encaram os conselhos como instrumentos para realização de objetivos particulares (lícitos ou ilícitos); a (não) capacitação dos conselheiros; a publicidade e fiscalização das ações dos conselhos (Miranda, 2007).

No caso específico dos CCS, há dois obstáculos que merecem ser ressaltados. O primeiro corresponde ao fato de que estes conselhos têm sido criados, no Brasil, por força de instrumentos legais relacionados à distribuição de recursos públicos, e não por uma demanda de movimentos sociais⁷. E o segundo tem a ver com a dimensão da conotação de "público", que não é entendido como um produto da coletividade, mas alguma coisa que não tem dono, algo que é apropriado particularmente e controlado pelo Estado (Kant de Lima, 1997; Miranda, 2000; 2005).

A implantação de Conselhos Comunitários de Segurança é uma experiência que tem sido analisada no Rio de Janeiro e em São Paulo (Freire, 2008; Galdeano, 2007; Hussein, 2007; Miranda, 2007; Sento-Sé, 2005; Silva, 2005), objetivando verificar se é possível construir um espaço público de debate na área de segurança, que permitirá chegar à construção de consensos e à formulação de agendas, que sejam atendidas pelo poder público.

Neste sentido, para dar conta das múltiplas dimensões do fenômeno associativo, é necessário privilegiar sua dimensão microsossial, para observar como são construídas as formas de intervenção capazes de desenvolver dimensões cívicas e democráticas, colocando em xeque posturas clientelistas ou corporativas.

Proposta de avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança

A proposta de avaliação dos CCS surgiu a partir de minha participação no trabalho de (re)organização dos CCS⁸, criados formalmente pelo artigo 182, § 2º, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, de 5 de outubro de 1989. Os CCS são canais de participação popular de caráter consultivo, organizados por uma diretoria eleita, que discutem e cobram soluções para os problemas relativos à segurança de sua área. Aos policiais, cabe o papel de prestar contas e responder às demandas. O CCS é um fórum marcado por relações formalizadas, ou seja, é regulado por uma legislação específica, com objetivos, funções e procedimentos razoavelmente definidos, além de possuir um caráter permanente ou estável.

Sua implantação deu-se no Rio de Janeiro, a partir de 1999, por iniciativa da Secretaria de Estado de Segurança Pública, tendo sido reestruturado em 2005⁹ como parte de uma política de aproximação entre sociedade civil e Estado para fins de melhoria da segurança pública¹⁰. Além da diretriz da participação democrática, o projeto abrangia uma perspectiva gerencial, baseada nas seguintes premissas: a descentralização das decisões, o controle de resultados e não de procedimentos, a competição administrada e o controle social direto (Garotinho e Soares, 1998; Garotinho e Silva, 2000; 2002).

O CCS deve promover a interação entre a sociedade, as polícias e diversas instituições públicas e privadas, buscando a solução de problemas referentes à segurança pública numa determinada localidade. Sua proposta foi pensada para funcionar como uma das estratégias de policiamento voltado para a solução de problemas, o que representa uma abordagem pragmática do policiamento comunitário, segundo a qual as forças policiais e a sociedade devem solucionar seus problemas conjuntamente (Goldstein, 2003; Skolnick e Bailey, 2001; Moore, 2003).

Ressalta-se que o policiamento comunitário é entendido como uma estratégia, voltada para a eficácia policial na prevenção e

controle do crime, e não como uma filosofia. Sua premissa central é a participação ativa da população na promoção da segurança. Não há consenso no mundo sobre o significado do conceito, o que dá margem a diferentes interpretações teóricas e a diversas possibilidades de projetos classificados como policiamento comunitário.

A presente proposta foi elaborada a partir da experiência no acompanhamento das reuniões dos Conselhos Comunitários¹¹. Partiu-se da identificação de três dimensões importantes para que estes possam ser implantados, permitindo a participação social e viabilizando seu funcionamento (Figura 1).

FIGURA 1 – DIMENSÕES DO FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA



A identificação das dimensões (funcionamento, interação e participação social) e subdimensões da interação (polícia e sociedade, polícia e polícia, polícia e órgãos públicos), tem como objetivo descrever sinteticamente o que é um CCS. A partir desta descrição, torna-se possível identificar critérios objetivos e subjetivos que integrarão o sistema de avaliação do CCS.

Na Figura 1, observa-se que a dimensão "funcionamento" pretende identificar se de fato o CCS existe e como é a sua dinâmica, ou seja, se as reuniões têm apenas um caráter formal ou são reuniões de trabalho; se há autonomia dos atores; se há uma pauta com as demandas; e se ela é executada.

Na segunda dimensão (interação), busca-se analisar como se dá a relação entre os diferentes atores que participam do CCS (Figura 2).

Já na terceira dimensão (Figura 1), "participação social", busca-se identificar se há diversidade na composição dos conselhos e se há mecanismos de estímulo à renovação dos grupos, bem como de inclusão social.

FIGURA 2 – SUBDIMENSÃO DA INTERAÇÃO



Embora seja necessário realizar a quantificação desses encontros, o principal objetivo de coletar informações estatísticas não é estabelecer um *ranking* de conselhos, mas utilizar a informação quantitativa para discutir a validade do CCS como um fórum de debates entre atores diferentes. Por exemplo, uma reunião que só tenha representantes de um segmento social, seja ele qual for, não pode ser considerada representativa dos problemas de uma determinada região. E é sabido que, muitas vezes, há uma "preferência" dos policiais em interagir apenas com os representantes de segmentos comerciais/empresariais. É conhecida também a quase total ausência de espaço para participação de grupos minoritários e de outros órgãos do poder público (Miranda, 2007).

A proposta de construção de uma avaliação dos CCS permite estimular a realização de pesquisas empíricas sobre os conselhos. A falta destas pesquisas tem prejudicado a verificação da efetiva capacidade de redução das desigualdades políticas por parte destes conselhos. Dito de outra forma, é pre-

ciso analisar se o CCS tem provocado de fato um avanço qualitativo para a democracia (Kerstenetzky, 2003).

Há ainda outra questão relevante: as pesquisas sobre a participação da sociedade civil brasileira em outros espaços públicos têm demonstrado que o processo de construção democrática não é linear, e sim contraditório, setorial e fragmentado (Dagnino, 2002). Neste sentido, a avaliação de um conselho pode ser realizada para acompanhar a qualidade das reuniões; seus resultados concretos; a frequência das reuniões; o número de participantes e a representatividade das lideranças; mas, principalmente, para reconhecer os limites e as potencialidades dos CCS.

Assim, esta proposta de avaliação (Quadro 2) busca resumir um grande universo de informações provenientes das reuniões mensais. Organizar as informações é fundamental para se estabelecer uma troca recíproca entre os membros da sociedade e os representantes da administração pública. Outra vantagem é a possibilidade de estimular o desenvolvimento de uma outra cultura organizacional que redefina o papel da polícia, introduzindo a noção de serviço público (Cerqueira, 1999).

QUADRO 2 – AVALIAÇÃO DO CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA

QUESITO	AValiação	FORMA	DIFICULDADES
Interação Comunitária			
Desenvolvimento de Atividades Comunitárias			
Reuniões Comunitárias			
Qualidade das Reuniões	Conceito	Questionário aplicado aos líderes comunitários participantes e aos policiais envolvidos. Análise das Atas das reuniões. Realização de grupo focal.	Custo da aplicação dos questionários; Acesso às Atas das reuniões; Custo da aplicação do grupo focal.
Resultados Concretos das Reuniões	Conceito	Questionário aplicado aos líderes comunitários participantes e aos policiais envolvidos. Análise das Atas das reuniões. Realização de grupo focal.	Custo da aplicação dos questionários; Acesso às Atas das reuniões; Custo da aplicação do grupo focal.
Frequência da Realização das Reuniões	Númerica	Tabulação do quantitativo de reuniões efetuadas através da análise das Atas das reuniões.	Acesso aos relatórios e Atas das reuniões.
Número de Participantes das Reuniões	Númerica	Tabulação do quantitativo de participantes através da análise das Atas das reuniões.	Acesso aos relatórios e Atas das reuniões.
Representatividade dos líderes comunitários em relação a população da área avaliada	Conceito / Númerica	Análise das Atas das reuniões.	Acesso aos relatórios e Atas das reuniões.

A avaliação da qualidade das reuniões, de seus resultados e da representatividade das lideranças pressupõe o uso do método empírico¹² para que se tenha acesso às representações dos grupos envolvidos (Qua-

dro 2). A periodicidade das reuniões deve ser adequada ao calendário dos encontros e à disponibilidade de recursos, tendo em vista que o trabalho deveria ser feito por pesquisadores independentes.

A operacionalização dos quesitos (Quadro 2) em conceitos ou índices representa um primeiro passo no processo de análise do impacto do CCS na relação entre polícia e sociedade. O aprofundamento posterior da análise dessas informações referentes ao CCS permite a construção de indicadores objetivos e subjetivos relativos ao policiamento comunitário (Quadro 3).

QUADRO 3 – INDICADORES DO TRABALHO POLICIAL ADEQUADOS AO POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO

Objetivos	Subjetivos
Reuniões com comunidades e lideranças	Disposição para interagir com os cidadãos
Efetivo policial em policiamento ostensivo	Percepção dos policiais acerca da sua imagem pública
Atendimento especializado às vítimas	Conhecimento dos policiais acerca dos problemas do local onde atua
Atendimento às demandas locais	Redução do sentimento de insegurança
Ações integradas com outros órgãos	Aumento da satisfação com o serviço policial

Os indicadores propostos correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos e não apenas com base em dados oficiais. Esta abordagem “proporciona subsídios para correção e melhoria do processo de implementação dos programas, além de dar indícios da efetividade social dos mesmos, especialmente daqueles difíceis de mensurar em escala quantitativa” (Jannuzzi e Patarra, 2006:28).

Como o CCS é um projeto de política pública, que pressupõe um nível de intervenção do Estado na organização dos movimentos sociais, é preciso ficar atento a se o resultado é apenas cooptação e o “disciplinamento” dos grupos envolvidos (Fonseca, 2006), ou se o enfoque é a busca da mudança de qualidade de vida dos participantes. No caso da segurança pública, o cuidado deve se esten-

der à forma pela qual é tratado o “denuncismo”, cuja consequência é a homogeneização dos discursos.

Assim, o papel da avaliação proposta é contribuir para a reflexão sobre os processos sociais, de modo que os planejadores, gestores, agentes de intervenção e demais atores atuem dialogicamente no enfrentamento das desigualdades.

Desse modo, a avaliação dos CCS deve buscar problematizar as representações sociais que concebem a sociedade civil como um “polo de virtude” e os agentes do Estado como “encarnação do mal”; deve também apontar como ambos podem oferecer resistências ao processo de democratização, identificando quais são elas.

Consequentemente, será possível ver se os agentes do Estado manifestam concepções políticas resistentes à democratização, se defendem posições tecnoburocráticas, se temem a instabilidade dos projetos e a falta de recursos, se agem sem transparência, com lentidão, ineficiência e “burocratização”.

Do mesmo modo, será possível observar se os representantes da sociedade civil têm dificuldades de conviver com uma multiplicidade de atores e de reconhecê-los como interlocutores legítimos, se manifestam práticas autoritárias e conservadoras; se têm ou não qualificação (técnica e política); se reproduzem o acesso privilegiado aos recursos do Estado; se criam obstáculos à rotatividade das representações; se prejudicam o trabalho de mobilização da população; se são ou não representativos dos interesses coletivos.

Outra característica importante está relacionada à formalidade dos encontros, o que deve ser visto como um processo de socialização, que explicita situações em que os líderes comunitários fazem uma mescla de informações e reivindicações “aparentemente fora de lugar”. Como podem ser chamados de “neófitos” na linguagem e nos rituais burocráticos, vários representantes buscam demonstrar que são capazes de reproduzir esses rituais visando realizar a tradução dos pedidos/problemas em demandas/prioridades. Os líderes comunitários sabem que a burocracia é uma tecnologia que pode ser usada para

envolvê-los ou aprisioná-los (Silva, 2005). A reprodução de formalidades pelas lideranças não deve ser entendida apenas como uma forma de dominação ou cooptação acrítica, mas como uma resignificação do que seja a participação social num contexto onde o formalismo jurídico-burocrático é valorizado.

Portanto, a avaliação do CCS deve buscar descrever as contradições desse fórum, onde se confrontam ideias, para que se observe se as discussões, os encaminhamentos e as deliberações representam a construção de uma cultura mais democrática. Somente assim a composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, poderá transformar os conselhos em instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos. Isto posto, os conselhos poderão funcionar como canais importantes de participação coletiva se possibilitarem a criação de uma cultura política de inclusão, valorizando positivamente as relações políticas entre os agentes do Estado e os cidadãos, de modo a garantir a participação de todos na formulação e gestão das políticas públicas de segurança.

Considerações finais

A proposta de avaliação dos CCS teve como objetivo superar a ideia da impossibilidade de acompanhamento de fenômenos sociais multidimensionais.

Embora ainda seja necessário aprofundar a discussão acerca dos indicadores aqui sugeridos, é possível afirmar que a complexidade do fenômeno associativo, no caso específico, o Conselho Comunitário de Segurança, não permite a adoção de alguns métodos tradicionais de avaliação, tais como, o *ranking* ou a construção de um índice para medir o policiamento comunitário.

Este artigo procurou contribuir com o tema da avaliação de políticas públicas, em especial no que se refere à efetividade e ao impacto dos projetos, a partir de uma perspectiva formativa. Assim, a avaliação deve permitir a verificação dos rumos das políticas públicas durante sua fase de implantação, a fim de que seja possível realizar intervenções corretivas em seu processo, e também criar instrumentos capazes de identificar se os efeitos de uma dada política pública são positivos.

Referências bibliográficas

- BAYLEY, David H. *Padrões de Policiamento: uma análise comparativa internacional*. São Paulo: EDUSP, 2001.
- BAYLEY, David H e SKOLNICK, Jerome H. *Nova polícia: inovações nas polícias e seis cidades norte-americanas*. São Paulo: EDUSP, 2001.
- BRODEUR, Jean-Paul. *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. São Paulo: EDUSP, 2002.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FONSECA, Claudia. Classe e recusa etnográfica, in Brites, Jurema e Fonseca, Claudia, *Etnografias da participação*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, pp.13-34.
- FREIRE, Jussara. A experiência dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública: participação e sociabilidade violenta, in *Reunião da Associação Brasileira de Antropologia (ABA)*, 26. Porto Seguro (BA), jun. 2008.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21. Brasília, jun. 2000, pp. 211-59.

- GALDEANO, Ana Paula. Representações da violência e da segurança pública em São Paulo: o que pensam, querem e fazem os participantes de Conselhos Locais de Segurança, in Reunião de Antropologia do Mercosul, VII. Porto Alegre (RS), jul. 2007.
- GAROTINHO, Anthony e SOARES, Luiz Eduardo Soares. *Violência e criminalidade no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Hama, 1998.
- GAROTINHO, Anthony e SILVA, Jorge. *Política Pública para a Segurança, Justiça e Cidadania: Plano Estadual*. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2000.
- _____. *Brasil, segurança máxima: por um governo de ação*. Rio de Janeiro: Hama, 2002.
- GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: EDUSP, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana, in *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: Clacso, 2000, pp. 175-201.
- GRAMSCI, Antonio e BORDIGA, Amadeo. *Conselhos de fábrica*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- HOCHMAN, Gilberto et al (org). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- HUSSEIM, Saima. *In war, those who die are not innocent: human rights implementation, policing and public security reform in Rio de Janeiro, Brazil*. Amsterdam: Rozemberg, 2007.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 3ª ed. Campinas: Alínea, 2004.
- KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia, *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, vol. 50. Rio de Janeiro, 2000, pp.45-123.
- KANT DE LIMA, Roberto. Polícia e exclusão na cultura judiciária, *Revista de Sociologia da USP*, vol. 9, nº 1. São Paulo, mai. 1997, pp. 169-83.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre associativismo, desigualdades e democracia, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº 53. São Paulo, out. 2003, pp.131-80.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Informação, análise criminal e sentimento de (in) segurança: considerações para a construção de políticas públicas de segurança, in Pinto, Andréia Soares e Ribeiro, Ludmila Mendonça Lopes, *A análise criminal e o planejamento operacional*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.
- _____. A busca por direitos: possibilidades e limites da participação social na democratização do Estado, in Muniz, J. et al. (org.), *Polícia, Estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007, pp. 417-43.
- _____. Arquivo público: um segredo bem guardado, *Antropolítica*, vol.17. Niterói, 2º sem. 2005, pp. 123-49.
- _____. Cartórios: onde a tradição tem registro público, *Antropolítica*, vol. 8. Niterói, 1º sem. 2000, pp. 59-75.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo: EDUSP, 2001.
- MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. São Paulo: EDUSP, 2003.
- MOORE, Mark H. Policiamento comunitário e policiamento de solução de problemas, in Tonry, Michael e Morris, Norval, *Policiamento moderno*. São Paulo: EDUSP, 2003, pp. 115-75.
- ROCHÉ, Sebastian. *Le sentiment d'insecurité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. Os novos movimentos sociais, in Leher, Roberto e Setúbal, Mariana, *Pensamento crítico e movimentos sociais*. São Paulo: Cortez, 2005, pp. 174-89.
- SANTOS JUNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q.; AZEVEDO, Sergio (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SCHARDER, Achim. *Métodos de pesquisa Social Empírica e Indicadores sociais*. Porto Alegre: UFRGS, 2002.
- SENTO-SÉ, João Trajano e FERNANDES, Otair. A criação do Conselho Comunitário em Segurança de São Gonçalo, in Sento-Sé, João Trajano (org.), *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, pp. 255-81.
- SKOLNICK, Jerome H. e BAYLEY, David. H. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: EDUSP, 2002.
- SILVA, Carla Eichler de Almeida. Participação democrática em nível local: a experiência dos conselhos comunitários de segurança pública Dissertação de mestrado em ciência política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005
- SILVA, Jorge. *Criminologia crítica: segurança e polícia*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil, in Dagnino, Evelina (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, pp. 47-103.
- TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. *Guia prático para participantes dos conselhos comunitários de segurança*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2006.
- WALKER, Samuel e GRAHAM, Nanette. Citizen complaints in response to police misconduct: the results of a victimization survey, *Police Quarterly*, Washington, vol. 1, nº 1, 1998, pp. 65-89.
- _____. Complains against the police: a focus group study of citizen perceptions, goals, and expectations, *Criminal Justice Review*, Leeds, vol. 22, nº 2, 1997, pp. 207-25.

Resumé: Les problèmes en matière de sécurité publique ont conduit au déploiement de la stratégie de police proximité en opposition aux formes traditionnelles de police. Cet article présente une proposition d'évaluation des Conseils Communautaires de Sécurité a Rio de Janeiro, en visant créer une évaluation adéquate du projet. Les conseils ont été choisis objet d'analyse parce que représentent un programme de police de proximité, dont la philosophie est la promotion de l'interaction entre la société, la police et les diverses institutions publiques et privées à la recherche de la solution des problèmes afférents à la sécurité publique. Les méthodes proposées pour l'évaluation ont été la ethnographie et la méthodologie quantitative.

Mots clés: évaluation; sécurité publique; Conseils Communautaires de Sécurité.

Resumen: Los problemas en la seguridad pública han llevado a la implantación de iniciativas de policía comunitaria en oposición a las estrategias policiales tradicionales. Este artículo presenta una propuesta de evaluación del Consejo Comunitario de Seguridad en Rio de Janeiro para discutir indicadores adecuados a la evaluación del proyecto. El objetivo del Consejo Comunitario de Seguridad es conocer y proponer soluciones a los problemas relativos a la seguridad, permitiendo la interacción entre la sociedad civil, los policías y distintas instituciones públicas y privadas. Los métodos propuestos en la evaluación fueran la etnografía y la metodología de pesquisa cuantitativa.

Palabras-clave: evaluación; seguridad pública; Consejo Comunitario de Seguridad.

Notas

- 1 Doravante, o Conselho Comunitário de Segurança será identificado pela sigla CCS.
- 2 A classificação das situações proposta por Bayley (2001): emergência criminal; queixa e investigação criminal; emergência não criminal; prevenção ao crime; cuidado com pessoas incapacitadas ou incompetentes; briga ou disputa; aconselhamento; trânsito; controle de multidão; investigação não criminal.
- 3 Um indicador é um número padronizado que representa um determinado conceito mensurável, podendo ser calculado por meio de uma taxa, um percentual, uma razão ou por outros processos matemáticos. Serve para representar informações que permitem avaliar aonde vamos e onde estamos com relação a nossos objetivos e valores. Tem como objetivos realizar o diagnóstico dos problemas, a mensuração e monitoramento dos processos de mudança social e o estabelecimento de metas prioritárias. Sua construção é um ato político, como não há indicador neutro, ele nunca é exato ou uma cópia fiel da realidade (Jannuzzi, 2004; Schrader, 2002).
- 4 Na Inglaterra, o foco tem sido a manutenção da paz e da tranquilidade pública. Já nos Estados Unidos, ele se volta para o controle do crime. No Brasil, tradicionalmente o foco tem sido a proteção do Estado (Kant de LIMA; Misse; Miranda, 2000; Silva, 2008).
- 5 De acordo com Bayley (2001), os critérios que definem as responsabilidades das polícias são: a prevenção do crime e melhoria da segurança pública; o respeito à lei; a ausência de comportamento imoral; a criação de confiança pública; as demonstrações de simpatia e preocupação; a abertura ao controle qualificado; a capacidade para resolução de problemas gerais; a proteção da integridade dos processos políticos; o tratamento igualitário das pessoas.
- 6 Com relação aos integrantes dos conselhos, com exceção dos membros do Conselho Tutelar, a função de conselheiro não deve ser remunerada por ser definida como atividade de "relevância pública". Este ponto é altamente polêmico entre os conselheiros no Rio de Janeiro, já que os mais pobres afirmam não poder arcar com as despesas de locomoção e alimentação.
- 7 Por isso não podem ser chamados de conselhos populares. É preciso distinguir também o conselho comunitário do conselho de notáveis, que se caracteriza pela presença exclusiva de especialistas, como é o caso do Conselho Nacional de Justiça.
- 8 Dirigi o Instituto de Segurança Pública entre 2004-2008. O projeto dos conselhos contou com a participação de policiais militares e civis, de cientistas sociais e de bacharéis em direito, além de estagiários de direito, ciências sociais, história e comunicação social.
- 9 A reestruturação foi feita a partir de um diagnóstico dos problemas dos Conselhos Comunitários de Segurança e da realização de dois fóruns, nos quais se discutiram os seguintes pontos: necessidade de mobilização das comunidades; divulgação ampla e rodízio das reuniões; institucionalização dos conselhos; maior participação de autoridades de órgãos municipais e estaduais nas reuniões; intercâmbio e integração entre os conselhos; organização de pautas e estabelecimento de calendários fixos para as reuniões. Ver Resolução SSP nº 781/2005; Teixeira (2006).
- 10 No Rio de Janeiro também existe o "Café Comunitário", que foi criado oficialmente em 19 de maio de 2003, pela Resolução da Secretaria de Segurança Pública nº 629. Funciona como um encontro menos formalizado entre a polícia e a sociedade, cuja organização cabe à Polícia Militar, possuindo formatos mais flexíveis com objetivos, funções e procedimentos variáveis e permeáveis às correlações de forças vigentes em cada caso, principalmente no que se refere aos atores envolvidos. A informalidade do encontro dificulta a participação dos agentes do Estado que não sejam policiais (diferentes níveis do Executivo, o Legislativo e as agências estatais específicas), que não se vêem "obrigados" a participar. Com relação às dificuldades de participação da sociedade civil, geralmente os indivíduos alegam não se sentir à vontade para entrar em unidades das polícias.
- 11 A proposta foi debatida em dois momentos: o Seminário Nacional de Polícia Comunitária, organizado pela SENASP, em Salvador, 2007; e a 26ª Reunião da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), em Porto Seguro, 2008. Agradeço a Renato Coelho Dirk (ISP) por várias sugestões durante a confecção deste trabalho.
- 12 Apenas com a utilização desta metodologia pode-se identificar como as relações que se estabelecem entre os diferentes grupos participantes dos conselhos ocorrem; se são tensas, como se manifestam os conflitos; se crescem ou reduzem na medida em que as decisões são compartilhadas entre as partes envolvidas. A importância heurística do método etnográfico é a de colocar o pesquisador em interação direta com os outros sujeitos, de modo a descrever de modo ímpar os significados de suas ações.

Lições aprendidas sobre o microcrédito na cidade de Vitória: pontes entre a concepção e a avaliação de políticas públicas

Lesson learned about microcredit in Vitória/ES: bridges
between conception and evaluation mechanism

Aprendizaje acerca del microcrédito en la ciudad de Vitória/
ES: puentes entre la concepción y la evaluación de la
política pública

Leçons apprises sur le microcrédit dans la ville de Vitória:
ponts entre la conception et l'évaluation de politiques
publiques

Ana Cláudia Farranha*

Zanza daqui, zanza d'acólá
Fim de feira, periferia afora, a cidade não mora mais em mim.
Francisco, Serafim, vamo-nos embora [...].
CHICO BUARQUE DE HOLANDA

Resumo: Este trabalho baseia-se no estudo feito junto à instituição de microcrédito "Grande Vitória Credisol", no município de Vitória (ES). Apresento as entrevistas feitas (histórias de vida) com alguns dos tomadores de crédito da instituição no sentido de: a) identificar, a partir da fala destes sujeitos, como a concepção da instituição vem sendo desenvolvida na prática; b) analisar as relações entre a prática da instituição e as políticas de luta contra a pobreza produzidas pelo poder público local; c) discutir quais os contornos político-ideológicos do Banco do Povo da cidade de Vitória. Para efeito dos estudos voltados para a avaliação de políticas públicas, as conclusões deste artigo buscam contribuir para a seguinte reflexão: Como a identificação da concepção de uma política/programa permite a construção de mecanismos de avaliação?

Palavras-chave: microcrédito; políticas de combate à pobreza; desenvolvimento social; concepção institucional; avaliação de políticas públicas.

Abstract: This paper reflects the main conclusion about a study made in a microcredit institution: Grande Vitória Credisol, in a municipality of Vitória (ES). I discuss three questions: a) identify, in the depoiments of some people that had credit in institution, how was built the conception about microcredit; b) analyze the relationship between Grande Vitória Credisol' practices and the local poverty and inequalities' policies; c) identify political and ideological institutional conception and what kind of framework the institution had; d) This is a institution that has a credit like first worry or the credit has an import role to promote the social development and it seeks change the lifes of people that are poor in this city? To evaluation's studies this article seek reflects about these questions: Is it possible to establish links between public policy conceptions and ways to evaluation? Is the conception useful to develop evaluation mechanisms?

Keywords: microcredit; poverty policies; social development; institutional conception; public politics' evaluation.

* Doutora em ciências sociais pela Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP. Oficial de Projeto da Organização Internacional do Trabalho - OIT. anclaud@uol.com.br

Introdução

Nos anos 1990 e início deste novo século, enfrentar a questão da desigualdade social e do desemprego têm requerido das políticas sociais novas possibilidades e formulações. Neste sentido, as iniciativas voltadas para a concessão de crédito àqueles que perderam seu lugar no mercado de trabalho têm-se colocado como alternativa real e factível, o que permite que, no âmbito das políticas locais, os municípios construam programas de oferta de crédito como política social capaz de alterar estruturas de desigualdade geradas pelo desemprego.

Partindo desta perspectiva, este artigo apresenta as principais conclusões elaboradas a partir de um estudo¹ sobre uma instituição de microcrédito – Grande Vitória Credisol, localizada na cidade de Vitória/ES. Meu objetivo é identificar em que medida a concepção construída por esta instituição aproxima-se ou se diferencia de uma que privilegie o crédito como um fim em si mesmo ou como possibilidade de mudança das condições de vida daqueles para quem o programa é dirigido. Para efeito dos estudos voltados para a avaliação de políticas públicas, as conclusões deste artigo buscam contribuir para a seguinte reflexão: como a identificação da concepção de uma política/programa pode auxiliar na construção de mecanismos de avaliação.

Sendo assim, procuro, a partir da fala destes sujeitos, descrever a concepção institucional que vem sendo desenvolvida na prática, quais os limites e quais as potencialidades colocados para a condução dessa política. Em seguida, analiso as relações entre a prática da instituição e as políticas de luta contra a pobreza formuladas pelo poder público local; por fim, procuro discutir quais os contornos político-ideológicos do Banco do Povo da cidade de Vitória e em que medida eles se aproximam ou se diferenciam das concepções discutidas pelo trabalho.

A sustentação metodológica dá-se a partir da análise de dados fornecidos pela instituição (item “Histórias, descobertas...”) e da realização de entrevistas, baseadas na técnica de história de vida, em que, a partir da fala dos entrevistados, procuro elementos que denotem a percepção destes em relação à concepção e a prática da instituição.

O Banco do Povo em Vitória: impressões primeiras

A instituição foi criada no ano de 1998, pela administração do prefeito Luiz Paulo Velozo Lucas, do PSDB. Tratava-se de uma instituição de crédito comunitário, entidade civil sem fins lucrativos, cujo escopo de ações dirigia-se para micro e pequenas empresas e cuja política de ação encontrava-se vinculada ao projeto do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), da Secretaria Municipal de Ação Social.

O Grande Vitória Credisol², cujo nome anterior era Vitória Credisol, vinculava-se à política municipal de emprego, mas não fazia parte da organização da secretaria de ação social do município, o que conferia certa autonomia administrativa à instituição. Seus objetivos voltavam-se para promoção, criação, crescimento e a consolidação de empreendimentos de pequeno porte, formais ou informais, associados ao programa ou não. Sua direção foi constituída por um Conselho Administrativo compostos por secretarias municipais (Ação Social e Fazenda), Conselho Popular de Vitória (CPV); Associação Comercial de Vitória (ACV); Ação Comunitária do Espírito Santo (ACES); SEBRAE/ES, por representantes da Prefeitura Municipal da Serra e da sociedade civil do município da Serra e representante do Grande Vitória Credisol³.

Do ponto de vista das liberações de crédito, no período referente a 1998-2002, percentualmente, estavam distribuídas da seguinte forma:

- a) até R\$ 1.000,00 – 9% do total de empréstimos;
- b) de R\$ 1.001,00 a R\$ 3.000,00 – 52% do total de empréstimos;
- c) R\$ 3.001,00 a R\$ 5.000,00 – Representava 39% do total de empréstimos.

No que se refere à geração de emprego, não havia, à época da realização da pesquisa, dados que permitissem identificar precisamente os impactos da concessão de crédito nas políticas de emprego do município. A liberação do crédito, no ano de 2003, foi de 11% desti-

nados ao setor formal e 89% ao setor informal, sendo 21% referentes ao setor de produção; 56%, ao comércio e 23%, a serviços.

Isto representava 4.244 créditos concedidos na Grande Vitória, entre os anos 1998-2002, sendo que, dentre o total de liberações, 2.358 ocorreram no município de Vitória. Segundo informações da instituição, desde a criação do banco este montante de liberações implicou 12.143 postos de trabalhos gerados. As atividades financiadas referiam-se a: confecções, feirantes, sacoleiras, bares, salão de beleza, camelôs/ambulantes, artesanato, costureira.

No que se refere à destinação do crédito, 36% delas voltam-se para capital fixo e 64% para capital de giro. Para realizar essas operações, a instituição conta com 17 funcionários.

Relativamente ao perfil dos tomadores de empréstimo, 49% são do sexo feminino e 51% do sexo masculino, variando entre os 30 e 45 anos. Desses, no período de 1998 a 2002, 10% saíram da informalidade. O tempo de atuação nos respectivos negócios que conduzem é, majoritariamente (87%), acima de dois anos.

Quanto à inadimplência dos clientes, o ano de 2005 apresentou um percentual de 4,4%. As causas da inadimplência apuradas pela pesquisa referem-se a dois motivos: falta de planejamento e falta de clareza sobre a atividade desenvolvida, por parte do empreendedor. Também procurei identificar se existia no banco algum projeto que visasse atender pessoas abaixo da linha da pobreza. A resposta foi que, até aquela data (julho de 2003), não havia nada formalizado, mas existia uma discussão sobre o assunto.

Partindo destas informações, cabe destacar como o Grande Vitória Credisol é interpretado por alguns de seus "clientes" e que elementos desta visão permitem compreender melhor as práticas da instituição.

Histórias, descobertas, entraves... um mundo a ser explorado

Dentre as opções para realizar essa pesquisa a escolha recaiu sobre a coleta de depoimentos

de quem toma crédito junto à instituição estudada. Tratou-se, assim, de uma abordagem junto às pessoas que utilizavam os empréstimos do Grande Vitória Credisol. Mas como fazer isto? Era preciso montar um instrumento de análise. Como havia escolhido perceber as impressões dos sujeitos, montei o instrumento com questões que tinham como referências:

- a) os impactos da atividade sobre o espaço local;
- b) o sentido de ser cidadão;
- c) a noção de ser pobre.

Meu intuito era que as pessoas falassem a partir da minha provocação. E, isso, de fato, ocorreu. Neste sentido, o perfil destes entrevistados pode ser sintetizado da seguinte forma:

- a) quatro entrevistados são do setor de serviços; dois, do comércio e um, da produção;
- b) cinco entrevistados são mulheres e dois são homens;
- c) as idades variam entre 32 e 62 anos;
- d) a faixa de crédito varia entre R\$ 1.000,00 e 7.000,00;
- e) famílias em que havia de um a cinco filhos;
- f) essas pessoas viviam, em sua maioria, nos bairros de Vitória;
- g) três deles eram nascidos em Vitória, e os demais são de outros municípios do estado.

Um aspecto marcante destas entrevistas é a maneira como as pessoas chegaram ao Grande Vitória Credisol. Três dos entrevistados disseram que chegaram por indicação de um amigo; dois por propaganda na tevê; e outros dois pela indicação de outro banco e pela Prefeitura de Vitória.

Estes dados assinalam que, mesmo que no plano de sua ação o banco se estruture sem uma intervenção organizada na comunidade, há potencial para isso, pois o chamado "boca a boca" pode ser um bom instrumento de ampliação dos financiados do banco. E, certamente, se houvesse uma maior articulação institucional, a possibilidade de criar e ampliar redes de solidariedade poderia se concretizar.

No que se refere à faixa de crédito, todas as pessoas que foram entrevistadas têm créditos superiores à R\$ 1.000,00, embora, em alguns casos, tenham começado com R\$ 200,00. Tal indicador é importante para análise, pois demonstra que a articulação do programa não se dá, prioritariamente, com os setores mais pobres da população, mas o direcionamento das ações ainda está muito focado naqueles setores que escolhem o Grande Vitória Credisol, pois, comparativamente, suas condições de financiamento são mais atrativas que as de outras financeiras.

Uma das questões elaboradas referiu-se à opinião dos financiados sobre o programa. As respostas são bem positivas em relação ao papel do banco. Cinco pessoas disseram que o programa melhorou sua vida. Por outro lado, dois entrevistados apontaram que se trata de um programa que "não resolve muito".

"O programa não resolve muito. Eu tenho uma empresa de microônibus. A gente atende pequenos negócios; na época pegamos R\$3.000,00 reais, já estávamos estruturados, mas, se a pessoa for usar esse dinheiro para se estruturar, fica difícil. É concorrer com os maiores. Se o governo não abrir uma carência de cinco anos, a gente não consegue. Quem pega o crédito precisa de um empurrão... com juros de 3,8% ao mês é difícil até de pagar as prestações.

Para quem vai começar é difícil [...]. Para quem é microempresário o juro podia diminuir. 3,9 é muito. O pequeno sempre paga em dia. Quanto menor mais honesto⁴."

O importante destas falas é perceber que, ainda que a ação do banco necessite de uma articulação mais elaborada para a promoção de políticas de geração de emprego e renda, ela cumpre alguns dos requisitos a que se propõe. Ou seja, de fato incrementa a atividade econômica de quem recorre a seus fundos, e essa percepção confirma o que alguns estudos sobre a ampliação do crédito para setor informal têm demonstrado⁵.

O que parece ser desafiador é o fato de que esse incremento pode ampliar e

aprofundar a construção de um projeto político que pense a política social a partir das garantias de direitos e de proteção social para os trabalhadores.

Essa perspectiva da eficiência da ação do banco, junto aos setores que financia, também pôde ser percebida quando perguntei aos financiados acerca do que mudou na vida deles depois do empréstimo. Quatro apontaram que melhorou bastante e assinalam as seguintes perspectivas:

"Me dedico mais ao marmitex, só eu trabalho no negócio. Primeiramente, tomei o empréstimo para o bar; com o dinheiro fui adquirindo mais coisas, como geladeira e fogão. Foi com o dinheiro do Credisol que comprei várias coisas que eu precisava".

"Eu melhorei. Juro, nunca é bom pagar, é bom receber. Se eu recebesse juro de alguém faria investimento. Desde que comecei a pegar empréstimo, já mudei muito. As portas foram se abrindo e, com certeza, quando eu for pegar mais, eu negocio um juro menor. A instituição tá ficando obsoleta, porque você consegue juro mais baixo. Quando você pega R\$ 200,00 – R\$ 300,00 é uma coisa, mas R\$7.000,00 é outra história. Eu sempre investi no negócio".

"Consegue manter a loja sempre cheia, antes não."

"Ele ajudou a montar o restaurante, especialmente com o capital de giro, já que eu não tinha."

Sobre essa questão, três outros entrevistados indicam que houve pouca melhora em sua vida, apontando:

"Não começamos o negócio. Quando pegamos o primeiro empréstimo já tínhamos quatro anos de trabalho, não mudou muito".

"Melhorou, mas, do jeito que melhorou, desceu, porque a gente luta muito. Tivemos que vender o caminhão para honrar os compromissos. E tive

que vender por causa da burocracia. O problema que eu tive é a burocracia lá do Credisol. Fui pegar um empréstimo e aí demorou aprovarem, então tive que vender o caminhão.”

“Mudou, mas pouco, por ficar preocupada com as prestações que estão chegando.”

A mesma percepção acerca de como o crédito melhora a vida das pessoas pode ser identificada no estudo de Jacques Mick (2003). Ao entrevistar um número maior de clientes, cerca de 20, da ICC Portosol, afirma que “em todas as entrevistas, registram-se manifestações eloquentes quanto ao valor simbólico do crédito. Os clientes da Portosol se sentem valorizados, estimulados, orgulhosos, seguros e tranquilos” (p. 174).

Quando perguntamos acerca de quais problemas os entrevistados enfrentam com o banco, os juros altos (cerca de 3,8% ao mês) é que são apontados na fala de quatro pessoas:

“O relacionamento com o Banco é tranquilo. Só entregar a documentação, o que é difícil é o juro alto de 3,8% ao mês. O governo do estado tem um programa novo de juros a 1%, mas também não tem carência, como a gente vai pagar?”

“Ainda o juro, que deveria ser menor. Quanto mais pegasse dinheiro, os juros deveria ser decrescente.”

“Não tem muita negociação, se você atrasar, o juro e a multa é pesado. Minha prestação era R\$ 570,00; se atrasar um dia a multa já é de R\$ 10,00 e a cada dia vai um real. O Renato veio aqui, veio o pessoal de lá, mas pagamos o juro de 3,8%.”

O segundo maior problema indicado pelos entrevistados dessa pesquisa relaciona-se à garantia pedida pelo programa aos clientes mais antigos:

“Tenho que ficar procurando avalista, agora foi minha irmã, mas ela não pode ser avalista.”

“Já fiz uns cinco empréstimos. Sou cliente bem antiga. Os clientes mais antigos deveriam não mais precisar de avalista. Aquelas pessoas que têm ficha limpa, como eu, deveriam ser liberadas da garantia que eles pedem.”

E dois dos entrevistados afirmaram não ter problemas com o Grande Vitória Credisol: “Nenhum, sempre com três dias resolvo meus empréstimos”.

Os entrevistados também falaram sobre os problemas que enfrentam no dia-a-dia de seus negócios. Os principais são:

- a) falta de oportunidades, propiciadas por parte dos órgãos públicos, no sentido de construir políticas para os pequenos negócios;
- b) falta de dinheiro para melhorar a estrutura do negócio, seja para ampliá-lo, seja até mesmo para adquirir máquinas e equipamentos que o viabilizem;
- c) falta de estrutura adequada para desenvolver o negócio, de forma que se obtenham melhores resultados (assinar a carteira de seus empregados etc.);
- d) falta de acesso à previdência social;
- e) falta de liquidez para continuar conduzindo os negócios, número excessivo de cheques sem fundo que se recebe no empreendimento;
- f) em alguns casos, inadimplência ou atraso nas prestações;
- g) falta de apoio técnico do banco;
- h) falta de formação para a mão-de-obra que trabalha no negócio.

Estas respostas demonstram que somente o crédito não é suficiente para que programas como estes tenham sucesso; é necessário adicionar ao crédito apoio técnico, acompanhamento contínuo dos negócios e criação de espaços de interação entre as pessoas. Aqui, a ideia que parece ser aplicável é a que aparece na experiência do Banco da Aldeia, os chamados centros de

integração, nos quais os grupos que se dirigem ao banco podem partilhar experiências de gestão (Yunus, 1997:139-40).

Outra pergunta elaborada foi em relação aos empregos que cada empreendimento gera. Dos entrevistados, cinco trabalham sozinhos ou com a ajuda não remunerada de familiares e apenas dois geram de três a quatro empregos formais. Este é também outro desafio das políticas de microcrédito: monitorar a qualidade do emprego gerado. Novamente, voltam os temas da articulação entre os diferentes programas de geração de emprego e renda; e a necessidade de que todos os esforços conduzam à construção de um "sistema público de emprego" (Todeschini, 2005:14).

No que se refere a formalização e informalização dos empreendimentos entrevistados, quatro têm seus negócios devidamente formalizados e três estão na informalidade. Destes três, apenas um diz que "gostaria de se registrar para ser mais reconhecida pelos clientes". Uma outra fala assinala a dificuldade de sair da informalidade: "[...] é difícil, mas vamos ver, o que ganho aqui é muito pouco". Sobre esta questão, o que parece significativo não é avaliar os benefícios ou os problemas da informalidade/formalidade, mas captar o sentido da informalidade neste contexto.

Outro tema que me interessava era a identificação dos aspectos do princípio da solidariedade e da associação dos financiados do banco. Sendo assim, elaborei uma questão sobre a possibilidade daqueles entrevistados se associarem com outras pessoas para desenvolver seu negócio. Seis deles afirmaram que não tinham interesse em fazer isto, por medo de complicações ou porque já tiveram alguma experiência em sociedade comercial e a consideraram ruim.

Esta pergunta tinha por objetivo identificar como as pessoas reagiriam à possibilidade de trabalhar de maneira cooperada, com partilha de poder e responsabilidades. E, de fato, ela indicou que esta é uma perspectiva a ser construída, uma vez que as manifestações foram contrárias a essa possibilidade.

Somente um entrevistado revela ter pensado em "montar um projeto de escola de cabeleireiro, para ajudar pessoas". Estas res-

postas ajudam a compreender porque a ideia do aval solidário não ganhou densidade no programa. A necessidade colocada refere-se à criação de uma cultura identificada com o princípio da solidariedade⁶. Esse talvez seja o grande desafio a ser enfrentado pelo Grande Vitória Credisol e, para tanto, é importante que se constituam ações políticas e integradas voltadas para sua superação.

Quando perguntados se achavam que a atividade desenvolvida por cada um deles melhorava a vida da cidade, verifiquei que todos os entrevistados consideram que contribuem de forma significativa.

Essa percepção permite observar como os sujeitos analisam sua ação num contexto coletivo. Entretanto, o que parece ser instigante é a forma como esta percepção pode sair do plano da subjetividade e inscrever-se na perspectiva da geração de emprego, uma vez que apenas dois entrevistados o fazem: desenvolvimento social e integração de atividades econômicas.

Outra questão que me interessava era identificar a noção de cidadania que aquelas pessoas carregavam. Elementos como comunidade, honestidade, compromisso, participação e inclusão aparecem nessas falas. Em alguma medida, isso é um indicador de que o programa tem potencial para desenvolver e explorar esses elementos. Para tanto, é preciso que a concepção das políticas para a cidade capte essa compreensão e esse saber que vêm de seus moradores. Aqui, o tema que emerge é o do território⁷.

Pensar a cidade como um território e não como uma mercadoria requer criar espaços de publicização para as que as opiniões dos moradores ganhem corpo e forma.

Também perguntamos se essas pessoas se sentiam cidadãs. A resposta foi positiva, e as justificativas têm os seguintes contornos:

"Vitória é uma cidade linda e maravilhosa, só precisa de política. É lamentável um estado passar o que está passando com a gente que tem".

"Faço algo, trabalho e ajudo a cidade crescer; poderia fazer mais se tivesse mais tempo. Quem sabe um dia...

Tenho comida, sou respeitada, onde

vou tenho amigo e também sei preservá-los.”

Mais uma vez fica demonstrado que os programas de crédito popular podem levar ao reconhecimento da ação dos sujeitos. A questão é: Como esse potencial pode ser transformado em experiências de ampliação da democracia, bem como numa perspectiva de desenvolvimento social alternativo? Sobre esse ponto, é necessário apontar uma das teses de Boaventura Sousa e Santos acerca de como experiências como estas podem se constituir como pilares de uma estratégia de integração social:

As alternativas de produção não são apenas econômicas: o seu potencial emancipatório e suas perspectivas de êxito dependem, em boa medida, da integração que consigam entre processos de transformação econômica e processos culturais, sociais e políticos (Santos e Rodríguez, 2002:64).

O último bloco de perguntas dirigidas aos entrevistados referiu-se às questões relativas à pobreza. Sendo assim, perguntei o que era ser pobre na cidade de Vitória. Dois deles não responderam e os outros afirmaram o seguinte:

“Não existe pobre, existe pessoa com bastante dificuldade. São pobres porque não têm oportunidade; se tivessem, eles seguiriam para frente. Eu pedi emprego no início e não me deram emprego, só porque eu disse que morava aqui, então eles não me queriam”.

“Pobre é quem ganha salário mínimo e tem cinco ou seis filhos. Tem muita gente que vem de fora e ganha 10 [reais] por dia.”

“É não ter condições de nada, mas, se quiser, sempre a gente consegue. O povo pode fazer por onde, eles esperam muito. Para mim, nunca falta trabalho, isso porque não tenho medo de trabalhar e tenho vontade.”

“Pobre é o desempregado, o favelado. A Prefeitura, para esses, não tem planejamento de melhoria de seus bairros, vivem em lugares sem estrutura. Existe também o pobre de espírito, aquele que não quer trabalhar, cai na marginalidade, e não existe associação que recupere esse sujeito.”

“A pobreza é a gente que faz. Não existe desemprego, existem pessoas não qualificadas e sem vontade de trabalhar. Capacitação no mercado existe, tem que ir atrás.”

A partir de definição de “pobre”, a pergunta era se eles achavam que o banco atendia a essas pessoas. As respostas indicam que os miseráveis não são atendidos e que os pobres o são desde que ofereçam garantias. Sendo assim, as seguintes respostas foram apresentadas:

“Quem não tem nada, não tem como pegar empréstimo; se não tem patrimônio, vai declarar o quê? Boa vontade e honestidade não ajudam”.

“Não, porque para chegar precisa ter o negócio aberto. Eu tinha uma cadeira e um espelho, quem me ajudou foi a R. e o M., a responsabilidade foi jogada toda nas costas deles. Como pobre não tem avalista, ninguém confia.”

“O Credisol não atende aos pobres, a J. aqui, se não fosse eu, ela não tinha este salão. Eu confiei na minha aqui, e aí ela pegou o empréstimo.”

“Se você pegar a base de juro do Itaú ele atende, mas, se você pegar a base 3%, ele adia o fracasso. Numa empresa como a minha eu tenho lucro, mas para pobre não pode emprestar com juro, tem que ser de graça. Por que... juro de 3%: a pessoa pobre tem que mexer com ouro ou droga.”

“Não sei, nunca vi como eles fazem, por causa do avalista, quem não tem imóvel não sei como eles fazem; mesmo sendo dona da minha casa, precisei de avalista.”

"Da última vez tive que esperar meses para resolver o problema do avalista, já que o meu (que é o mesmo sempre) estava com problema no crédito."

"Não, porque eles pedem muitas coisas, ou seja, pré-requisitos... e, então, essas pessoas não conseguem vencer a papelada, não têm as garantias necessárias."

Esses relatos assinalam que é necessário e urgente que este programa volte-se para os setores de extrema pobreza, como forma de enfrentamento do processo de exclusão social, que não se restringe apenas à expulsão do mercado de trabalho, mas abarca aspectos políticos e sociais. O que parece ser desafiador é como os programas focalizados e de transferência de renda, tais como o Bolsa-Família, articulam-se com as instituições de microcrédito, o que, em alguma medida, poderia ensejar uma alteração do escopo das políticas sociais da atualidade. Tal desafio, uma vez cumprido e posto em prática, poderia modificar o caráter compensatório das políticas sociais, desenhando elementos que pudessem constituir-se como respostas para as novas questões sociais.

O que as histórias ensinam: apontamentos para compreensão de uma concepção

Os depoimentos apresentados apontam potencialidade e limites da ação do Grande Vitória Credisol. Tais aspectos podem ser assim, enumerados:

- 1) avaliação positiva de melhora de vida e de ajuda do programa na construção do negócio;
- 2) elementos que, se mais bem trabalhados na concepção do programa, podem levar a ampliação da democracia, a partir de ações articuladas entre setores, regiões geográficas, interesses comuns;

- 3) ausência de inserção do programa nos setores da extrema pobreza;
- 4) necessidade de articulação entre os diferentes negócios financiados pelo programa e o plano de desenvolvimento da cidade;
- 5) necessidade de rever a política de juros;
- 6) necessidade de ampliação da atuação do programa, com maior envolvimento dos financiados na sua gestão, criação de programas de poupança e linhas de crédito para o consumo, diversificação dos produtos oferecidos pela instituição;
- 7) necessidade de construção de uma cultura da partilha, da coletividade e da solidariedade como forma de viabilizar experiências de aval solidário, e outros formatos que possibilitem a ressignificação do sentido de pertencimento social;
- 8) necessidade da construção de mecanismos de assessoria de planejamento e gestão do negócio, no pós-crédito, para ajudar os financiados a gerir seus negócios;
- 9) necessidade de ampliação do período de carência, no que tange à cobrança de juros, até que o financiado tenha possibilidade de pagar o capital, sem comprometer a solidez de seus negócios.

Esses pontos constituem o conjunto de desafios que a pesquisa identifica. Eles permitem demonstrar a concepção que tem norteado as ações da instituição.

Nesse sentido, podem-se identificar duas concepções que caracterizam as instituições de microcrédito:

- a) instituições fechadas, menos participativas, com gestão vinculada ao poder de decisão dos gestores, pouca relação direta com o processo de desenvolvimento local e constituição de sujeitos sociais, vinculação estrita à lógica da bancarização e menor possibilidade de inserir-se nas políticas de luta contra a pobreza;
- b) instituições abertas, gestão comunitária, voltadas para a organização

dos sujeitos, comprometidas com o desenvolvido pautado em princípios de integração e com impactos na realidade efetiva dos sujeitos, além de maior possibilidade de inserir-se nas políticas de luta contra a pobreza.

A instituição estudada aproxima-se mais da segunda concepção, pois os elementos relativos a partilha social, ampliação do controle social e construção de uma estratégia de integração de políticas sociais não aparecem nos aspectos pesquisados.

Há um potencial para que os aspectos da primeira concepção floresçam, mas, para tanto, é necessário ultrapassar a lógica das políticas sociais do ajuste econômico-financeiro. O desafio é ousar produzir uma razão política mais vinculada à democracia popular, à ampliação do poder político e social das camadas mais pobres da cidade de Vitória.

Considerações finais

A conclusão a que este trabalho chega é que o fato de a instituição ter pautado sua concepção numa lógica de mercado – em que a perspectiva de combate à pobreza e de democratização do crédito para os pobres aparece mais como propaganda e *marketing* do que como uma realidade – levou o programa a uma situação de isolamento na qual sua atuação assemelha-se à de uma financeira com juros um pouco menores.

Ilustra esta afirmação um fato que ocorreu na última visita feita à instituição. Na ocasião, havia um panfleto promocional com os dizeres: "Precisando de dinheiro para tocar seu pequeno empreendimento? Juros de 3,7% ao mês em até 8 vezes". Qualquer semelhança com a propaganda de financeiras tradicionais não é mera coincidência. E, assim, as políticas da cidade vão ganhando seus contornos.

Para finalizar, retomo a epígrafe deste artigo, que ajuda a definir que contornos são estes. São eles aqueles que fazem seus moradores "zanzar daqui para acolá...", nos fins de feiras, nos fins de sonhos e, talvez, nos fins de linha da esperança.

Do ponto de vista da construção de metodologia de avaliação, a perspectiva que este artigo traz é identificar elementos da concepção articulando-os com a perspectiva da avaliação. Neste sentido, o trabalho de campo demonstrou que as preocupações, angústias, saberes e opiniões que aparecem nos depoimentos dos sujeitos entrevistados não estão delineados nos requisitos que o programa utiliza para avaliar seu desempenho. Os dados que utilizamos na parte deste trabalho autorizam-nos a afirmar que a preocupação da instituição reside mais na inatendimento e no crescimento da carteira (número de clientes e aumento de recursos) – para a pesquisa, critérios de resultados – do que em critérios que se relacionam ao processo, ou seja, à percepção dos usuários do programa, à conexão com outras políticas da cidade, ao controle mais efetivo do número de postos gerados etc.

Sendo assim, estudar a concepção do programa permite identificar em que medida esta concepção encontra-se adequada aos instrumentos de avaliação propostos, ou até que ponto uma determinada concepção permitirá ir além do que foi traçado no âmbito da formulação do programa.

Ainda que não seja objeto deste artigo tratar dos mecanismos de avaliação do programa estudado, a compreensão dos parâmetros que levaram a sua construção permite aos pesquisadores do tema verificarem outras hipóteses sobre o sucesso e o fracasso de programas sociais. Neste caso, a ponte a ser feita entre a concepção e a avaliação pode ser materializada na compreensão da política pública como um ciclo que se faz e refaz a partir dos diferentes projetos hegemônicos que se materializam na administração pública.

Referências bibliográficas

FARRANHA, A. C. Olhares sobre a pobreza: entre o global e o local – A experiência de microcrédito no município de Vitória. Tese de doutorado, Unicamp. Campinas, 2006.

- MEZERRA, J. e GUIMARÃES, I. *Crédito para pequenos empreendedores*. Brasília: OIT, 2003.
- MEZZERA, J. (org). *Crédito informal: acesso al sistema financeiro*. Santiago: OIT/Prealc, 1993.
- MICK, J. O caráter social do crédito: microcrédito, combate à pobreza e desenvolvimento alternativo – A experiência brasileira e o caso Portosol (1996-2002). Tese de doutorado, CFCH-UFSC. Florianópolis, 2003.
- PREFEITURA DE VITÓRIA, Secretaria de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda – Subger. Política municipal de geração de emprego e renda, mai. 2003, mimeo.
- SANTOS, B. e RODRIGUES, C. Introdução: para ampliar o cânone da produção, in Santos (org.), *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- TODESCHINI, R. *Desafios para a construção do sistema público de emprego, trabalho e renda*, vol. 1. Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005, Coleção Qualificação Social e Profissional – Construindo Ações Integradas.
- YUNUS, M. *O Banqueiro dos Pobres*. São Paulo: Ática, 1997.

Resumen: Este trabajo si basea en el estudio hecho en la institución financiera "Grande Vitória Credisol", en la ciudad de Vitória/ES. Para conducir la discusión, presento las entrevistas hechas (historias de vida) con algunos de los prestatarios del crédito de la institución con objetivo de: a) identificar, en las percepciones de los prestatarios, como la concepción institucional se convierte en la práctica, cuales son sus límites y cuales sus potencialidades para la conducción de esta política; b) analizar las relaciones entre las practicas de la institución y la política de lucha contra la pobreza local; c) discutir cuáles son los contornos político-ideológicos del banco. Para los estudios de evaluación de la política pública, las conclusiones del artículo intentan contribuir para la siguiente reflexión: Como la identificación del concepto de la política/programa ayuda a la construcción de los mecanismos de evaluación?

Palabras-clave: microcrédito; política del combate a la pobreza; desarrollo social; concepción institucional; evaluación de políticas públicas.

Résumé: Ce travail est originaire d'une étude réalisée auprès de l'institution de microcrédit Grande Vitória Credisol, dans la ville de Vitória/ES. Nous présentons les entrevues réalisées (récit de vie) avec des preneurs de crédit dans l'institution, cela pour: a) identifier comment la conception de l'institution est développée dans la pratique, quels sont les limites et quels sont les potentialités que sont mises dans la conduction de cette politique; b) analyser les relations entre la pratique de l'institution et les politiques de lutte contre la pauvreté et l'inégalité produites par le pouvoir public local; c) discuter quels sont les caractéristiques politiques-ideologiques du Banco do Povo de la ville de Vitória. Pour les études ciblées dans l'évaluation des politiques publiques, les conclusions de cet article envisagent contribuer à réflexion suivante: Comment l'identification de la conception de une politique/programme peut aider dans la construction de mécanismes d'évaluation?

Mots clés: microcrédit; politiques de réduction de la pauvreté; développement social; conception institutionnelle; évaluation de politiques publiques.

Notas

- 1 Trata-se da tese de doutorado Olhares sobre a pobreza: entre o global e o local – A experiência de microcrédito no município de Vitória/ES, apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação (doutorado) em Ciências Sociais, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), da Universidade Estadual de Campinas–UNICAMP.
- 2 Que teve seu nome mudado para Grande Vitória Credisol, em 2001, com a abertura de uma filial no município da Serra.
- 3 Como a partir de maio de 2001 foi criada uma filial no município da Serra, certamente isto justifica representantes do poder público desse município na composição do Conselho Administrativo.
- 4 Trechos de entrevistas realizadas no período de setembro de 2003 a dezembro de 2003 com financiados do Grande Vitória Credisol.
- 5 Ver Prealç/OIT (1990); Mezzera (1993); Mezzera e Guimarães (2003); Mick (2003).
- 6 O princípio da solidariedade nas experiências de microcrédito tem por finalidade suprir a necessidade de garantia dos tomadores de empréstimos. Neste sentido, um grupo, usualmente em número de cinco pessoas, reúne-se para pedir o crédito junto à instituição financeira, e cada um dos membros passa a ser avalista do outro. Trata-se de uma sociedade constituída para a produção e para a garantia do empréstimo necessário a esta produção.
- 7 A noção de território que este trabalho toma refere-se não somente à ideia de espaço, como também, principalmente, à articulação política e social evidenciada neste espaço. Trata-se da perspectiva de pensar o espaço geográfico como um espaço político e social.

Estatuto do Idoso e sua interface com a promoção da saúde: uma reflexão

Eldery´s Statute and its interface with health promotion: a reflection

Estatuto del Anciano y su relación a la promoción de la salud: una reflexión

Statut des Personnes Âgées et son interface avec la promotion de la santé: une reflexion

Marilia Braga Marques*
Gerídice Lorna Andrade de Moraes**
Maria Josefina da Silva***
Lorena Barbosa Ximenes****

Resumo: O objetivo deste artigo é refletir acerca do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º/10/2003) na interface com a promoção da saúde. O referencial que orientou a análise foram as cinco estratégias de promoção da saúde propostas pela Organização Mundial de Saúde: políticas públicas saudáveis; ambientes favoráveis à saúde; ação comunitária; habilidades pessoais; e reorientações dos serviços de saúde. Realizou-se estudo teórico, iniciando com um breve histórico das políticas relativas à população idosa e elegendo para análise o Estatuto do Idoso, a lei que consolida as ações já propostas anteriormente. Concluiu-se, a partir da reflexão realizada, que há indicativos na direção da promoção da saúde do idoso. Os formuladores de políticas devem se preocupar com indicar os meios que possibilitem a consecução dos objetivos do Estatuto (artigo 1º-*Regular os direitos assegurados ao idoso*). A preocupação, portanto, deve ser adequar as instituições de modo a tornar acessível ao idoso o assegurado pelo Estatuto.

Palavras-chave: políticas públicas; idoso; promoção da saúde; avaliação.

Abstract: The goal is to reflect on the Statute of the Elderly (Brazilian Law 10,741, 1/10/2003) and the promotion of health. The frame that guided this study was the five strategies for health promotion proposed by the World Health Organization: public healthy policies; favorable environments to health; community action; personal skills; reorganization of health services already offered. We did a theoretical reflection, starting with a short history of policies concerning the elderly population and electing, for analysis, the Statute of the Elderly, the act who consolidated the actions already previously proposed. There are indications towards the promotion of health to the elderly. The policy makers should be concerned to provide the means which enable the achievement of the objectives of the Statute, expressed in article nr.1 – *To adjust the rights ensured to the elderly*. The concern, therefore, should be in adapting the institutions to make available to the elderly which is guaranteed to them by the Statute.

Keywords: public policy; aging; health promotion; assessment

* Mestranda do Curso de Pós-Graduação em Enfermagem da Universidade Federal do Ceará-UFC. mariliabm1@yahoo.com.br

** Doutoranda do Curso de Pós-Graduação em Enfermagem da Universidade Federal do Ceará-UFC. geridice@uol.com.br

*** Doutora em enfermagem; professora adjunta do Departamento de Enfermagem da Universidade Federal do Ceará-UFC. mjosefina@terra.com.br

**** Doutora em enfermagem; professora adjunta do Departamento de Enfermagem da Universidade Federal do Ceará-UFC. lorena.ximenes@pq.cnpq.br

Introdução

A promulgação do Estatuto do Idoso, como instrumento legal que legitima políticas sociais direcionadas a um grupo específico da população, revela a importância que o envelhecimento populacional assume na sociedade brasileira. As políticas respondem às demandas sociais, que, por sua vez, emergem na medida em que os interessados ganham visibilidade social. Neste caso, a pessoa idosa, recentemente, foi incluída na agenda dos formuladores de políticas.

O envelhecimento da sociedade é um fenômeno recente. Data do início do século XX, notadamente quando assume um caráter universal e irreversível. As modificações decorrentes deste evento serão multidimensionais: incluem seguridade social, a composição da força de trabalho, da previdência social e política de aposentadoria, bem como a estruturação dos serviços de saúde e de redes sociais de apoio para o idoso e sua família, configurando-se como um novo choque de gerações pela disputa dos recursos sociais (Schirmacher, 2005). Em todo o mundo, a proporção de pessoas com 60 anos ou mais está crescendo acima dos percentuais de qualquer outra faixa etária. Entre 1970 e 2025, espera-se um crescimento de 223,0%, ou seja, um acréscimo de pessoas mais velhas em torno de 694 milhões. Em 2025, existirá um total de, aproximadamente, 1,2 bilhões de pessoas com mais de 60 anos. Até 2050 haverá 2 bilhões, sendo 80,0% nos países em desenvolvimento (Who, 2005). Se considerarmos a complexidade que é atender demandas inerentes ao processo de envelhecimento, o quadro acima descrito emerge como fator de preocupação dos formuladores, não somente de políticas sociais, mas do conjunto da sociedade, devido à complexidade do evento em foco. O Brasil, segundo a Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar, em 2004, tinha 17.662.715 pessoas com 60 anos ou mais (9,6% da população). A região onde predomina o maior número de idosos é a Sudeste, com 8.299.667 idosos, isto é, 10% da população geral (IBGE, 2004).

Conforme os dados demográficos da atual situação e as projeções para o nosso país, percebe-se a necessidade de os gestores e políticos brasileiros observarem o panorama

dessa transição, e, em conjunto com a sociedade, num breve espaço de tempo, redirecionarem as políticas públicas de atenção ao idoso. Há, portanto, a necessidade de estas serem implementadas em todas as esferas sociais, por técnicos e profissionais que atendem essa parcela populacional, particularmente os profissionais da saúde (Rodrigues et al., 2007). Teremos, portanto, que aprender a renunciar a esta linearidade no que se refere à compreensão do processo de envelhecimento – segundo a qual as etapas vão se somando em perdas e enfermidades –, em favor de um modelo mais complexo, que vê no envelhecimento não apenas um processo degenerativo, mas um movimento ondulatório, cuja amplitude dependerá, em termos elementares, das representações psíquicas e sociais sobre a velhice (Schirmacher, 2005). Com o processo de envelhecimento, o indivíduo enfrenta várias mudanças de âmbito fisiológico, celular, tecidual e estrutural. Os sistemas que o compõem enfrentam um processo de desgaste natural, e os órgãos sofrem alterações, tornando-o mais susceptível ao surgimento e manifestação de doenças características do envelhecimento humano. Apesar das mudanças de caráter qualitativo no desempenho global do indivíduo, envelhecer não precisa, necessariamente, ser uma fase de sofrimentos, enfermidades e limitações. Envelhecer bem requer um cuidado que precede esta fase, caracterizando um processo ao longo da vida de cada um. É também neste processo que a promoção da saúde assume um papel relevante no envelhecimento com qualidade como política social. A promoção da saúde reconhece tais implicações e preconiza um conjunto de estratégias que incluem a implementação de *políticas públicas saudáveis* e a *criação de ambientes favoráveis* à saúde, como dimensões fundamentais da responsabilidade social da saúde. Isto significa que a saúde não deve se encerrar nas ações do próprio setor, mas integrar todas as áreas, governamentais ou não, cujas ações repercutam na qualidade de vida da população. Esta visão encontra-se presente na Política Nacional do Idoso, na qual são previstas ações nas diversas áreas sociais, como saúde, previdência social, educação, habitação, trabalho, justiça, dentre outras (Assis, 2002:14).

O Estatuto do Idoso – por sua relevância e abrangência na questão do idoso, juntamente por seu conteúdo ser o norteador das ações voltadas a este grupo – é o foco desta reflexão. A promoção da saúde, por sua vez, é o paradigma que orienta as políticas sociais em grande parte do mundo, incluindo-se o nosso país. Refletir sobre ambos é buscar pontos de intercessão nos seus conteúdos doutrinários, sendo, portanto, uma tarefa necessária e oportuna.

A noção de promoção da saúde deve estar incluída em todos os itens do Estatuto do Idoso, no que diz respeito aos direitos fundamentais, objeto do título II do referido estatuto. Mas, por sua complexidade, o foco da análise é o capítulo IV, “Do direito à saúde”. Assim, o objetivo do presente artigo é refletir acerca do Estatuto do Idoso em sua interface com a promoção da saúde, utilizando-se como referencial as cinco estratégias propostas pela Organização Mundial de Saúde – OMS: políticas públicas saudáveis; ambientes favoráveis à saúde; ação comunitária; habilidades pessoais; reorientações dos serviços de saúde propostos pela Organização Mundial de Saúde (Brasil, 2002).

A Carta de Otawa, documento emanado da I Conferência Internacional de Promoção da Saúde, definiu promoção da saúde como

processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria da sua qualidade de vida e saúde; adicionando a importância do impacto social, econômico, político e cultural; propondo estratégias intersetoriais, como: estabelecer políticas públicas saudáveis, criar meios favoráveis, reforçar a ação comunitária, desenvolver atitudes pessoais, reorientar os serviços de saúde (Brasil, 2002:19).

O referido documento determina que as condições fundamentais para a saúde são: paz, moradia, educação, alimentação, um ecossistema estável, recursos sustentáveis, justiça social e equidade. No Brasil, a estratégia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) assume que qualquer plano de promoção de desenvolvimento social deve incluir políticas e ações capazes de englobar crescimento econômico e redução

de desigualdades sociais e da pobreza (Zancan e Adesse, 2004).

Metodologia

O percurso seguido para a reflexão proposta foi a análise da legislação relativa ao idoso no Brasil, buscando as relações ou proximidades com a promoção da saúde, e utilizando como eixo norteador as cinco estratégias propostas pela Organização Mundial de Saúde. Para tanto, realizamos revisão bibliográfica do tema, iniciando com um breve histórico das políticas relativas à população idosa, elegendo para análise o Estatuto do Idoso, por ser esta lei a que consolida as ações já propostas anteriormente.

O foco da análise foi o título II – Dos direitos fundamentais, com ênfase no capítulo IV – “Do direito à saúde”, sem, contudo, limitar-se a este, quando as estratégias analisadas estão contidas em outros trechos da Lei. Os artigos contidos no referido capítulo foram trabalhados à luz das cinco estratégias, buscando estabelecer semelhanças ou proximidades com os princípios da temática aludida.

Atenção ao idoso no Brasil e Estatuto do Idoso

A Constituição de 1988 possui um capítulo direcionado à seguridade social (artigo 194-204), onde se inclui o direito à saúde, que incorpora a universalidade, equidade e participação social como princípios. Nesse mesmo capítulo, na seção IV: Da assistência social, inclui-se a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (Tapai, 2002:90). Portanto, a Constituição de 1988 é um dos grandes marcos para as políticas direcionadas ao idoso no Brasil. Como previsto nesta lei, estipula-se o limite de 60 anos e mais, de idade, para que uma pessoa seja considerada idosa.

No Brasil, a partir de então, foram editadas leis que orientam as políticas de atenção ao idoso. A partir dos dispositivos emanados da Constituição de 1988, tivemos a institui-

ção da Política Nacional do Idoso – PNI, lei nº 8.842/1994, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 1 948/96.6, que anuncia como finalidade assegurar direitos sociais que garantam a promoção da autonomia, integração e participação efetiva do idoso na sociedade, de modo a exercer sua cidadania (Brasil, 1994). E, dentre os diversos princípios presentes na PNI, no artigo 3º, estabelece-se que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida. Posteriormente, houve a implantação da Política Nacional de Saúde do Idoso – PNSI (1999), segundo a qual (inciso II do artigo 10) cabe ao setor da saúde: prover o acesso dos idosos aos serviços e às ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, mediante o estabelecimento de normas específicas para tal; o desenvolvimento da cooperação entre as esferas de governo e entre centros de referência em geriatria e gerontologia; a inclusão da geriatria como especialidade clínica para efeito de concursos públicos; além da realização de estudos e pesquisas na área; e seguir o Estatuto do Idoso (Brasil, 2003). Mais recentemente, instituiu-se a internação domiciliar (Brasil, 2006), não direcionada especificamente ao idoso, mas de importância para a implementação do cuidado a este. O Pacto pela Saúde (2006) foi um compromisso instituído entre os gestores do SUS em torno de prioridades que apresentam impacto sobre a situação de saúde da população brasileira (Brasil, 2006), em que o cuidado ao idoso é destacado como uma das prioridades. O Estatuto do Idoso (2003) trata dos mais variados aspectos da vida do idoso, abrangendo 118 artigos sobre direitos fundamentais até o estabelecimento de penas para os crimes mais comuns cometidos contra as pessoas idosas, reforçando, portanto, as diretrizes contidas na PNI e incorporando os dispositivos de outras leis anteriores relativas à pessoa idosa.

Regulamentado através da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, o Estatuto do Idoso (Brasil, 2003), dispõe de capítulos que oferecem subsídio, delineiam os princípios relacionados aos direitos fundamentais do idoso: direito à vida; à liberdade; ao respeito e à dignidade; dos alimentos; do direito à

saúde, da educação; cultura, esporte e lazer; da profissionalização, e do trabalho; da previdência social; da assistência social; da habitação; do transporte; das medidas de proteção; das medidas específicas de proteção; da política de atendimento ao idoso; do acesso à justiça; e das penalidades aos crimes realizados contra idosos, ou seja, aborda as mais diversas interfaces da vida e suas relações com a sociedade e o Estado. Cabe destacar que a maioria dos direitos relacionados na lei são garantias fundamentais expressas na Constituição de 1988. Portanto, a reafirmação destas garantias no Estatuto configura-se como ênfase.

O capítulo IV deste Estatuto abrange os artigos 15 a 19. O artigo 15 garante a atenção integral à saúde do idoso, incluindo-se a promoção, prevenção e proteção à saúde das pessoas idosas, ratificando a Lei nº 8.080/1990. O princípio da integralidade, refletindo no artigo referido, embora tímido em relação às propostas das cartas da promoção da saúde resultantes das conferências, segue na direção destas propostas.

Estratégias para promoção da saúde e suas interfaces com o Estatuto do Idoso

Políticas públicas saudáveis

As políticas públicas saudáveis, estratégia para promoção da saúde, são aquelas que têm uma grande repercussão nas condições de saúde das populações, tendo como principal propósito criar um ambiente favorável para que as pessoas possam viver de forma benéfica à saúde, facilitando opções neste sentido para a vida dos cidadãos e criando ambientes sociais e físicos que promovam a saúde (Opas, 2008). O Estatuto do Idoso é um instrumento legal de legitimação das políticas públicas direcionadas ao idoso e uma política em si, por propor regulações quanto aos direitos já assegurados em outros textos legais e novos direitos, de modo a contemplar as demandas deste grupo etário. Foi elaborado com intensa participação das entidades de defesa dos interesses das pessoas

idosas, ampliando em muito a resposta do Estado e da sociedade às necessidades dessas pessoas (Brasil, 2003), o que reforça a necessidade de participação social para direcionar as ações de governo de modo a atender demandas específicas.

Ao se propor assegurar, no artigo 15,

[...] a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente os idosos (Brasil, 2002:13),

o Estatuto aproxima o texto constitucional que trata da saúde como direito (artigo 196) para as especificidades do idoso, criando um ambiente propício para a qualidade de vida satisfatória do idoso.

Criação de meio ambiente que proteja a saúde

A criação de ambiente social e físico promotores da saúde está proposta em outros capítulos (II – “Do direito à liberdade, respeito, dignidade; IX – “Habitação”; X – “Transporte”), da perspectiva de acessibilidade do idoso aos espaços de convívio e de prestação de serviços, visando à integralidade da atenção ao idoso nas diversas dimensões de sua existência. Neste aspecto, o Estatuto é tímido quando analisado à luz das cartas da promoção da saúde. Nestas, a proteção ambiental é colocada como responsabilidade social e essencial para assegurar benefícios para a saúde da população (Brasil, 2002). Mas, entendido como um texto legal direcionado especificamente ao idoso, o Estatuto não poderia ter a amplitude contextual da promoção da saúde. Como cidadão, o idoso é responsável pela preservação da vida, o que inclui o ambiente socioplanetário; mas, como objeto de uma política, o ambiente deve favorecê-lo, e é assim que está posto no Estatuto. O Estatuto do Idoso propõe como dever das instituições

de saúde atender aos critérios mínimos para atendimento ao idoso (artigo 18). Tal proposta tende a facilitar a inserção e o atendimento dos idosos nas instituições de assistência à saúde do Sistema Único de Saúde, levando em consideração as limitações próprias do processo de envelhecimento ou decorrentes de agravos nele verificados. Percebemos no texto da lei em apreço a preocupação com o componente acessibilidade dos idosos no sistema de saúde para a satisfação de suas necessidades. Em maio de 2000, manifestando uma preocupação com a qualidade da atenção nas unidades de saúde, o Ministério de Saúde iniciou o Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar (PNHAH), intentando promover uma nova cultura de atendimento à saúde no Brasil (Brasil, 2001). O objetivo fundamental do PNHAH é, dentre outros, o de aprimorar as relações entre profissionais, entre usuários/profissionais: campo das interações face a face (Brasil, 2001). Cria, portanto, tecnologias leves, como o acolhimento nas instituições de saúde, onde o idoso é prioritário, em virtude de seus direitos assegurados no Estatuto, e demandante de um atendimento diferenciado, dadas suas peculiaridades. Isto implica a mudança da qualidade das relações usuários/profissionais.

Fortalecimento das ações comunitárias

A participação comunitária nos processos decisórios, nas atividades de planejamento e na implementação das ações de saúde constitui uma das estratégias centrais da promoção da saúde. Verifica-se, nesta proposta, a necessidade de desenvolver ações que ofereçam suporte social e coletivo, estimulem processos de autoajuda e busquem programar novas práticas de educação em saúde (Carvalho e Gastaldo, 2007).

O controle social é previsto na PNI e ampliado no Estatuto do Idoso por meio da criação de conselhos nas diferentes instâncias político-administrativas. Aos primeiros competem a formulação, coordenação, supervisão e avaliação das ações próprias de cada instância, segundo a legislação específica. Assim está escrito: “Art. 7º - Os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais do

Idoso, previstos na Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, zelarão pelo cumprimento dos direitos do idoso, definidos nesta Lei” (Brasil, 2003:10). Os conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais do idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área (Brasil, 1994). Não existe idade para ser cidadão (Rodrigues et al., 2007). O idoso também deve ter seus direitos garantidos e respeitados. Assim diz o artigo 5º da Constituição Federal (1988): “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. A ele, portanto, está assegurado o direito de pertencer a uma sociedade e dela participar intensamente, além do direito à inclusão social. Tendo em vista o novo olhar de promoção da saúde, o idoso deve participar ativamente no processo de *empoderamento* sobre a melhoria de sua qualidade de vida, contribuindo, de forma significativa, tanto para o pleno exercício da cidadania como para seu envelhecimento ativo.

Reorientação dos serviços de saúde

O Estatuto do Idoso institui que os “idosos portadores de deficiência ou com limitação incapacitante terão atendimento especializado, nos termos da lei” (artigo. 15, item V, § 4). Incumbe ao poder público o fornecimento gratuito de medicamentos aos idosos, em especial os de uso continuado, assim como próteses, órteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação (artigo. 15, item V, § 3), promovendo o treinamento e a capacitação dos profissionais, assim como orientação aos cuidadores familiares e grupos de auto-ajuda (artigo 18) (Brasil, 2003). O envelhecimento do corpo provoca diminuição da acuidade visual, auditiva, lentidão da resposta imunológica e processo de limitação física e de memória, dentre outras alterações, dando oportunidade ao desenvolvimento de doenças crônico-degenerativas, gerando a necessidade do uso de fármacos por tempo indeterminado, tornando os idosos os usuários de saúde que mais fazem uso de fármacos. Desta maneira, colocam-se duas questões importantes na assistência farmacêutica à população idosa: a

garantia de fornecimento de medicações sem interrupções para o tratamento e o uso racional de medicamentos, buscando-se evitar as graves consequências da iatrogenia medicamentosa. A garantia de fornecimento das medicações de uso prolongado deve ser uma meta de toda unidade de saúde, na medida em que interrupções no fornecimento significam, muitas vezes, a interrupção do tratamento. Anterior ao Estatuto, a importância da capacitação de cuidadores informais foi tema da Política Nacional do Idoso (PNI) e da Política Nacional de Saúde do Idoso (PNSI). Ambas deram ênfase à necessidade de que os cuidadores informais recebessem treinamentos básicos referentes a cuidados com a higiene pessoal, medicação de rotina etc. Além disso, salientavam a necessidade da formação de núcleos de apoio, que permitissem a troca de experiências entre os cuidadores, com vistas a evitar tanto o isolamento dos idosos quanto dos próprios cuidadores (Camarano e Pasinato, 2004). Estas propostas foram reafirmadas no Estatuto. Atualmente, em nosso país, vivenciamos a preocupação com o envelhecimento populacional. Expressão desta é a construção de centros de referência do idoso, instituídos nos serviços de saúde e compostos por equipe multidisciplinar direcionada às necessidades deste público específico. Também há ênfase na implantação de cursos de especializações em geriatria e gerontologia, nas instituições de nível superior, educação continuada e a promoção de pesquisas e produção e conhecimento que abordam o processo de envelhecimento. Com estas iniciativas, buscam-se aprendizado dos profissionais e seu aperfeiçoamento, proporcionando melhoria das práticas direcionadas ao idoso. Tendo em vista a abordagem que a Organização Mundial de Saúde propõe para a formulação de políticas direcionadas ao idoso, qual seja, a visão do envelhecimento como uma etapa da vida, mantendo sua atividade e sua capacidade criativa, torna-se relevante a educação continuada dos profissionais de saúde, fundamentada no novo conceito de promoção da saúde, no âmbito do fenômeno contemporâneo do envelhecimento populacional. Estes profissionais serão responsáveis pela concretização de paradigmas mais favoráveis ao processo de envelhecer e de ser idoso.

Percebemos a importância deste aspecto no Estatuto, dando ênfase ao atendimento direcionado ao indivíduo idoso conforme suas características socioculturais, perfil epidemiológico e as especificidades decorrentes das alterações fisiológicas do envelhecimento.

Desenvolvimento de habilidades

No referido Estatuto, verificamos a presença das recomendações das Cartas de promoção da saúde nos capítulos V e VI. No primeiro, o foco é na educação formal, cultura, esporte e lazer. No segundo, na profissionalização e trabalho. Especificamente no capítulo IV – “Da saúde”, não há referência explícita quanto à “[...] divulgação de informações, educação para a saúde e intensificação das habilidades vitais”, conforme a Carta de Ottawa (Brasil, 2002:42). Contudo, no artigo 15 do Estatuto, há referência quanto a assegurar ações e serviços de promoção e proteção da saúde, no que, implicitamente, estão incluídas a educação em saúde e a informação. A relevância desta estratégia para as políticas relativas ao idoso é que este, cada vez mais, necessita continuar no mercado de trabalho. Portanto, o desenvolvimento de habilidades facilita sua inserção ou permanência em um mundo do trabalho cada vez mais exigente em termos de capacitação profissional e social. Camarano e Pasinato (2004) referem que habilidade e vontade de trabalhar, por parte da população idosa, dependem do seu estado de saúde, da sua capacidade funcional, das condições do mercado de trabalho, além da legislação vigente. Aposentadoria compulsória e discriminação no ambiente de trabalho, aliadas à baixa qualificação da mão-de-obra, são obstáculos à maior participação da população idosa no mercado de trabalho. Políticas de saúde e de educação passam a ser importantes para o alcance dessas metas. Sintetizando: para que as políticas voltadas para o envelhecimento populacional possam ser efetivas, é necessário que apresentem uma abordagem integrada entre os diversos setores específicos – saúde, economia, mercado de trabalho, seguridade social e, principalmente, educação.

Considerações finais

A reflexão aqui construída remete-nos à necessidade de compreensão do Estatuto, não como uma política isolada, com seus próprios construtos teóricos, mas como um desdobramento da proposta da OMS, da construção de uma sociedade saudável. Nela se inclui o idoso e todos os aspectos destacados no Estatuto, como uma diretriz para a atenção integral a este. As cartas de promoção da saúde elaboram um paradigma de saúde e de bem-estar social para todos, segundo o qual cada pessoa possa desenvolver suas potencialidades. O Estatuto coloca o idoso como foco de uma preocupação social, política e cultural, de modo a regular os direitos de cidadania da pessoa idosa. Estes se voltam para as questões relativas ao idoso. Portanto, mostram-se limitados quanto à abrangência de suas proposições, se comparados às recomendações das cartas. Todavia, o conteúdo da Lei nº 10.741 está direcionado a estas recomendações. Conclui-se, a partir da reflexão realizada, que há indicativos na direção da promoção da saúde do idoso. Políticas saudáveis focadas no idoso implicam adequação do ambiente, da sociedade, da cultura, da política e de serviços que viabilizem a permanência do idoso em sociedade, de forma ativa e participativa. Uma lei, por mais bem elaborado e abrangente que seja seu texto, não tem reflexo social se não for operada como ação governamental, o que requer um vigilante e contínuo controle social. O Estatuto é uma legislação que diz respeito a cada cidadão brasileiro, pois, se hoje não é idoso, amanhã o será. Os formuladores de políticas devem ter a preocupação de indicar os meios que possibilitem a consecução dos objetivos do Estatuto, expressos no artigo 1º – regular os direitos assegurados ao idoso. Os direitos do idoso estão postos na lei. A preocupação, portanto, deve ser em adequar as instituições de modo a torná-lhes acessível o que lhe assegura o Estatuto.

Referências bibliográficas

- ASSIS, Mônica (org). *Promoção da saúde e envelhecimento: orientações para o desenvolvimento de ações educativas com idosos*. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.crde-unati.uerj.br/publicacoes>>. Acesso em 11 de junho. 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Portaria nº 399/GM de 22 de fevereiro de 2006. Disponível em <<http://portal.saude.sp.gov.br>>. Acesso em 2 de junho de 2008.
- _____. Portaria nº 2.528 de 19 de outubro de 2006.
- _____. Portaria nº 1395/GM de 10 de dezembro de 1999. Disponível em <<http://www.ufrgs.br>>. Acesso em 15 de junho de 2008.
- _____. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br>>. Acesso em 15 de junho de 2008.
- _____. Ministério da Saúde. Estatuto do Idoso/Ministério da Saúde. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2003.
- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. *Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar/Ministério da Saúde, Secretaria de Assistência à Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde. 2001. Disponível em <<http://bvsmis.saude.gov.br>>. Acesso em 17 de agosto de 2008.
- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Promoção da saúde. *As cartas da promoção da saúde/Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Projeto Promoção da Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.
- CARVALHO, Sérgio Resende e GASTALDO, Denise. Promoção à saúde e empoderamento: uma reflexão a partir das perspectivas crítico-social e pós-estruturalista, *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Associação Brasileira de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <<http://www.abrasco.org.br>>. Acesso em 15 de maio de 2008.
- CAMARANO, Ana Amélia. *O idoso brasileiro no mercado de trabalho*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- CAMARANO, Ana Amélia e PASINATO, Maria Tereza. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas, in Camarano, Ana Amélia (org)., *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004, pp.253-92.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICO IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 20 de maio de 2008.
- MOTTA, Luciana Branco. *Treinamento interdisciplinar em saúde do idoso: um modelo de programa adequado às especificidades do envelhecimento*. Rio de Janeiro: CRDE UNATI- UERJ, 2005.
- RODRIGUES, Rosalina Aparecida Partezani et al. Política nacional de atenção ao idoso e a contribuição da enfermagem, *Texto Contexto Enfermagem*, vol.16, nº 3. Florianópolis, jul.-set. 2007, pp. 536-45.
- SPERANDIO, Ana Maria Girotti et al. Caminho para a construção coletiva de ambientes saudáveis: São Paulo, Brasil, *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 9, no 3. Rio de Janeiro, jul. 2004, pp.643-54. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 17 de junho de 2008.
- SCHIRRMACHER, Frank. *A revolução dos idosos: o que muda no mundo com o aumento da população mais velha*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

TAPAI, G. M. B. (coord.). *Constituição Federal 1988*. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Envelhecimento ativo: uma política de saúde*. Brasília: Org. Pan-Americana de Saúde, 2005. Disponível em <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes>. Acesso em 14 de junho de 2008.

ZANCAN, Lenira e ADESSE, Leila. Report on the cooperation Brazil-Canada in health promotion, *Ciências e Saúde Coletiva*, vol. 9, nº 3. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em <http://www.scielo.com.br>. Acesso em 15 junho de 2008.

Sites

<http://www.opas.org.br>. Acesso em 25 de junho de 2008.

<http://portal.saude.gov.br>. Acesso em 21 de maio de 2008.

Resumen: El objetivo es reflexionar sobre el Estatuto del Anciano (Ley brasileña N.º. 10.741, 1/10/2003) y la promoción de la salud. El marco que guió el análisis fueron las cinco estrategias para la promoción de la salud propuestas por la Organización Mundial de la Salud: políticas públicas saludables, entornos favorables para la salud, acción comunitaria, habilidades personales y reorganización de los servicios de salud ya ofrecidos. Hubo una reflexión teórica sobre el tema, comenzando con una breve historia de las políticas relativas a la población anciana y la elección, para el análisis, del Estatuto del Anciano, la ley representativa de la consolidación de medidas propuestas anteriormente. Existen indicativos para la promoción de la salud entre las personas ancianas. Los políticos responsables deberían preocuparse de proporcionar los medios que permitan el logro de los objetivos del Estatuto, expresado en el artículo 1º – Ajustar los derechos previstos para los ancianos. La preocupación debe estar en adaptar las instituciones a poner a disposición de los ancianos lo que les asegura el Estatuto.

Palabras-clave: políticas públicas; anciano; promoción de la salud; evaluación.

Resumé: L'objectif est réfléchir sur le Statut des Personnes Âgées (Loi brésilienne n.º 10.741, 1^{er}/10/2003) et la promotion de la santé. L'analyse a été formés des cinq stratégies pour la promotion de la santé proposé par l'Organisation Mondiale de la Santé: les politiques publiques salubres; les environnements favorables à la santé; l'action communautaire; les compétences personnelles; la réorganisation des services de santé déjà offerts. Il y a eu une réflexion théorique, à commencer par un bref historique des politiques concernant la population âgée et d'élection, pour l'analyse, du Statut des Personnes Âgées, le loi qui représente la consolidation des moyens qui ont déjà été proposés précédemment. Il y a des indicateurs sur la promotion de la santé au personnes âgées. Les politiciens devraient être concernés à fournir les moyens qui permettent la réalisation des objectifs du Statut, qui sont exprimés dans l'article 1^{er} – réglez les droits prévus au personnes âgées. La préoccupation devrait, donc, être en adapter les institutions à mettre à la disposition des personnes âgées ce qui lui est assuré au Statut.

Mots clés: politiques publiques; les personnes âgées; la promotion de la santé; évaluation.

Antropólogos e políticas públicas

Anthropologists and public policies

Antropólogos y políticas públicas

Les anthropologues et les politiques publiques

*Marta Schapira**

*Marta Abonizio***

*Cecilia Pinto****

Resumo: O presente trabalho visa discutir alguns vieses da inserção dos antropólogos nas agências estatais ligadas à elaboração e implementação de políticas públicas com base nos resultados de uma pesquisa anterior feita pelas autoras. Em relação às narrativas analisadas, adverte-se que essas instituições sustentam racionalidades próprias, com saberes e ações orientadas por atores heterogêneos que ponderam de modo diferente a relação entre meios e fins de tipo técnico-político. O lugar do antropólogo pressupõe um entrecruzamento de lógicas que gera tensões e produz pontos de encontro, partindo do reconhecimento do conhecimento específico (Moro, 2000). Em razão dos obstáculos para uma intervenção satisfatória no âmbito de uma resolução de problemáticas sociais e comunitárias, faz-se necessária uma "objetivação participante" (Bourdieu, 2005) que facilite um processo de reflexão capaz de produzir novos conhecimentos e linguagens no que se refere aos espaços que incluem a intervenção política.

Palavras-chave: antropólogos; intervenção; políticas públicas; agências estatais.

Abstract: Based on findings of a previous investigation, developed by the authors, this paper discusses some facets of the anthropologists insertion in state agencies linked to public policies development and implementation. Based on the analyzed narratives, it notes that these institutions owns self rationalities, with knowledge and actions oriented by heterogeneous players differently pondering the relationship between technical-political means and ends. The place of the anthropologist supposed logical intersections that generates tensions and produces meeting points from the recognition of specific knowledge (Moro, 2000). Because of the obstacles to a successful intervention in these areas linked to solving social problems and community, a "participant objectification" (Bourdieu, 2003) is needed to facilitate a reflexivity process capable of producing new knowledge and languages in relation to spaces that include political intervention.

Keywords: anthropologists; intervention; public policy; State agencies.

* Antropóloga. Ms. en salud pública, investigadora del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina; prof. adjunta cátedra Odontología Social I – Facultad de Odontología de la UNR; docente carrera de postgrado de especialista en epidemiología, UNR. mschapira@citynet.net.ar

** Antropóloga. dra. en psicología, prof. adjunta cátedra Trabajo de Campo Laboral – Facultad de Psicología de la UNR. jefe de trabajos prácticos cátedra Metodología de la Investigación Sociocultural. Escuela de Antropología de la Facultad de Humanidades y Artes, UNR. mabonizi@fhumyar.unr.edu.ar

*** Especialista en gestión pública. Facultad de Ciencia Política – UNR, coordinadora Centro Integral Comunitario, Zona Oeste (Rosario), Secretaría de Promoción Social, municipalidad de Rosario/Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, secretaria de la Escuela de Antropología de la Facultad de Humanidades y Artes, UNR. cecipintolr@yahoo.com.ar

Introducción

Este trabajo se propone discutir algunas tensiones relativas a la inserción del antropólogo en instancias estatales ligadas a la elaboración e implementación de políticas públicas. Esta inclusión se torna problemática en tanto las instituciones estatales operan como productoras de saberes y acciones orientadas por actores heterogéneos que sustentan racionalidades propias, ponderando de distinto modo la relación entre medios y fines de tipo técnico-político. Dicho de otra manera, el lugar del antropólogo supone un entrecruzamiento de las diferentes lógicas en juego, enfrentando conflictos y a la vez puntos de encuentro, a partir del reconocimiento del conocimiento específico que posee (Moro, 2000).

El objetivo general del trabajo¹, apunta a describir y analizar la intervención del antropólogo en el campo de las políticas públicas, teniendo en cuenta los objetivos de la gestión municipal y la modalidad en que esta se despliega en el terreno empírico.

La estrategia metodológica supuso un abordaje cualitativo que implicó:

- a) Observación participante en contextos institucionales y entrevistas semiestructuradas en profundidad a la totalidad de los antropólogos involucrados (12), independientemente de los años de egresado de la universidad, de su antigüedad en el cargo y de las funciones que desempeñan en el ámbito público. Los referentes temáticos centrales que organizaron las entrevistas giraron en torno a la caracterización de la práctica en el ámbito de las políticas públicas, valoración de las acciones y principales obstáculos.
- b) Análisis de fuentes secundarias: documentos de trabajo de la administración pública y gestión estatal municipal.

Se tuvo acceso a los contextos de indagación a través de convenios entre la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la administración local, en particular con las secretarías

de: Promoción Social, Salud Pública, y Cultura municipales.

Los cargos y funciones detentados por los sujetos del estudio, con distintas responsabilidades y grados de autonomía en la toma de decisiones, corresponden a tareas de planificación, coordinación de programas (de desarrollo infantil, de promoción cultural, de inclusión de la 3ª edad etc.), de centros comunitarios, direcciones intermedias y realización de diagnósticos socioeconómicos y culturales en áreas urbanas periféricas, en condiciones de mayor grado de vulnerabilidad social.

Aunque el poder ejecutivo local es de signo socialista desde 1994, la ciudad acusó el impacto de las políticas nacionales en el contexto del neoliberalismo globalizado, situación que incrementó en la década de los años '90 los procesos de exclusión y vulnerabilidad social. En este marco, es a partir de 1996 cuando se inicia la incorporación de científicas sociales al espacio de las políticas públicas, principalmente en instituciones del gobierno municipal, a fin de acompañar los procesos y dispositivos participativos y de inclusión, que dieran respuestas a las crecientes demandas sociales.

Este ingreso no fue planificado sistemáticamente, sino que, con ritmos espasmódicos, en los hechos, respondió tanto a las formulaciones generales sobre políticas públicas contenidas en diversos documentos oficiales, a la formación de determinados funcionarios políticos de niveles decisorios, como a la irrupción / explosión de problemáticas y movilizaciones sociales vinculadas esencialmente a la falta de empleo.

Este escenario planteó en ese período, la necesidad de abordajes interdisciplinarios y multiprofesionales para afrontar problemas de mayor complejidad.

Dimensiones para el análisis

Contexto estatal e intervención antropológica – Perspectiva histórica

Habida cuenta de la revalorización teórica del papel del Estado en investigaciones históricas y sociológicas sobre las profesiones,

algunos autores como Tilly (1981) atienden particularmente a los procesos de constitución de la estructura del Estado y de sus capacidades. Otros estudios como el de Skocpol, (1995) han enfatizado el hecho de que la propia actividad del Estado crea demandas de conocimientos acerca de los procesos sociales que busca afectar. Tal cuestión habilita interrogantes acerca del modo en que se conforman las bases cognitivas que sustentan la acción del Estado y la direccionalidad que adopta la aplicación de conocimientos expresados en políticas locales, programas y acciones específicas para y/o con los conjuntos sociales.

En este sentido, en Argentina, fueron las demandas del Estado modernizado y burocratizado, las que desde fines del siglo XIX y hasta mediados del XX, contribuyeron a reconocer y validar las capacidades técnicas de los científicos sociales.

Es así que en 1946, durante el primer gobierno peronista, la Dirección General de Migraciones del Ministerio del Interior de la Nación creó la Oficina Etnográfica que tuvo bajo su órbita al Instituto Etnico Nacional (IEN). De este modo se convalidó la intervención de antropólogos en las políticas migratorias de la 2^{da} posguerra, orientadas a la selección de inmigrantes y conscriptos, con criterios nacionalistas y discriminatorios.

Bajo el mismo gobierno, en 1952, se tensan las relaciones entre políticos y técnicos y el IEN por disidencias políticas y este organismo queda aislado dentro del aparato burocrático estatal, siendo suprimido en 1955 poco después de la caída de Perón (Neiburg y Plotkin, 2004).

Esta secuencia, desarrollada a modo de ejemplo, permite advertir la reformulación constante de los sentidos y fronteras entre decisores políticos y técnicos en lo relativo al contenido y a la dirección de las políticas gubernamentales (Sckopol, 1995).

Algunas aristas problemáticas

– Gestión pública e inclusión profesional: dilemas e interpelaciones

Autores como Krotz (1993) y San Román (1997), bajo una perspectiva crítica a todo

posicionamiento dicotómico, señalan el peso de las escisiones político-técnicas entre instrumentación y evaluación de programas vs. investigación y entre teoría vs. práctica. Observan, por un lado, el predominio de una lógica del "hacer" en ciertos aspectos de las políticas públicas donde se involucran profesiones históricamente subordinadas (enfermeros, trabajadores sociales etc.). Por otro, advierten sobre cierta reticencia a la confrontación de las teorías con la realidad, por parte de los científicos sociales que intervienen en dichas políticas.

Siguiendo a Moro (2000), señalamos que es imprescindible reconocer al campo de la gestión pública como espacio heterogéneo, atravesado por diversas racionalidades, donde interactúan actores sociales con diferentes grados de poder, autonomía y "expertise" para definir los problemas sociales sobre los que se actúa. Además, como los problemas ingresados a la agenda de gobierno, aún a nivel micro, pueden ser concebidos como construcciones sociales orientadas por intereses, valores y representaciones del grupo decisor, los mismos suelen llegar definidos al momento de ser abordados por los técnicos.

Sin embargo, si bien el contexto institucional puede operar como limitante, no significa un quiebre con la mirada crítica a los fenómenos "naturalizados", ni la pérdida de posibilidad de cuestionamientos a prácticas rutinizadas. Habida cuenta que las políticas públicas no son herramientas neutras sino que ponen en acto decisiones que expresan algún sustrato epistemológico, criterios político/ ideológicos, problemas que se privilegian (o que se omiten), concepciones sobre los "sujetos" de las políticas y determinados criterios distributivos, constituyen un campo en permanente redefinición. Con límites flexibles, esta redefinición expresa relaciones de poder entre agentes, intereses y capitales atravesadas por conflictos y contradicciones.

Aunque esto implica tomar en cuenta el carácter asimétrico respecto de los posicionamientos, recursos y capacidades, es imprescindible incluir la incorporación de la experiencia social de los ciudadanos en la resolución de sus problemas a través de sus organizaciones, negociaciones, consensos y disputas (Bloj, 2006).

Resultados

En primer lugar, a partir del análisis de los documentos elaborados por Centro de Estudios Municipales y Provinciales (CEMUPRO), se entiende que el proceso de descentralización territorial y administrativa de la ciudad, iniciado en 1996, implica una concepción de ciudadanía y de Estado. Este es entendido como construcción sociohistórica que se configura en el entramado de las relaciones que se transfieren desde el nivel central a unidades de jurisdicción funcional o territorial menores (6 distritos). A su vez, esta organización conlleva un nuevo *status* jurídico capaz de garantizar una cuota de autonomía en la toma de decisiones vinculadas a problemas de infraestructura y equipamiento, administrativos, de servicios urbanos y político-culturales en espacios sociales diferenciados y complejos, con demandas y necesidades específicos, lo que propicia la inclusión de científicos sociales.

Según desarrollos contenidos en otros materiales producidos desde el gobierno local, el logro del pleno empleo, la universalización de la educación, salud, vivienda y participación ciudadana constituyen los objetivos de las políticas sociales por excelencia (Bifarello, 2005). Dichas políticas, orientadas a lograr la inclusión, se basan en criterios estratégicos tendientes a apuntalar relaciones solidarias, a promover estrategias participativas, de descentralización y a fortalecer a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales de la sociedad civil, en tanto dispositivos de construcción de ciudadanía.

El diseño de estas políticas tendería a valorizar la autonomía, los saberes y destrezas de la población, a apoyar la reconstrucción del tejido social con el aporte de recursos humanos especializados en las diversas áreas, evitando la reiteración de viejas prácticas clientelares.

Es así que para alcanzar algunas de estas metas, el gobierno municipal ha consolidado tres dispositivos centrales:

- a) la descentralización administrativa, técnica, funcional y de servicios;

- b) el presupuesto participativo; y
- c) el funcionamiento periódico del Concejo Deliberante en los barrios y Distritos, recibiendo y discutiendo sugerencias y demandas de los vecinos.

Por otra parte, en las entrevistas implementadas, los sujetos del estudio caracterizaron algunas facetas de su práctica, señalando la presión de los tiempos políticos/institucionales que demandan metas y toma de decisiones a corto plazo. Entre quienes ocupaban lugares de direcciones intermedias, con tareas de organización de diagnósticos socioculturales, de identificación participativa de necesidades de grupos vulnerables y elaboración de acciones, esta tarea significó un aprendizaje y un replanteo del ejercicio profesional en nuevos contextos. Uno de los testimonios expresa:

Hay un tiempo social y tiempos políticos... en tiempos de normalidad trabajamos con el tiempo social, pero en periodos de elecciones, conflictos, trabajamos con el tiempo político, necesitás una mente flexible (E2 - Directora de Promoción Social - Distrito Oeste).

El "tiempo social" refiere al modo y la fluidez con que desde cada Secretaría y cada agencia estatal, puede establecerse la relación con la población, habida cuenta del abanico de problemáticas y de la heterogeneidad de las demandas sociales. Alude también a posicionamientos éticos en la consideración del tiempo de los 'otros', al respeto por las modalidades con que los conjuntos sociales han resuelto históricamente sus necesidades colectivas y a los ritmos con que los ciudadanos pueden pasar de la demanda, al "empoderamiento" y ejercicio de sus derechos.

Algunos testimonios reconocen la posibilidad de cierta autonomía en la planificación e implementación de acciones, lo que indica la valoración del trabajo técnico específico:

Uno trabaja dentro de los lineamientos. Hay independencia pero dentro de los lineamientos. Y uno recrea y puede tener márgenes, hay encuentros, mesas de

encuentro con funcionarios, allí donde se construyen las líneas en conjunto... algún margen de posibilidad tenemos (E3 – Secretaría de Promoción Social – Centro Crecer)

Los "lineamientos" indican de un modo general la necesidad de respetar la perspectiva política de la administración, teniendo en cuenta que estas 'líneas' son co-construidas con los científicos sociales que desempeñan funciones de mayor responsabilidad. Los "márgenes", sugieren grados de libertad posibles en la toma de decisiones en los micro contextos.

Otro informante marca la existencia de diferentes líneas políticas al interior del mismo partido gobernante, sin dejar de observar la presencia de diversidad de criterios en todos los ámbitos, lo que pone en evidencia que el juego de las relaciones de poder, impregna el conjunto de espacios sociales, una vez que "[...] Hay diferencias con las líneas políticas que se presentan, hay internismo como en todos lados, en la academia también, en los equipos de trabajo también, en el barrio también (E2 – Directora de Promoción Social – Distrito Oeste)".

Según otros entrevistados, frente a las demandas sociales e institucionales, se hace necesario ajustar e incorporar nuevos instrumentos teóricos y metodológicos que permitan desarrollar estrategias que faciliten la construcción colectiva y participativa del conocimiento social para el diseño y puesta en marcha de políticas públicas:

Tengo que reubicarme constantemente, situarme en las necesidades de la institución y saber detectar las posibilidades de respuesta que tenemos hacia lo que la gente pide (E9 – Secretaría de Cultura – Acciones Educativas del Museo de la Memoria).

A veces no sé cómo aprovechar todo lo que la gente sabe, otras veces siento que sólo piden y piden, es difícil (E7 – Secretaría de Cultura – Programa para la 3ª edad).

Las relaciones con la población y las falencias en la puesta en marcha de algunos programas y acciones, en particular aquellos

vinculados a la desocupación y a los planes de empleo, merecen una mención especial. Las mismas aluden a debilidades aún presentes en el tejido social, principalmente en algunos sectores de escasos recursos – en relación con los ideales de cohesión y solidaridad, propuestos en los lineamientos político-ideológicos del municipio.

En esos sectores todavía se mantiene el peso de una tradición clientelar, promovida por diversos partidos políticos gobernantes a nivel nacional desde las primeras décadas del siglo XX, lo que ha sido responsable de la construcción de representaciones y prácticas ancladas en una visión del Estado Benefactor como "omniprotector"/dador de favores y prebendas.

Es así que en determinados distritos y en franjas sociales con mayores niveles de exclusión, pueden identificarse tres generaciones de grupos familiares en situación de extrema pobreza y desocupación. Estos, sobreviven a partir del otorgamiento de "planes sociales" (exigua suma de dinero otorgada mensualmente por el Estado) que carecen de contrapartida laboral obligatoria. Dichos planes, en la actualidad atraviesan por un proceso de reformulación tendiente a la capacitación de los ciudadanos para alcanzar alguna inserción laboral.

Cabe aclarar además que, sin ser mayoritarios, ciertos grupos políticos presentes en movimientos sociales de carácter barrial, juegan un papel importante en el acceso y distribución de dichos planes, lo que fomenta la perpetuación del clientelismo, dificultando la adhesión y participación activa de los ciudadanos a las políticas de empleo y capacitación.

Otros señalamientos indicaron déficits en la gestión del Presupuesto Participativo que es tramitado por los vecinos en los barrios e impulsado por el gobierno local, en tanto agente de desarrollo estratégico clave en el proceso de construcción de ciudadanía.

Esto alude a dificultades observadas para el logro de consensos barriales significativos, en un área considerada central para el alcance de una democracia representativa y participativa. Con una mirada crítica se visualizan obstáculos en el intento de acercar la gestión al ciudadano, que no logra simplificar y agilizar los procesos de toma de

decisiones, a nivel del poder ejecutivo municipal.

También el funcionamiento periódico del Concejo Deliberante (órgano legislativo local) en los barrios, establecido con el objeto de alcanzar una aproximación directa a las problemáticas vecinales, fue objeto de observaciones críticas por parte de los entrevistados.

Se advierte que la participación va disminuyendo en relación directa con el incremento de la lentitud del encauzamiento político – administrativo y resolutivo de los proyectos presentados por los ciudadanos.

En un último punto, el material analizado da cuenta del malestar causado por la descalificación proveniente de instancias académicas para con quienes se desempeñan fuera de ella. Con un juego de ambivalencias y contradicciones, en los testimonios, a la vez que se reconoce a la tradición académica como única fuente de legitimidad que define la identidad profesional y habilita para la intervención – se la pone en cuestionamiento. Las objeciones pasan por la percepción de debilidades de una profesión que organiza su identidad exclusivamente en torno al proceso de reproducción académica y que sin embargo, a su interior, paradójicamente, reproduce mecanismos de exclusión que se impugnan en los procesos sociales más generales (Leandri, 1999; Schapira, 2000).

A pesar de los comentarios críticos, la "academia" es la que dispensaría atributos simbólicos que "distinguen" a los científicos de los que no lo serían, lo que obtura las posibilidades de articulación y enriquecimiento mutuo entre los diversos ámbitos de ejercicio profesional.

Saldar estos quiebres, sobreentendidos o malentendidos requiere de un proceso de reflexividad que incluya la crítica y autocrítica capaz de incluir prejuicios del colectivo profesional que, al jugar como "verdades éticas", sancionan y bloquean el aprendizaje desde otros lugares y recursos e impiden el reconocimiento y/o la construcción de nuevos capitales (Bourdieu e Wacquant, 1995). Según Bourdieu (2005), el ejercicio de la objetivación participante y la reflexividad, contribuiría a una crítica de las prácticas, a una mayor visualización de las agendas

instituidas, rituales de consagración, relaciones de poder y presupuestos inadvertidos, tomando en consideración al punto de vista de todos los sujetos que operan en el campo.

Reflexiones finales

El carácter de las políticas públicas aplicadas en Rosario en la última década ofrece una visión renovada de la gestión pública, lo que constituye una excepción en el país. Desde los últimos años de la década de los '90, el concepto de "democracia representativa" se ha ido transformado a partir de instrumentos que plantean nuevas formas de articulación entre Estado y sociedad civil, tendientes a fortalecer una democracia también participativa.

En este contexto, el gobierno local juega un papel importante como agente de desarrollo estratégico, ampliando la agenda de las políticas públicas e impulsando dispositivos que promueven avances en la construcción de ciudadanía (Bifarello, 2005). El proceso de descentralización territorial de carácter administrativo, operativo, político-técnico y de prestación de servicios, produjo como consecuencia no prevista, la necesidad de incorporar a científicos sociales en la búsqueda de un modelo que efectivamente pueda integrar perspectivas. Estas apuntan a acercar la gestión al ciudadano, reconociendo la particularidad de las alteridades, tiempos y lógicas. En este reconocimiento de la alteridad como ejercicio teórico-operativo, específicamente antropológico, se incluyen no sólo los destinatarios de las acciones/intervenciones, sino los pares y funcionarios o técnicos en funciones de mayor jerarquía.

Son estos profesionales quienes contribuyen a desnaturalizar las limitaciones encontradas en los dispositivos analizados (Presupuesto Participativo, Planes de Empleo, el Concejo Deliberante en los barrios etc), alertando sobre los riesgos de burocratización y rutinización de un modelo de gestión descentralizado y participativo.

Sin embargo, en el caso de los antropólogos de Rosario, la formación universitaria – al no considerar que las políticas públicas constituyen un espacio relevante de inter-

vención/participación y desarrollo profesional – no provee herramientas teórico-metodológicas y operativas para el tratamiento de problemáticas actuales vinculadas a la gestión, lo que ameritaría nuevas problematizaciones.

La incorporación de una perspectiva amplia, que incluya a la población y a los portadores de conocimientos específicos, podrá contribuir a la creación de las condiciones de posibilidad para dar respuestas a las deman-

das sociales en el proceso de construcción de ciudadanía (Moro, 2000).

Finalmente y en consonancia con lo planteado, sostenemos la idea que la participación de los científicos sociales debiera acompañar todo el desarrollo de elaboración e implementación de políticas, programas y acciones, elaborar recomendaciones y visibilizar sectores con serias dificultades para representar sus propios intereses (Bloj, 2006).

Referências bibliográficas

- BIFARELLO, Mónica. Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un estado municipal transparente y cercano a la gente, in *Experiencia Rosario*. Rosario: Logos, 2005, pp. 63-124.
- BLOJ, Cristina. Investigación social y políticas públicas: un binomio polémico, in Rico, María y Marco, Flavio, *Mujer y empleo. La Reforma de la Salud y la salud de la reforma en Argentina*. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2006, pp. 338-78.
- BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loïc. *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. 1ª ed. México: Grijalbo, 1995.
- _____. La objetivación participante, *Revista Apuntes de Investigación*, año IX, nº 10. Buenos Aires, jul. 2005.
- GONZALEZ LEANDRI, Ricardo. *Las profesiones. Entre la vocación y el interés corporativo. Fundamentos para su estudio histórico*. Madrid: Catriel, 1999.
- GORBAN, Pablo. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, nº 6, jul. 2005, pp. 1-2. Disponible en <http://www.scielo.org.ar>. Acceso 24/10/2008.
- KROTZ, Esteban. Antropología y antropólogos en México: elementos de balance para construir perspectivas, in Arizpe, Laura y Serrano, Carlos (comp.), *Balance de la antropología en América Latina y el Caribe*. México: CRIM-UNAM, 1993, pp. 115-36.
- MORO, Javier. Problemas de agenda y problemas de investigación, in Escolar, Cora (comp.), *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Buenos Aires: EUDEBA, 2000, pp. 113-38.
- NEIBURG Federico y PLOTKIN, Mariano (comp.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*. Buenos Aires: Paidós, 2004.
- SAN ROMAN, Teresita. Interdisciplinariedad, interprofesionalidad e intervención social, in Prat, José y Martínez, Antonio (org.), *Ensayos de antropología cultural*. España: Ariel, 1997, pp. 95-140.
- SCHAPIRA, Marta. *La odontología en Argentina. Del curanderismo a la consolidación profesional*. Rosario: UNR Editora, 2000.
- SCKOPOL, Theda. Brining the state back: strategies of análisis in current research, in Evans P., Rueschemeyer, D. y Sckopol, T., *Brining the state back in*. Cambridge 1995.
- TILLY, Charles. *As sociology meets history*. Orlando: Academia Press, 1995.
- WEBER, Max. *La ciencia como profesión. La política como profesión*. 17ª ed. Madrid: Austral, 1992.
- WITZ, Anne. *Professions and patriarchy*. New York; London: Routledge, 1992.

Resumen: A partir de los resultados de una investigación previa desarrollada por las autoras de este trabajo, se discuten algunas facetas de la inserción de los antropólogos en agencias estatales ligadas a la elaboración e implementación de políticas públicas. En las narrativas analizadas, se advierte que estas instituciones sustentan racionalidades propias, con saberes y acciones orientadas por actores heterogéneos que ponderan de distinto modo la relación entre medios y fines de tipo técnico-político. El lugar del antropólogo supone un entrecruzamiento de lógicas que genera tensiones y produce puntos de encuentro a partir del reconocimiento del conocimiento específico (Moro, 2000). En virtud de los obstáculos para una intervención satisfactoria en estos ámbitos ligados a la resolución de problemáticas sociales y comunitarias, se hace necesaria una "objetivación participante" (Bourdieu, 2003) que facilite un proceso de reflexividad capaz de producir nuevos conocimientos y lenguajes en relación a espacios que incluyen la intervención política.

Palabras clave: antropólogos; intervención; políticas públicas; agencias estatales.

Resumé: Suite aux résultats de nos recherches, notre travail remet en cause quelques aspects de l'insertion des anthropologues dans des agences étatiques consacrées à l'élaboration et à la mise en place de politiques publiques. Dans les récits examinés, nous avons constaté que ces institutions soutiennent des rationalités particulières où les savoirs et les actions sont menés par des acteurs hétérogènes qui pondèrent différemment le rapport technique et politique entre les moyens et les fins. Grâce à la reconnaissance du savoir spécifique (Moro, 2000), la place de l'anthropologue implique un carrefour de logiques provoquant tantôt des tensions tantôt des rencontres. Vu les obstacles qui empêchent une intervention satisfaisante dans les milieux consacrés à la résolution de problèmes sociaux et communautaires, nous estimons nécessaire une «objectivation participante» (Bourdieu, 2003) permettant un processus de réflexivité capable de produire des connaissances nouvelles ainsi que des langages concernant les espaces où s'insère l'intervention publique.

Mots-clés: anthropologues; intervention; politiques publiques; agences étatiques.

Notas

- 1 Esta investigación se realizó en el marco de la Universidad Nacional de Rosario y fue evaluada y presentada en la VI Reunión de Antropología del MERCOSUR, (Montevideo, 2005). Bajo el título "El conocimiento antropológico: de la academia a las políticas públicas", se indagaron las modalidades de inserción profesional de los antropólogos en ámbitos de la administración pública municipal y provincial, sus logros y obstáculos, en un grupo de antropólogos egresados de la Universidad Nacional de Rosario, a partir de un enfoque etnográfico (entrevistas semi-estructuradas en profundidad) y de análisis de documentos.

A disputa política pelo reconhecimento das necessidades. Contribuições da perspectiva antropológica para seu estudo*

The political dispute for the recognition of necessities.
Contributions of the anthropological perspective for its study

La disputa política por el reconocimiento de las necesidades.
Contribuciones de la perspectiva antropológica para su estudio

Le debat politique pour la reconnaissance des nécessités.
Contributions de la perspective anthropologique a son étude

*Liliana Raggio***

Resumo: Neste trabalho, proponho-me a refletir acerca do modo pelo qual antropólogos fazem antropologia em nossas sociedades, em particular no âmbito das políticas públicas, a partir de uma investigação empírica levada a cabo com destinatários de programas sociais assistenciais. Refiro-me, neste caso, a desafios que enfrentamos quando nossos problemas de investigação dizem respeito à dinâmica política que nos inclui como sujeitos participantes. Interessa-me tratar da transposição dos métodos qualitativos, empregados pelo antropólogo no trabalho com sociedades diferentes da sua, aquela na qual ele é um sujeito social que partilha uma matriz significativa em comum com os "nativos", em parte. É neste sentido que me proponho a considerar a conceituação êmico-ética no estudo das políticas sociais, considerando a possibilidade de esta constituir uma contribuição da antropologia à compreensão da dinâmica política.

Palavras-chave: necessidades; assistência social; autonomia; cultura do trabalho.

Abstract: The purpose of this work is to think over the way in which anthropologists make anthropology in our societies, in particular in the public policies field, departing from an empirical research carried out with beneficiaries of assistencial social programs. I focus here on the challenges we face when our research problems are related with the political dynamics which includes us as participant subjects. I am interested on the transposition of the qualitative method employed by the anthropologist with societies different from its own, to the one in which the anthropologist is a social subject who shares a significant matrix in some way common with the "natives". It is in this sense that I propose to consider the emic/etic perspective for the study of social politics arguing that it can become a contribution from our discipline to the understanding of political dynamics.

Keywords: necessities; assistencialism; autonomy; culture of labor.

* Departamento de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras – UBA. El presente trabajo tiene como origen la ponencia presentada a la VI RAM, Reunión de Antropología del MERCOSUR. Montevideo, 16 al 18 de noviembre 2005.

** Antropóloga, Departamento de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras – UBA. lilyr@ciudad.com.ar

La antropología política de las sociedades complejas

En este trabajo me propongo reflexionar acerca del modo en que los antropólogos hacemos antropología en nuestras sociedades. Me interesa poner en consideración los desafíos que enfrentamos cuando nuestros problemas de investigación tienen que ver con la dinámica política, que nos incluye como sujetos partícipes es decir, con la disputa de poder en las sociedades complejas, con el modo en que los sujetos con distintos capitales materiales y simbólicos, según Bourdieu (1995), luchan/compiten en campos específicos por imponer sus sentidos a la acción y a las prácticas sociales.

La política pública constituye uno de los aspectos de dicha dinámica, y en términos operacionales puede definirse como una acción o conjunto de acciones a través de las cuales el estado, destina una serie de recursos para dar respuesta a una problemática que se ha tornado socialmente relevante para el conjunto de la sociedad. Tal como lo señala Ozslak (1982), la falta de intervención estatal es también una forma de política pública.

Las políticas públicas son susceptibles de ser estudiadas, y de hecho esto sucede, desde diversos abordajes disciplinarios cada uno de los cuales provee su instrumental metodológico.

La ciencia política, la sociología, la administración pública, abordan los temas del estado y sus políticas en un nivel macrosocial, donde los comportamientos institucionales, los sistemas electorales, los estudios de la producción y aplicación de la normativa, la eficacia y la eficiencia en términos de los recursos invertidos y los resultados logrados constituyen entre otras, las preocupaciones que orientan las investigaciones y acciones de esos campos disciplinares.

El abordaje que aquí se plantea tiene que ver con la perspectiva teórico – metodológica de nuestra disciplina lo que desde el inicio supone la construcción de los datos a través de un trabajo de campo prolongado con los sujetos. Fundamentalmente, conlleva la incorporación de la perspectiva de los sujetos

sociales para dar cuenta de los significados que éstos le otorgan a sus prácticas. Es aquí donde resulta pertinente preguntarse cómo resolver la transposición de los métodos cualitativos empleados por el antropólogo con sociedades diferentes a la suya, a aquella donde éste es un sujeto social, que comparte los mismos significados y por lo tanto donde resulta también “un nativo”.

Es en ese sentido que me interesa considerar la utilidad de la familiar dupla emic/etic para el estudio de las políticas públicas, más específicamente en este caso, para las políticas sociales.

Lo emic y lo etic en el estudio de las políticas públicas

Siguiendo a Marvin Harris (1985) la distinción y la complementariedad entre los niveles emic y etic resultan apropiadas para definir lo que a su juicio constituye la aproximación antropológica al conocimiento de la realidad.

En palabras de Harris (1985):

Lo que caracteriza a las operaciones de tipo emic es la elevación del informante nativo al status de juez último de la adecuación de las descripciones y análisis del observador. La prueba de la adecuación de los análisis emic es su capacidad para producir enunciados que el nativo pueda estimar reales, con sentido o apropiados. Al realizar una investigación desde esta perspectiva, lo que el observador trata de esclarecer son las categorías y reglas cuyo conocimiento es necesario para pensar y actuar como un nativo. El rasgo distintivo de las operaciones de tipo etic es la elevación de los observadores al status de jueces últimos de las categorías y conceptos empleados en las descripciones y análisis. La prueba de la adecuación de las descripciones etic es única y exclusivamente su capacidad para generar teorías fructíferas desde un punto de vista científico sobre las causas de las semejanzas y diferencias socioculturales (p. 47).

Dado que se trata de conocimiento científico, Harris plantea el problema de la objetividad y discute la idea, presente en otros autores, de que la producción de conocimientos objetivos es posible partiendo de una visión *etic*, en tanto que no lo sería desde una perspectiva *emic*.

No obstante para este autor el problema no se plantearía en términos de la perspectiva del actor versus la del observador, sino de las reglas del método científico aplicadas a ambas visiones: éstas otorgarían validez al conocimiento producido.¹

La cuestión entonces reside en la posibilidad de que el antropólogo nativo, que participa de una serie de representaciones sociales comunes con sus informantes acerca de la vida en su sociedad, puede compartiendo la visión *emic* también distanciarse de ella. El propósito evidente de este distanciamiento consiste en producir conceptualizaciones teóricas que no tienen por objeto otra finalidad que ampliar el conocimiento de la dinámica social. Además desde la perspectiva que personalmente adopto, este conocimiento puede contribuir a develar los mecanismos que legitiman la injusta distribución del poder.

Sin embargo Geertz (1973) llama la atención acerca de las dificultades de ser "nativo" y antropólogo al mismo tiempo:

Por definición sólo un "nativo" hace interpretaciones de primer orden: se trata de su cultura"...En las culturas ilustradas, en las que la interpretación nativa puede alcanzar niveles superiores...para el caso de los EEUU Margaret Mead, estas cuestiones se hacen verdaderamente intrincadas (Geertz, 1973:28).

Precisamente quiero profundizar en esta cuestión a la luz del resultado de cinco años de investigación empírica, con destinatarios de programas sociales asistenciales, que tuvo como objetivo relevar su percepción acerca de cuáles son sus necesidades básicas.²

El trabajo de campo se desarrolló entre los años 1999 y 2003, en un contexto socioeconómico y político institucional sin precedentes en la Argentina. Durante ese lapso se implementaron diversos programas sociales

asistenciales que tuvieron como propósito explícito dar respuesta a las necesidades básicas de una creciente población en situación de vulnerabilidad, y al mismo tiempo, como fuera verbalizado en diversas ocasiones por técnicos y funcionarios municipales, contener la protesta social.

Realicé las sucesivas etapas con destinatarios de distintos programas,³ y me planté como objeto de investigación la problematización del concepto de necesidades básicas⁴, poniendo de relevancia que en su definición y consecuentemente en los programas destinados a satisfacerlas, existen una serie de contenidos teórico – ideológicos que constituyen la expresión de las relaciones de poder en una sociedad dividida en clases.

La hipótesis que orientó mi trabajo fue que aun en condiciones socioeconómicas muy precarias, los destinatarios de los programas estudiados expresan otras necesidades que las definidas como básicas por dichos programas. Se encuentran presentes en la expresión de sus significados no sólo las carencias materiales, sino también los proyectos y los deseos que los constituyen como personas.

El planteo en contrario, sostenido por teorías como las del psicólogo Abraham Maslow (1954) justifica la estratificación de las necesidades y de su satisfacción, de modo tal que aquellas relacionadas con la autoestima y el reconocimiento social recién aparecen cuando están satisfechas por ejemplo las del alimento y abrigo. Estas últimas son las usualmente consideradas básicas en tanto que las otras no lo son. Creo que es posible aportar desde nuestra disciplina a la comprensión de un aspecto primordial de la dinámica política en nuestra sociedad, a partir de profundizar en el significado que el concepto de necesidades tiene para los destinatarios de los programas asistenciales. Fundamentalmente, porque en las intervenciones estatales destinadas a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, se establece quienes serán "incluidos" o "excluidos", "y qué necesidades" serán reconocidas y atendidas mediante instituciones particulares. Este proceso, llevado adelante por quienes diseñan e implementan las políticas, excluye a los destinatarios de la definición de sus necesidades.

Ahora bien como sujeto constituido por determinaciones socioculturales, también para mí el concepto de necesidades y la consideración acerca de cuáles deben ser calificadas de básicas, remite a una serie de representaciones que, al igual que para mis entrevistados, están atravesadas por significados resultantes de la disputa hegemónica. Al mismo tiempo, la formación académica y la trayectoria profesional me han provisto de una serie de elementos para problematizar esas nociones del sentido común. En ese sentido, no sólo orienté la búsqueda en la indagación sobre la existencia de otros significados subyacentes en los discursos de mis entrevistados, sino que puse en juego mis prenociones acerca de las necesidades básicas.

Para aproximarme a esas interpretaciones, trabajé con los conceptos de *habitus* y mundo de la vida.

El *habitus* ha sido definido por Bourdieu como "estructuras generadoras de preferencias, los esquemas de percepción, apreciación y acción resultantes de la institución de lo social en los sujetos" (Bourdieu, 1995:94) y está referido básicamente, a cómo se produce esta institución de lo social de acuerdo con la posición en la estructura de la sociedad. Desde esa perspectiva el *habitus* resultaría restrictivo ya que impone a los sujetos las condiciones de aceptación de cierto orden sociocultural que contiene a su vez la reproducción de la desigualdad. Desde luego esas restricciones se ven relativizadas a través de las experiencias presentes en las trayectorias sociales de los sujetos:

El *habitus* no es el destino que, algunas veces, se ha creído ver en él. Siendo producto de la historia, es un sistema abierto de disposiciones, enfrentado de continuo a experiencias nuevas, y en consecuencia, afectado sin cesar por ellas [no obstante] la mayoría de las personas están estadísticamente destinadas [...] a vivir experiencias que vendrán a reforzar sus disposiciones (Bourdieu, op. cit.:92).

No obstante, consideré más ajustado para el análisis el concepto de mundo de la vida,

en el entendimiento de que mis entrevistados compartían conmigo un conjunto de representaciones, aunque con *habitus* diferentes.

El mundo de la vida está estructurado en torno de una red de tipificaciones cuyo conocimiento y uso apropiado es un elemento inseparable de la herencia cultural [...] constituye un marco de referencia para el reconocimiento de las necesidades, la atribución de prioridades o la definición de las formas y niveles de satisfacción de las mismas (Ballester Brage, 1999:152).

Refiere a una comunidad, más que a las clases y grupos sociales que la integran y está constituido por su lenguaje, discurso, valores y las tradiciones de interpretación. Habermas utiliza también el mundo de vida para denotar las tradiciones y normas a las que los sujetos adhieren como "lo más natural" (Gorz, 1995:117).

La naturalización del asistencialismo y la asistencialización de los sujetos

En nuestro país, existen una serie de percepciones de larga data respecto de la significación de las necesidades y del derecho a su satisfacción, que guardan correspondencia con lo que denominé la relación con discursos hegemónicos acerca del trabajo, la asistencia y las responsabilidades del estado sobre estas cuestiones.⁵

En estos discursos, la satisfacción de las necesidades no aparece como un derecho ligado a la condición de ciudadanía como en algunos países europeos, sino que está enlazado a la percepción del salario en condiciones de trabajo formal. La explicación puede rastrearse en la constitución de la clase obrera industrial durante el primer peronismo, cuando la extensión de los derechos ciudadanos estuvo ligada a los del trabajador, en una época cercana al pleno empleo. La

asistencia estatal, que en ese momento estaba dirigida fundamentalmente a las madres solteras, los huérfanos, los discapacitados, revestía un carácter vergonzante para quienes estaban en condiciones de trabajar.

Desde esa perspectiva, en las representaciones sociales hegemónicas persiste que sólo se obtiene un ingreso legítimo a través del trabajo, ya que éste "dignifica", y que la asistencia estatal "hace vagos". Esta consideración aportó inteligibilidad a la interpretación de los discursos de los destinatarios a lo largo de toda la investigación, ya que la significación de las necesidades y su satisfacción apareció indisolublemente ligada a la problemática del trabajo.

Al mismo tiempo, a partir del año 2002 se produjeron algunos cambios significativos en estas percepciones que el análisis temporal me permitió advertir. A mi entender, ellos fueron la consecuencia por una parte de la agudización de la crisis socioeconómica y político-institucional que culminó con los sucesos del 19 y 20 de diciembre de 2001⁶, y por otra de las características de los programas sociales que se implementaron.

En esa dirección, al inicio del trabajo de campo en 1999, se puso de manifiesto la valoración negativa de los programas asistenciales alimentarios y de empleo, y el desacuerdo con su implementación ligados a la comparación de "la ayuda" (el modo corriente que tiene los sujetos de denominar la asistencia estatal) con el trabajo.

Allí, el énfasis estaba colocado en el "mal acostumbramiento a los planes" y al fomento de la vagancia que estos producen, además de la asimilación de la prestación alimentaria con "una limosna". Estas percepciones correspondían a sujetos que habían tenido un pasado de trabajo formal⁷.

En las entrevistas realizadas en 2001 estaba muy cercana en el tiempo la referencia a "la caída" de una mejor situación económica, y la vulnerabilidad de las familias aparecía acentuada por disminución de los ingresos vinculados a la pérdida, o al cambio de trabajo en peores condiciones que el anterior.

En 2003, en las 100 encuestas realizadas en un barrio marginalizado de la Ciudad de Buenos Aires, del total de la muestra, casi el 50% tenía problemas de trabajo⁸ y la pre-

gunta que indagaba acerca de la situación laboral en los dos últimos años, mostraba en todos los grupos de edad, que ésta había empeorado durante ese lapso. En el momento de realizarse la encuesta (septiembre de 2003) casi el 70% manifestó que recibía o había recibido en los últimos 3 años algún programa asistencial y casi el mismo porcentaje el 67%, refirió que en ese momento tenía dificultades para conseguir trabajo.

En ese marco, la recepción de la ayuda alimentaria que en el año 1999⁹, era calificada de "limosna" fundamentalmente por los hombres, en 2003¹⁰ ya no tenía ese carácter estigmatizante.

En las entrevistas realizadas también en 2003, con piqueteras y piqueteros¹¹ receptores de los mismos programas, aun cuando las organizaciones seguían manteniendo el trabajo como demanda fundamental, se había "naturalizado" el hecho de que el estado proveyera asistencia alimentaria.

En cuanto a la percepción en relación con el programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, ésta había variado en relación con los programas de asistencia al empleo, de similares características estudiados en 1999: el Programa Trabajar y el Plan Barrios Bonaerenses.

La falta de obra social y de contrato, unida a la insuficiencia de la remuneración habían sido las críticas fundamentales que hombres y mujeres en edad productiva realizaban en ese momento a los programas de asistencia al empleo¹². En cambio, en las entrevistas realizadas a destinatarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el plan no aparecía considerado como trabajo sino como subsidio, aun cuando se cumpliera con la contraprestación¹³. En el primer caso la percepción era la de un trabajo realizado en condiciones de informalidad, en el segundo la de un subsidio que intentaba compensar la falta de trabajo, en ambas la escasez del dinero percibido. Una interpretación posible residía en que la mayoría de quienes fueron entrevistados en 2003 tenían trayectorias laborales de informalidad. Lo que se evocaba con nostalgia o rabia no era la ausencia de condiciones de formalidad, sino sencillamente un trabajo que permitiera ganar el dinero necesario para mantener a la familia.

La otra modificación importante en estas

entrevistas, en relación con los años anteriores, fue la preocupación de las personas mayores por de la pérdida de la cultura del trabajo entre los más jóvenes. En alguna medida esta cuestión también se había visto reflejada en la encuesta mencionada, cuando el acuerdo con la recepción de los planes aparecía mayoritariamente en los más jóvenes y el desacuerdo entre quienes tenían más de 40 años.

En función de estos elementos considero que la consecuencia más importante del proceso vivido durante los años `90, desde el punto de vista de la producción de significados en este campo, resultó ser la asistencialización de los sujetos. La degradación de las condiciones socioeconómicas por una parte y la orientación y contenido de los programas sociales asistenciales que se implementaron por otra, derivó en una naturalización de la asistencia, que aparecía acentuada en los más jóvenes.

Sin embargo, a través de la expresión de las necesidades también pude advertir que estaban presentes una serie de proyectos y deseos que se articulaban con la necesidad de autonomía¹⁴ y que en ese punto, confluían con la demanda de trabajo.

La emergencia del trabajo como cuestión fundamental, resultó una constante desde el año 1999 hasta el 2003 y no sólo para atender a las necesidades de la reproducción, sino como actividad que dota de sentido a la vida de los sujetos en tanto se reconocen con capacidades útiles para sí y para su entorno social.

Es precisamente en ese punto donde aparecía explícito ese universo de visiones compartidas que yo como "nativa" tenía en común con los destinatarios. También para mí la posibilidad de concretar un proyecto de vida acompañado por el reconocimiento de su utilidad social, se fue articulando fundamentalmente en torno de mi trabajo como profesional y como docente universitaria.

Además, en las entrevistas en profundidad de las sucesivas etapas del trabajo de campo, la emergencia de proyectos y deseos relacionados con los afectos o vinculados directamente al reconocimiento en el orden de los simbólicos, confirmaron mi hipótesis inicial respecto de la existencia de necesidades que exceden largamente la reproducción ma-

terial, aun cuando aquellas no están satisfechas.

Así, en las entrevistas realizadas en 2001, continuar estudiando aparecía como proyecto en muchachas jóvenes que habían abandonado la escuela secundaria y en cuanto a los deseos, se expresaban vinculados a los afectos en relación con los hijos¹⁵ y la relación de pareja. En otros casos, los deseos se referían a un futuro difícilmente alcanzable dadas las condiciones objetivas y las trayectorias vitales de estas mujeres y para su comprensión apelé al concepto de mundo de la vida. También en las entrevistas realizadas en 2003, los y las militantes piqueteras respondieron acerca de su acercamiento al Movimiento con motivos tales como la reafirmación de la propia estima y la sociabilidad con otros, además de la satisfacción de sus necesidades materiales. En esos encuentros no mencionaron la intención de luchar por reivindicaciones sociales o políticas.

La preocupación por la pérdida de la cultura del trabajo se articula con la pérdida de autonomía

Cómo ya señalé, en los últimos años y relacionada con la necesidad de trabajo aparecía el tema de la pérdida de la cultura del trabajo que no había sido mencionada en 1999 y en 2001 por los entrevistados. En esos años, esta problemática tampoco se encontraba en el discurso de los medios de comunicación ni en el de las organizaciones populares.

Sin embargo a partir del año 2002 comenzó a ser una preocupación recurrente y se hizo presente en los discursos de los funcionarios gubernamentales. Además esta temática fue específicamente contemplada en la orientación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", implementado por el Ministerio Nacional de Desarrollo Social en agosto del 2003.¹⁶

Tal como lo consigna Hintze (2007) al transcribir parte de su fundamentación:

El Plan pone el acento en la cuestión del trabajo: "La cultura del trabajo solo

se adquiere con el trabajo ya que no hay tecnología ni modernismo capaz de compararse a lo empírico. El eje liberador sin lugar a dudas es el trabajo ciudadano como derecho universal (p. 89).

La temática de la cultura del trabajo también fue tomada por los dirigentes de algunos de los Movimientos Piqueteros¹⁷, que cuestionaron la asistencialización y clientelización que producían los planes. Ellos comenzaron a desarrollar estrategias destinadas al uso de los subsidios y los planes, para conjugar la posibilidad de reproducción cotidiana en los barrios con la reconstrucción del tejido organizativo, con miras a producir cambios sustanciales en el país.

Rodríguez Blanco (2002) que trabajó este tema con el Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza refiere:

Los proyectos productivos no sólo se orientan a satisfacer las necesidades inmediatas de los "compañeros" y del barrio, sino que procuran también fortalecer la autonomía del movimiento y recrear, en la práctica, una cultura del trabajo añorada por los mayores, y desconocida por los más jóvenes. (p. 22).

En tanto Botaro (2003) señala:

El Movimiento Teresa Rodríguez "apuesta" a la construcción del movimiento sobre la base de las prácticas y valores de una nueva cultura del trabajo [...] a través del trabajo autogestivo en los proyectos productivos, en los talleres de formación, en las asambleas y en cada espacio de construcción del movimiento (p. 68).

Para la interpretación de la articulación entre trabajo y autonomía recurrí a las definiciones de autonomía individual y autonomía social, entendiendo que la autonomía individual supone sujetos conscientes de sus elecciones, y al mismo tiempo el carácter de lo social, posibilitaría que dichas elecciones se desenvuelvan colectivamente. Mediante el desarrollo de la autonomía social se apuntaría entonces a modificar la vida cotidiana de los sujetos individuales al tiempo que se

propondrían proyectos transformadores de las instituciones sociales.

Es decir que en la relación necesidades básicas-trabajo-autonomía apareció otro elemento: la recuperación de la cultura del trabajo.

En ese sentido, casi finalizada la investigación empírica me encontré con una nueva problemática que aparecía como susceptible de ser abordada privilegiadamente desde nuestra disciplina.

Contribuciones al análisis de los sentidos de cultura del trabajo

En la conceptualización de la cultura, es casi un lugar común disciplinario que tanto desde las vertientes simbólicas (interpretativas, cognitivas) como desde las materialistas, el concepto sigue siendo no sólo polisémico sino controvertido.

Es la antropología la que desde Edward Tylor (1871) ostenta la paternidad del concepto de cultura, y en la actualidad junto con otras disciplinas y desde nuestra especificidad, los antropólogos nativos realizamos numerosas investigaciones dirigidas a comprender su complejidad en el marco de los conflictos derivados de la denominada globalización.

Desde Antonio Gramsci (1987) en adelante, para quienes han profundizado su pensamiento en la consideración de las culturas subalternas, el concepto fue complejizado y enriquecido por la discusión acerca de la no homogeneidad de la cultura en las sociedades capitalistas, y de sus traslapamientos con otros conceptos como ideología y hegemonía.

Incorporando algunos de esos aportes¹⁸ entiendo la cultura como la reinterpretación simbólica de las condiciones materiales en las que los grupos y clases sociales desenvuelven su vida cotidianamente, y a través de la cual dotan de sentido sus prácticas individuales y colectivas. En ese marco, la continuidad o transformación de las instituciones sociales, es el resultado de disputas que a la vez ponen en juego identidades cambiantes¹⁹.

El análisis del concepto de trabajo por su parte no presenta menores complejidades.

Por el contrario, en la transformación de la naturaleza por medio de la praxis humana, que posibilitó la supervivencia y reproducción de las sociedades, estuvieron indisolublemente articulados los aspectos materiales y los simbólicos.

Esta praxis, aun cuando no fuera considerada como trabajo en las sociedades etnográficas, conllevó siempre un modo particular de relaciones sociales y políticas, es decir modos diferenciales en que los hombres entendieron ese proceso de apropiación y transformación de la naturaleza y de sí mismos, cuyas especificidades culturales fueron ampliamente indagadas por nuestra disciplina.

En la actualidad, y habida cuenta de las transformaciones que tuvieron lugar a nivel mundial y también en la Argentina desde mediados de la década del '70, la perspectiva antropológica puede resultar muy fértil para dar cuenta de los cambios que se produjeron en relación con el significado del trabajo en términos de representaciones sociales, y en sus derivaciones en la constitución de los sujetos a partir de aquellos cambios.

En los países de capitalismo avanzado, además de otras modificaciones operadas en el modelo de acumulación, la incorporación de la tecnología a los procesos de trabajo produjo una serie de transformaciones que no sólo expulsó trabajadores del mercado laboral sino que al decir de Gorz (1995) condujo, por la fragmentación del proceso de producción. "Cada trabajador, cada grupo de trabajadores y cada unidad de producción no pueden dominar más que una fracción del saber empleado en las fábricas" (p. 80).

Esto se tradujo según este autor en la desaparición de la denominada cultura obrera que definió del siguiente modo:

Lo que potencialmente unía a todos los trabajadores en una cultura común, es decir en unas interpretaciones del mundo que, derivadas de una experiencia pensada en común, permitían en compensación unificar mediante unas prácticas comunes una condición obrera extremadamente diferenciada, era la conciencia de su común "saber hacer" [...] el ofi-

cio era una capacidad de juicio y de reacción más rápida que el discurso (Gorz, 1995:81).

En la Argentina el proceso fue diferente, lo que sucedió fue una gran expulsión del mercado laboral que no tuvo como causa central la incorporación de la tecnología, aun cuando eso aconteció en algunas áreas, sino la concentración en grupos transnacionalizados de aquellas inversiones que fueran productivas y el crecimiento del capital financiero con destinos especulativos²⁰.

No obstante para la temática del trabajo y de la recuperación de la cultura del trabajo, como una dimensión fundamental de la actividad humana potencialmente creadora, se pueden trazar algunos paralelismos entre las sociedades de capitalismo desarrollado y nuestra realidad cotidiana.

En el curso de la investigación los destinatarios de programas sociales nunca se refirieron al trabajo en sus dimensiones de explotación o de alienación, sino como la posibilidad de satisfacer las necesidades y proyectar la vida. En definitiva como un modo de reconquistar cierta autonomía arrasada por la asistencialización.

Sus expresiones hablaban de la desarticulación de una vida digna a partir de la creciente desocupación y también de la pérdida de ciertos valores, disciplinas y saberes en los más jóvenes, que durante buena parte de la historia de nuestro país constituyeron identidades individuales y sociales.

Por su parte, los dirigentes de algunos de los Movimientos Piqueteros que aludían a la explotación del trabajo en el sistema capitalista, reivindicaban en cambio el trabajo cooperativo, sin patrón, como cuestión central para rearticular la utilidad social con un proyecto de cambio socioeconómico.

En la obra citada más arriba, Gorz plantea las condiciones por las cuales el trabajo puede ser fuente de autonomía o heteronomía:

Todo trabajo se desarrolla en tres dimensiones a) la organización del proceso de trabajo, b) la relación con el producto que el trabajo tiene como fin realizar, c) los contenidos del trabajo, es decir la naturaleza de las actividades que requiere

y de las facultades humanas a las que apela. Sólo se convierte en una actividad autónoma si es a) autoorganizado en su desarrollo, b) libre búsqueda de un fin que el mismo se ha dado y c) humanamente desarrollador para la persona que a él se entrega (Gorz, op. cit.:108).

Estas condiciones que pueden encontrarse parcialmente en algunas actividades y que serían aplicables al desarrollo profesional o académico, entre otros, configuran un arco de posibilidades que no se agotan en el cambio de las condiciones estructurales tales como la relación establecida entre trabajo y capital.

Para concluir

A lo largo de este artículo quise mostrar las potencialidades de una perspectiva emic desde la óptica del antropólogo que investiga en su propia sociedad, para interpretar las representaciones sociales de los sujetos con los cuales construye los datos.

De acuerdo con mi análisis, en el trabajo de campo realizado entre los años 1999-2003 se puso de manifiesto que la demanda de trabajo y la preocupación por la reconstrucción de la cultura del trabajo, podrían devenir en plataforma para la construcción de autonomía para hombres y mujeres que vivieron el proceso de asistencialización. La autonomía provista por el trabajo aparecía indispensable para el desarrollo de su vida cotidiana y la proyección de su futuro.

A partir del año 2003, en la Argentina comenzó a producirse una dinámica de recuperación económica, visible fundamentalmente en cierto restablecimiento de la producción industrial, que condujo a la creación de puestos de trabajo formales²¹. Se asistió al fortalecimiento del mercado interno y la incipiente redistribución del ingreso vía el aumento de los salarios y jubilaciones. Estas modificaciones se desarrollaron en el marco de un proceso político basado en el rechazo discursivo de los postulados neoliberales, la consagración de los Derechos Humanos como política de estado y la reforma de la Corte Suprema de Justicia.

Las organizaciones sociales piqueteras perdieron fuerza y consenso en el conjunto social, en alguna medida por que parte de su dirigencia fue incorporada a la gestión de gobierno. En otra, porque al mejorar la situación general, los sectores medios de la población que en algún momento se solidarizaron con los trabajadores desocupados y aprobaron su metodología de protesta²², comenzaron a impugnar su presencia en la escena pública. Así, aquellos postulados de reconstrucción de la cultura del trabajo, pero de un trabajo que no tuviera las características de organización y las consecuencias de explotación del trabajo capitalista, quedaron circunscriptas a algunas empresas recuperadas que paulatinamente desaparecieron de los medios masivos de comunicación.

Además, un importante sector del sindicalismo estableció alianzas con el nuevo gobierno y los reclamos por trabajo y por recuperar la cultura del trabajo quedaron opacados. No obstante, se siguió profundizando la brecha en términos de distribución de la riqueza y persisten altos índices de trabajo informal²³.

Como puse de manifiesto en la investigación, la manifestación del trabajo como necesidad a partir de la expresión de otras carencias, va más allá de la satisfacción de necesidades susceptibles de ser reconocidas por los consumos mercantilizados y remite a la constitución de la subjetividad en el marco de las relaciones sociales.

Al mismo tiempo la emergencia de esa reivindicación está condicionada por el escenario político y por la fuerza que tengan los sujetos sociales para constituirlos como problema relevante que forme parte de la agenda pública. El desafío consiste entonces en comprender el significado que adquiere la relación trabajo-autonomía-reconstrucción de la cultura el trabajo, para los destinatarios de los programas sociales asistenciales. A mi entender ella expresa y contiene la disputa de los grupos sociales subalternos por ser reconocidos como sujetos sociales activos y productores de significados, y se manifiesta de manera particular en cada coyuntura histórica.

De acuerdo con lo expresado, así como la perspectiva emic resulta indispensable para

establecer con los sujetos un código común que facilita la construcción compartida de los datos en el proceso del trabajo de campo, la perspectiva etic es insoslayable. Constituye

una herramienta privilegiada para la crítica de los significados hegemónicos que arraigan en lo emic, tanto de los sujetos investigados como del propio investigador.

Referências bibliográficas

- ANDRENACCI, Luciano; NEUFELD, María Rosa; RAGGIO, Liliana. *Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores. Los programas Vida, PROMIN, Trabajar y Barrios Bonaerenses en los municipios de José C. Paz, Malvinas argentinas, Moreno y San Miguel*. Colección Investigación, serie Informes de Investigación, nº 11. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2001.
- BAUMAN, Zygmunt. *En busca de la política*. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- BOTARO, Lorena. El desafío de recrear la cultura del trabajo desde las organizaciones de trabajadores desocupados: el caso del Movimiento Teresa Rodríguez. Tesis de licenciatura en política social, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2003.
- BOURDIEU, Pierre *El oficio del sociólogo*. Argentina: Siglo XXI Editores, 1975.
- BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Lois. *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo, 1995.
- GARCÍA CANCLINI, Nestor. *Ideología y cultura*. Cursos y Conferencias. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras. Secretaría de Bienestar Estudiantil y Extensión Universitaria, 1984.
- GEERTZ, Clifford. Descripción densa: hacia una teoría interpretativa de la cultura", in *La interpretación de las culturas*. México: Gedisa, 1973.
- GRAMSCI, Antonio *Antología*. Selección, traducción y notas de Manuel Sacristán. México: Siglo XXI Editores, 1987.
- GRASSI, Estela. *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame II*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2004.
- GORZ, Andre *Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido*. Madrid: Editorial Sistema, 1995.
- HINTZE, Susana. *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2007.
- HARRIS, Marvin. *El materialismo cultural*. Madrid: Alianza Universidad, 1985.
- LOMBARDI SATRIANI, L.M. *Antropología cultural. Análisis de la cultura subalterna*. Buenos Aires: Galerna, 1975.
- OSZLAK, Oscar y O DONNELL, Guillermo. Estado y políticas eEstatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, nº 1. Caracas, 1982.
- RAGGIO, Liliana. Más allá de las necesidades básicas. Resultados preliminares de un estudio antropológico con destinatarios de programas sociales, in Ther Rios, Francisco (comp.), *Antropología y estudios regionales. De la aplicación a la acción*. Colección Líder. Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional. Universidad de Los Lagos. Chile, 2002.
- _____. Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios, in Lindemboim, Javier y Danani, Claudia (comp.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en una perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos, 2003.

_____. De las necesidades básicas a la construcción de autonomía. Una contribución de la perspectiva antropológica al estudio de las políticas sociales. Tesis de maestría en administración pública, Facultad de Ciencias Económicas – UBA, 2005.

_____. La cultura del trabajo. Sus significados para los trabajadores de la cultura, in *Aportes para la construcción de lo colectivo. Psicología y organización del trabajo VII*. Montevideo (Uruguay): Psicolibros, 2006.

RODRIGUEZ BLANCO, Mariel. "Cultura política y nuevas formas de participación en la Argentina de la crisis: el caso de los movimientos de trabajadores desocupados". Ponencia presentada en las VII Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales. San Salvador de Jujuy, octubre 2002.

THWAITES REY, Mabel. *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Prometeo, Libros, 2004.

THOMPSON. Edward. ¿Lucha de clases sin clases?, in *Tradición, revuelta y consciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*. Barcelona: Crítica, 1979.

Resumen: En este trabajo me propongo reflexionar acerca del modo en que los antropólogos hacemos antropología en nuestras sociedades, en particular en el ámbito de las políticas públicas, a partir de una investigación empírica llevada a cabo con destinatarios de programas sociales asistenciales. Me refiero aquí a los desafíos que enfrentamos cuando nuestros problemas de investigación tienen que ver con la dinámica política que nos incluye como sujetos partícipes. Me interesa tratar la transposición de los métodos cualitativos empleados por el antropólogo con sociedades diferentes a la suya, a aquella donde éste es un sujeto social, que comparte una matriz significativa en parte común con los "nativos". Es en ese sentido que propongo considerar la utilidad de la conceptualización emic/etic para el estudio de las políticas sociales, en el entendimiento de que puede constituir una contribución desde nuestra disciplina, a la comprensión de la dinámica política.

Palabras-clave: necesidades; asistencialización; autonomía; cultura del trabajo.

Résumé: Dans ce travail, je me propose de réfléchir sur la façon que les anthropologues nous faisons de l'anthropologie dans nos sociétés, en particulier dans le cadre des politiques publiques, a partir d'un travail de recherche réalisé avec des destinataires de programmes d'aide sociale. Je fais allusion ici aux défis que nous devons affronter quand nos problèmes de recherche ont trait à la dynamique politique qui nous inclut comme sujets participants. Je cherche à traiter la transposition des méthodes qualitatives appliquées par l'anthropologue sur des sociétés différentes à la sienne, à celle dans laquelle il est un sujet social, qui partage une matrice significative en partie commune avec les "natif". C'est dans ce sens que je propose de considérer la conceptualisation emic/etic pour l'étude des politiques sociales, dans l'entendement qu'elle peut contribuer, à partir de notre discipline, à la compréhension de la dynamique politique.

Mots clés: nécessités; asistencialization; autonomie; culture du travail.

Notas

- 1 Prefiero referirme a la validez y no entrar en el terreno de la objetividad, ya que ello demandaría un desarrollo epistemológico que no es pertinente en este trabajo.
- 2 La investigación a la que me refiero fue la realizada para mi tesis de maestría en administración pública, De las necesidades básicas a la construcción de autonomía – Una contribución desde la perspectiva antropológica al estudio de las políticas sociales. La tesis fue defendida en el año 2005.
- 3 1999, campo I: cien entrevistas en el Conurbano Bonaerense con destinatarios de los programas Vida, Promin, Trabajar y Barrios Bonaerenses; 2001, campo II: 16 entrevistas en profundidad en un centro de

- salud de la Ciudad de Buenos Aires con receptoras del PMI; 2003, campo III: cien encuestas en un barrio marginalizado de la Ciudad de Buenos Aires con destinatarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y de una caja de alimentos que entregaba la Ciudad de Buenos Aires; y campo VI: entrevistas en profundidad y observación en un comedor y un microemprendimiento en una villa de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires con piqueteros y piqueteras del Movimiento Barrios de Pié, receptoras del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y de la caja de alimentos mencionada.
- 4 Esta operación, tal como lo explicita Bourdieu remitiéndose a Durkheim, supone realizar la historia social de los problemas que se plantean como objetos de investigación, con la finalidad de despejar las ideas de sentido común, o como dice ese autor la ilusión de la transparencia de lo social (Bourdieu, 1975:150).
 - 5 Para el análisis de la valoración de las prestaciones de los programas sociales asistenciales formulé cinco ejes teórico-metodológicos. Ver Raggio, 2003:217-22).
 - 6 El 20 de diciembre de 2001 el presidente Fernando De La Rúa debió renunciar en un contexto en donde se habían agudizado las condiciones de desocupación y pobreza y distintas manifestaciones de descontento social ganaron las calles exigiendo un recambio institucional expresado en la consigna "que se vayan todos".
 - 7 Estas percepciones eran diferenciales de acuerdo con una serie de situaciones que trabajé en los cinco ejes teórico metodológicos mencionados. Ver Raggio (2003).
 - 8 El 33% estaba desocupado y 16,5% realizaba changas.
 - 9 El Plan Vida.
 - 10 La caja alimentaria que entregaba el gobierno de la Ciudad y que también distribuían las organizaciones piqueteras.
 - 11 La denominación de piqueteros para las organizaciones de trabajadores desocupados se remonta a los sucesos de Cutralcó y Plaza Huinul, Provincia de Neuquén, cuando comienzan los primeros cortes de ruta o piquetes, en reclamo de subsidios y trabajo en el año 1996.
 - 12 Ver Andrenacci; Neufeld; Raggio, 2001: 61-62.
 - 13 Las piqueteras y piqueteros que tenían los planes trabajaban en un comedor y en un microemprendimiento de panadería.
 - 14 En relación con estos temas, ver Twaites Rey, 2004:35; Bauman, 2001:90.
 - 15 También para mí la maternidad reviste en algunos aspectos significados similares a los que refirieron varias de mis entrevistadas.
 - 16 Ver Raggio, 2002:142: "Más allá de las necesidades básicas. Resultados preliminares de un estudio antropológico con destinatarios de programas sociales".
 - 17 El Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza cuyo líder es el Toti Flores fue un claro ejemplo.
 - 18 Thompson (1979) Lombardi Satriani (1975) García Canclini (1984) entre otros.
 - 19 La relación entre cultura e identidad es también un tópico privilegiado en nuestra disciplina.
 - 20 Mi intención no es agotar este tema ya que el proceso resultó más complejo y multivariado de lo que acá menciono. Me interesa solamente marcar la diferencia fundamental en torno de la pérdida de la cultura del trabajo.
 - 21 Según Hintze (2007: 87-89), "De acuerdo con datos de INDEC desde el 4to. trimestre de 2001 hasta marzo de 2006 los únicos que registraron mejoras en el salario real superando la inflación son los trabajadores registrados del sector privado[...]", al mismo tiempo "un aumento en la distancia entre ricos y pobres muestra un aumento del 10,8% para el mismo lapso" (Equis, 2006).
 - 22 Los cortes de rutas y calles.
 - 23 En el año 2006 el 44% de los asalariados tenía un trabajo informal, con salarios muy bajos y sin cobertura social (datos del INDEC).

Avaliação do financiamento da agricultura familiar na produção, ocupação e renda

*Jânia Maria Pinho Sousa**

Dissertação defendida em agosto de 2008 no Programa de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – MAPP/UFC, sob a orientação da professora Francisca Silvânia de Sousa Monte.

Trata-se de uma investigação sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com ênfase na modalidade denominada Pronaf B, voltada para o combate à pobreza rural. O estudo avalia os reflexos do Pronaf B em relação à produção, ocupação e renda dos agricultores familiares, com base na atuação do programa no âmbito do município de Irauçuba, no Ceará. Adotou-se metodologia baseada em pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo de natureza quantitativa e qualitativa, levando-se em conta estudo realizado em 2005, o qual é utilizado como linha de base. Constatou-se que o Pronaf B é uma relevante política dirigida aos agricultores pobres, tendo crescido significativamente, entretanto deixando margem para sua ampliação. O programa contribuiu para o fortalecimento da ovinocaprinocultura local, de natural voca-

ção do município, com reflexo na elevação da produção e da produtividade da atividade. Além disso, o Pronaf B possibilitou o ingresso dos grupos familiares em novas atividades, bem como a manutenção em outras que já eram desenvolvidas pelos agricultores. A ocupação principal relaciona-se à agropecuária, que emprega uma média de 2,5 pessoas por família. A renda média mensal líquida das famílias elevou-se dos R\$320,79 registrados na linha de base, para os atuais R\$460,90. A renda das atividades financiadas pelo programa foi superior à das demais atividades, porém inferior àquela propiciada por programas sociais. Foi constatada a ausência de assistência técnica, assim como de outras formas de apoio às atividades produtivas financiadas pelo Pronaf B. As famílias estudadas fazem parte do Programa Fome Zero/Bolsa-Família, constituindo o mesmo público-alvo para os dois programas, os quais, no entanto, atuam sem qualquer interação.

Palavras-chave: agricultura familiar. Pronaf B; produção; ocupação; renda.

Evaluation of financing family farm in production, income and occupation

Jânia Maria Pinho Sousa

This study investigates the National Program for Strengthening for the Family Farmers (PRONAF), with a focus on the Group B of this Program, which is directed to reduce the rural poverty. The study evaluates the Pronaf b in terms of production, occupation and income of family farmers in the municipality of

Irauçuba, in the state of Ceará. The methodology utilized bibliographical and documental research as well as a qualitative and quantitative field research. The results of the present field research were compared to a baseline, that is, a similar study conducted in 2005. The results here achieved demonstrate

* Graduada em administração de empresas e mestre em avaliação de políticas públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC), é também pesquisadora do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste - Banco do Nordeste do Brasil (BNB). janiaps@bnb.gov.br

that Pronaf b can be considered as a relevant public policy that benefits poor family farmers. The program has been expanded although it can spread out even more. The Program has contributed to enhance the local caprine and ovine activities in terms of production and productivity. In addition, Pronaf b allowed family farmers to participate in new activities, and the Program allowed that these farmers do not leave their traditional activities. The main occupation of the family farmers is agriculture and livestock, which employ 2.5 persons per family. The net family income per month raised from R\$ 320,79 (in 2005) to R\$ 460,90 (2007). The income obtained from the financed activities was superior as compared to the income from non financed

activities. However, the income acquired from the governmental social programs was superior as compared to the income from the financed activities. The study concluded that extension services offered to the family farmers does not exist, as well as other means of technical support to the activities financed by Pronaf b. In general, families that are participants of the Zero Hunger Program Family-Stamps qualify for Pronaf b as well. Although these families constitute the same target group, these two programs are not interconnected.

Keywords: family farming; Pronaf B; occupation; income.

Évaluation du financement de l'agriculture familiale dans la production, le revenus et l'occupation

Jânia Maria Pinho Sousa

Il s'agit d'une recherche sur le Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale (Pronaf), avec emphase donnée à la modalité nommée Pronaf B, concentré sur le combat à la pauvreté rurale. L'étude fait une évaluation des réfilets du Pronaf B concernant la production, l'occupation et le revenu des agriculteurs familiaux, ayant comme base la performance du programme dans le contexte de la ville d'Irauçuba, dans l'état du Ceará. La méthodologie adoptée est basée sur recherche bibliographique, documentaire et recherche de champ de nature quantitative et qualitative, en prenant en compte l'étude réalisée à l'année 2005, laquelle est utilisée comme ligne de base. Il a été constaté que le Pronaf B est une importante politique dirigée aux agriculteurs pauvres, qui est grandement significative, néanmoins en laissant marge pour son élargissement. Le programme a contribué au renforcement de l'élevage ovin-caprin local, une vocation naturelle de la ville, avec un impacte positif de la hausse de la production et de la

productivité de l'activité. En outre, le Pronaf B a rendu possible l'admission des groupes familiaux dans de nouvelles activités, ainsi que la manutention dans d'autres activités qui étaient déjà développées par les agriculteurs. L'occupation principale est l'agropastorale, qui emploie une moyenne de 2.5 personnes par famille. Le revenu moyen mensuel liquide des familles s'est élevé de R\$320,79 enregistrés à la ligne de base, aux actuelles R\$460,90. Le revenu des activités financées par le programme a été supérieur à des autres activités, néanmoins inférieur à celle rendue propice par des programmes sociaux. Il a été constatée l'absence d'assistance technique, ainsi que d'autres formes d'aide, aux activités productives financées par le Pronaf B. Les familles étudiées font partie du Programme Fome Zero/Bolsa-Família, en constituant le même public visé par les deux programmes, qui, néanmoins, agissent sans aucune interaction.

Mots-clés: agriculture familiale; Pronaf B; production; occupation; revenu.

Evaluación de la financiación de la agricultura familiar en la producción, ocupación y renta

Jânia Maria Pinho Sousa

Se trata de una investigación sobre el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf), con énfasis en la modalidad nombrada Pronaf B, relacionada con el combate a la pobreza rural. El estudio hace una evaluación de los reflejos del Pronaf B acerca de la producción, del empleo y de la renta de los agricultores familiares, con base en los resultados del programa en el contexto de la ciudad de Irauçuba, en la provincia de Ceará. La metodología adoptada es basada en investigación bibliográfica, documental e investigación de campo, de naturaleza cuantitativa y cualitativa, considerando el estudio realizado en 2005, el cual se utiliza como línea de base. Se constató que el Pronaf B es una importante política dirigida a los agricultores pobres, que creció significativamente, no obstante dejando margen para su ampliación. El programa contribuyó con el fortalecimiento de la cultura ovino-caprina local, una vocación natural de la ciudad, con un reflejo en la elevación de la producción y de la productividad

de la actividad. Además, el Pronaf B posibilitó la admisión de los grupos familiares en nuevas actividades, así como la manutención de otras actividades ya desarrolladas por los agricultores. La principal fuente de empleo es agro-pastoral, con empleo mediano de 2.5 personas por familia. La renta mediana mensual líquida de las familias se elevó de R\$320,79 registrados a la línea de base, a los actuales R\$460,90. La renta de las actividades financiadas por el programa fue superior a otras actividades, no obstante inferior a la propiciada por programas sociales. Se constató la ausencia de la asistencia técnica, así como de otras formas de apoyo a las actividades productivas financiadas por el Pronaf B. Las familias estudiadas hacen parte del Programa Fome Zero/Bolsa-Familia, constituyendo el mismo público contemplado por los dos programas que, no obstante, actúan sin ninguna interacción.

Palabras claves: agricultura familiar; Pronaf B; producción; empleo; renta.

Planseq: construindo uma vida melhor

Planseq: building a better life

Planseq: construyendo una vida mejor

Planseq: en construisant d'une vie meilleure

*Maria Inês Serpa Benevides**

O governo federal, a partir de uma iniciativa conjunta entre Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) está promovendo uma ação nacional de qualificação e inserção profissional para os beneficiários do Programa Bolsa-Família, denominada Plano Setorial de Qualificação PlanSeQ Bolsa-Família. Direcionada ao setor da construção civil, essa ação está articulada com as obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e será implementada no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

Para que essa parceria avance, o governo federal conta com o compromisso dos estados e municípios e da sociedade civil na promoção social e emancipação das famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família.

O MDS tem como missão promover a inclusão social, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, sendo responsável pelas políticas de segurança alimentar e nutricional, transferência condicionada de renda e assistência social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

Se, em um primeiro momento, a situação reforçou a necessidade de estruturar o campo da proteção social com a unificação dos programas de transferência de renda, a implantação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e do Sistema Nacional de Segu-

rança Alimentar e Nutricional – SISAN, o momento atual requer também esforços para viabilizar a promoção social por meio da articulação e busca de meios para potencializar ações de inclusão produtiva.

Neste contexto, situam-se ações complementares que contribuem para a ampliação das oportunidades de inclusão para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF. A articulação entre o PBF e outras políticas está associada ao entendimento da pobreza como fenômeno complexo e multidimensional. Isso significa que a pobreza não deve ser compreendida apenas como sinônimo de insuficiência de renda das famílias e que seu combate não pode restringir-se ao recebimento de recursos financeiros pelos beneficiários. A partir de tal concepção, a plena efetivação dos objetivos do programa depende da sua integração com ações e serviços que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias. As ações complementares demandam, necessariamente, articulação interssetorial, coordenação e integração entre políticas e entes federativos.

Uma das estratégias em desenvolvimento no âmbito do governo federal é a articulação entre MDS e o MTE, sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), concretizada na proposta de qualificação profissional de beneficiários do Programa Bolsa-Família por meio do PlanSeQ para

* Mestranda em avaliação de políticas públicas pela Universidade Federal do Ceará – MAPP/UFC, técnica em educação da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, do governo do estado do Ceará e coordenadora estadual do Benefício da Prestação Continuada – BPC na escola. ines.serpa@stds.ce.gov.br

inserção em oportunidades ocupacionais geradas a partir dos investimentos e iniciativas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PlanSEQ Bolsa-Família tem como objetivos:

- 1) atender à demanda de mão-de-obra qualificada para as vagas criadas pelo crescimento econômico;
- 2) implantar um modelo unificado de ações complementares que ampliem as oportunidades de inclusão ocupacional dos trabalhadores beneficiários do Programa Bolsa-Família;
- 3) adequar os cursos de qualificação profissional às demandas de mão-de-obra regionais, tomando como base

a evolução da oferta de postos de trabalho;

- 4) estimular a articulação entre os setores de trabalho e assistência social, nos âmbitos federal, estadual e municipal¹.

O primeiro setor a ser contemplado com as ações de qualificação profissional será o da construção civil. Tal estratégia requer um esforço coletivo dos gestores e técnicos da assistência social e do Programa Bolsa-Família para garantir o acesso democrático às informações e viabilizar a participação das famílias.

Desta forma, pretende-se concretizar a interssetorialidade das políticas públicas no âmbito nacional.

Notas

- 1 Brasil, Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome – MDS; Ministério do Trabalho e Emprego – MTE: orientações técnicas para o acompanhamento do Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional para os Beneficiários do Programa Bolsa-Família. Brasília, 2008.

Novas perspectivas metodológicas na avaliação de políticas públicas

New methodological perspectives in policy analysis

Nouvelles perspectives methodologiques dans l'évaluation des politiques publiques

Nuevas perspectivas metodologicas en evaluacion de políticas públicas

Lea Carvalho Rodrigues*

Resenha do livro de Raul Lejano, *Frameworks for policy analysis: mergin text and context*. Nova York: Routledge, 2006, 269 pp.

A obra aqui apresentada, *Frameworks for policy analysis*, de autoria de Raul Lejano, nascido nas Filipinas e atualmente professor da Universidade da Califórnia, consiste em uma proposta inovadora e polêmica para a área de avaliação de políticas públicas. Inovadora porque fornece novos referenciais teórico-metodológicos capazes de integrar as perspectivas quantitativas e qualitativas de análise, de forma a alcançar um nível mais profundo de compreensão de questões não resolvidas pelos métodos tradicionais. Polêmica porque o autor coloca em questão os modelos positivistas de análise que há décadas vem orientando os estudos na área de políticas públicas, afirmando e mostrando quão limitados são em seu poder explicativo.

O livro é composto de três partes. Na primeira, o autor examina os fundamentos das análises correntes de políticas públicas, perscrutando os caminhos que influenciaram o desenvolvimento dos modelos pautados numa racionalidade positivista. Na segunda parte, o autor, da mesma forma, busca traçar os caminhos que levaram à reação contra os modelos positivistas e redundaram na emer-

gência dos paradigmas denominados "pospositivistas". Na terceira parte, por fim, o autor apresenta novas ferramentas teóricas e conceituais que procuram superar as lacunas detectadas nos modelos vigentes de análise, sobretudo a separação entre texto e contexto.

O argumento central do autor é que os métodos clássicos, que partem de uma lógica linear calcada em testes de hipóteses e na mensuração do objeto de estudo, constroem a aprendizagem e o entendimento, na medida em que predeterminam seu modo de análise. Isto impede a compreensão da política da forma como ela realmente ocorre e é vivida, em como ela é experienciada pela multiplicidade de atores em seu entorno.

Para superar os limites dos modelos vigentes de análises de políticas, o autor propõe a necessidade, em primeiro lugar, de considerar as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento, atentando para a complexidade dos fenômenos – seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível –, só apreensível pelo entendimento de sua realização na prática. Esta perspectiva dá à noção de experiên-

* Mestre em antropologia social e doutora em ciências sociais pela Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, é atualmente professora do Departamento de Ciências Sociais e coordenadora do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – MAPP-UFC). lea@ufc.br.

cia um lugar central nas formulações teórico-metodológicas propostas pelo autor. Assim, afirma que, se nós quisermos compreender porque políticas e instituições funcionam ou falham, precisamos penetrar no que essas entidades realmente são, não nos limitando a perceber como elas estão constituídas formalmente. Desta perspectiva, segundo Lejano, as fronteiras são borradas, flexíveis, intercambiáveis e não formais. De forma similar, papéis e identidades são múltiplos e intercambiáveis.

Ao reconstruir as bases teóricas, de corte seja racionalista ou empirista, que sustentam os modelos convencionais, positivistas, o autor leva o leitor a se confrontar com os limites destas abordagens. Descartes, Kant, Bentham, Stuart Mill, Locke e Hume são os filósofos relevantes neste processo de reconstrução e, ao mesmo tempo, de construção da crítica ao utilitarismo presente nos modelos que se pautam nas relações custo-benefício, utilidade e escolhas baseadas numa perspectiva atomística e autorreferenciada.

Para a elaboração da crítica, no Capítulo 4 da segunda parte da obra, Lejano traz para o foco da discussão um dos autores que se tornou basilar para o pensamento pospositivista: Wittgenstein e seu argumento de que todo conhecimento é uma forma de jogo da linguagem e que, portanto, todas as formas de construção de conhecimento são igualmente válidas. Também autores como Thomas Kuhn e Bruno Latour ocupam um lugar relevante em sua proposta, pois estes questionaram as bases do conhecimento dominante, assentadas nos pressupostos iluministas. Nietzsche e Foucault são considerados fundamentais pelas mudanças que provocaram nos estudos das instituições. A crítica de Edward Said sobre a visão que o Ocidente construiu do Oriente é recuperada por revelar como o conhecimento é perpassado por relações de poder; também o pensamento de Paulo Freire, pelas mudanças que provocou no campo da pedagogia, construindo uma profunda crítica sobre os modelos de transmissão de conhecimento pautados em uma visão linear. Por fim, sua proposta pospositivista e a possibilidade de formular modelos interpretativos são fundamentadas na hermenêutica de Gadamer e Paul Ricoeur; proposta que, afirma o autor, também está

presente, de forma marcada, em autores contemporâneos da área de políticas públicas, como Dvora Yanow, Helen Ingram, Anne Schneider, E. Roe, Frank Fischer, Donald Schön e Martin Rein, Debora Stone e outros.

Ao tratar a política como texto, da perspectiva de Gadamer e Ricoeur, o autor considera que a análise interpretativa de políticas públicas pode ser aplicada a toda uma série de artefatos diversos de investigação. Na mesma linha sugerida por Dvora Yanow, considera como material de pesquisa os dados de publicações oficiais das instituições, os regulamentos, as brochuras; mas também os *websites*, as mensagens de correio eletrônico, o próprio espaço institucional, as conversações, os rituais e outros. Dessa perspectiva é que se pode perceber que sua proposta interpretativa aproxima-se de uma abordagem etnográfica, nos termos de Clifford Geertz, e no diálogo com as ciências sociais, como os estabelecidos com Pierre Bourdieu e Anthony Giddens, no esforço de articular indivíduo e sociedade, estrutura e ação.

Para os interessados na construção de novas metodologias de avaliação de políticas públicas, chamo a atenção, em especial, para a terceira parte da obra. No Capítulo 9, intitulado "Experience", o autor formula dois esquemas, um positivista e outro que ele denomina experiencial, pautado em sua proposta interpretativa pospositivista, tomando como material empírico os dados de uma pesquisa realizada em Los Angeles, na área da saúde.

Contrapondo os dois modelos, Lejano mostra como o primeiro é pautado em uma apreensão linear do processo, partindo de um conjunto de hipóteses e terminando com um teste destas mesmas hipóteses, construídas isoladamente da situação empírica e resultando num conhecimento confinado a um tipo restrito de dados, geralmente dados estatísticos. A proposta do autor, de forma contrária, é não linear, as hipóteses emergindo de um processo circular entre a situação empírica e a reflexão conjunta entre pesquisador e grupo pesquisado, nas quais a teoria emerge da prática e os dados provem de fontes diversificadas de informação: entrevistas, *surveys*, observações de campo, recursos audiovisuais, grupos focais.

Enquanto no primeiro modelo os critérios

são de confiança e replicabilidade, no segundo eles são fundados nos critérios de profundidade e complexidade. Enquanto, no primeiro, os resultados restringem-se à confirmação ou não das hipóteses, no segundo eles se constituem na fusão de diferentes linhas de informação. Enquanto os objetivos, no primeiro, são aferição de resultados pontuais, medir e comprovar, no segundo caso eles visam, sobretudo, possibilitar a ação: conhecer e compreender.

No Capítulo 10, intitulado "Coherence", diz Lejano que examinar o grau de coerência de uma política permite avaliar sua durabilidade no tempo. O autor considera central para a consecução deste objetivo ter como norte as idéias de contexto e particularidade, ou seja, a valorização do lugar e de seus recursos. Este seria um grande diferenciador em relação às formas tradicionais (positivistas) de análise que, segundo ele, partem da homogeneidade de conceitos – como o de gerenciamento de base comunitária via descentralização; em consequência, as análises falham por não capturarem a complexidade inerente aos programas reais, ou seja, o autor chama a atenção para a diferença entre o programa nos planos abstrato e empírico.

Para argumentar sobre essa diferença nos resultados de análise, quando se toma um ou outro modelo, Lejano analisa dois programas executados numa mesma localidade, mas em áreas diferentes do sul da Ásia, sobre o controle da pesca ilegal; programas que têm os mesmos objetivos e tipo de atores. O autor constrói, em ambos os programas – que, aparentemente, são semelhantes – as redes de atores: instituições governamentais, ONGs, associações, conselhos populares e proprietários. Busca entre esses atores perceber as diferenças do ponto de vista da estrutura das relações (formula esquemas de redes sociais). Mostra que estas se diferenciam pela organização mais ou menos hierárquica, mais ou menos burocrática, percebidas desde o exame da lógica estrutural do programa. Também atenta para a forma como cada entidade participante da rede se organiza (*network design*) e como

se dá a execução das medidas contra a pesca ilegal em uma e em outra área. Em seguida, observa em que medida elementos do lugar, como história e demografia, conformam áreas de diferenciação. Compara as localidades, considerando as particularidades geográficas, os recursos naturais, as implicações geopolíticas, a riqueza, o maior ou menor conjunto de atores economicamente diversos, e questiona quais as influências das características do lugar no entendimento da estrutura, da execução e dos resultados dos programas. Por fim, considera significativas não apenas a observância das características físicas ou demográficas do lugar, mas também a adequação das novas políticas às características institucionais, estruturais e comportamentais, bem como as práticas estabelecidas, tradicionais, do lugar – procurando, assim, perceber a coerência institucional.

No último capítulo, "Topology", diz o autor que outro ponto a considerar é a natureza não formal do fenômeno político – ou seja, que, quando se tratam as situações políticas como fenômenos e as abordam como elas são, elas extrapolam e contradizem os modelos formais em que queremos colocá-las. Refere-se, neste ponto, à forma como os conceitos são impostos aos fenômenos na sua análise, o que ele considera um erro: a insistência em reduzir fenômenos complexos aos esquemas de categorias reduzidos existentes. Para ele, se nós quisermos compreender porque políticas e instituições funcionam ou falham, então precisaremos penetrar no que essas entidades realmente são, não no como elas estão constituídas formalmente.

Lejano conclui sua obra afirmando que ela tem como tema a idéia de que há caminhos de maior respeito com a natureza rica e inescrutável das instituições reais, lugares e práticas.

Ao leitor, quero dizer que a expectativa do presente texto, ainda que limitado a uma visão particular como é a de todo autor quando tece considerações sobre outra obra, é que ele possa ter aguçado o seu interesse, abrindo os horizontes para outras perspectivas metodológicas na área da avaliação de políticas públicas.

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 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: Esta seção está a cargo dos Editores da Revista. 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, 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 o 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, nº16, 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.