

REVISTA AVALIAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Mval

ANO 4 – VOL. 1 – Nº 7 – JAN-JUN – 2011



AVAL

REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ano 4 – vol. 1 – nº 7 – JAN-JUN – 2011

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

Editores (permanentes):

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

Assessores científicos

Alcides Fernando Gussi
Catia Regina Muniz

Conselho Editorial:

Alberto Oliveira-UFRJ
Alcides Fernando Gussi-UFC
Alicia Ferreira Gonçalves-UFPB/UFC
Ana Cláudia Farranha-OIT
Ana Maria Ferreria Menezes-UNEB
Antonio Jeovah Meireles-UFC
Ary Minella-UFSC
Arthur Silvers-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-UFGM
Jose Borzacchiello Silva-UFC
Jose Jackson Coelho Sampaio-UECE
Jose Sydrião de Alencar-ETENE/BNB
Juan Carlos Radovich-Universidade de Buenos Aires-UBA
Lea Carvalho Rodrigues-UFC
Lia Carneiro Silveira-UECE
Lucia Maria Alves Müller-PUC-RS
Liliana Raggio Universidade de Buenos Aires - UBA
Maria de Nazaré de Oliveira Fraga-UFC
Maria do Livramento Clementino-UFRN
Maria Josefina da Silva-UFC
Maria Ozanira da S. e Silva-UFMA
Marta Arretche-USP
Michel Misse-UFRJ
Neusa Gusmão-UNICAMP
Nilson Holanda-UnB
Paulo Marques-ENAP
Raquel Maria Rigotto-UFC
Sonia Maria Missaglia Matos-UFES
Susana Soares-UFRGS
Violante Augusta Batista Braga-UFC
Vitória de Cássia Felix de Almeida-URCA

AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas. – v. 1 n. 7 jan./jun. (2011). – MAPP/
UFC. Fortaleza, CE.

Semestral

ISSN 1984-3100

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

CDD 361.43

Catálogo na publicação: Sonia Gomes Pereira – CRB8 7025

Produção editorial e gráfica
Setor de Publicações Mapp/UFC

Projeto Gráfico/Diagramação
Carlos Roberto Lamari

Preparação/Revisão
Lea Carvalho Rodrigues/Jaqueline Gomes Nogueira

Capa
Antonio Carlos Rodrigues

Periodicidade
Semestral

Tiragem
300 exemplares

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

SUMÁRIO

CONTENTS

5 EDITORIAL

EDITORIAL

ARTIGOS INÉDITOS

ARTICLES

- 7** Avaliação da metodologia de reassentamento dos atingidos pela Barragem do Castanhão, Ceará
Francisca Silvania de Sousa Monte
Luiz Antônio Maciel de Paula

- Evaluation of the resettlement methodology of the affected people by Castanhão Dam, Ceará**
Francisca Silvania de Sousa Monte
Luiz Antônio Maciel de Paula

- 19** Pesquisa de Avaliação dos Fundos Rotativos Solidários
Alícia Ferreira Gonçalves

- Research Assessment of Solidarity Revolving Funds**
Alícia Ferreira Gonçalves

- 31** Instrumentos de gestão urbana em Presidente Prudente – SP
Sibila Corral de Arêa Leão Honda
Mayara Pissuti Albano

- Instruments of Urban Management in Presidente Prudente-SP**
Sibila Corral de Arêa Leão Honda
Mayara Pissuti Albano

- 41** Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica
Luciano D'Ascenzi
Luciana Leite Lima

- Evaluation of implementation of national policy for professional and technological education**
Luciano D'Ascenzi
Luciana Leite Lima

- 53** Microcrédito para microempreendedores do bairro Granja Portugal: reflexões e efetividade das políticas
Eduardo Girão Santiago

- Microcredit for small entrepreneurs in the neighborhood Granja Portugal: reflections and effectiveness of policies**
Eduardo Girão Santiago

- 63** Sobre entraves e falhas no processo de implementação das políticas públicas: subsídios para avaliação
Ana Cláudia Farranha

- About barriers and failures in implementing public policies: subsidies for evaluation**
Ana Cláudia Farranha

- 71** Novas Políticas Públicas no Estado-Rede: uma análise comparativa entre Brasil e Portugal
Maria Alice Nunes Costa

- New public policy in network state and allowances for their evaluation: a comparative analysis between Brazil and Portugal**
Maria Alice Nunes Costa

- 85** Uma reflexão sobre a constituição de 1988 e suas Implicações na descentralização das políticas sociais
Isabel Cavalcante Godinho

- A Reflection on the 1988 Constitution and its Implications for the Decentralization of Social Policies**
Isabel Cavalcante Godinho

INFORMES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

PUBLIC POLICIES REPORTS

- 97** Oficinas sociais e violência de gênero: limites e possibilidades
Paloma Abelin Saldanha Marinho
Erika Fernanda Marins de Carvalho
Izabel Solysko Gomes

- Social Workshops and gender violence: limits and possibilities**
Paloma Abelin Saldanha Marinho
Erika Fernanda Marins de Carvalho
Izabel Solysko Gomes

INDICE

TABLE

5	EDITORIAL	ÉDITORIAL
	ARTÍCULOS	ARTICLES INÉDITS
7	Evaluación de la metodología de reasentamiento de los afectados por el dique del embalse Castanhão, Ceará <i>Francisca Silvania de Sousa Monte</i> <i>Luiz Antônio Maciel de Paula</i>	Évaluation de la méthodologie pour la réinstallation des personnes touchées par le Castanhão, Ceará <i>Francisca Silvania de Sousa Monte</i> <i>Luiz Antônio Maciel de Paula</i>
19	Investigación de evaluación de los Fondos Rotatorios Solidarios <i>Alícia Ferreira Gonçalves</i>	Recherche sur l'évaluation des politiques sociales de financement rotatifs - Fonds Rotaifs Solidaires <i>Alícia Ferreira Gonçalves</i>
31	Instrumentos de la Gestión Urbana en Presidente Prudente-SP <i>Sibila Corral de Arêa Leão Honda</i> <i>Mayara Pissuti Albano</i>	Instruments de la Gestion Urbaine en Presidente Prudente-SP <i>Sibila Corral de Arêa Leão Honda</i> <i>Mayara Pissuti Albano</i>
41	Evaluación de la implementación de la política nacional de educación profesional y tecnológica <i>Luciano D'Ascenzi</i> <i>Luciana Leite Lima</i>	Évaluation de la mise en œuvre de la politique nationale sur l'éducation professionnelle et technologique <i>Luciano D'Ascenzi</i> <i>Luciana Leite Lima</i>
53	Microcrédito para los pequeños empresarios en el barrio Granja Portugal: reflexiones y eficacia de las políticas <i>Eduardo Girão Santiago</i>	Microcrédit pour les petits entrepreneurs dans le quartier du Granja Portugal: réflexions et l'efficacité des politiques <i>Eduardo Girão Santiago</i>
63	Acerca de las barreras y los fracasos en el proceso de implementación de la política pública: reflexiones para la evaluación <i>Ana Cláudia Farranha</i>	A propos des obstacles et des échecs dans le processus de mise en œuvre des politiques publiques : subventions pour l'évaluation <i>Ana Cláudia Farranha</i>
71	La nueva política pública en estado-red y subsidios para su evaluación: un análisis comparativo entre Brasil y Portugal <i>Maria Alice Nunes Costa</i>	Nouvelle politique publique au état-réseau et subventions pour leur évaluation: une analyse comparative entre Brésil et Portugal <i>Maria Alice Nunes Costa</i>
85	Una Reflexión sobre la Constitución de 1988 y sus Implicaciones para la Descentralización de la Política Social <i>Isabel Cavalcante Godinho</i>	Une Réflexion sur la Constitution de 1988 et Implications pour la Décentralisation des Politiques Sociales <i>Isabel Cavalcante Godinho</i>
	INFORMACIONES EN POLÍTICAS PÚBLICAS	INFORMES SUR DES POLITIQUES PUBLIQUES
97	Talleres sociales y la violencia de género: límites y posibilidades <i>Paloma Abelin Saldanha Marinho</i> <i>Erika Fernanda Marins de Carvalho</i> <i>Izabel Solysko Gomes</i>	Ateliers sociaux et la violence de genre: limites et possibilités <i>Paloma Abelin Saldanha Marinho</i> <i>Erika Fernanda Marins de Carvalho</i> <i>Izabel Solysko Gomes</i>

Editorial Avaliação de Políticas públicas efetivamente é um tema que vem ganhando espaço na agenda governamental e se firmando como área de estudos e pesquisas de relevância para o país. O novo cenário político do país, ademais, ao projetar a continuidade do modelo de desenvolvimento que marcou a primeira década do presente século, reforça essa tendência.

A realização, no Brasil, da Copa de Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, os dois maiores eventos esportivos de repercussão mundial, deverão ainda movimentar recursos públicos e privados de grande monta que, de forma direta e indireta, impactam diferentes áreas da economia, com efeitos sobre cadeias produtivas da construção civil, da tecnologia e comunicações, da indústria turística, da infraestrutura de bens e serviços, gerando programas de investimento e desenvolvimento de projetos em diferentes áreas.

Por outro lado, todo este conjunto de ações, mais aqueles já em andamento no âmbito

do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), se por um lado se apresentam com indicativos positivos ao aquecer a economia e abrir novas oportunidades de emprego, devem preocupar os formuladores, implementadores e avaliadores de políticas públicas quanto aos efeitos que tais ações podem provocar sobre populações que habitam regiões que se tornarão de interesse para a efetivação das obras. Tudo isto, em razão do curto tempo para efetivação de um número expressivo de obras gera questionamentos, importantes aos avaliadores de políticas públicas, na esfera acadêmica e governamental.

A *AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas*, espera, com o lançamento do seu sétimo exemplar, continuar contribuindo para estas reflexões dada a variedade de temas que aborda e as questões que suscita a cada número publicado.

Lea Carvalho Rodrigues
p/editores

Avaliação da metodologia de reassentamento dos atingidos pela Barragem do Castanhão, Ceará

Evaluation of the resettlement methodology of the affected people by Castanhão Dam, Ceará

Évaluation de la méthodologie pour la réinstallation des personnes touchées pour le Barrage du Castanhão, Ceará

Evaluación de la metodología de reasentamiento de los afectados por el dique del embalse Castanhão, Ceará

*Francisca Silvania de Sousa Monte**
*Luiz Antônio Maciel de Paula***

Resumo: O objetivo deste trabalho é avaliar a metodologia do Plano de Reassentamento das famílias atingidas pela Barragem do Açude Castanhão, localizada na região centro-sul do Ceará. É importante compreender como se deu a participação dos sujeitos envolvidos nessa grande obra pública de infraestrutura hídrica. Para tanto, foram realizadas entrevistas com líderes comunitários, representantes da Igreja Católica, técnicos e atingidos pela Barragem, possibilitando a avaliação na percepção dos principais atores. Conclui-se que a relação das comunidades com o Estado foi sempre muito difícil, apesar da utilização de uma abordagem participativa. Verifica-se que o desenvolvimento das etapas de trabalho estava em consonância com a referida estratégia, mas ainda necessitando de adequações à realidade do assentamento involuntário.

Palavras-Chave: Plano de reassentamento; avaliação; metodologia participativa.

Abstract: The objective of this paper is to evaluate the methodology of the Plan of Resettlement of the families reached for the Barrage of the Castanhão Dam, located in the region center-south of the Ceará. It is important to understand as if it gave the participation of the involved citizens in this great public work of hydro infrastructure. For in such a way, interviews with leaders communitarian, representative of the Church had been carried through Catholic, technician and reached by the Barrage, making possible the evaluation in the perception of the main actors. One concludes that the relation of the communities with the State was always very difficult, although the use of a participative approach. It is verified that the development of the stages of work was in accord with the related strategy, but still needing adequacies to the reality of the involuntary nesting.

Keywords: Resettlement plan; evaluation; participatory methodology.

* Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é professora do departamento de Economia Doméstica e do corpo docente do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: silvaniamonte@uol.com.br.

** Doutor em Economia Agrícola pela Universidade do Tennessee, EUA, é professor do departamento de Economia Agrícola e membro do corpo docente do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: ldepaula@ufc.br.

Introdução A abordagem tradicional de extensão rural utilizou como instrumento de ação o crédito rural aliado à elaboração de projetos de financiamentos, tratados constantemente como se fossem projetos de desenvolvimento (Fonseca, 1985; Souza, 1995). Em geral, as ações das instituições públicas e de técnicos que atuam no setor rural foram fortemente influenciadas pela escola difusionista de pesquisa agrícola e extensão rural (Souza, 1995).

Por considerar que esta abordagem tradicional não foi suficiente nem adequada para o desenvolvimento das comunidades rurais, algumas instituições têm optado por práticas alternativas que incluem o planejamento participativo para a implantação de programas sociais e de infraestrutura. Desde os anos 1990, um modelo chamado inicialmente de "autodiagnóstico" e depois intitulado Intervenção Participativa dos Atores – INPA (Souza e Furtado, 2000) foi desenvolvido e implementado pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará – IDACE com o objetivo de estimular os agricultores assentados a refletirem sobre a sua realidade, conhecerem a si mesmos, problematizarem sobre a sua situação e apontarem alternativas de solução para os problemas identificados por meio da formulação de planos de desenvolvimento, denominados planos de ação. O modelo prevê que essa abordagem será capaz de gerar "núcleos de assentados capacitados para a gestão participativa do Assentamento; renda agropecuária adequada capaz de dar sustento às famílias o ano todo; autossustentabilidade do assentamento e abertura do processo de emancipação do mesmo da tutela do Estado" (IDACE, 1996, p. 1).

Com o processo de desapropriação das áreas atingidas pela Barragem Castanhão¹, o IDACE adaptou essa metodologia para ser utilizada por ocasião da elaboração do plano de reassentamento das famílias localizadas na área rural de inundação.

Verifica-se que esta metodologia enquadra-se no contexto das teorias de pesquisa participante (Hurtado, 1992; Brandão; 1984; Freire, 1983). Entretanto, o modo particular como ela foi concebida carece de registros na literatura científica. Além disto, a análise contínua da implementação e a avaliação dos resultados, requisitos básicos do autodiagnóstico, ainda não foram efetivadas neste caso particular.

Em se tratando de projetos comunitários que resultam de políticas públicas, é preciso considerar como alguns problemas surgem e repercutem nas instituições responsáveis, o que é feito sobre eles e como a avaliação de programas e projetos influencia na determinação desses problemas e nas soluções procuradas, uma vez que o objetivo principal da avaliação é contribuir para a melhoria social, suprimindo as instituições com informações essenciais (Mark; Henry; Julnes, 2000). No estágio seguinte à implementação de um programa ou projeto, devem ser procedidas a revisão e a reconsideração dos mesmos. Neste estágio, o papel institucional é reexaminar os problemas, metas, objetivos e operações. As questões relevantes identificadas na revisão dos programas e projetos devem ser usadas para monitorar a implementação, mostrar resultados que não são aparentes, explicar impactos e dar sugestões.

Segundo Rossi, Freeman e Lipsey (1999), entre as questões típicas da avaliação formativa, ou de processo, estão aquelas relativas à operação do programa e à entrega dos serviços. Por exemplo, é necessário identificar se os objetivos administrativos e de serviço estão sendo realizados, se os beneficiários estão satisfeitos e se as funções de pessoal (técnicos), administrativas e organizacionais estão sendo bem desempenhadas.

Avaliação formativa é, portanto, aquela desenhada para facilitar o aperfeiçoamento de programas. De acordo com Faria (1998, p. 45), a avaliação formativa é aquela que possibilita ao avaliador

"acompanhar, observar e testar o 'desempenho' do programa para aprimorá-lo". Durante o acompanhamento, podem ser diagnosticadas falhas nos instrumentos, nos procedimentos, nos conteúdos e nos métodos.

Assim, dentro do contexto de um projeto de construção de grande barragem e reassentamento de um número significativo de famílias, é provável que os atingidos acabem sendo apenas figurantes e não participem como atores importantes no processo.

Portanto, este trabalho pretende avaliar como a metodologia do plano de reassentamento foi implementada, considerando o seu aspecto participativo. As fontes e os métodos de coleta de dados incluíram entrevistas com líderes comunitários, representantes da Igreja Católica de Jaguaribara, técnicos do IDACE e atingidos pela Barragem, em pesquisas que vêm sendo desenvolvidas na região desde o ano de 1999.

O Plano de Reassentamento do Castanhão: estratégias desenvolvidas institucionalmente junto à população do reassentamento rural

Com o objetivo de estudar a intervenção institucional no processo de reassentamento dos atingidos da barragem do Castanhão, foi analisada a sequência descrita no Plano de Reassentamento elaborado pelo IDACE.

Nivelamento dos Conhecimentos Técnicos

A primeira etapa do Plano deve ser realizada por meio de levantamento e análise de dados secundários e pesquisa de campo. De acordo com os técnicos, com as oficinas de capacitação previamente realizadas, percebeu-se que era possível adaptar a metodologia, para os reassentamentos de famílias rurais atin-

gidas por obras de infraestrutura. Seria uma maneira de trabalhar para "os trabalhadores entenderem a gente e a gente entender os trabalhadores. Nem seria só a nossa fala, nem só a fala deles; encontrar um meio-termo" (palavras de um dos técnicos).

O trabalho dos técnicos do IDACE teve início na região em dezembro de 1996. Antes de ir a campo, fizeram o levantamento de dados e buscaram informações secundárias na região. A principal fonte de informação foi a Igreja, na pessoa da irmã Bernadete. Foi por intermédio da Irmã que se identificaram as lideranças e o grau de organização de cada comunidade. Antes, já havia sido feito um levantamento de dados gerais, tais como informações sobre educação e saúde, junto à Prefeitura. Outras instituições públicas e sindicatos foram visitados para o levantamento de dados. De posse dessas informações, os técnicos se dirigiram às comunidades.

No início dos trabalhos, logo após a chegada da equipe em Jaguaribara², algumas comunidades vieram até os técnicos antes que eles fossem visitá-las. Foi o caso de Malhada Vermelha, uma das primeiras comunidades a serem trabalhadas. Além de Malhada Vermelha, vieram representantes de Barra do Rio do Santo, de Alagamar e de Aningas.

Como já foi dito, a metodologia que vinha sendo utilizada em assentamentos de reforma agrária sofreu algumas adaptações. A abordagem é a mesma, mas as dificuldades são bem maiores. Isto ficou claro com o desenrolar dos trabalhos. Por exemplo, existe a particularidade de um universo que abrange quatro municípios. Isto exigia o levantamento preliminar de dados também nos municípios vizinhos, envolvendo Jaguaribara, Jaguaretama, Alto Santo e Jaguaribe.

Em Alto Santo, particularmente, visitaram a Igreja local já que a população que foi para o Assentamento Caroba pertencia à paróquia daquele município. O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de

Alto Santo também foi importante fonte de informações. O mesmo não pode ser dito do Sindicato de Jaguaribara, onde o apoio maior foi da Igreja. Foi possível constatar em Alto Santo que as famílias atingidas pelo eixo da barragem em geral, não tinham apoio institucional. Através das informações do padre Juliano, os técnicos visitaram a área. Os próprios dirigentes do Sindicato disseram que raramente iam nessa área, alegando que o acesso era muito difícil.

O trabalho teve início com a nucleação³ prévia. Por meio da ação realizada em Jaguaribara pela irmã Bernadete, já havia uma nucleação que estava registrada em mapa da região onde estavam identificadas as comunidades assistidas pela Igreja. Também havia um cadastro que identificava aproximadamente o quantitativo de pessoas daquelas comunidades. A Igreja já tinha feito um tipo de nucleação e os técnicos passaram a usar o termo já comum àquela região, fazendo algumas adaptações.

Os técnicos também dispunham de dados secundários que resultaram de levantamento do próprio IDACE que fez esse trabalho para a regularização fundiária. Com isto, eles tinham um cadastro com dados sobre proprietários e posseiros.

Definição da Estratégia de Mobilização e Nucleação

Com relação à estratégia de mobilização, a pesquisa também procurou verificar como foi feita a apresentação da proposta de trabalho para a população que ia ser atingida. Os técnicos destacaram que, como o reassentamento do Castanhão é de responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS e por ter acontecido uma experiência recente e negativa no reassentamento na região do Açude Trussu, no município de Iguatu, houve uma pressão da comunidade em defesa de seus direitos. Em parte por conta desta pressão, o Governo do

Estado assinou um decreto trazendo o reassentamento para o âmbito estadual. Os técnicos também perceberam que seria importante atuar nas reuniões do “grupo⁴”, que era composto por todas as entidades organizadas no município.

A proposta de trabalho foi apresentada parcialmente porque havia sempre uma ou outra questão que a população estava querendo discutir. Como naquele primeiro momento toda a comunidade participava, ou seja, havia proprietário, posseiro e morador, as discussões cresciam para os mais variados temas. Observou-se que os moradores eram os que pareciam menos incomodados. Por outro lado, naquela época, o posseiro queria saber quando iria receber o título e o proprietário queria saber quanto era a sua indenização. Como o IDACE tinha feito o trabalho de identificação, de cadastro e de avaliação para a regularização, ficava sempre a expectativa de que os técnicos teriam as respostas para as suas inquietações.

Identificação de Problemas e Tipificação de Famílias

Nas discussões com os atingidos, os técnicos faziam a apresentação da obra como um todo, destacando que a mesma traria benefícios mas que alguns problemas poderiam ser causados pelo deslocamento da população. O objetivo desta abordagem era estimular os moradores a falar sobre os problemas que eles achavam que iriam enfrentar. À medida que os problemas iam sendo identificados, os técnicos perguntavam de quem era aquele tipo de problema para poder tipificar a família. Neste sentido, foi possível agrupar proprietários, posseiros e moradores e sugerir a conveniência de tratar os detalhes de cada um em separado.

Em um primeiro momento, os atingidos apresentavam os problemas como se todos fossem decorrentes da obra. Os técnicos procuraram mostrar a eles que já existiam outros problemas antigos

e que era necessário identificá-los com precisão para tentarem solucioná-los. A partir daí vieram reuniões em separado. As agendas de discussão nas reuniões foram sendo modificadas de acordo com a realidade de cada grupo.

Autodiagnóstico Preliminar

A pesquisa procurou identificar em que consistia este diagnóstico preliminar e como se deu a participação dos atingidos em sua elaboração. Vale ressaltar que, na primeira reunião, também já se apresentavam os critérios para o reassentamento. Esses critérios de seleção dos reassentáveis foram criados pelo IDACE e já estavam sendo utilizados no Complexo Industrial e Portuário de Pecém (Monte, 1999). Foram feitas algumas adaptações introduzindo critérios que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA já utilizava para os assentamentos de reforma agrária. Quando os técnicos apresentavam os critérios, as pessoas que se enquadravam neles, já começavam a participar das reuniões seguintes.

Naquele momento, os técnicos realizaram um levantamento sobre a renda, selecionando, dentro daquela comunidade que estava sendo trabalhada, uma amostra de 3 a 5 pessoas e começavam a levantar informações sobre receita e despesas familiares. Os técnicos então indagavam se antes da obra a situação deles era diferente daquela que estava sendo apresentada ali. A resposta era sempre da seguinte forma: *"Não, a gente sempre foi assim, sempre trabalhou com o proprietário, nunca teve dinheiro, nunca sobrou muito"*.

De acordo com os técnicos, eles conseguiam enxergar que, além da obra, tinham outros problemas econômicos, sociais, de qualidade de vida. Procurou-se, assim, sensibilizar e mostrar que a vida deles, independente da barragem, não era digna do que eles mereciam. Para os técnicos, chamar atenção para o proble-

ma da renda, de serem explorados pelo proprietário, fazer cálculos das receitas e das despesas e questionar se a situação de educação e saúde era diferente da situação anterior à barragem possibilitou mostrar que o problema já existia.

Aquele momento também possibilitou aos técnicos mais uma comparação entre assentamento e reassentamento. No caso do autodiagnóstico preliminar, a diferença não está apenas na questão do tempo. Fazer um autodiagnóstico em um núcleo, onde as famílias moram em locais distintos e formam relações diferentes de vizinhança e vão encontrar realidades diferentes quando chegarem à área de recepção, não parece coerente com a metodologia. Portanto, a equipe de técnicos decidiu não fazer o autodiagnóstico preliminar considerando que seria mais adequado fazê-lo quando chegassem à área de recepção, dentro do Plano de Ação.

Identificação de Alternativas Gerais de Solução

Trabalhar as alternativas tinha o objetivo de contribuir para que os atingidos enxergassem o futuro. De acordo com os técnicos, era comum ouvir relatos tais como este: *"Um dos nossos problemas é que não temos para onde ir! Sabemos que temos que sair, mas não sabemos para onde!"* Ao mesmo tempo, eles esperavam que os técnicos dissessem que iriam tirá-los de lá e colocá-los em determinada área já escolhida. Naquele momento, os técnicos trabalharam para que eles dissessem para onde queriam ir e mostraram quais seriam as opções: as fazendas e o reassentamento em área de sequeiro ou em área de irrigação. Tinha gente que dizia: *"Eu não quero nenhum desses três! Eu não quero apoio! Eu tomo conta da minha vida!"*

Para os técnicos, isto demonstrava como eles não conseguiam ver a realidade na qual estavam inseridos. O momento seguinte era o da opção: uns queriam ir para as fazendas (reassentamentos), ou-

tros para as áreas de irrigação. A opção foi respeitada e as reuniões seguintes já eram organizadas por grupos específicos.

Definição das Famílias a serem assentadas, Identificação e Escolha de Imóveis de Chegada

Na definição das famílias reassentáveis, aplicavam-se os critérios de seleção anteriormente citados. Os técnicos viam nesse processo a possibilidade de apresentar todos os subsídios para que os atingidos fizessem a opção consciente. Muitos se organizaram e foram em busca de propriedades. Ocorre que uma boa parte das propriedades que eles indicaram foi inviabilizada. Muitas em virtude da pequena dimensão – fazendas com áreas de 350 ou 400 hectares – e outras que eram muito próximas à nova cidade, já que a intenção de muitos deles era de ficar na cidade. Entretanto, a possibilidade de ir para a nova cidade foi excluída, uma vez que somente as famílias que habitavam o núcleo urbano da cidade antiga poderiam optar por isto. Esta decisão dificultou o trabalho dos técnicos porque, neste caso, a vontade dos atingidos deixa de ser concretizada.

Os técnicos reconhecem que eles tinham pouco poder de intervenção a partir do momento que saíam do núcleo para o assentamento. Por exemplo, sabe-se que os técnicos do IDACE trabalharam para a concretização do Projeto de Assentamento Caroba. Foi criado um espaço de trabalho considerável. Em relação ao próprio IDACE, viu-se que era possível realizar um bom Plano de Ação. Mas, se por acaso o INCRA quisesse alijar os técnicos do processo, isto poderia acontecer. Ou seja, trata-se de uma questão de competência para trabalhar no assentamento.

Ainda segundo os técnicos, quando comparados com os trabalhadores rurais sem-terra que lutam pela reforma agrária, os atingidos por barragem são muito frágeis. Os sem-terra enfrentam a lutam

e ocupam as terras. Por outro lado, aqueles que estão sendo transferidos de forma involuntária, têm a concepção de que não deveriam sair dali.

Também não é fácil tratar a questão do individualismo. Tradicionalmente isto era comum para a grande maioria dos agricultores. Muitos não se reuniam nem com a própria esposa para tomar decisões. De repente, eles vão ter que ir para um sistema no qual se trabalha também coletivamente e terão que cumprir uma série de normas.

Quando aconteciam as reuniões para fazerem as opções, os técnicos procuravam explicar que o pessoal dos assentamentos da área de sequeiro, continuaria recebendo a assistência do IDACE. Explicavam que os técnicos iriam acompanhar essas famílias, desde a chegada delas ao assentamento e dando continuidade às reuniões até elaborarem um plano de ação. Quanto às pessoas que escolheram os projetos de irrigação, teriam que se dirigir ao DNOCS e à Secretaria de Recursos Hídricos – SRH, órgãos competentes para aquelas áreas.

Obtenção de Áreas de Chegada e Regularização Fundiária

Uma das limitações para a escolha das áreas era um fator condicionante da própria comunidade. O INCRA passou a apresentar opções em outros municípios tais como Russas e Morada Nova, mas os atingidos preferiam ficar próximos a Jaguaribara. Também colocavam como importante a aquisição de terras nas quais eles pudessem desenvolver a pecuária leiteira, que era uma das tradições deles. Estas particularidades contribuíram para a decisão das famílias que hoje se encontram nos Projetos de Assentamento Caroba e Sossego/Contendas. Entretanto, algumas famílias que optaram pelo assentamento Sossego/Contendas alegaram que depois desistiram da escolha porque as terras não eram boas. Para os

técnicos, essas famílias não queriam se submeter às decisões do coletivo, em particular, à limitação do número de cabeças de gado que cada um poderia ter no assentamento.

Com relação aos critérios para estimar a capacidade das famílias reassumirem suas atividades nas novas áreas, basicamente considerou-se o módulo fiscal⁵ da região, que é de 50 hectares. Como muitas das propriedades indicadas pelos núcleos estavam abaixo deste limite, elas se tornavam inviáveis.

Indenização

Como as áreas a serem desapropriadas para o reassentamento foram indicadas para o INCRA, os critérios considerados para as indenizações dos imóveis eram aqueles do Programa de Assentamento de Trabalhadores Sem Terra do Governo Federal, sobre os quais os técnicos do IDACE não tinham nenhuma ingerência. Vale ressaltar que o IDACE tinha participado de avaliações conjuntas com técnicos do INCRA.

Com relação às indenizações dos atingidos pelas obras da barragem, os técnicos não puderam precisar o número de famílias que foram indenizadas. De acordo com eles, esta informação estaria com o DNOCS. Muitas famílias que foram atingidas ainda não tinham recebido a indenização, uma vez que foi decidida uma ordem de prioridade para o pagamento das indenizações. O pagamento deveria ser feito seguindo uma sequência na qual os primeiros beneficiados seriam aqueles que estavam próximos à barragem e assim sucessivamente até chegar ao último à montante. A intenção era evitar que houvesse a interferência política, beneficiando uns em detrimento dos outros.

Implantação de Infraestrutura Mínima

Em termo de infraestrutura, o que havia nas áreas de chegada era muito

pouco. Existiam algumas casas precisando de reformas, estábulos em estado muito precário e poços profundos também precisando ser recuperados. Em Caroba, por exemplo, havia dois poços que estavam sem funcionar há bastante tempo. Os açudes também estavam precisando de recuperação.

Após a desapropriação e a mudança para as áreas de chegada, os beneficiários passaram a ter acesso aos créditos de instalação fornecidos pelo programa de assentamento. O cronograma de implantação de infraestrutura nos assentamentos não foi cumprido em virtude, principalmente, da falta e/ou da demora na liberação dos recursos financeiros.

Plano de Ação da Área de Chegada

De acordo com os técnicos, o processo de elaboração de um Plano de Ação em assentamentos, sejam eles estaduais ou federais, é sempre muito complexo. O início se dá com a mobilização daquela população. No caso de Caroba, não foi difícil conseguir uma boa participação nas reuniões porque as famílias já estavam morando dentro ou próximas ao imóvel.

Na verdade, Caroba é um caso bastante peculiar tendo em vista que muitas daquelas famílias moravam no local destinado para ser o eixo da barragem. Em parceria com o INCRA, os cadastros foram elaborados e a prioridade no assentamento foi dada aos atingidos, particularmente o pessoal do eixo da barragem. Antes do deslocamento das famílias para a área definitiva, houve um trabalho preliminar que os técnicos denominaram de "um reassentamento provisório". Isto é, os atingidos foram retirados da área de risco e colocados ainda dentro da área desapropriada. Somente em seguida eles foram transferidos para Caroba. Houve um atraso na transferência definitiva que foi causado, em grande parte, pela demora na construção das casas em Caroba.

Já em Sossego/Contendas o processo de transição atrasou a elaboração

do plano. Cabe aqui uma observação que explica os dois procedimentos diferentes: no caso de Sossego/Contendas, a prioridade era a criação e formalização da associação comunitária. Muitas das primeiras inversões no assentamento, tais como a eletrificação, dependiam da constituição desta associação. Desta forma, os técnicos, juntamente com a comunidade, decidiram por um caminho diferente. Depois de seis meses trabalhando na implantação dos créditos, a construção das casas foi se concretizando. Naquele momento, alguns dos atingidos já estavam dentro da fazenda e outros ainda relutavam em ir para lá, mesmo com a disponibilidade de crédito para as casas.

O trabalho era realizado em reuniões semanais e esse tempo era também dividido com os técnicos do Projeto Lumiar⁶. Ou seja, o plano foi elaborado em meio às discussões sobre custeio agrícola, vacinação de gado e outros temas ligados à assistência técnica. Este é um dos motivos pelos quais o plano demorou a ficar pronto. Também havia a angústia dos assentados por resolver de imediato os problemas do dia a dia, que muitas vezes eram trazidos para as reuniões.

A complexidade do trabalho é também visível no relato de um dos técnicos: *"Quando nós fomos pegar os dados secundários, a gente sentiu que essa comunidade, que essas famílias que foram para Caroba, elas não tinham o costume de se reunir... Eles viviam isolados praticamente de tudo e quando nós iniciamos o trabalho, sentimos uma dificuldade tremenda"*.

Transferência das Famílias

Muitos foram os motivos que impediram ou que dificultaram o reassentamento de todas as famílias⁷. Por um lado, existia o problema da não disponibilidade das áreas reivindicadas por eles e também o problema da indenização que não era paga em curto prazo a todos os atingidos. Por outro lado, os próprios moradores decidiam não sair de suas terras enquanto não re-

cebessem a indenização. Argumentavam que tinham medo de sair e não receberem aquilo a que tinham direito.

Além disso, há que se considerar a própria cultura da população que há anos vivia em um sistema individual de exploração da agropecuária e, então, surgia a possibilidade de trabalhar coletivamente. De acordo com um dos técnicos:

"Isso para eles assusta muito; é uma coisa nova. Então, tem que ser muito bem trabalhado e muitas vezes nós não temos tempo para aprofundar nestas questões. Nós iniciamos aqui o trabalho com mais de dez técnicos e hoje nós estamos só com quatro".

Também deve ser levado em consideração o fato de que esta é uma região que não tinha tradição de assentamentos. Desta forma, o pouco conhecimento das próprias famílias atingidas sobre seu significado dificultava o trabalho de reassentamento delas. Os técnicos destacaram que este desconhecimento era tão forte que o trabalho deles tinha que ser intensificado para atingir os objetivos.

Na verdade, isto parece resultado do não aprofundamento de determinadas questões em razão das limitações de tempo e/ou do número de técnicos de campo. Em alguns núcleos, muitas pessoas reagiram e saíram em busca de alternativas de solução para o problema da terra. Os técnicos ressaltaram que não tiveram a oportunidade de voltar àquelas comunidades para fazer um trabalho mais apurado e saber realmente como estava o processo de conscientização da realidade. A propaganda negativa que muitos proprietários faziam do assentamento era muito prejudicial para o trabalho dos técnicos, segundo a própria avaliação deles.

Consolidação do Plano

O prazo para a consolidação do plano de reassentamento do Castanhão foi condicionado ao ritmo de trabalho em

virtude da grande área de abrangência. Inicialmente, foi feito o planejamento para trabalhar com 2.000 famílias rurais, incluindo todos os atingidos da zona rural. Tomou-se a decisão de trabalhar por núcleo e que cada núcleo seria composto por 50 famílias, totalizando 40 núcleos. Entretanto, os técnicos perceberam que na prática esta divisão não se concretizaria. Ao iniciarem os trabalhos de mobilização, viram que havia uma "ordem natural" que deveria ser preservada. No caso de Malhada Vermelha, por exemplo, o núcleo foi formado com mais de 160 famílias respeitando a história de organização desta comunidade.

As comunidades elegeram um representante em cada núcleo que deveriam participar posteriormente da elaboração de um "plano global" para todos os núcleos, como explicam os técnicos. Entretanto, percebia-se um certo pessimismo da parte dos profissionais que estavam mais diretamente envolvidos com o reassentamento. É provável que em parte isto fosse decorrência da herança deixada pelo trabalho inicial que foi realizado quando da desapropriação e indenização das famílias atingidas.

Considerações finais

Sabe-se que o deslocamento involuntário de famílias residentes em áreas selecionadas para a construção de barragens tem-se revelado doloroso, na maioria dos casos. Em geral, foi priorizada a "desocupação" da área ou a "transferência" das famílias, valorizando pri-

meiramente a implantação da obra de infraestrutura física em detrimento das condições de vida das pessoas atingidas.

O resgate da trajetória da construção do Castanhão, sob o ponto de vista das lideranças locais, dos técnicos que participaram do processo de reassentamento e da população rural atingida, pôde evidenciar características bastante peculiares a esse tipo de intervenção. De um modo geral, a comunidade procurou atuar em defesa dos seus interesses desde o processo de discussão do projeto até a luta pela garantia de um reassentamento digno e diferenciado daqueles que tiveram oportunidade de conhecer. Pode-se inferir que a relação com o Estado foi sempre muito difícil, mesmo na fase do reassentamento, apesar da utilização de uma abordagem participativa de planejamento.

A literatura especializada é carente de trabalhos que tenham enfatizado algum modelo alternativo de reassentamento rural. Mais recentemente, a experiência dos projetos de assentamentos de reforma agrária no Ceará tem possibilitado a adaptação dessa abordagem para a problemática enfrentada pelos atingidos de barragens.

O "autodiagnóstico", enquanto estratégia de reassentamento, foi aqui analisado por meio do estudo das etapas de trabalho propostas no Plano de Reassentamento do Castanhão. Mesmo com alguns ajustes necessários, verificou-se que o desenvolvimento das etapas de trabalho estava em consonância com a referida estratégia, muito embora ainda se requeira uma avaliação sobre a efetividade desta metodologia para atingidos por barragens.

Referências bibliográficas

- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. (Org.) *Repensando a pesquisa participante*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais – evolução e tendências. In: Rico, Elizabeth M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/IEE, 1998.
- FONSECA, Maria Teresa L. *A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital*. São Paulo: Edições Loyola, 1985.
- FREIRE, Paulo. *Criando métodos de pesquisa alternativa: aprendendo a fazê-la através da ação*.

- In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues. (Org.). *Pesquisa participante*. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 34-41.
- HURTADO, Carlos Nuñez. *Educar para transformar, transformar para educar: comunicação e educação popular*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO CEARÁ (IDACE). *Plano de ação do projeto de assentamento Cacimba Nova*. Fortaleza: IDACE, 1996.
- MARK, Melvin M.; HENRY, Gary T.; JULNES, George. *Evaluation: an integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.
- MONTE, Francisca Sylvania de Sousa. *Efeitos da implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém-CE na qualidade de vida das famílias rurais da região – o caso do Reassentamento Cambeba*. 1999. 141p. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1999.
- ROSSI, Peter H.; FREEMAN, Howard E.; LIPSEY, Mark W. *Evaluation: a systematic approach*, 6. ed. Thousand Oaks, Califórnia: Sage Publications, 1999.
- SOUZA, José Ribamar Furtado de. Pesquisa, extensão e o agricultor: envolvimento, participação ou intervenção? O papel do profissional. *R. Econ. do Nordeste*. Fortaleza, v. 26, n. 2, p. 205-238, abr./jun. 1995.
- SOUZA, José Ribamar Furtado de; FURTADO, Eliane Dayse P. *A intervenção participativa dos atores – INPA: uma metodologia de capacitação para o desenvolvimento local sustentável*. Brasília: IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2000.

Resumen: El objetivo de ese trabajo es evaluar la metodología del Plan de Reasentamiento de las familias afectadas por el dique del embalse Castanhão ubicado en la región centro-sur de Ceará. Es importante comprender cómo se ha dado la participación de los sujetos imbricados en esa gran obra pública de infraestructura hídrica. Para ello, se han realizado entrevistas con líderes comunitarios, representantes de la iglesia católica, técnicos y personas afectadas por el dique, que posibilitasen la evaluación en la percepción de los principales actores. Se ha concluido que la relación de las comunidades con el Estado ha sido siempre muy difícil, pese la utilización de un abordaje participativo. Se ha verificado que el desarrollo de las fases del trabajo estaba en conformidad con la referida estrategia, pero necesitan todavía adecuaciones a la realidad del asentamiento involuntario.

Palabras Clave: Plan de reasentamiento; evaluación; metodología participativa.

Resumé: L'objectif de cette étude est d'évaluer la méthodologie du plan de réinstallation des familles affectées par le barrage du Castanhão, situé dans la région centre-sud du Ceará. Il est important de comprendre comment a été la participation des personnes impliquées dans cette grande œuvre de l'infrastructure publique d'eau. À cette fin, des entretiens ont eu lieu avec les dirigeants communautaires, des représentants de l'Eglise catholique, de techniciens et des personnes touchées par la construction du barrage, permettant l'évaluation sur la perception des principaux acteurs. Il est conclu que les relations des communautés avec l'État ont toujours été très difficiles, malgré l'utilisation d'une approche participative. Il semble que les étapes de développement du travail ont été en ligne avec cette stratégie, mais ont encore besoin d'être ajustées à la réalité des implantations involontaires.

Mots clés: plan de réinstallation, l'évaluation, la méthodologie participative.

Notas

- 1 Localizado na bacia hidrográfica do rio Jaguaribe, Ceará, o açude Castanhão está situado nos municípios de Alto Santo, Jaguaribara, Jaguaretama e Jaguaribe. Três vezes e meio maior que o açude Orós, o Castanhão tem capacidade para armazenar 6,7 bilhões de metros cúbicos de água.
- 2 Cidade localizada na região que foi inundada sendo substituída por Nova Jaguaribara.
- 3 Nucleação é o processo de identificação de grupos afins.
- 4 O Grupo Multiparticipativo para o Projeto Castanhão, o "grupão", foi criado por decreto do Governo estadual e precedeu o início das obras do açude Castanhão. Fazem parte dele os promotores do projeto e a sociedade civil, representada pelo poder municipal dos quatro municípios diretamente envolvidos, e representatividades das comunidades locais.
- 5 O Módulo Fiscal é uma unidade de medida expressa em hectares, definida para cada município, levando em consideração: o tipo de exploração predominante; a renda obtida na exploração; outras explorações existentes e o conceito de propriedade familiar.
- 6 Programa de capacitação e assistência técnica nos assentamentos de área de atuação do INCRA.
- 7 Até 2003, foram implementados os reassentamentos rurais de Caroba, Sossego, Alegre, Borges, Barra II, Santa Bárbara, Barra do Rio do Sangue e Velame, assegurando o reassentamento de 564 famílias.

Pesquisa de Avaliação dos Fundos Rotativos Solidários

Research Assessment of Solidarity Revolving Funds

Investigación sobre la evaluación de los Fondos Rotatorios Solidarios

Recherche sur l'évaluation des politiques sociales de financement rotatifs - FONDS Rotatifs Solidaires

*Alicia Ferreira Gonçalves**

Resumo: Este artigo apresenta os primeiros resultados de uma experiência de investigação: trata-se da pesquisa de avaliação das políticas sociais de finanças solidárias – os Fundos Rotativos Solidários (FRS) no Estado da Paraíba. Os FRS são instrumentos de finanças solidárias (a fundo perdido) direcionadas às comunidades camponesas que praticam a autogestão dos referidos fundos, formando uma poupança a ser reinvestida na própria comunidade. O foco central da política é fortalecer a solidariedade e o circuito da reciprocidade como práticas ancestrais do universo camponês, e, simultaneamente, inserir a produção agrícola no circuito mercantil com vistas ao incremento da renda e ao desenvolvimento territorial. A pesquisa em curso visa avaliar a efetividade da política a partir da visão de mundo da comunidade e dos indicadores locais de sustentabilidade. Avaliação preliminar sinaliza para o potencial dos fundos no fortalecimento da agricultura familiar, no debate das questões de gênero e das práticas agroecológicas.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Sociais, Finanças Solidárias, Fundo Rotativo Solidário, Solidariedade, Desenvolvimento territorial.

Abstract: This paper presents the first results of a research experience: it is the evaluation research of social policies of solidarity finance – the Solidarity Revolving Funds (GRF) in the State of Paraíba. The FRS are instruments of solidarity finance (grants) targeted to the farming community who practice self-management of these funds, creating savings to be reinvested in the community. The central focus of this policy is to strengthen solidarity and reciprocity as a circuit of ancient practices of the peasant world, and simultaneously enter the commercial agricultural production in the circuit with a view to increasing income and regional development. Ongoing research aims to evaluate the effectiveness of the policy from the worldview of the community and local indicators of sustainability. Preliminary evaluation indicates the potential for funds to strengthen the family farm, in the discussion of gender and agroecological practices.

Keywords: Evaluation of Social Policies, Financial Solidarity, Solidarity Revolving Fund, Solidarity, Land Development.

* Alicia Ferreira Gonçalves. Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP, é professora do departamento de Ciências Sociais, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) e do Programa de Pós-Graduação em Antropologia (PPGA) da UFPB. E-mail: aliciafg1@hotmail.com

Introdução

Les hommes des sociétés sauvages ou traditionnelles n'ignoraient pas l'intérêt matériel. Mais ils se refusaient à légitimer son autonomisation (Caillé, 2003).

A existência de uma economia baseada na dádiva nas sociedades ditas "arcaicas" foi demonstrada por Marcel Mauss no Ensaio sobre a dádiva. No Ensaio, o autor contrapõe uma economia mercantil baseada no lucro e na competição individual a uma economia moral baseada na dádiva, demonstrando a relevância dos laços de reciprocidade para o tecido social e do equilíbrio entre individualismo e moralidade nas sociedades industriais capitalistas. Em 1924, esse era o argumento de Marcel Mauss.

O argumento do autor vem sendo retomado por um grupo de intelectuais vinculado ao Movimento Anti-Utilitarista nas Ciências Sociais (M.A.U.S.S.) na análise de processos contemporâneos, tais como, o fato associativo (associativismo), a economia (dita social ou solidária) e o estatuto político (democracia). O Movimento dirigido por Alain Caillé critica a visão economicista e utilitarista presente nas ciências sociais e as políticas neoliberais. Esses autores argumentam que onde o estado e o mercado se mostraram incapazes de apresentar soluções para os problemas por eles mesmos criados, como a desigualdade de renda e a pobreza, os laços sociais presentes nos movimentos associativos e na dinâmica democrática se apresentam como uma dimensão estratégica no combate a desigualdade social e a pobreza em várias regiões, a exemplo da França, Brasil, África e Índia.

No caso brasileiro, as pesquisas empíricas realizadas em comunidades rurais no sertão nordestino têm comprovado a atualidade do pensamento de Marcel Mauss e a pertinência do argumento do M.A.U.S.S. sobre a relevância do laço social para a economia nessa região. Tais pesquisas vêm demonstrando que nessas

localidades paralelamente às relações de trocas mercantis coexistem prestações econômicas não mercantis baseadas em teias de reciprocidade¹. São práticas econômicas tradicionais presentes há muitos anos no seio dessas comunidades e que têm assumido historicamente um papel crucial para a sua sobrevivência, tal como demonstra a pesquisa de campo realizada por Eric Sabourin (1999, p.41):

Nas comunidades rurais do Sertão Nordeste, paralelamente às relações de câmbio mercantil, encontram-se prestações econômicas não mercantis que correspondem às permanências de práticas de reciprocidade camponesa, ancestrais ou readaptadas em contexto novo.

A existência das práticas de reciprocidade pode ser observada mediante mecanismos de dádiva, de ajuda mútua e convites essenciais à organização social e produtiva dessas comunidades situadas em ambientes rurais de clima semiárido, onde as condições de vida são marcadas historicamente pela ausência de infraestrutura tecnológica e produtiva, serviços de saúde, de educação, sem a propriedade da terra e longos períodos de seca². São condições de vida que revelam a permanência de "lógicas camponesas", segundo Sabourin (2009, p13), de resistência e de reprodução para responder³,

Às situações de acesso precário e insuficiente de recursos produtivos, especialmente a terra e a água. Trata-se de uma singular experiência de gestão da fertilidade destes recursos, diretamente potencializado pelo trabalho, que, por esta razão, é sempre coletivo, no interior da família e da comunidade local.

Tais práticas têm se constituído há longos anos como uma instância central para a sobrevivência dessas comunidades,

A constituição dos dotes (enxovais), a

realização das festas familiares e religiosas, a hospitalidade (estendidas aos rebanhos dos vizinhos em caso de seca), são tantas formas de dádiva que levam ao crescimento da produção, na medida das possibilidades das famílias e das condições do clima (Sabourin, 1999, p.2).

Neste sentido, afirma Dominique Temple (1997), a reciprocidade via redistribuição é um fator essencial para a produção da subsistência e do excedente entre os agricultores, promovendo via economia da dádiva a inserção do grupo à economia mercantil.

No Brasil, a partir de 2003, o governo federal por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) em articulação com os movimentos sociais no campo e setores da igreja católica institucionalizou tais práticas recíprocas com a denominação de Fundos Rotativos Solidários (FRS). Os fundos têm atualizado uma espécie de economia da dádiva que tem o potencial de fortalecer a organização social e produtiva dos pequenos agricultores e promover (paradoxalmente?) sua inserção à economia mercantil⁴.

Os FRS podem ser caracterizados como uma política de finanças solidárias⁵ destinada aos pequenos agricultores que vivem com as suas famílias no semiárido nordestino e na região litorânea, geralmente beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).⁶

Os Fundos Rotativos Solidários

A prática de fundos solidários é ancestral, podemos identificar nos movimentos camponeses messiânicos, no século XIX, a exemplo de Canudos situado no Sertão da Bahia. "Exemplo claro de uma multiplicidade de motivações, como reação ao domínio do latifúndio e a resolução do problema da terra, a superação das condições de miséria e o socorro aos desvalidos" (Grupo Esquel, 2008,

p.33). Ou, no movimento social das Ligas Camponesas no Sertão de Pernambuco, Paraíba e Alagoas que se iniciaram em meados dos anos 1940. Em 1955, a comunidade se organizou de forma associativa para gerir recursos financeiros formando uma poupança para enterrar seus mortos. No século XXI é reavivada pelas comunidades eclesiais de base e as pastorais da terra.

No Estado da Paraíba a ideia de Fundos Rotativos Solidários que circula na comunidade é antiga; data de trinta anos, quando pequenos agricultores apoiados pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) se associavam para disponibilizar e gerir recursos financeiros, visando atender as necessidades imediatas da comunidade. As famílias ressarciam tais recursos trocando produtos entre si (como porcos, cabras, galinhas e sementes) configurando, desde longa data, a partir das relações de troca, o circuito da dádiva.

Estes podem ser caracterizados como uma forma de associação de crédito rotativo. Segundo Duque e Oliveira (2007, p.1), "baseia-se na cooperação dos atores envolvidos, a partir dos laços sociais de solidariedade, confiança e reciprocidade entre eles estabelecidos." Os recursos circulam na própria comunidade e a reposição desses fundos obedece a uma lógica da solidariedade baseada nas regras tradicionais de reciprocidade que levam qualquer agricultor a compartilhar água de beber porque "no sertão, água não se nega" ou ainda criar seus animais em áreas de pastagens comuns, os fundos de pasto.⁷

A experiência piloto com os FRS foi desenvolvida na comunidade de Caiçara, no município de Soledade, no ano de 1993 – ano de seca na região, onde os fundos foram aplicados na construção de cisternas. As primeiras cisternas foram construídas pelo Programa de Aplicação de Tecnologia Apropriada às Comunidades (PATAC) e em sistema de mutirão, tomando por base as cisternas de placa

projetadas na Bahia. Duque e Oliveira (2007, p.3), pesquisadoras experientes dos FRS na Paraíba, nos contam em riqueza de detalhes como funciona a gestão dos fundos nas comunidades a partir da lógica da reciprocidade e de sua respectiva organização social. Esta é baseada no "conselho" formado pelos chefes de família e na unidade básica que é a família do pequeno agricultor composta por pessoas ligadas por laços de sangue, afinidade e compadrio.⁸

No final de 2000, no Estado da Paraíba, foi lançado pela ASA/Brasil o Programa de construção de um milhão de cisternas (P1MC) viabilizado pela política dos FRS. Contudo, se as ações iniciais da ASA/PB e das comunidades foram mobilizadas para a construção das cisternas, a partir de então, os FRS foram utilizados para viabilizar outros empreendimentos como a criação de animais, cercado para aves, a criação de um banco de sementes comunitário, beneficiamento e comercialização de frutas nativas, tanque de pedra e barragens subterrâneas, dentre outros⁹. São empreendimentos que viabilizam a convivência com o semiárido a partir de uma nova concepção e também dos saberes (tecnologias) tradicionais da comunidade. Para além da lógica financeira tradicional é importante ressaltar que os FRS segundo seu desenho, objetivos e sua metodologia têm o papel de fortalecer experiências já existentes, ou seja, fortalecer a organização produtiva e social de pequenos agricultores organizados em associações ou cooperativas e possibilitar a sua autonomia em relação às práticas clientelistas dos poderes locais constituídos.

Como citado antes, a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) no ano de 2003 e do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), a política dos fundos via pressão dos movimentos sociais e entidades como a Cáritas e a ASA começa a ser institucionalizada no aparelho do Estado pleiteando recursos do Ministério do

Trabalho e do Emprego (MTE), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDA) e dos Bancos de Desenvolvimento, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES).¹⁰ Segundo Heck (2006, p.2),

A idéia é disponibilizar recursos financeiros, não reembolsáveis e sem burocracia para viabilizar experiências de fundos rotativos solidários, projetos associativos e comunitários de produção de bens e serviços. Os recursos podem ser originários do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de fundos de ação social, serem de origem orçamentária ou de bancos públicos.

Heck afirma que os FRS se configuram como uma política pública complementar ao PRONAF e ao PBF,

As 8,7 milhões de famílias que recebem o Bolsa Família, as mais pobres do país, precisam de um instrumento de apoio para que possam construir as 'portas de saída', provendo seu auto-sustento e sua emancipação. Hoje não existe nenhum programa governamental que garanta este apoio, a não ser alguns tipos de PRONAF, para o meio rural. Há um vácuo de crédito para famílias como as que recebem o Bolsa Família, e que precisa ser ocupado. Só no Nordeste existem hoje 180 organizações que trabalham com fundos de crédito solidário. Imagina-se que existam hoje no Brasil mais de 15 mil empreendimentos e grupos de geração de trabalho e renda que, potencialmente, podem ser participantes ou estão à espera de apoio. A idéia é disponibilizar recursos financeiros, não reembolsáveis e sem burocracia para viabilizar (Heck, 2006,p.1).

Para além do crédito não reembolsável, o foco central dos fundos são os interesses das comunidades e a solidariedade tecida em suas relações sociais como po-

deroso instrumento na geração da renda e no combate à pobreza. Portanto, em seu desenho e metodologia o papel atribuído aos FRS não é de prover o crédito segundo uma lógica financeira tradicional e/ou segundo uma lógica clientelista¹¹, mas sim político-pedagógica. Esta viabiliza a emancipação das comunidades beneficiárias a partir da lógica da solidariedade e das práticas de reciprocidade, como sinaliza a pesquisa realizada por Mota no município de Irauçuba, aquele com maior índice de desertificação no sertão do Estado do Ceará (2009, p.5),

A existência de um Fundo Rotativo Solidário aumenta a autonomia e a capacidade de autogestão e dessa forma a romper com as práticas clientelistas tão arraigadas nas pequenas comunidades rurais. Além disso, desperta valores sociais importantes, como a adoção de novas atividades produtivas, aumento da capacidade econômica e financeira das famílias participantes, bem como serve de instrumento para implementação de novas parcerias e conseqüentemente alocação de novos recursos. O Fundo Rotativo Solidário estimula o compartilhamento, a solidariedade, altera-se o foco do "eu" e se retoma a discussão dos interesses coletivos.

Em 2011 a ASA-PB avalia que as experiências com os FRS se desenvolvem em aproximadamente mil comunidades, distribuídas em 147 municípios do semi-árido paraibano. Atualmente seis experiências são financiadas pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), em comunidades rurais, atendendo aproximadamente 504 famílias que vivem no Litoral, Médio e Alto sertão.

No BNB, a experiência com os FRS foi instituída no ano de 2004 mediante parceria e convênio firmado com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a SENAES, para viabilizar a execução de projetos produtivos solidários, "preven-

do o aporte de recursos financeiros para viabilizar ações produtivas associativas e sustentáveis, que assumam os princípios da Economia Solidária, por meio de Fundos Rotativos Solidários".¹²

A pesquisa de avaliação dos FRS financiados pelo BNB em parceria com a SENAES foi desenvolvida ao longo dos anos de 2009 e 2010 em cinco projetos rurais envolvendo dezenove comunidades rurais (assentamentos e sítios) situadas no litoral sul, agreste e alto sertão do estado da Paraíba. Trata-se da primeira avaliação dos impactos dos Fundos Rotativos Solidários nas comunidades.¹³

Metodologia

A metodologia desenvolvida na pesquisa é a avaliação em profundidade baseada na perspectiva etnográfica que envolveu os seguintes procedimentos:¹⁴

- 1- Revisão bibliográfica pertinente a temática em foco;
- 2- Reuniões (quatro meses) semanais de discussão dos textos teóricos e do delineamento da pesquisa de campo;
- 3- Pesquisa de campo com observações *in loco* (trinta dias)¹⁵;
- 4- Aplicação de 90 questionários com perguntas abertas e fechadas, cuja finalidade foi mapear o perfil socioeconômico, da propriedade, da produção, da renda e da gestão do FRS;¹⁶
- 5- Registros visuais das atividades financiadas e,
- 6- Mapeamento e desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade dos empreendimentos.¹⁷

Selecionamos em conjunto com membros do PATAC e da ASA/PB cinco projetos financiados pelo Banco em três mesorregiões: litoral sul, agreste e alto sertão, com a finalidade de abordar a diversidade das experiências com a gestão de fundos públicos. Nessas mesorregiões focalizamos dezenove comunidades, e, nas comunidades as famílias que partici-

pavam dos FRS. Além das questões fechadas os questionários contemplaram questões abertas sobre a experiência da gestão. Ademais, foram realizadas dez entrevistas qualitativas e três visitas ao campo. A análise levou em consideração os relatos dos sujeitos da pesquisa, ou seja, as suas respectivas impressões sobre a gestão do fundo. Quem respondia era o (a) participante do FRS, acompanhado de membros da comunidade e da família. A definição da amostra obedeceu também a critérios de intencionalidade: facilidade de acesso ao pesquisador, condições básicas para a realização da pesquisa (hospedagem), custos da pesquisa tendo em vista os recursos disponíveis e a aceitação da pesquisa pela comunidade.

Como citado anteriormente, a experiência da gestão foi apreendida do ponto de vista da comunidade (ou a perspectivas êmica) – como contraponto à perspecti-

va do formulador e do financiador da supracitada política. Assim, a pesquisa tem base etnográfica, porque entre outros fatores, considera na análise a visão de mundo das pessoas que participam da política em tela, bem como, os significados que lhe atribuem.¹⁸ Neste sentido, sua perspectiva epistemológica é hermeneuta e semiótica, porque analisa as diversas visões e significações sobre a política: 1) institucional; 2) entidade de mediação 3) comunidade e 4) campo intelectual. Isto significa que os relatos êmicos coletados nas entrevistas se constituem como um componente fundamental na análise, assim como, a observação do contexto onde se desenrola a experiência com os fundos.

Por razões de espaço, no presente artigo vou relatar a experiência do Assentamento Acauã situado no município de Aparecida localizado no Alto Sertão do estado da Paraíba.

A PESQUISA ETNOGRÁFICA ASSENTAMENTO ACAUÃ



Figura 1: Localização geográfica do Município de Aparecida- PB;
Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Aparecida_\(Paraíba\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Aparecida_(Paraíba))

O município de Aparecida situa-se a cerca de 450 km da capital João Pessoa, sua população é composta de 7.607 habitantes, seu clima é tropical, seco e quente, sem um período definido de chuvas. A economia do município gira em torno da agricultura familiar de subsistência, aposentadoria e pequenos comércios de artesanatos. Em Aparecida, a pesquisa foi realizada no

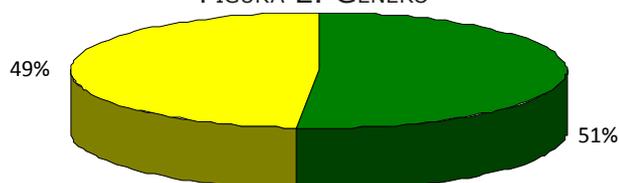
assentamento Acauã, distante três quilômetros da zona urbana. No assentamento, a experiência com os fundos iniciou-se há vinte meses mediante convênio com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR).

Os FRS financiam diversos projetos de grupos produtivos solidários. O primeiro grupo é composto de 15 mulheres artesãs que confeccionam redes com bordas e

varandas, trata-se de um grupo não formalizado juridicamente. O segundo grupo é o de apicultores composto por 63 participantes organizados em uma associação. O terceiro grupo é o de horticultores composto por 13 participantes que produzem alface, coentro, pepino, cenoura, couve e cebolinha. O quarto grupo é composto de viveiro de mudas composto por 13 membros entre adolescentes e crianças que produzem mudas de algaroba, andiroba e frutas. Os grupos produtivos recebem apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) articulado ao ASA/PB. Em um primeiro momento a pesquisa mapeou o perfil dos participantes dos FRS, com a seguinte indagação: quem são as pessoas que participam da política dos fundos? Ficamos surpresos com a expressiva participação de jovens, crianças e das mulheres e com o alto grau de identificação das pessoas com a terra e a agricultura.

Em Acauã vivem 114 famílias; dentre estas, trinta famílias participam do FRS. 97% dos participantes declaram-se de origem paraibana e 3% afirmaram ter como localidade de origem o estado de Pernambuco. O assentamento foi organizado pelo MST (a partir de 1995), antigo latifúndio da família Gadelha.

FIGURA 2. GÊNERO



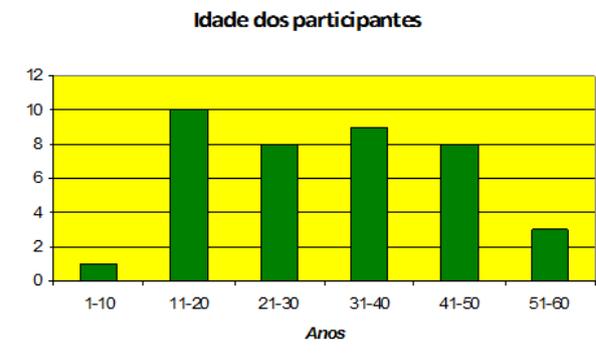
■ MASCULINO ■ FEMININO

Fonte: Pesquisa FRS, 2010

51% dos participantes são do sexo masculino e 49% são do sexo feminino. Contudo é necessário expor que as atividades obedecem a uma divisão sexual e social do trabalho, o artesanato possui participante exclusivamente do sexo feminino. Na apicultura encontramos dois participantes do sexo feminino e 61 homens.¹⁹ Nas

demais atividades, horticultura e no viveiro de mudas essa segregação não existe, contudo o maior número de participante é do sexo masculino. É importante ressaltar a expressiva participação das mulheres no artesanato e jovens e crianças na horticultura. A participação das mulheres, crianças e dos jovens no FRS pode potencializar remodelações nas relações de gênero?

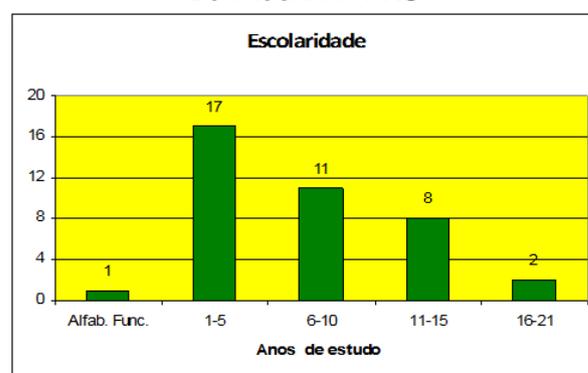
FIGURA 3. ENVOLVIMENTO DOS GRUPOS ETÁRIOS NO PROGRAMA FRS



Fonte: Pesquisa FRS, 2010

Quanto à idade dos participantes do FRS há um maior número de participantes com a idade entre 11 a 20 anos, o que mostra uma significativa participação dos jovens em atividades como viveiro de mudas e artesanato. Há também um grande número de adultos que participam do FRS, na faixa entre 31 a 40 e 41 a 50 anos. Consideramos significativa a participação das crianças e dos jovens no FRS o que sinaliza para a construção de uma cultura agroecológica e solidária na comunidade e com perspectivas de transmissão às gerações futuras.

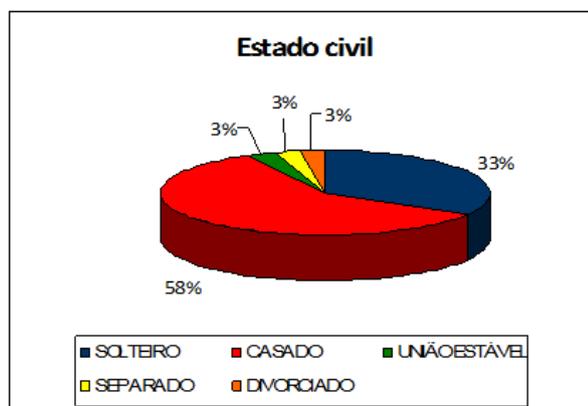
FIGURA 4. ANOS DE ESTUDO DOS PARTICIPANTES DO PROGRAMA FRS



Fonte: Pesquisa FRS, 2010

O item escolaridade aponta que grande parte dos participantes do FRS tem entre um e cinco anos de escolaridade formal, havendo um número significativo de participantes que possuem de seis a dez e onze a quinze anos de escolaridade formal. No assentamento Acauã encontramos pessoas com mais anos de estudo na escola em relação aos outros assentamentos pesquisados.

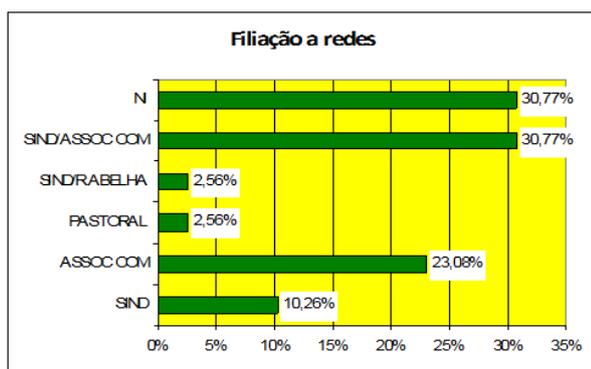
FIGURA 5 ESTADO CIVIL



Fonte: Pesquisa FRS, 2010

58% dos participante do FRS consideram-se casados, 33% dos participantes são solteiros. O gráfico demonstra a significativa participação dos jovens solteiros nas atividades financiadas pelos FRS.

FIGURA 6. PANORAMA GERAL DE AFILIAÇÕES A SINDICATOS, ASSOCIAÇÕES, COOPERATIVAS DOS PARTICIPANTES DO PROGRAMA FRS



Fonte: Pesquisa FRS, 2010

O gráfico acima demonstra a inserção das famílias que participam das atividades financiadas pelos FRS em asso-

ciações ou sindicatos. 30% responderam que não se encontram vinculadas a nenhum tipo de associação. 30% declararam que são vinculadas simultaneamente ao Sindicato (STR) e a Associações Comunitárias e 23% estão vinculadas apenas a Associações Comunitárias.

Indicadores de sustentabilidade

Os indicadores foram mapeados a partir da perspectiva dos sujeitos assentados da reforma agrária que participam dos FRS na Paraíba. São dimensões da vida cotidiana fundamentais do ponto de vista dos pequenos agricultores para a sustentabilidade das suas respectivas atividades desenvolvidas nos assentamentos. Por exemplo, liderança democrática potencializa a emancipação das comunidades e a dinâmica produtiva, enquanto que, relações patrimonialistas se constituem como um limite para a dinâmica produtiva e emancipatória. Foi por meio do questionário que os participantes do FRS relataram a satisfação com os líderes sindicais: segundo Seu Felisberto, Dona Geralda Dona Maria do Socorro e Dona Maria Vilani: Qual a sua opinião sobre a gestão dos FRS? "Muito boa, ótima. O grupo que escolhe por meio de votação é muito organizada"; " Bom demais, tá ótimo"; " Nota dez, tudo é decidido em grupo: " Bom, muito bom, ótimo" e também no âmbito da solidariedade, havendo um fortalecimento da solidariedade entre os grupos.

A observância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a merenda escolar pelos municípios é um indicador robusto de sustentabilidade porque assegura um mercado para escoar o excedente da produção agrícola. O domínio da cadeia produtiva é outro indicador robusto que sinaliza para a sustentabilidade dos empreendimentos financiados pelos FRS.

1. Economia – domínio da cadeia produtiva: a base produtiva no assentamento Acauã é a agricultura em pequena es-

- cala, algo em torno de 80% é produzido para consumo da família e 20% é comercializado na feira local do município que disponibilizou um espaço para a feira solidária. Neste sentido, vendendo diretamente ao cliente final eliminam o atravessador. A maioria das famílias trabalha com plantações de alimentos como: milho, feijão, batata, tomate, pepino, entre outros. Os agricultores produzem seus alimentos sem agrotóxicos na horta comunitária do assentamento e vendem seus produtos na feira livre do município. As artesãs produzem seus produtos na associação comunitária do assentamento e vendem em eventos típicos da região, contudo não encontram um mercado para comercializar seus produtos. Os apicultores vendem sua produção de mel para a prefeitura com o programa PAA (Programa de Aquisição de Alimentos). À exceção das artesãs, os demais grupos produtivos dominam a cadeia produtiva da agricultura familiar, ou seja, têm assegurado um nicho de mercado para escoar seus produtos, sem a intermediação do atravessador.
2. Relações de Poder: Há ligações simbióticas com a prefeitura, pois o vice-prefeito é assentado em Acauã e presidente do STR. Esta proximidade tem favorecido os grupos produtivos. Segundo os relatos, o estilo da liderança é democrático e legítimo.
 3. Organização Social e simbolismo: Todos os participantes entrevistados demonstram grande apego e identificação com a "terra" e com a agricultura familiar, pois participaram das lutas pela conquista do assentamento junto ao Movimento dos Sem Terra e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Ao longo do processo de luta social construíram uma identidade de interesses em torno da terra.
 4. Tecnologias de armazenamento da água e novas tecnologias agrícolas: Há cisternas no assentamento Acauã e também o sistema de produção agrícola

denominado de mandala. O sistema lógico dos cultivos em círculo ordena as plantações em ciclos facilitando a sua irrigação: As plantações em círculos favorecem o desempenho conjunto: no primeiro ciclo a banana, no segundo o mamão, no terceiro as hortaliças e nos demais as outras plantas como a macaxeira.

5. Redes de Proteção Social: 100% dos participantes com filhos na escola são beneficiados com o Programa Bolsa Família (PBF). O indicador sinaliza que a renda das famílias é composta pelo PBF e pelo excedente da produção agrícola.
6. Concepções e Projetos de desenvolvimento Local do Município e da Comunidade: Podemos considerar os Fundos Rotativos como uma política de desenvolvimento territorial porque visa o fortalecimento das dinâmicas locais via financiamento de atividades produtivas.
7. Sistema de Educação (acesso à rede pública de ensino): Nas comunidades rurais há escola pública até o Ensino Fundamental I, a partir do Ensino Fundamental II encontra-se apenas na cidade. O município fica próximo de um grande polo sertanejo, a cidade de Sousa, para onde muitos estudantes que concluem o Ensino Médio se deslocam para fazer o ensino superior ou técnico, na Universidade Federal. A prefeitura local disponibiliza transporte para a locomoção dos estudantes, embora não esteja em bom estado de conservação

Considerações finais

Em vinte meses de atividades financiadas pelos FRS podemos sinalizar os impactos na vida das comunidades em quatro dimensões: 1) organização produtiva e política: os FRS são geridos pelas comunidades, neste sentido, há um processo de aprendizado do exercício da democracia, em que o STR desempenha papel de relevo. Deste modo, foi perceptível o nível de organização de diversos grupos

em conjunto com os líderes sindicais que discutiam durante as reuniões o aprimoramento do FRS dentro da comunidade e também visando uma ampliação deste programa para comunidades que ainda não são contempladas. Vale ressaltar que a democracia é um valor muito apreciado pelas comissões e pelos participantes, havendo transparência na gestão dos projetos financiados pelo FRS, buscando envolver os participantes nas reuniões, alertando-os para uma produção solidária e consciente; 2) Relações de gênero – a expressiva participação das mulheres nas atividades é outro indicador significativo; 3) construção de uma cultura agroecológica por meio da participação dos jovens e das crianças; 4) Identidades – ressignificação das identidades camponesas em contexto novo como diria Sahlins (1999). A experiência de Acauã nos permite sugere

rir que os FRS têm mais efetividade onde já existia uma densidade nos laços sociais, reforçados pelo fundo, e, em comunidades organizadas politicamente para reivindicar seus direitos.

Ao mesmo tempo, a pesquisa aponta para o potencial da etnografia e dos indicadores locais para a avaliação de políticas sociais segundo a perspectiva das comunidades, ou seja, de suas respectivas visões de mundo, ao mesmo tempo, nos revela os fatores estruturais que limitam a efetividade das mesmas, a exemplo da acessibilidade da comunidade à rede pública de ensino e às novas tecnologias de informação. Neste sentido, o grande embate oscila entre a reprodução de uma estrutura social excludente e as mudanças sociais emancipatórias que as políticas sociais podem nos trazer.

Referências bibliográficas

- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Programa de apoio a projetos produtivos solidários*. Fortaleza: BNB, 2005.
- DINIZ, Paulo César Oliveira. *Ação Coletiva e Convivência com o Semi-Árido: A experiência da Articulação do Semi-Árido Paraibano*. Campina Grande: UFPB, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, março de 2002, 121 p. e anexos, Dissertação de Mestrado em Sociologia Rural.
- DUQUE, Ghislaine; OLIVEIRA, Socorro. Comunidade rural e cooperação entre camponeses: Os Fundos Rotativos Solidários na Paraíba. In: CONGRESSO EUROPEU CEISAL DE LATINOAMERICANISTAS, 5, 2007, Bruxelas. *Anais...* Bruxelas: CEISAL, 2007.
- LANNA, Marcos. *A dívida divina*. Troca e patronagem no nordeste brasileiro. Campinas: Unicamp, 1995.
- _____. Nota sobre Marcel Mauss e o ensaio sobre a dádiva. Curitiba, *Revista de Sociologia e Política*, 14, p. 173-194, jun, 2000.
- GONÇALVES, Alicia. *Experiências em economia solidária no Estado do Ceará*. Campinas: Editora Arte Escrita/CMU/Unicamp, 2009a.
- _____. Economia da dádiva e os Fundos Rotativos Solidários. Reciprocidade e Mercado em comunidades rurais no Estado da Paraíba. *Projeto de pesquisa*, Universal, CNPq, 2009b. 39p.
- MOREIRA, Emília e TARGINO, Ivan. De território de exploração a território de esperança: organização agrária e resistência camponesa no semi-árido paraibano. *Revista NERA*, ano 10, n. 10, jan/jun de 2007 pp.72-93.
- PÓLO SINDICAL E DAS ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR DA BORBOREMA et al. *Cordel do Fundo Solidário. Gerando riquezas e saberes. Noções de boas práticas sobre organização e gestão*. Lagoa Seca, Paraíba, 48p. 2008. Acompanha CD Rom.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Revista Aval*, jan/jun, 2008, pp.7-15.

- _____. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. *Caos*, n.16, Marc, 201, pp. 55-73.
- RUFINO, Michelle. Os Fundos Rotativos Solidários no Alto Sertão Paraibano: Diário de campo de uma pesquisa de avaliação. In: *CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, n, 15, mar. 2010. Disponível em: < <http://www.cchla.ufpb.br/caos/>>. Acesso em: 31 ago. 2010.
- SABOURIN, Eric. Práticas de reciprocidade e economia de dádiva em comunidades rurais do Nordeste brasileiro. *Raízes*, Ano XVIII, n. 20, pp. 41-49, nov. 1999.
- SAHLINS, Marshall. *Ilhas de História*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- SCOTT, Joan. História das mulheres. In: BURKE, Peter. (Org.) *A escrita da história: novas perspectivas*. São Paulo: Unesp,1992.
- STOLKE, Verena. La mujer es puro cuento: La cultura del género. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v.12, n. 2, pp. 77- 105, maio/ago. 2004.
- SILVA, Roberto Marinho Alves. *Entre o combate à seca e a convivência com o Semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento*. Brasília, Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Tese de Doutorado, 2006. 298p.
- TEMPLE, Dominique. As origens antropológicas da reciprocidade. Disponível em: <<http://www.jornaldomauss.org>>. Consulta em: 28 jul. 2009.
- WOORTMANN, Klaas. "Com parente não se neguceia". O campesinato como ordem moral. Brasília, *Anuário antropológico*. v.87, pp. 11-73. 1990.

Resumen: Este trabajo presenta los primeros resultados de una experiencia de investigación: la evaluación de las políticas sociales de las finanzas solidarias - los Fondos Rotatorios Solidarios (FRS) en el Estado de Paraíba. El FRS son instrumentos de las finanzas solidarias (subvenciones) dirigidos a la comunidad de agricultores que practican la autogestión de estos fondos, la creación de un ahorro que se reinvierte en la comunidad. El foco central de la política es el fortalecimiento de la solidaridad y la reciprocidad como un circuito de prácticas antiguas del mundo campesino, y al mismo tiempo entrar en la producción agrícola comercial en el circuito con el fin de aumentar los ingresos y el desarrollo regional. La investigación en curso tiene como objetivo evaluar la eficacia de la política desde la cosmovisión campesina y de los indicadores de sostenibilidad. La evaluación preliminar indica que los fondos tienen el potencial para fortalecer la agricultura familiar, de promocionar la discusión de las prácticas de género y agro-ecológicas.

Palabras clave: evaluación de políticas sociales, financiación solidaria, Fondos Rotatorios Solidarios, solidaridad, desarrollo territorial

Resumé: Cet article présente les premiers résultats d'une recherche d'investigation: il s'agit de l'évaluation des politiques sociales de financement rotatifs - FONDS Rotatifs Solidaires (RFS) dans l'Etat de Paraíba. Les RFS sont un instrument de financements solidaires (fonds disparus) ciblant les communautés des cultivateurs qui pratiquent l'autogestion des fonds, et ainsi forment une épargne à être réinvestie dans ces mêmes communautés. Le but de la politique est renforcer la solidarité et le circuit de réciprocité comme des pratiques ancestrales de l'univers paysan, et, au même temps, insérer la production agricole dans le circuit mercantile avec l'objectif d'augmenter les revenus et le développement territorial. La recherche en cours prétend évaluer l'efficacité de la politique à partir du point de vue de la communauté et des indicateurs de développement durable. L'évaluation préliminaire révèle le potentiel des fonds dans le renforcement de l'agriculture familiale, - dans le débat de la question du genre et pratiques agro-écologiques.

Mots clés: évaluation des politiques sociales, financements solidaires, Fond Rotatif Solidaire, solidarité, développement territorial

Notas

- 1 Cf. Lanna (1995); Sabourin (1999); Oliveira (2006); Duque (2008); Duque & Oliveira (2007) e Mota (2009), para o caso de comunidades rurais no semiárido cearense dentre outros.
- 2 Segundo Lanna (2000, p.3), Mauss definia a dádiva de modo amplo: "presentes, visitas, esmolas, heranças, mulheres, um sem números de 'prestações' que podem ser *totais* ou *agonísticas*". Até mesmos os tributos poderiam ser considerados dádivas.
- 3 Para Klaas Woortmann (1990, p.23) a noção de campesinidade se refere a uma ordem moral, a um qualificativo presente em maior ou menor grau nos grupos sociais. Segundo o autor, nas sociedades camponesas, a terra, a família e o trabalho são categorias interdependentes. "Nas culturas camponesas não se pensa a terra sem pensar a família e o trabalho, assim como não se pensa o trabalho sem pensar a terra e a família". Trabalho, família e terra se articulam a valores classificatórios como, honra, liberdade, reciprocidade e hierarquia.
- 4 Segundo Klaas Woortmann (1990), o espírito da reciprocidade, enquanto princípio moral, presente nas sociedades camponesas, nega e se contrapõe ao espírito do lucro.
- 5 As finanças solidárias são constituídas pelos Bancos Comunitários, moedas sociais, sistema de *trueque* e os fundos solidários. Trata-se de um sistema de crédito baseado em práticas recíprocas em contraposição ao sistema oficial representado pelo Sistema Financeiro Nacional de crédito baseado no lucro e no individualismo.
- 6 A expressão "semiárido" é utilizada comumente para designar um tipo climático caracterizado por forte insolação, temperaturas relativamente altas e um regime de chuvas marcado pela escassez, irregularidade e concentração das precipitações num curto período. A esse tipo climático corresponde a formação vegetal de Caatinga, formação lenhosa, caracterizada por uma máxima adaptação dos vegetais à carência hídrica, com espécies, na sua maioria, caducifólias, espinhosas, com folhas pequenas ou de lâminas subdivididas, existindo, inclusive, algumas sem folhas (áfilas) para reduzir ao máximo a perda de água por transpiração. A sua fisionomia varia de acordo com as condições climáticas e edáficas" (MOREIRA E TARGINO, 2007) Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/revista/10/moreira.pdf>. Consulta em 23 jan. 2012. O semiárido abrange os nove estados da região Nordeste, na Paraíba compreende 80% da superfície do Estado o que demonstra a relevância das políticas públicas de desenvolvimento local no combate à pobreza.
- 7 Cf. documento da ASA/Brasil.
- 8 Ao aderirem aos FRS, as comunidades assinam um termo de adesão, elaboram um regimento, convocam reuniões, elaboram a sua ata e fazem o controle contábil. Trata-se de um processo pedagógico, porque pequenos agricultores com baixo nível de escolaridade formal aprendem a elaborar uma ata, por exemplo, ou a fazer um controle contábil básico dos recursos que entram e circulam.
- 9 A construção do banco de sementes comunitário revelou a biodiversidade do semiárido, onde foram identificadas 18 variedades de feijão no Agreste, 20 no Brejo e 26 no Curimataú (DUQUE, 2008, p.10).
- 10 A trajetória da ASA/PB está relatada em Diniz (2002) e resumida em Duque (2008).
- 11 A respeito da lógica clientelista presente em comunidades rurais e em projetos de economia solidária ver Gonçalves (2008, 2009a).
- 12 O BNB criado pela Lei Federal nº 1.649, de 19 de julho de 1952, é uma instituição voltada para o desenvolvimento regional sustentável, com atuação em 1.986 municípios situados nos nove Estados nordestinos e no norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Opera como órgão executor de políticas públicas destinadas a reduzir as desigualdades socioeconômicas entre sua área de atuação e as regiões mais desenvolvidas do país. (BNB, 2005, p.11).
- 13 Cf. Gonçalves (2009). "Avaliação dos Fundos Rotativos Solidários no Estado da Paraíba", fruto do convênio BNB/CODISMA formalizado no ano de 2009 quando foi publicado o Convênio no Diário Oficial da União em 24.07.09 (seção três, página 94).
- 14 Sobre uma proposta de avaliação em profundidade consultar Rodrigues (2008 e 2011).
- 15 Sobre diário de campo da pesquisa de avaliação consultar Rufino (2010).
- 16 O crédito da pesquisa deve ser dado aos alunos de graduação do curso de Ciências Sociais da UFPB, Michele Nunes Rufino, Celly Souza e Marcio que realizaram a pesquisa de campo sob minha orientação.
- 17 Cf. Gonçalves (2009b).
- 18 É sabido que etnografia é um conceito polissêmico à medida que incorpora vários sentidos, segundo os autores e as suas respectivas filiações teóricas. Entretanto, neste projeto me inspiro na noção de descrição densa formulada por Clifford Geertz (1989). A descrição densa envolve o desvendar dos significados atribuídos aos processos sociais em análise. Segundo essa perspectiva, envolve em se considerar na análise a perspectiva *êmica* que se confronta e se articula no texto etnográfico à perspectiva do antropólogo. Contudo, sempre é importante sublinhar que a *boa etnografia* como diz Mariza Peirano é aquela que a partir dos dados etnográficos coletados na pesquisa de campo re- atualiza as categorias e os conceitos clássicos da disciplina, tais como o de dádiva e de reciprocidade.
- 19 Gênero é uma categoria analítica que nos ajuda a compreender as relações de distinção, oposição e assimetria entre os sexos, enquanto relações construídas histórica e culturalmente. A questão é como essa diferença se transforma historicamente em assimetria e desigualdade? E quais as implicações desta assimetria? Inspiramos em duas autoras Verena Stolcke (2004) (Universidade de Barcelona) e Joan Scott (1992) (Princeton University). "Scott propõe um uso do gênero muito mais abrangente, incluindo o homem e a mulher em suas múltiplas conexões, suas hierarquias, precedências e relações de poder".

Instrumentos de gestão urbana em Presidente Prudente-SP
Instruments of Urban Management in Presidente Prudente-SP
Instrumentos de la Gestión Urbana en Presidente Prudente-SP
Instruments de la Gestion Urbaine à Presidente Prudente-SP

*Sibila Corral de Arêa Leão Honda**
*Mayara Pissuti Albano***

Resumo: Este artigo visa à discussão sobre a utilização de instrumentos urbanísticos em cidades médias, no Brasil, refletindo na produção do espaço urbano, com ênfase no instrumento Concessão de Direito Real de Uso, tendo como estudo de caso a cidade de Presidente Prudente, localizada no Oeste do Estado de São Paulo. A pesquisa parte dos levantamentos realizados sobre habitação social executados na cidade, focando principalmente nas ações do Poder Público local, e as diretrizes definidas nas políticas públicas municipais, com a perpetuação de ações populistas, mas que beneficiam grande parcela da população.

Palavras-chave: Política Urbana; Habitação de Interesse Social; Expansão Urbana.

Abstract: This article discusses the use of urban instruments in medium cities in Brazil, reflecting on the production of urban space, with emphasis in the instrument Concession of Real Right of Use, as a case study the city of Presidente Prudente, located in the western part of São Paulo state. The study uses the surveys carried out on social housing in the city, focusing mainly on the actions of the Municipality, and the guidelines set for the municipal public policies, although we notice the perpetuation of popular actions, but that benefits a large portion of the population.

Keywords: Urban Politics, Social Housing, Urban Expansion.

* Doutora em Arquitetura e Urbanismo, docente e coordenadora do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE). E-mail: sibila@unoeste.br

** Graduada em Arquitetura e Urbanismo. E-mail: mayara_albano@hotmail.com

Introdução Este artigo tem como foco a análise de políticas urbanas locais e a recente produção da habitação popular no espaço urbano de cidades de porte médio, com estudo de caso na cidade de Presidente Prudente, no interior do Estado de São Paulo, analisando a aprovação e o uso de instrumentos urbanísticos pelo Governo Municipal.

O intenso processo de urbanização no Brasil ocasiona uma série de déficits ao acesso a moradia e carência de infraestrutura de saneamento básico, de transporte e de políticas urbanas habitacionais, que provocam a diminuição da qualidade de vida nos centros urbanos.

A moradia deve ser encarada como um bem de necessidade básica, e “direito que integra o direito à subsistência, o qual, por sua vez, representa a expressão mínima do direito à vida” (Lorenzetti, 2001 p.4) e a Declaração dos Direitos Humanos (1948) afirma fazer parte dos itens que garantem um padrão de vida mínimo às pessoas como alimentação, vestimenta, atendimento médico, entre outros.

Desde o fim do século XIX, o problema de acesso à moradia se instalou no país e com ele a segregação espacial (Bonduki, 1998). Atualmente o nível de miséria continua se propagando juntamente com o processo de urbanização. Frente a essa situação, são necessárias políticas urbanas articuladas de planejamento e gestão urbanas relacionadas ao uso do solo urbano, à habitação, à infraestrutura de saneamento básico e de transportes, a fim de se estabelecer ambientes urbanos equilibrados e justos, “promovendo social e ambientalmente o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos e a aquisição de abrigo adequado para todos”, como propõe o programa HABITAT da Organização das Nações Unidas - ONU (Antonucci, 2009 p. 4).

O histórico da habitação social no Brasil configura-se na maior parte em

construções de habitações nas periferias dos núcleos urbanos em locais distantes, deficientes em infraestrutura, transporte, serviços e equipamentos urbanos, comércio, etc. (Bonduki, 1998).

Especialmente após a Constituição Federal de 1988, os temas relacionados à política e à gestão urbanas passaram a ter mais destaque em várias esferas institucionais, políticas e sociais, com o fortalecimento do Município como um dos entes federativos conjuntamente com o Estado e a União. E o Município passou a ter como sua estratégia central, no campo da concepção das políticas urbanas, a política habitacional, pois a provisão de moradia para grande parte da população constitui um de seus principais problemas.

Na cidade de Presidente Prudente desde a sua fundação, o coronelismo se instalou como prática política, e, no Governo Vargas, passou a ser identificada com as práticas populistas (Abreu, 1996). Entre as décadas de 1930 a 1950, a malha urbana apresentou significativa expansão, porém sem regularização legal, por meio da informalidade na organização fundiária do território (Spósito, 1983). No ano de 1968 foi desenvolvido o primeiro Plano Diretor municipal. Em 1996 foi elaborado um novo Plano Diretor baseado na Constituição Federal de 1988.

Em 2008 foi sancionado o novo Plano Diretor, a partir da revisão do anterior. Nele constam alguns instrumentos voltados à habitação de interesse social, mas sem fazer menção a alguns instrumentos urbanísticos que possibilitam mais controle sobre o espaço urbano, como a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

O desenvolvimento das políticas públicas se dá em resposta a problemas urbanos, que abrangem a previsão de bens coletivos e serviços públicos, o controle do espaço urbano, e o planejamento e a gestão municipais. Segundo Honda (2011), a análise das políticas urbanas, seja conceitualmente como no estudo das ações e seus resultados, é

fundamental, sendo crucial a constante adequação da gestão das políticas. Para Villaça (1999a, p.180), as políticas urbanas “devem referir-se às reais ações e às propostas consequentes de ação do Estado sobre o urbano”.

Estudando a política urbana, pode-se considerar diferentes campos interligados como o da planificação dos movimentos sociais urbanos (Castells, 2000). A planificação pode ser tratada como uma intervenção política sobre a questão econômica, buscando a igualdade no espaço. Na esfera da estruturação da sociedade, o campo econômico é fundamental, pois abrange a luta política de classes, com a manutenção do aparelho do Estado.

Para Honda (2011), existem diversas possibilidades de áreas de atuação do Poder Público no âmbito local, como a política habitacional, considerada uma política urbana específica, setorial. Embora faça parte da política urbana, a política habitacional pode envolver programas de responsabilidade de qualquer um dos níveis de Governo – federal, estadual e municipal. A fim de ser exercida com excelência, é necessário que as esferas política e técnico-científica estejam em conformidade nos objetivos.

Dessa forma, a aprovação, regulamentação e utilização de instrumentos urbanísticos possibilitam uma adequada gestão do espaço municipal.

Na cidade de Presidente Prudente-SP, embora tenha ocorrido a aprovação de dois Planos Diretores à luz da Constituição Federal de 1988, não se pode verificar a importância real dos instrumentos urbanísticos, devido à omissão de sua grande maioria, nesses planos.

Em contraposição, o instrumento concessão de direito real de uso, não aprovado em nenhum Plano Diretor municipal de Presidente Prudente, tem sido utilizado pelo Governo Municipal. Essa análise é foco deste artigo, visando às ações do Poder Público local no que tange a perpetuação de ações populistas,

mas que beneficiam parcela significativa da população urbana.

Constituição Federal de 1988 e Políticas Urbanas

Em função do processo de urbanização brasileiro e do déficit de moradia, renasce, na década de 1980, a ideia de reforma urbana, ressurgindo as discussões sobre os temas relacionados ao planejamento urbano, e aos instrumentos de regulação fundiária e controle de terras urbanas.

Durante o processo de elaboração da nova Constituição Brasileira, a Assembleia Constituinte recebeu uma emenda popular baseada na reforma urbana, que foi parcialmente aprovada e incluída na Constituição como capítulo “Da Política Urbana” – artigos 182 e 183. A partir dessa Constituição, sancionada em 1988, o Município passou a ser ente federativo, assim como os Estados e a União, com competências específicas, exclusivas, assim como competências comuns.

Segundo o que consta no artigo 30, o Município deve “legislar sobre os assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual” no que for necessário, ou seja, o Município tem a obrigação sobre o espaço urbano, por meio de um “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

No artigo 182, há afirmação sobre a política de desenvolvimento urbano, que deve ser executada pelo Município, com o objetivo do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, possuindo como instrumento básico da política o Plano Diretor municipal.

Rolnik *et al* (2004) afirmam que o Plano Diretor municipal deve ser norteador pelos princípios que estão no Estatuto da Cidade, sendo o instrumento básico de orientação da política de desenvolvi-

mento e coordenar a expansão urbana do Município. O Estatuto da Cidade (Lei nº.10.257, de 10 de julho de 2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O Plano Diretor é definido por Villaça (1999b,) como um conjunto de propostas, de curto, médio e longo prazos, para o desenvolvimento social, econômico, espacial, e de infraestrutura urbana, seja para a cidade como para todo o Município, partindo de diagnósticos científicos de âmbito político, administrativo, econômico, social e físico, e aprovadas por lei municipal. Assunto que será tratado no próximo item.

Plano Diretor e Instrumentos Urbanísticos

A Lei Complementar nº.10.257, de 10 de julho de 2001 denominada Estatuto da Cidade, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, sobre a Política Urbana. Esta Lei delegou a tarefa de formatação da definição sobre a função social da cidade e da propriedade urbana aos Municípios e alguns instrumentos inovadores para intervenção no território, com sua inclusão e aprovação nos planos diretores.

O conjunto de novos instrumentos urbanísticos deve auxiliar ou direcionar a gestão urbana, e procura incentivar a coibição da especulação imobiliária, porém, necessitam de aprovação pelo Poder Público Municipal e de legislação para sua regulamentação e uso (Souza, 2007; Rolnik, 2001).

Os instrumentos aprovados pela legislação brasileira buscam garantir o pleno desenvolvimento e planejamento das cidades por meio da regularização legal e urbanização de assentamentos ilegais e precários, do combate à especulação imobiliária, da democratização ao acesso de serviços públicos e da participação popular na formulação das políticas públicas (Honda, 2001).

Importante destacar dois instru-

mentos listados no Estatuto da Cidade, em seu artigo 4º.: Concessão de Direito Real de Uso (alínea g) e Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (alínea h). No corpo da referida lei, no entanto, não consta explicação ou definição de uso desses instrumentos, tendo sido vetados todos os artigos que tratavam especificamente do instrumento de concessão de uso para fins de moradia (artigos 15 a 20).

Em relação à concessão de direito real de uso, há limitação apenas no artigo 48, informando que, em projetos e programas habitacionais de interesse social desenvolvidos por Poder Público em imóveis públicos, os contratos terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública.

Para que sejam aplicados os instrumentos urbanísticos, algumas questões devem ser consideradas como o não cumprimento da função social da propriedade urbana, haver definição das áreas passíveis de aplicação dos instrumentos do Plano Diretor, e ser aprovada legislação municipal específica sobre exigências e prazos para cumprimento da função social.

Presidente Prudente – Políticas Públicas e o Processo de Produção do Espaço Urbano

No contexto das políticas públicas, a análise sobre políticas urbanas é fundamental, conceitualmente e na avaliação das políticas; sendo necessária constante adequação de sua gestão.

Na análise conceitual, Villaça (1999a) afirma que as políticas urbanas se baseiam nas ações e propostas de ação do Poder Público sobre o ambiente urbano. Alvim, Castro e Zioni (2010) completam que essas ações ocorrem por meio de metas e diretrizes relacionadas às necessidades e demandas sociais no espaço urbano. São várias as áreas passíveis de atuação do Poder Público local, por meio

de políticas urbanas específicas, como a política habitacional; esta identificada com a oferta de programas de acesso à moradia, pode ocorrer em âmbito federal, estadual e municipal.

Sobre a política habitacional, Rolnik *et al* (2004) informam que passa, obrigatoriamente, pela esfera municipal, e apresenta grande importância na gestão e no desenvolvimento urbanos, refletindo nos aspectos de reprodução social do espaço urbano, como territorial, pela expansão, reprodução e adensamento; social, com segregação; e econômico. Assim sendo, seu direcionamento deve ser dado com foco na sociedade à que se aplica.

Em Presidente Prudente, a ação do Poder Público municipal ocorre por meio de interesses diversos baseados no populismo (Abreu, 1996) e na falta de interesse em controle da produção do espaço urbano.

Essa cidade, localizada no extremo oeste do Estado de São Paulo, teve sua base de colonização apoiada na implantação da estrada de ferro Sorocabana, com inauguração da estação ferroviária em janeiro de 1919, e na produção agropecuária. Sua estrutura urbana relaciona-se diretamente com a abertura dos dois primeiros loteamentos: Vila Goulart e Vila Marcondes. O primeiro assumiu o papel de centro comercial e área residencial das famílias mais abastadas, enquanto esse segundo loteamento passou a atrair as empresas de beneficiamento agrícola junto à linha ferroviária e bairro residencial das classes de rendas mais baixas.

Em 1921, o município foi criado legalmente, representando o centro político e administrativo regional, reforçando seu papel de base comercial, de prestação de serviços e de beneficiamento da produção agrícola regional. A cidade, assim como sua região, dependia diretamente da produção agrícola, tendo o café como o produto base da economia da região até o início da década de 1930, quando se observa a entrada do algodão

e a intensificação da pecuária de corte (Honda, 2000).

A estrutura política de Presidente Prudente se formou baseada no coronelismo, apoiada inicialmente nas figuras dos 'coronéis' Goulart e Marcondes, reproduzida ao longo dos anos. Segundo Abreu (1996, p. 48), a 'Revolução de 1930', ocorrida no Brasil, não alterou significativamente as práticas políticas prudentinas, sendo que "o coronelismo continuasse sob a roupagem nova do populismo, exercido por uma liderança local que nada mais fazia do que seguir os modelos estadual e federal".

Até a década de 1940 ocorreu uma grande expansão territorial urbana. E o período compreendido entre a segunda metade da década de 1950 e a de 1960 ficou marcado por pequeno crescimento espacial urbano. A partir da década de 1960, com a instituição do Governo Militar, a cidade de Presidente Prudente foi alvo de alterações sociais, econômicas, políticas e legais significativas, refletindo no processo de estruturação urbana. Verifica-se um crescimento do quadro industrial com ampliação do leque produtivo, aumento da população e desenvolvimento das atividades terciárias.

Em 1968, o Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CPEU), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), iniciou a elaboração do primeiro Plano Diretor para a cidade. Segundo sua análise, o município de Presidente Prudente apresentava vocação industrial, com posição geográfica estratégica. Consta nesse plano o projeto do primeiro distrito industrial implantado na cidade.

A expansão urbana, durante as décadas de 1970 e 1980, ocorreu com grande força, sendo mais sentida na direção sudoeste, criando grandes vazios no traçado da cidade, por longos períodos de tempo. A malha urbana praticamente dobrou. O processo de expansão territorial em Presidente Prudente, nesse período, foi superior ao ritmo de crescimento po-

pulacional e ao número de imóveis urbanos edificados. Muitos loteamentos foram abertos fora da malha urbana, mas somente receberam moradores após serem utilizados para construção de habitação social.

A partir da década de 1970, segundo Marisco (2003), começa a se configurar um processo de urbanização altamente segregacionista na cidade, com ação no direcionamento da expansão urbana e na destinação das áreas e regiões voltadas às populações de alta e baixa renda, por meio da participação direta de vários agentes - Poder Público local, incorporadores imobiliários e proprietários fundiários.

Em relação à aquisição de habitação social na cidade, historicamente, as faixas de renda partiam de três salários mínimos. Entretanto, pesquisas elaboradas na Universidade Estadual Paulista - UNESP - Campus de Presidente Prudente (Marisco, 2003), verifica-se que a população sem renda ou com renda familiar abaixo de três salários mínimos, entre as décadas de 1960 e 1980, recebeu muitos benefícios do Poder Público local por meio de direito de uso e ocupação (verbais) de áreas públicas municipais, como o Parque Furquim, cuja autorização foi dada pelo prefeito Pedro Furquim, na década de 1960, e Vila Brasil e Jardim Belo Horizonte, pelo prefeito Walter Lemes Soares, ambos no início da década de 1970.

No ano de 1988, no entanto, ocorreu uma mudança na política habitacional municipal, segundo Spósito (1990), cujo discurso afirmava a busca pela resolução do problema habitacional. Nesse ano, foi sancionada a nova Constituição Federal, com inclusão de capítulo específico sobre política urbana e exigência de Plano Diretor municipal. Em 1989, a aprovação da Constituição Estadual paulista, obrigou todos os municípios paulistas, independentemente de sua população, a elaborarem seus planos diretores.

No ano de 1990, foi aprovada a Lei Orgânica do município de Presidente Pru-

dente. Nesse mesmo ano, o Poder Público local lançou o Projeto de Lotes Urbanizados e Desfavelamento, buscando a remoção das famílias que habitavam áreas de risco ou irregulares; mas que não se efetivou, pois sua população buscava a urbanização das favelas e a permanência no local, por meio da Concessão do Direito Real de Uso, o que não ocorreu (Fernandes, 1998; Marisco, 2003).

No entanto, durante a gestão municipal 1993-1996, ocorreu concessão de uso de 4.013 lotes urbanizados no município, sem participação dos Governos Federal ou Estadual. Esses loteamentos localizam-se na franja urbana ou além da malha, no limite do perímetro urbano. A construção dos imóveis foi realizada por meio de autoconstrução. No último ano dessa gestão, foi aprovado o Plano Diretor municipal (Lei Municipal nº. 29/1996), não incluindo tal instrumento na lei. Em janeiro de 2008, foi aprovada a revisão do Plano Diretor (Lei Municipal nº. 151/2008), que também não contempla o referido instrumento.

A expansão urbana de Presidente Prudente tem demonstrado o maior interesse nas áreas a sudoeste para loteamentos e condomínios das elites, e a oeste e norte para as camadas de menor poder aquisitivo. O processo de crescimento com manutenção de grandes vazios urbanos tem permanecido.

Os Planos Diretores em Presidente Prudente

O processo de expansão urbana ocorrido em Presidente Prudente até o final da década de 1960 não teve regulação urbanística ou normatização legal, podendo ser verificados vários períodos de ampliação da malha e do perímetro urbano.

Em 1968, o município foi objeto do primeiro Plano Diretor, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), com metodologia especificada

pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Marisco (1997) ressalta que o PDDI visava a políticas e diretrizes para todo o município, mas não foram implantadas, com exceção do primeiro zoneamento urbano (Lei nº. 1.583/1973). O PDDI e o zoneamento urbano ficaram em vigor até meados da década de 1990.

No ano de 1990, foi sancionada a Lei Orgânica do município de Presidente Prudente, e, em 1996, aprovado o novo Plano Diretor municipal (Lei Municipal nº. 29/1996). Entre as políticas setoriais definidas, na seção sobre a política habitacional constam diretrizes gerais de ação pública, que, no entanto, não foi objeto de detalhamento e nem posteriormente de legislação específica. Do conjunto dos instrumentos previstos, constam o zoneamento, o parcelamento ou edificação compulsórios, e o IPTU progressivo no tempo; dos quais somente o zoneamento foi alvo de legislação específica (Lei Complementar Municipal nº. 31/1996).

A primeira lei municipal que trata de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foi aprovada em 1998 (Lei Complementar Municipal nº. 53/1998), mas que não define as áreas passíveis de aplicação do instrumento. Esta lei possibilitou que o proprietário imobiliário interessado viesse a requerer junto à Prefeitura a alteração do zoneamento de sua área para ZEIS.

No ano de 2001, foi sancionada a Lei Federal nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os artigos 182 e 183 ("Da Política Urbana") da Constituição Federal. Mesmo tendo mais possibilidades de aplicação de instrumentos urbanísticos para controle, planejamento e gestão das cidades, a cidade de Presidente Prudente não assumiu a posição de revisão do Plano Diretor. No entanto, em 2003, instituiu uma nova lei de zoneamento do solo urbano (Lei Complementar Municipal nº. 128/2003), com inclusão de dois outros instrumentos urbanísticos, embora não definidos no Plano Diretor: o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Somente em 2007 ocorreu o processo de discussão e revisão do Plano Diretor municipal, tendo sido aprovado no início de 2008 (Lei Municipal nº. 151/2008). No entanto, esse novo Plano não apresenta objetivos, diretrizes ou estratégias de desenvolvimento, e, mais uma vez, não identifica áreas passíveis de aplicação dos instrumentos urbanísticos aprovados, sendo que estes são: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo, direito de preempção, direito de superfície, outorga onerosa do direito de construir.

No novo Plano Diretor, ocorreu a repetição da política habitacional do Plano anterior, e, da mesma maneira, não há menção à ZEIS, deixando que esse assunto fosse tratado apenas na Lei Complementar Municipal nº. 153/2008, que dispõe sobre o novo zoneamento de uso e ocupação do solo urbano. Esta lei também não define as áreas que deveriam ser alvos de ZEIS, mantendo a indicação que o proprietário poderá solicitar a alteração do zoneamento, de acordo com seus interesses particulares. Apesar de o novo Plano incorporar alguns instrumentos urbanísticos, observa-se que a maioria deles não foi regulamentada, ficando a produção do espaço urbano à mercê do mercado privado de terras.

A implantação de habitação social na cidade de Presidente Prudente tem-se mostrado dependente das ações públicas - federais e estaduais, e privadas. Conjuntos habitacionais têm sido construídos no município sem direcionamento do poder local sobre áreas prioritárias, ou mesmo buscando diminuir vazios urbanos ou áreas subutilizadas, que contribuiriam assim para reduzir a segregação socioespacial (Honda, 2011).

Conforme dito, em Presidente Prudente a Prefeitura Municipal, durante os anos de 1993 a 1996, concedeu direito de uso de 4.013 lotes urbanizados, em seis loteamentos. Esses se localizam na franja urbana ou além da malha, no limite do perímetro urbano, todos na região norte

do município, sendo eles: Terceiro Milênio, Humberto Salvador, Morada do Sol, Brasil Novo, Belo Galindo e Primavera, com 160, 1.330, 472, 1.250, 671 e 130 unidades respectivamente.

A ausência de aprovação do instrumento em alguma lei municipal não limitou o Poder Público a utilizá-lo, reforçando a visão populista do Governo Municipal, mas que possibilitou grande redução do déficit habitacional urbano nessa cidade; principalmente quando se verifica que a população urbana em 2000 (Censo IBGE 2000) era de 185.229 pessoas.

Atualmente, no entanto, a Prefeitura Municipal não possui cadastros atualizados relacionando a população beneficiada e os atuais possuidores dos lotes, reforçando a falta de controle sobre a oferta e a demanda de habitação na cidade.

Considerações finais

Entre os instrumentos urbanísticos que constam do Estatuto da Cidade, há as figuras da Concessão de Direito Real de Uso e da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia. Sendo que os artigos que definiam este instrumento foram vetados quando da sanção da Lei nº.10.257/2001, e não há tratamento específico sobre aquele instrumento.

Apesar dessa postura legal, há possibilidade dos mesmos serem incluídos e aprovados em Planos Diretores municipais, que, juntamente com leis complementares, poderiam ser utilizados pelo Poder Público local.

Analisando os Planos Diretores aprovados no município de Presidente Prudente - SP e sua legislação complementar, pode-se verificar que a política urbana implementada não trata adequadamente dos instrumentos urbanísticos, e a pouca clareza das políticas urbanas deixam em aberto muitos caminhos de ação pública em prol do interesse coletivo.

No entanto, mesmo a política habitacional municipal não se mostrando inclusiva, o Poder Público local tem utilizado instrumento urbanístico não aprovado ou regulamentado por legislação específica. Entre os anos de 1993 e 1996, ocorreu concessão de uso de vários lotes no perímetro urbano, reproduzindo a política urbana populista que historicamente tem ocorrido no município.

Apesar dessa identificação, o benefício dado à população urbana não pode ser negado, com oferta de lotes para aproximadamente 10% da população municipal, no período compreendido; no entanto, concentrados na região norte da cidade, reforçando a segregação intraurbana.

Além disso, pode-se verificar a falta de controle sobre a oferta e a demanda de habitação na cidade, resultando na redução de controle sobre o próprio espaço e o processo de expansão urbana.

Dessa forma, o município carece de uma política urbana inclusiva, clara, e que trate adequadamente dos instrumentos do Estatuto da Cidade, visando uma cidade menos segregada, e que não fique à mercê das ações não regulamentadas do Governo Municipal.

Referências bibliográficas

- ABREU, Dióres Santos. *Poder Político Local no Populismo: Presidente Prudente (SP) 1928-1959*. Presidente Prudente: Impress, 1996.
- ALVIM, Angélica Tanus Benatti.; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera; ZIONI, Silvana Maria. Avaliação de políticas urbanas. In: ALVIM, Angélica Tanus Benatti.; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera (org). *Avaliação de políticas urbanas – contexto e perspectivas*. São Paulo: UPM/MackPesquisa/Romano Guerra Editora, 2010. p.13-41.
- ANTONUCCI, Denise. ONU e 30 anos do Un-Habitat. São Paulo, 5º Fórum de Pesquisa FAU – Mackenzie, 2009.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. 1ª. reimpressão. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000.
- FERNANDES, Sílvia Aparecida de Souza. Territorialização das políticas habitacionais em Bauru e Presidente Prudente – a atuação da CDHU, COHAB-CRHS e COHAB-Bauru. Dissertação (Mestrado em Geografia). Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1998.
- HONDA, Sibila Corral de Arêa Leão. A centralidade urbana em Presidente Prudente. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2000.
- _____. Habitação de Baixa Renda como Produto do Capital – o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) em Presidente Prudente. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011.
- LORENZETTI, Maria Sílvia B. A questão habitacional no Brasil. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, junho/2001 (Relatório). Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1469/questao_habitacional_lorenzetti.pdf?sequence=1. Acesso em 17 de agosto de 2010.
- MARISCO, Luciane Maranha de Oliveira. Contribuição ao estudo do planejamento municipal no Brasil: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Presidente Prudente (SP) 1969. Dissertação (Mestrado em Geografia). Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1997.
- _____. A norma e o fato: abordagem analítica da segregação sócio-espacial e exclusão social a partir dos instrumentos urbanísticos. Tese (Doutorado em Geografia). Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2003.
- ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer em justiça e beleza. In: SAULE Jr, N.; ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. *Caderno Pólis*, nº.4. São Paulo: Pólis, 2001. p.05-09. Disponível em: www.polis.org.br/obras/arquivo_92.pdf. Acesso em: 06 fev 2010.
- ROLNIK et al. Plano Diretor Participativo - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: CONFEA/Ministério das Cidades, 2004.
- SOUZA, Marcelo Lopes. *ABC do Desenvolvimento Urbano*. 3ª.edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- SPOSITO, Eliseu Savério. Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente. 1990. Tese (Doutorado em Geografia). Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. O 'chão' em Presidente Prudente: a lógica da expansão territorial urbana. Dissertação (Mestrado em Geografia). Pós-Graduação em Geografia do Ins-

tituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, São Carlos, 1983.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C; SCHIFFER, S.R (orgs). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo, EDUSP, 1999 (1999a), p.169-243.

_____. Dilemas do Plano Diretor. In: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam (org). *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Editora Especial, 1999. (1999b), p.237 – 248.

Resumen: Este artículo discute la utilización de instrumentos urbanísticos en ciudades medianas, en Brasil, reflejando en la producción del espacio urbano, con énfasis en el instrumento Concesión del Derecho Real de Uso. Se basa en estudio de caso en la ciudad de Presidente Prudente, ubicada en el oeste del estado de São Paulo. La investigación se basa en recogidos de datos sobre vivienda social y las directrices definidas en las políticas públicas del municipio, con la perpetuación de acciones populistas, pero beneficiando gran parcela de la población

Palabras claves: política urbana, viviendas de interés social, expansión urbana.

Resumé: Cet article vise à discuter sur l'utilisation d'instruments de la planification urbaine dans les villes moyennes au Brésil, ce qui reflète la production de l'espace urbain, en mettant l'accent sur la Concession de Droit Réel d'Usage et prends comme exemple le cas de la ville de Presidente Prudente dans la région Ouest de l'État de São Paulo. La recherche part des enquêtes réalisées sur le logement social dans la ville et met en relief les actions des autorités publiques locales et les lignes directrices définies dans les politiques publiques municipales, avec la continuation des actions populistes, mais qui sont utiles à une grande partie de la population.

Mots clés: Politique urbaine, Logement social, l'Expansion urbaine.

Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica

Evaluation of implementation of national policy for professional and technological education

Evaluación de la implementación de la política nacional de educación profesional y tecnológica

Évaluation de la mise en œuvre de la politique nationale sur l'éducation professionnelle et technologique

*Luciano D'Ascenzi**
*Luciana Leite Lima***

Resumo: Este artigo tem por objetivo avaliar o processo de implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica operacionalizada por meio dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Para tanto tomamos como campo empírico a implementação do Campus Osório do Instituto Federal do Rio Grande do Sul. Argumenta-se que o processo de implementação da política pública, para além de mera execução do plano, constitui espaço de tomada de decisões que influencia sua configuração. O estudo identificou que a trajetória da implementação da política pública foi influenciada pela interação entre seu desenho e as ideias e visões de mundo dos atores que a executaram.

Palavras-chave: políticas públicas, implementação, avaliação, política de educação

Abstract: This paper aims to evaluate the implementation process of the national policy for professional and technological education, operationalized by Federal Institutes of Education, Science and Technology. For that matter, we took as empirical field the implementation of Osório campus at Rio Grande do Sul Federal Institute. Arguably, the public policy implementation process, besides mere plan execution, constitutes a decision making ground which influences its configuration. Accordingly, the public policy implementation trajectory will be influenced by the interaction of its sketch with ideas and world conceptions of the actors who shall execute it.

Keywords: public policy, evaluation, implementation, education policy.

* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é professor do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS). E-mail: luciano.dascenzi@gmail.com

** Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é professora do curso de políticas públicas do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: luciana-leitelima@hotmail.com

Introdução A política nacional de educação, operacionalizada por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação, tem como um de seus pilares o programa de educação profissional e tecnológica implementado pela Lei nº 11.892 de 2008. Tal lei cria a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica formada, entre outras instituições, pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifes).

Os Ifes são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com práticas pedagógicas específicas a eles. Desse modo, o Ministério da Educação (MEC) pretendeu criar novo modelo de instituição de educação com natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

Os Ifes visariam a permitir que o Brasil atingisse condições estruturais necessárias ao desenvolvimento econômico. Eles deveriam responder, de forma ágil e eficaz, às demandas crescentes por formação profissional e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos em suporte aos arranjos produtivos locais. Isso se daria por meio: da combinação do ensino das ciências naturais, humanidades e educação profissional e tecnológica; de processos de formação com base nas premissas da integração e articulação entre ciência, tecnologia e cultura e do desenvolvimento da capacidade de investigação científica. Esses elementos deveriam ser traduzidos em ações de ensino, pesquisa e extensão. Essa é a novidade dos Institutos Federais, já que o ensino técnico era desenvolvido já nos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets). A integração entre "conhecimentos específicos e desenvolvimento da capacidade de investigação científica"

(MEC, 2008, p.9) é justamente a inovação proposta pelo novo modelo.

Para tanto, a lei estruturou a novidade a partir do potencial instalado nos Cefets. Na direção da execução do projeto, as estruturas identitárias do Cefet, fortemente ligadas ao ensino técnico, teriam a responsabilidade de criar cultura e identidade novas, em pesquisa e extensão. A implementação da nova política seria responsabilidade dos atores vinculados àquela que estava sendo suplantada.

Por outro lado, grande quantidade de novos atores vem ingressando por meio de concurso público. Eles formam a base da pirâmide hierárquica, provendo heterogeneidade à estrutura organizacional. Tal característica pode ser comprovada a partir de diferentes critérios: nível de formação, ocupação anterior, área de formação, região de origem. Em comum, todos estavam à procura de inserção profissional.

Desse modo, tem-se uma política pública que visa a modificar uma estrutura social em funcionamento. Isso se deu por meio de normatividade formal, da alocação de atores provenientes da política precedente em posições hierárquicas superiores e da inserção de base complementar formada por atores heterogêneos, majoritariamente sem experiência em instituições de ensino e pesquisa.

Considerando essa conformação, interessa-nos avaliar o processo de implementação dos Ifes para identificar as variáveis que contribuem e/ou limitam a efetivação da mudança pretendida pela política pública. Para tanto, elaboramos um marco teórico-metodológico que conjuga as perspectivas analíticas tradicionais em implementação de políticas públicas, a contribuição de Gramsci por meio do conceito de construção hegemônica e variáveis ligadas às ideias, valores e concepções de mundo dos atores responsáveis pela implementação. Tomamos como campo empírico a implementação do Campus Osório do Instituto Federal do

Rio Grande do Sul. Essa é uma pesquisa qualitativa que utilizou dados primários, coletados por meio de observação participante, e dados secundários, obtidos a partir de documentos oficiais.

O argumento que será desenvolvido é o de que variáveis do contexto local influenciarão o processo de implementação à medida que a política pública consiste na mudança em uma estrutura social já estabelecida. A modificação na perspectiva de educação profissional e tecnológica implica adesão dos implementadores à ideia para que, a partir daí, reestruturarem suas práticas e relações entre si e com os grupos sociais. Tal dinâmica não se dá de forma automática à edição de regulamentações, mas é construída nas relações e atividades cotidianas daqueles que efetivamente irão executar a política pública. Neste sentido, suas ideias, valores e aptidões serão mobilizados para empreender a implementação da política. Isto significa que o resultado desse processo será uma função das capacidades e visões de mundo dos implementadores e dos incentivos promovidos pelo plano.

O texto que segue está estruturado em duas partes além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte apresentamos o modelo teórico que elaboramos para guiar a análise e os argumentos construídos a partir dele. O segundo tópico descreve e analisa o processo de implementação do campus Osório.

Modelo Analítico

Na literatura sobre implementação de políticas públicas é possível encontrar referência a duas perspectivas de análise: os modelos *top-down* e *bottom-up* (Hill, 2007; Howlett e Ramesh, 1995). Tal classificação relaciona-se com o nível de discricionariedade exercido pelos implementadores. Os modelos trabalham com diferentes níveis e possibilidades de autonomia em relação ao plano ou normas que estabelecem os objetivos da política.

O modelo *top-down* se assenta na abordagem sequencial que apresenta a política pública com uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes (Muller e Surel, 2002). Assim, enquanto o processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. Dessa forma, a implementação corresponderia “à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (Silva e Melo, 2000, p. 4). Assume-se que uma vez criada a política conforma-se um processo técnico de implementação pelas agências administrativas de nível subnacional. Fica clara a distinção entre decisão e sua operacionalização, que possuem arenas e atores distintos.

Elmore (1996, p. 254) afirma que “el mayor defecto del diseño prospectivo es el supuesto implícito e incuestionado de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación”. Silva e Melo (2000, p. 9) sustentam que estudos empíricos “revelam um padrão muito distinto, onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação [...], recursos limitados e informação escassa”.

O modelo *bottom-up* questiona o suposto da influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação (Elmore, 1996). Esta perspectiva enfatiza que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas (O'Brien e Li, 1999). Esse ajuste pode ser possível fonte de inovação, dependente, no entanto, das capacidades do Estado. O foco das análises são os atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementa-

ção e considera-se que a política muda à medida que é executada.

Em contraste com a visão linear do modelo *top-down*, o *bottom-up* considera a implementação como um processo disperso e descentralizado, reconhecendo o papel importante dos implementadores. Esses podem mudar a forma como a política é implementada ou redefinir objetivos em virtude de constrangimentos encontrados. Desse modo, "a implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só "implementadas" (Silva e Melo, 2000, p. 10) e que influencia a configuração da política pública.

Os modelos apresentados se diferenciam quanto ao foco de análise. A perspectiva *top-down* centra-se nas normas e nos planos, a *bottom-up* nos atores e suas ações.

O modelo que será delineado neste trabalho mobiliza elementos das duas perspectivas. Da *top-down* retemos a importância do plano. Entretanto, rejeitamos a tendência de reificar programas e objetivos, os planos existem como potencialidades e sua realização depende de qualidades intrínsecas e de circunstâncias externas (Majone e Wildavsky, 1984). Nesse caminho, aceitamos a contribuição dos autores ao propor pensar o plano como um conjunto de dispositivos que podem produzir certos resultados sob determinadas circunstâncias. Os planos são vistos como ferramentas que, como tal, podem ser empregadas de formas diferentes. Eles são pontos de partida, permitem "algum" controle por parte dos formuladores à medida que criam expectativas e mobilizam recursos. Para os implementadores servem como um guia, mas não determinam sua ação.

Disso depreende-se que a comunicação do plano e o convencimento dos atores locais jogam um papel relevante para a efetiva implementação. Para desenvolver esta ideia recorreremos à teoria da mudança social de Gramsci, por meio do conceito de *construção hege-*

mônica (Gramsci, 1976 e 1978) adaptado aos nossos objetivos.

Gramsci parte da argumentação de que todos os indivíduos têm uma concepção de mundo que os instrumentaliza para a tomada das decisões cotidianas, "todos os homens são filósofos" (Gramsci, 1978, p. 11). Disso decorre que todos os indivíduos têm capacidade crítica e de consciência nas esferas de ação. Dessa forma, se defrontam cotidianamente, de um lado, com a participação mecânica em dada concepção de mundo, o senso comum da estrutura vigente; de outro, com a elaboração de visão distinta, culminando em escolha específica.

Coletivamente, as concepções de mundo de um indivíduo implicam pertencimento correlato a grupos afins, que compartilhem visões socialmente compatíveis. E fornecem elementos para a elaboração de respostas a determinados problemas trazidos pela dinâmica da realidade.

Desse modo, Gramsci passa a questionar a maneira pela qual se percebe quando nossas concepções são "modernas" ou, alternativamente, "atrasadas", para demonstrar como o presente, utilizando-se de problemas inéditos, vem questionar as soluções do passado. A partir da consciência, a superação da concepção preexistente dar-se-ia por meio da crítica, num movimento que visasse a tornar a visão de mundo novamente unitária e coerente. Esse movimento seria assegurado pela atividade política.

A superação de dada visão de mundo passaria pela descoberta da historicidade das concepções. O iniciador desse processo de mudança social é o intelectual orgânico. Vale esclarecer, todavia, que esse ator não existe *a priori* e, portanto, esse papel pode ser desenvolvido por qualquer pessoa, uma vez que todos os homens são filósofos.

Para Gramsci, promover uma mudança social, adicionando novo elemento a uma cultura, significa socializar criticamente "verdades" individuais, transfor-

mando-as em nova base de ação do grupo: um novo elemento de coordenação e de ordem moral e intelectual. Desta forma, a partir do diálogo e/ou da disputa entre diversas filosofias ou concepções de mundo presentes, sempre se faria uma escolha complexa e contraditória entre elas. Mesmo porque algum tipo de contraste seria revelado entre o que é intelectualmente afirmado e o resultante da ação real, gerando certa descontinuidade, definida como contrastes de natureza histórica e social. Contudo, tal ação deveria ganhar uma direção consciente do processo que, em sua dinâmica, se revestisse de unidade e coerência compartilhadas pelo grupo, determinada por dada ideologia crescentemente comum.

Nesse sentido, a mudança numa dada visão de mundo decorre de argumentação, crítica e consentimento. Esse processo é viabilizado pela ação de determinados indivíduos que atuam como portadores e defensores do novo paradigma, num cenário com assimetrias de prerrogativas por parte dos atores. Interessa-nos a modificação na percepção do papel do ensino técnico, de formador de mão de obra para "intrinsecamente voltado para o desenvolvimento local e regional" (MEC, 2008, p. 16). Essa é a mudança social que permitirá a efetiva implementação do "novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica" (MEC, 2008, p. 5).

Da abordagem *bottom-up* enfatizamos a importância da conformidade dos implementadores com os objetivos da política pública. A ação desses atores é influenciada por diversas variáveis que não só o plano. Esse passa a ser uma ferramenta que será utilizada sob circunstâncias específicas, a política será conformada a partir da interação entre situações e constrangimentos pre-existent, a visão de mundo dos implementadores e os incentivos do plano.

Argumenta-se que na ausência de um processo exitoso de construção hegemônica, ou seja, de edificação de con-

sentimento ativo dos atores, eles recorrerão às matrizes cognitivas preexistentes. Essas correspondem a "sistemas de representação do real no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados" (Muller e Surel, 2002, p.59) inscrevem suas ações.

Nessa abordagem, diferentemente do *mainstream* da análise de políticas públicas, grande peso é dado às ideias que "podem ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias" (John apud Faria, 2003, p. 23). As abordagens em políticas públicas comumente centram-se em variáveis como poder e interesse, deixando às ideias um papel justificador (Faria, 2003). Contudo, as ideias conformam a percepção que os tomadores de decisão têm dos *policias issues*, influenciando a ação política.

A implementação da política pública

A lei que reorganizou a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica foi sancionada em 2008. Ela estabeleceu a criação de 38 Institutos Federais, sendo três no Rio Grande do Sul. Entre estes o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) foi criado pela Lei nº 11.892 de 2008. Sua operacionalização se deu a partir da estrutura pre-existente do Cefet de Bento Gonçalves instituído em 2002.

O IFRS conta com os seguintes *campi*: Bento Gonçalves, Canoas, Caxias do Sul, Erechim, Farroupilha, Feliz, Ibirubá, Osório, Porto Alegre, Restinga, Rio Grande e Sertão. O campo empírico desse trabalho foi realizado no campus do IFRS localizado em Osório, município situado no litoral norte do estado, cujas atividades iniciaram no segundo semestre de 2010.

A criação dos Institutos Federais a partir das escolas técnicas existentes marca uma mudança de perspectiva em relação ao ensino profissional. A inovação pretendida pela política pública era a integração entre conhecimentos específicos e desenvolvimento da capacidade de investigação científica por meio de ações de ensino, pesquisa e extensão. O governo federal pretendia incrementar sua função social, para tanto o novo arranjo institucional intenta “superar a visão althusseriana de instituição escolar enquanto mero aparelho ideológico do Estado, reproduzidor de valores da classe dominante e refletir em seu interior os interesses contraditórios de uma sociedade de classes” (MEC, 2008, p. 21).

Objetivo um tanto ambicioso que deveria contar com grande esforço para alinhar as preferências dos atores em todos os níveis institucionais. Segundo dados coletados, o principal instrumento de mudança identificado foi o plano formal, expressando uma visão de implementação *top-down*.

O governo federal deixa claro nos documentos produzidos qual sua visão do “novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica” (MEC, 2008, p. 5), essas normas publicizam o projeto, mas não são capazes, por si só, de socializá-lo. Embora os altos escalões se alinhem automaticamente em virtude do compartilhamento ideológico, as organizações e os indivíduos encarregados de implementar a política pública, podem demonstrar preferências diferentes. Cada segmento burocrático, “vai construir uma representação do problema que lhe é específica, em função de sua história, de seu lugar na divisão do trabalho político-administrativo, de sua competência específica, das rivalidades tradicionais mantidas com outros serviços ou grupos” (Muller e Surrel, 2002, p. 108).

Não basta publicar uma lei, ou um conjunto de normas teoricamente coerente de intenções, objetivos e metas, para que os indivíduos se disponham a

mudar sua forma de agir cotidiana. Para tal empreendimento é necessário ação, e essa foi muito tímida.

No campus Osório, os atores que ingressaram por meio de concurso público nos marcos da nova institucionalidade não foram expostos a mecanismos de socialização. A busca por conhecer a política pública foi voluntarista. De forma geral, o primeiro contato que tiveram com o plano foi por meio da percepção dos atores mais antigos, provenientes do Cefet. Esses formavam o grupo dirigente do campus. Sua interpretação da política pública, em geral, era baseada na concepção de educação profissional que lhes era familiar e que forjaram em sua instituição de origem. Essa matriz cognitiva caracteriza-se pela ênfase na educação técnica como formadora de mão de obra para o mercado, com pouca ênfase em pesquisa e extensão. Tal concepção influenciará a ação dos atores responsáveis pelo desenvolvimento do processo de implementação e deixará marcas na política pública, conforme demonstraremos a seguir.

Foram identificados dois elementos institucionais que evidenciam a influência da matriz cognitiva descrita na implementação e conformação da política pública.

O primeiro elemento identificado que demonstra a hegemonia da visão de educação técnica tradicional, certificadora de mão de obra para o mercado, foi o organograma do campus e sua implementação. No organograma elaborado em 2010, constam uma diretoria geral, uma administrativa e uma de ensino. Esses espaços foram ocupados por atores provenientes da estrutura do Cefet na modalidade *pro-tempore*. Nada se diz sobre extensão e pesquisa. A hegemonia da matriz cognitiva herdada do Cefet expressa-se, assim, no mimetismo organizacional.

Em 2011, novo organograma é construído e nele, além das diretorias estabelecidas no cronograma anterior, as ativi-

dades de extensão e pesquisa receberam *status* de coordenadorias subordinadas à diretoria de ensino, embora essa subordinação não esteja presente na normatização da política pública. Constatou-se a tensão entre “novo” e “antigo”. Se, por um lado, a consequência dos estímulos normativos foi a inserção das novas atividades na estrutura formal da organização, por outro, isso foi feito de forma a adaptar tal exigência às preferências dos implementadores, dado que a elaboração do organograma é de sua responsabilidade.

Nesse sentido, o controle do funcionamento desses novos espaços surge como uma questão importante. As coordenadorias tiveram seus titulares escolhidos pela direção junto ao corpo docente. O critério principal para a seleção dos coordenadores foi o alinhamento às preferências da direção. Os servidores escolhidos para tais funções construíram uma vinculação primária subordinada em detrimento da pertença ao grupo básico. Identificamos seis tipos de benefícios institucionais estabelecidos para incentivar esse comportamento: registro de horários no livro-ponto independente de atividades na instituição, permissão para deixar o local de trabalho durante o expediente, realização de visitas técnicas com relativa autonomia, estabelecimento de contatos e parcerias, poder de veto sobre projetos alheios e desenvolvimento de projetos pedagógicos individuais. Na medida em que apenas um grupo pode usufruir desses benefícios, eles passam a ser percebidos como privilégios. A existência de tratamento diferenciado cria desigualdade. Essa gerou clivagens entre o corpo docente, provocando desorganização e, com isso, dificuldade de gerar ação coletiva.

O controle sobre os grupos administrativamente subordinados é peça fundamental para garantir a direção da implementação da política. Isso porque os novos ingressantes podem se tornar pontos de veto à reprodução do mode-

lo precedente, já que foram recrutados a partir da promessa de desenvolvimento do novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica.

Destacam-se duas questões inter-relacionadas. A elaboração do organograma é uma função da diretoria do campus, uma expressão da discricionariedade que gozam os atores locais como forma de melhor adaptar a política pública ao ambiente. Por outro lado, essa mesma discricionariedade é operacionalizada com base na concepção que têm os atores de sua função, do ambiente e da política pública. Assim, a subordinação das atividades de extensão e pesquisa nada mais é do que a reprodução de valores por meio das estruturas organizacionais, as mesmas que deveriam promover a mudança. Nesse sentido, essa mudança se desenvolve por meio da tensão entre a manutenção do modelo pretérito e as novas exigências vocalizadas pelo governo, sociedade e por segmento minoritário dos novos atores que são agregados à estrutura.

Argumenta-se que a dificuldade de superação do modelo precedente se deve à frágil socialização do projeto. Tal processo foi deixado a cargo da emissão de normas, sem que sua compreensão e convencimento fossem construídos coletivamente. Sem uma visão compartilhada dos objetivos e fins, cada ator age de acordo com suas preferências e percepções. Mesmo que o plano não possa conformar a ação dos implementadores, ele pode agir como guia. Contudo, mesmo nessa concepção, é necessário promover um esforço de nivelamento.

O benefício da divulgação e socialização do plano para a efetivação de sua implementação extrapola os muros das organizações burocráticas. A publicização da política pública junto aos grupos sociais que dela se beneficiarão pode ser uma ferramenta importante de geração de apoio. Uma clientela informada pode pressionar a organização implementadora para que opere a política pública da

forma mais coerente possível com a intenção que lhe deu origem.

A ausência de construção hegemônica tem impacto em dois sentidos. Por um lado, deixa espaço para a hegemonia de interesses pessoais ou de segmentos burocráticos que já estavam estabelecidos previamente, gozando agora de prerrogativa hierárquica, por outro, deixa os atores ingressantes sob o risco de serem cooptados ou anulados nessa estrutura.

À estrutura expressa no cronograma, o Regimento Geral do IFRS acresce órgãos de apoio: comitês, conselhos e/ou comissões. Para garantir a formação desses, foram utilizados mecanismos de incentivo: a aceitação do MEC da avaliação institucional do campus é condicionada à existência de comissão local de avaliação e a aprovação de ações em pesquisa ou extensão passa pela necessidade de cadastramento junto ao MEC e análise por comitês correspondentes. A vinculação da aceitação de projetos e permissão para trâmites burocráticos à existência de instâncias colegiadas é uma estratégia para garantir a formação dessas estruturas principalmente naqueles espaços onde há resistência interna.

No campus Osório, dos treze órgãos colegiados previstos no regimento geral, foram criados apenas três: pesquisa e extensão, ambos compostos pelos mesmos membros e presididos pelos coordenadores correspondentes, e comissão própria de avaliação, vinculada ao órgão central na reitoria. Destaca-se a ausência do conselho do campus, comitê de ensino, comitê de desenvolvimento institucional, comitê permanente de pessoal docente e comissão de ética profissional (IFRS, 2010, p. 17 e 18). Todos são portadores de relevância explicativa. Contudo, devido a sua centralidade, sublinharemos apenas algumas implicações relativas ao conselho do campus.

A direção de cada campus seria formada pelo conselho do campus e pela direção geral. O conselho do campus é normativo, consultivo e deliberativo. Sua

composição deve garantir a participação paritária de "todos os segmentos que compõem a comunidade acadêmica" e a participação da comunidade. A função desse órgão é supervisionar as atividades de administração, ensino, pesquisa e extensão (IFRS, 2010, p. 21).

As características do conselho lhe atribuem um potencial descentralizador e democrático. Pois, caso existisse, poderia atuar como um contrapeso à direção geral. Entretanto, tal papel pode ser subvertido pelo fato de que todos os membros devem ser nomeados pelo diretor geral (IFRS, 2010). Nesse caso, também podemos perceber a estrutura institucional, que deveria agir para modificar o modelo precedente, sendo conformada para minimizar o potencial transformador da política pública por meio da concentração do poder decisório.

O segundo elemento que evidencia a hegemonia da visão de educação técnica tradicional, certificadora de mão de obra para o mercado, é a alocação do tempo dos professores. Este deve ser despendido internamente, nas dependências do campus, e para atividades prioritariamente "em sala de aula". Comumente, em correspondências da equipe dirigente para o corpo docente, são feitas orientações explícitas de que as atividades "em sala de aula" são a prioridade da organização e que para elas devem convergir todo o tempo e energia dos docentes.

Isso acaba por conformar um processo decisório de tipo tecnocrático no que tange as atividades de extensão e pesquisa. As atividades de extensão, por exemplo, são formadas por cursos esporádicos ofertados de acordo com as características, formação e interesses do grupo docente. Diferentemente da intenção e incentivos do governo federal para levar a cabo atividades que permitiriam concretizar o objetivo de alçar os Ifes a promotores de desenvolvimento local e regional por meio da educação, essas estratégias reproduzem a visão "intramuros", voltada para as preferências e

características das burocracias e não dos grupos da comunidade, clientela da política federal.

Assim, em grande medida, a visão de ensino técnico que a criação dos Ifes buscava superar vem sendo reproduzida na estrutura organizacional. Essa expressou a dificuldade dos atores provenientes da instituição precedente de modificarem sua matriz cognitiva incorporando as atividades de extensão e pesquisa em *status* semelhante e integradas ao ensino. Nessa situação, aquelas atividades ficaram subordinadas a essa, mais conhecida. Diversos mecanismos institucionais foram criados para auxiliar nesse intento, mostrando que os atores implementadores dispõem de importantes recursos de poder e podem, de fato, moldar a política pública.

Considerações finais

Podemos perceber o desafio central à análise e avaliação de processos de implementação de políticas públicas: mesmo em se tratando de novas instalações, o campus de Osório não constitui propriamente nova estrutura social. Coloca-se a necessidade de entender os limites e alcances dos novos e antigos condicionantes, com a finalidade de averiguar os fatores que impulsionam a mudança *versus* a continuidade das estruturas locais.

Constatou-se que os atores remanescentes do modelo precedente procuraram acomodar as novas exigências a seus conhecimentos e práticas. Eles recorreram à matriz cognitiva existente para resolver os problemas postos pelas inovações institucionais. Os novos atores inseridos no processo de implementação são socializados neste ambiente de disputa por poder e incertezas. Tal conformação pode retardar ou subverter os efeitos da normatividade originária do projeto do MEC, modificando a estratégia de implementação da política pública e com isso seus resultados.

Em síntese, verificamos que a implementação *top-down* não atendeu ao

mais importante “conselho” para seu sucesso: a socialização do plano. Essa ocorreu de forma voluntarista ou de acordo com a visão dos atores provenientes da política precedente. Isso permitiu que prioridades e concepções sobre a educação técnica e profissional se reproduzissem. Tal trajetória foi identificada em dois elementos organizacionais: o organograma e as atividades do corpo docente. No primeiro sobressai a subordinação, não prevista na política pública, da extensão e pesquisa ao ensino. O segundo elemento é a alocação do tempo do grupo docente, “incentivado” a priorizar atividades “em sala de aula”. Esse ponto é importante, porque expressa a dificuldade de participação e de envolvimento com a sociedade. A priorização de atividades “intra-muros” e desvinculadas das necessidades locais mina o potencial transformador da política pública. Além disso, essa prática reproduz a estratégia tecnocrática de formulação e gestão de políticas públicas.

Constatou-se que os atores implementadores têm grande capacidade de conformar a trajetória da política pública e o fazem de acordo com suas preferências e concepções. Embora a implementação tenha características *top-down*, na ausência da construção hegemônica o que prevalece são os elementos *bottom-up*. Empiricamente o que se tem é uma tensão entre os incentivos promovidos pelo governo federal, interessado em implantar seu projeto, e os interesses e preferências dos implementadores, neste caso, fortemente vinculados à reprodução da política pretérita. Com isso, comprovamos a relevância da utilização de variáveis ideológicas para a compreensão do processo de implementação da política pública.

Sob a bandeira da inovação, no projeto dos Institutos Federais foram depositadas esperanças, alocados recursos e expandiu-se o aparelho burocrático do Estado. Nesse ambiente, forças atuam para manter o *status quo* ou, no míni-

mo, para moldar a mudança de forma a não alterá-lo de forma significativa. Isso pode nos ajudar a entender porque em um contexto de legitimidade social e dis-

ponibilidade de recursos algumas políticas públicas não promovem a mudança social cuja promessa justifica sua existência.

Referências bibliográficas

- ELMORE, Richard. Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN METER, Donald et all. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrua, 1996, p. 251-280.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.
- _____. *A Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E., FERRAREZI, E. *Políticas Públicas*. Volume 2. Brasília: ENAP, 2007, p. 61-87.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael. *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- IFRS- Instituto Federal do Rio Grande do Sul. *Regimento Geral do IFRS*. Bento Gonçalves: IFRS, 2010.
- MAJONE, Giancomenico, WILDAVSKY, Aaron. Implementation as evolution. In: PRESSAMAN, J.L., WILDAVSKY, A. *Implementation*. California: University of California, 1984, p.163- 180.
- MEC- Ministério da Educação. *Concepção e diretrizes: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia*. Brasília: MEC, 2008.
- MULLER, Pierre, SUREL, Yves. *A Análise das Políticas Públicas*. Pelotas: ECUCAT, 2002.
- O'BRIEN, Kevin, LI, Lianjiang. Selective policy implementation in rural China. *Comparative Politics*, New York, v. 31, n. 2, p. 167-186, 1999.
- SILVA, Pedro Luiz Barros, MELO, Marcos André Barreto. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/UNICAMP, 2000. Caderno 48.

Resumen: Este artículo objetiva evaluar el proceso de implementación de la política nacional de educación profesional y técnica operada por los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología. Para hacerlo tomamos como campo empírico la implementación del Campus Osório del Instituto Federal del estado de Rio Grande do Sul. Se sostiene que el proceso de implementación de la política pública, más allá de la mera ejecución del plan, constituye un espacio de tomada de decisiones que influye en su configuración. En este sentido la trayectoria de la implementación de la política pública se verá influida por la interacción entre su dibujo y las ideas y visiones de mundo de los actores que la ejecutarán.

Palabras clave: políticas públicas, implementación, evaluación, política educativa.

Resumé: Cet article vise à évaluer le processus d'exécution de la politique nationale d'éducation professionnelle et technologique mise en pratique par les Instituts Fédéraux d'Éducation, Science et Technologie. Dans ce but, nous avons pris comme champ empirique la instauration du Campus Osório de l'Institut Fédéral du Rio Grande do Sul. Il est soutenu que le processus de mise en oeuvre de la politique publique, au delà de la simple exécution du plan, constitue aussi l'espace de prise de décisions qui influence sa configuration. Dans ce sens, la trajectoire de mise en pratique de la politique publique sera influencée par l'interaction entre sa conception et les idées et visions du monde des acteurs qui l'exécuteront.

Mots clés: politiques publiques, la mise en oeuvre, l'évaluation, politique de l'éducation.

Microcrédito para microempreendedores do bairro Granja Portugal: reflexões e efetividade das políticas

Microcredit for small entrepreneurs in the neighborhood Granja Portugal: reflections and effectiveness of policies

Microcrédito para los pequeños empresarios en el barrio Granja Portugal: reflexiones y eficacia de las políticas

Microcrédit pour les petits entrepreneurs dans le quartier Granja Portugal: réflexions et l'efficacité des politiques

*Eduardo Girão Santiago**

Resumo: O presente artigo aborda o tema do microcrédito e do fomento ao empreendedorismo como políticas públicas destinadas aos microempreendedores da economia informal. Apresenta as principais características dos programas de microcrédito desenvolvidos no bairro Granja Portugal, que compõe o conglomerado urbano denominado Grande Bom Jardim, em Fortaleza, Ceará. Enfoca os limites e possibilidades dos programas de microcrédito como instrumento de geração de ocupação e renda e de combate à pobreza a partir da contextualização teórica sobre o composto microcrédito-empreendedorismo e com base em pesquisa amostral realizada neste bairro, área de maior densidade de atividades econômicas informais da periferia de Fortaleza.

Palavras-chave: microcrédito, geração de ocupação e renda, empreendedorismo, políticas públicas.

Abstract: This article addresses the issue of microcredit and the promotion of entrepreneurship as public policies designed to micro-entrepreneurs in the informal economy. It presents the main characteristics of microcredit programs developed in the neighborhood Portugal Granja, which makes up the urban garden called Great "Bom Jardim". It focuses on the limits and possibilities of microcredit programs as a means of generating jobs and income to fight poverty from the theoretical context of the compound micro-entrepreneurship and based on sample survey carried out in this neighborhood, higher density area of economic activities informal on the outskirts of Fortaleza.

Keywords: microcredit, generating jobs and income, entrepreneurship, public policies.

* Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), é professor do departamento de Ciências Sociais e membro do corpo docente do curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da UFC. E-mail: egsantiago@terra.com.br

Introdução O conceito de microcrédito alude a experiências de concessão de pequeníssimos financiamentos reembolsáveis, com base em juros positivos, destinados a pessoas pobres, que sobrevivem, precariamente, no setor informal de trabalho. Segundo Barone (2002 p. 14),

[...] microcrédito é a concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito destinado à produção (capital de giro e investimento) e é concedido com o uso de metodologia específica. Sob denominações diversas (bancos do povo, bancos dos pobres, bancos sociais, bancos comunitários, caixas do povo, bancos populares etc), as instituições que aportam créditos a segmentos populacionais pobres dos países do Terceiro Mundo baseiam-se na modelar experiência do Grameen Bank, em Bangladesh, que, na opinião de seu criador, professor Muhammad Yunus, objetiva combater a pobreza e valorizar o "auto-emprego". (Yunus, 2000, p.268).

Segundo Costanzi (2002, p. 21), o microcrédito pode ser entendido como crédito para pobres ou microempreendedores de baixa renda sem acesso ao crédito formal, concedido sem garantias reais, propiciando mecanismo autossustentável de combate à pobreza e à exclusão social.

De acordo com esse autor, o microcrédito é, fundamentalmente, democratização do crédito. A sua compreensão acerca do microcrédito ressalta a autosustentabilidade em oposição a ações assistencialistas de combate à pobreza que precisam de recursos a fundo perdido para combatê-la, muitas vezes sem impactos duradouros ou de longo prazo sobre o público beneficiário.

Isto remonta à ideia de que os pobres precisam de capital para fazer sua

emancipação econômica, mediante um empréstimo a ser assumido por eles, rompendo com práticas populistas ou demagógicas. Esta não é uma questão consensual. Os microprodutores argumentam que estas exigências são muito rigorosas para eles, enquanto muito dinheiro público já foi posto à disposição de setores econômicos protegidos que se beneficiaram de generosos subsídios, ou mesmo de homéricos calotes...

Convém registrar que, na ótica de Parente (2002, p. 14),

[...] o conceito de microcrédito não se esgota na noção de valor. Ele carrega um conjunto de atributos relativos à forma como o crédito é concedido e restituído, à finalidade do empréstimo e ao público apto a figurar como tomador. Estes constituem os campos mais amplos das microfinanças, que se pode definir como a prestação de uma gama de serviços financeiros (microcrédito, poupança, seguros, serviços bancários) adequados para a camada da população de baixa renda.

Assim, na perspectiva analítica apresentada por essa autora, o microcrédito é apenas um dos serviços financeiros das microfinanças. Além dos pequenos valores, "o crédito é direcionado a um público específico, ou seja, à camada da população de mais baixa renda, em geral excluída do sistema financeiro convencional, em especial aos microempreendedores do segmento informal da economia".

Tanto Costanzi como Parente demarcam a ideia de que o microcrédito não é filantropia, doação ou mesmo simples transferência de renda. Ambos, ainda, exorcizam a ideia de assistencialismo ou tratamento paternalista, configurados nas políticas e nos programas públicos como "a fundo perdido". Em suma, os autores ora referidos advogam a ideia de que o microcrédito propicia uma nova relação emancipatória e de confiança, mais permanente e devidamente adequada

entre os "tomadores de crédito" e as organizações financeiras, sejam governamentais, do setor privado ou da sociedade civil.

Em recente publicação interna sobre o programa de microcrédito Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil (2002, p. 04), convém ressaltar as seguintes considerações introdutórias:

As transformações experimentadas pela economia ao longo do século XX forçaram mudanças profundas na configuração do mercado de trabalho. O aumento do desemprego e a própria precarização do emprego, que abandonou conceitos clássicos, como a estabilidade, injetou uma força especial no mercado informal, principalmente em países do Terceiro Mundo e em desenvolvimento, os quais apresentam um elevado estoque de mão de obra com baixa instrução.

Diz, ainda, o referido documento que: "a consequência mais imediata é a formação de um grande contingente de microempreendedores impedidos de acessar o mercado formal de crédito, principalmente pelo baixo nível operacional e pela falta de garantias".

Concluindo a argumentação desse texto, vale registrar a concepção ali contida, assim descrita:

Abre-se, dessa forma, espaço para a adoção de uma política de geração de emprego e renda que contemple os microempreendedores do setor informal. Diante desse contexto, o microcrédito tem-se revelado como uma interessante estratégia de inclusão social ao permitir o acesso a empréstimos de baixos valores com juros mais elevados que os de mercado, exigindo garantias bem mais adequadas a essa realidade. (BNB, 2002, p. 04).

No que diz respeito às funções do microcrédito, há uma ampla área de consenso entre os estudiosos do tema no sentido de que esta política permite a redução da pobreza e da exclusão, pois viabiliza a disponibilidade de ativos produtivos para os pobres e excluídos so-

ciais. Segundo Costanzi (2002, p. 22), "da mesma forma que a educação e o capital humano constituem importantes ativos produtivos no combate à pobreza, o acesso ao crédito também se mostra como importante aliado nessa missão".

É importante ressaltar, também, o fato de Costanzi reconhecer que, mesmo sendo um eficiente instrumento de combate à pobreza, muitos programas de microcrédito têm dificuldade "para atingir o núcleo duro da pobreza", pois, nestes casos, o microcrédito deverá estar integrado com outras ações de combate à pobreza, inclusive a assistência social.

Microcrédito para empreendedores: discussões e controvérsias sobre os seus resultados

É bastante diversificado o volume de intenções, objetivos, missões e visões estratégicas das experiências de concessão de microcrédito, que vão desde o inusitado "bancarizar" a pobreza, passando por objetivos como "gerar ocupação e renda", "combater a pobreza e o desemprego", "desenvolver o espírito empreendedor de pequenos donos de negócios", e até visões éticas do tipo "criar consciência de valor e dignidad del trabajo humano" e "construir un puente de solidaridad entre quienes necesitan trabajo y quienes quieren colaborar com ellos".¹

Os estudiosos sobre o tema em destaque convergem para a argumentação de que o microcrédito é um poderoso instrumento de combate à pobreza, pois liberta os "empreendedores" dos agiotas, que, em geral, praticam taxas exorbitantes de juros, bem acima dos níveis operados no mercado.

Nesta perspectiva, observa-se, recentemente que o composto microcrédito/empreendedorismo transformou-se na política predominante, quer do Estado ou de instituições do Terceiro Setor, para que as pessoas se insiram no mercado de

trabalho. Nessa direção, Barone (2002, p.14) assim se pronuncia:

[...] O microcrédito democratiza o acesso ao crédito, fundamental para a vida moderna, do qual grande parte dos brasileiros está excluída. A disponibilidade de crédito para empreendedores de baixa renda, capazes de transformá-lo em riquezas para eles próprios e para o País, faz do microcrédito parte importante das políticas de desenvolvimento. A geração de trabalho e renda para as famílias usuárias vem introduzindo um papel estratégico para o microcrédito, com o favorecimento de formas alternativas de ocupação e aumento da produtividade dos pequenos empreendimentos. Também é ferramenta importante no processo de combate à pobreza, na medida em que o acesso ao crédito produtivo contribui para a melhoria de vida do segmento pertencente à base da pirâmide econômica e social.

A despeito de todo um rigor conceitual em torno do tema das microfinanças, bem como da exortação sobre o seu poderoso potencial de inserção produtiva no mercado de trabalho, de combate à pobreza e até de instrumento de autoajuda para se transformar em empresários de sucesso, há uma contraposição de alguns especialistas sobre estes atributos do microcrédito. No entender de Toscano (2002, p. 02),

[...] o Governo brasileiro {período FHC} optou por tratar o microcrédito em consonância com os interesses do capital financeiro globalizado. No marco dos debates entre os membros do Conselho da Comunidade Solidária – fórum governamental de interlocução com a Sociedade Civil – surge o conjunto de resoluções sobre o microcrédito, que não deixa margem a dúvidas: o microcrédito é visto tão somente como uma extensão do Sistema Financeiro Nacional, e, conseqüentemente, portador de todas as distorções que

lhe são inerentes, reafirmando a centralidade e o controle do Estado sobre as iniciativas autônomas locais. Portanto, o império do Estado sobre a liberdade, a iniciativa e as construções populares.

Importante é ressaltar acerca deste argumento o fato de que, para Toscano (2002, p. 01) “como extensão do sistema financeiro, o microcrédito jamais servirá como mecanismo de combate à pobreza”. Mais ainda, esse autor assegura que, aportar microcrédito pode viabilizar pequenos empreendimentos individuais, mas nunca será suficiente para estruturar um processo de desenvolvimento socioeconômico local, pois:

[...] falta-lhe a necessária articulação com políticas públicas voltadas à promoção do resgate político de imensa parcela da população que vive na informalidade, excluída, portanto, do mercado capitalista tradicional, quer como produtores quer como trabalhadores e consumidores.

Além das críticas feitas ao microcrédito como simples extensão do sistema financeiro nacional, Toscano não deixa por menos o questionamento sobre a “febre” em torno do empreendedorismo, ou seja, da mitificação de que qualquer cidadão pode ser um empreendedor. Em recente palestra, proferida no “I SEMINÁRIO BANCO CENTRAL SOBRE MICROCRÉDITO”², no Recife, após exaurir as possibilidades semânticas da expressão “empreendedor”, assim se posicionou:

[...] existe uma enorme distância entre o empreendedor econômico e o ativo líder comunitário que não deixa de ser, igualmente, um empreendedor. Entendemos ser factível às pessoas buscarem alternativas de sobrevivência por meio de atividades que garantam ou complementem sua renda. Entretanto, em nosso particular juízo, existe uma forte carga ideológica por trás do culto ao livre empreendedorismo.

Há muito a dizer a respeito dos programas de fomento ao microcrédito e ao empreendedorismo como estratégias de geração de ocupação e renda e como instrumentos de inclusão social e combate à pobreza. Em geral, são bastante seletivos porque exigem que os pequenos produtores, pretendentes ao crédito, já estejam no mercado há pelo menos um ano, além de estarem "limpos" nos serviços de proteção ao crédito.

Isto significa que, teoricamente, os programas de microcrédito para empreendedores são disponibilizados a setores da chamada população ocupada (PO). Significa, portanto, que os programas de microcrédito só atendem os que já estão, bem ou mal, inseridos no mercado. Se se considerar, também, o conceito de população não economicamente ativa – PNEA (segmentos da população que não pressionam o mercado de trabalho), a conclusão é de que são bastante limitadas as possibilidades de geração de novas ocupações via microcrédito e, principalmente, bastante questionável o poder de o microcrédito combater a pobreza.

Sobre o assunto, relatório do IBA-SE³, em diversas passagens, assinala que os resultados dos programas de concessão de crédito ao setor informal consolidam mais ocupações do que ensejam novas. Ora, se a maioria absoluta dos programas de microcrédito não oferece metodologias para criação de negócios, e, por via de consequência, de mais ocupações, cabe-me indagar: o microcrédito é, de fato, instrumento de combate à pobreza?

Suspeito que o composto microcrédito/empreendedorismo, entendido como estratégia de emancipação de trabalhadores da pequena produção, rumo ao *status* de empresário, impacta muito menos do que os discursos apologéticos anunciam. É provável que isto seja mais microfinanciamento destinado a pequenos negócios nos âmbitos da sobrevivência e da acumulação simples, que refletem, em última instância, a marca da estraté-

gia de sobrevivência diante da crescente dificuldade de encontrar emprego formal no atual regime flexível de acumulação de capital.

As políticas de microcrédito para os empreendedores de pequeno porte do bairro Granja Portugal

A população total do bairro Granja Portugal é de 42.413 habitantes. Em termos absolutos, a sua população economicamente ativa – PEA corresponde a 16.915 pessoas. De um contingente de 11.832 pessoas ocupadas, 5.666 estão trabalhando no setor formal da economia, enquanto 6.166 estão ocupadas no setor informal de trabalho. A configuração ocupacional de sua força de trabalho registra, ainda, 5.083 trabalhadores desempregados (SDE/PMF, 2006).

O bairro Granja Portugal é o mais significativo em termos de pequenos negócios informais, dentre os demais bairros do Grande Bom Jardim, apresentando 1.047 estabelecimentos, segundo o Diagnóstico Sócio – Participativo elaborado pelo CDVHS/GPDU (2004). A partir desse universo e da delimitação de uma amostra, composta de 142 unidades produtivas, realizamos uma pesquisa sobre as condições socioeconômicas desses pequenos estabelecimentos, bem como, a ação econômica dos microprodutores para viabilizarem a sua sobrevivência.

Quando se observa o cenário geral dos pequenos negócios informais do bairro Granja Portugal fica claro que o grande vetor que os caracteriza, em geral, é o nível de subsistência e acumulação de capital simples, com as marcas da improvisação e, de certa forma, com a cara e o tamanho da situação socioeconômica desse território. Para se ter uma ideia, 70.40% dos estabelecimentos informais são do ramo de microcomércios (mercearias, bares e lanchonetes, armazinhos e vendas de artesanato).

Tais estabelecimentos, aqui entendidos como atividades comerciais muito precárias, não ultrapassam rendimentos médios em torno do salário mínimo. A começar pelas modestíssimas instalações físicas, mal sinalizadas, com pouquíssimo sortimento de mercadorias. Tais unidades comerciais resumem-se à venda de cachaça e frango, ou, simplesmente, de xilitos, ovos e refrigerantes. É muito comum, também, pequenas vendas de frutas, juntamente com a comercialização de cartões telefônicos e do "totolec" (bingos eletrônicos da Loteria Estadual do Ceará), barzinhos especializados na venda de bebidas, tira-gosto e jogo do bicho, venda de ferro-velho e de sucata de eletrodomésticos, em plena via pública.

A grande incidência do funcionamento dos pequenos negócios informais da Granja Portugal, na própria residência dos seus proprietários, confirma um dos atributos da economia informal, qual seja, a condição essencialmente familiar da gestão do negócio, geralmente utilizando a mão de obra dos denominados "membros da família sem remuneração". Além disso, a polivalência da utilização do domicílio familiar para fins comerciais assume razoáveis proporções, porquanto termos constatado, não somente a existência de apenas um tipo de negócio por domicílio, mas de vários negócios envolvendo toda a família, conforme observações não só na Granja Portugal, mas, também, nos bairros Canindezinho e Bom Jardim. Esse fato me levou a defini-los como "complexos produtivos informais familiares", seguramente, uma característica do Grande Bom Jardim.

A jornada de trabalho das microunidades informais de produção da Granja Portugal é uma variável bastante importante nesse estudo. Para se ter uma ideia, 71,80% dos micronegócios pesquisados funcionam sete dias por semana, o que se traduz numa super-jornada. Em seguida, 20,40% deles funcionam seis dias por semana.

Um dos aspectos importantes levantados pela pesquisa foi o quadro da renda dos proprietários dos micronegócios. Assim, 31,70% deles informaram auferir menos de R\$ 350,00 (menos de um salário mínimo). 33,80% indicaram perceber rendimentos entre um e dois salários mínimos e 21,10% declararam ter rendimentos na faixa entre dois e três salários mínimos. Tomando como base o intervalo de menos de um até três salários mínimos, teremos um percentual acumulado de 65,50% dos microprodutores nessa faixa de renda.

Analisando, agora, a questão do financiamento dos pequenos negócios pesquisados na Granja Portugal, as formas mais incidentes foram por meio de "recursos próprios", com 37,91% das respostas. Tais recursos decorreram de poupanças e economias dos entrevistados, relativas a trabalhos anteriores, bem como, da venda de bens, como casa, objetos pessoais e até animais domésticos.

Em seguida, despontou o item "rescisão trabalhista", com 22,53%. Em terceiro lugar se destacou o item "programas sociais do Governo, com 13,38%. Convém destacar, aqui, que esses programas, relativos a recursos provenientes do Seguro Desemprego, aposentadorias e pensões, registraram, também, recursos do Pró-Jovem, do Bolsa Família e da Bolsa Escola.

Outra forma de financiamento para abrir negócio, que se destacou dentre as respostas foi "empréstimos particulares", com 9,86%. Suspeitamos que tais empréstimos sejam provenientes dos agiotas, fato, inclusive, citado em bibliografia sobre microcrédito (IEC - SINE/CE - GTZ/1990), como sendo uma forma tradicional de financiamento de pequenos negócios do setor informal. Evidentemente, essa constatação se alterou de 1990 para cá, conforme atesta a nossa pesquisa, que, embora reconhecendo a importância dos empréstimos particulares apontou outras modalidades de financiamento mais expressivas.

Os "recursos de familiares" constituíram-se outra possibilidade de financiamento para a abertura de negócios. Em geral, são apoios financeiros bancados pelos pais dos microprodutores, pelos irmãos, pelos filhos, pelos maridos e esposas e companheiros (as).

Quanto aos programas de concessão de microcrédito mais atuantes junto aos microprodutores da Granja Portugal, o Crediamigo, do BNB liderou, com 55%. Em seguida, apareceu o Banco Popular do Brasil, do Banco do Brasil, com 13,33% e a Caixa do Povo, programa instituído pelo então Banco do Estado do Ceará – BEC, com 6,67%. É cabível, aqui, salientar a predominância estatal das experiências de microcrédito no bairro da Granja Portugal, fato que contraria uma das características dos programas de microfinanças, em geral, operacionalizados sob a forma de organizações não governamentais.

Isso deve ter acontecido por conta da entrada de entidades governamentais operando o microcrédito, nos últimos anos. Ademais, a forte expansão do Crediamigo, inclusive em toda a região do Grande Bom Jardim, contribuiu para a hegemonia dos programas governamentais. Outro fato que chamou a atenção foi a discreta participação do programa Cred Sol, da FUNDESOL, agência de desenvolvimento local situada no GBJ. Talvez isso tenha ocorrido pela reduzida atuação dessa agência no bairro Granja Portugal, de vez que a mesma tem se concentrado nos bairros Canindezinho e Bom Jardim.

Para aprofundar a questão do empreendedorismo no território da Granja Portugal, formulamos na pesquisa uma questão em que constavam algumas alternativas ocupacionais em que os microprodutores abandonariam o exercício do seu negócio. Além dessas possibilidades, incluímos um item denominado "em nenhuma das opções apresentadas". O sentido metodológico desse procedimento foi averiguar a convicção daqueles que exercem a condição de conta própria, ante a possibilidade de obterem um emprego fixo. Assim, 19%

dos microprodutores entrevistados afirmaram que abandonariam o seu negócio caso conseguissem um emprego com maior remuneração, com carteira assinada, no seu ramo de atividade. 17,10% dos trabalhadores informais indicaram que deixariam o seu negócio se tivessem um emprego com maior remuneração, com carteira assinada, mesmo que fora do seu ramo de atividade. Diante da condição de um emprego com maior remuneração, sem carteira assinada e fora do seu ramo de atividade profissional, 11,10% dos microempresários inquiridos largariam o seu negócio.

Por seu turno, 10,20% dos microprodutores pesquisados informaram que abandonariam o exercício do seu negócio, caso obtivessem um emprego com maior remuneração, sem carteira assinada e no seu ramo de atividade. Uma minoria insignificante, com 0,90% se pronunciou afirmando que deixaria o seu negócio, mesmo com um emprego com menor remuneração, com carteira assinada e no seu ramo de atividade. Nas mesmas condições acima, exceto sem o benefício da carteira assinada, 0,50% dos entrevistados abandonaria o seu negócio. Se compararmos as alternativas, isoladamente, a que se refere à assertiva "em nenhuma das opções apresentadas" foi a mais incidente, com 41,20% das respostas.

A leitura crítica dessas cifras nos revela duas questões importantes. A primeira ratifica o nível de convicção dos microprodutores que não abandonariam os seus negócios em nenhuma hipótese, com 41,20% das respostas. A segunda demonstra que o somatório das alternativas em que um emprego, em qualquer das condições oferecidas, faria o microprodutor abandonar o seu negócio, atingiu um percentual da ordem de 58,80%. Esses resultados confirmam a tendência já observada em estudos anteriores acerca do "empreendedorismo por oportunidade" e do "empreendedorismo por necessidade". Impõe-se, agora, aprofundar mais o significado desses números. Para isso, a pesquisa procurou saber as razões

das respostas dadas pelos entrevistados. Assim, dentre aqueles que não deixariam, em nenhuma circunstância, o seu negócio, 19,30% afirmaram que a razão é porque gostam muito do que fazem. Por sua vez, 16,28% declararam não ter mais idade para procurar emprego fixo, enquanto 11,52% atestaram não mais buscar emprego fixo por questões de saúde. Aqueles que, ainda estão persistindo no negócio e acham que vão progredir, atingiram um percentual de 10,93%.

Dos trabalhadores convictos de que não abandonariam os seus negócios, 9,35% justificaram a sua decisão em função de não gostarem de trabalhar fora, para os outros. Convém salientar, ainda, que 9,21% dos microprodutores informais da Granja Portugal informaram que, mesmo com emprego fixo não abandonariam o seu próprio negócio. No que tange às razões pelas quais 52,80% dos microprodutores pesquisados informaram que deixariam os seus negócios, 34,70% dos microempresários estariam dispostos a abandonar os seus negócios movidos pela possibilidade de melhor remuneração. Alguns deles disseram que deixariam os seus negócios caso ganhassem mais de um salário mínimo a três vezes mais do que ganham atualmente.

Em seguida, 26,53% dos microempresários inquiridos posicionaram-se a favor da alternativa referente à estabilidade no trabalho e vantagens trabalhistas. Ficou muito claro, nessa opção, que os microprodutores valorizam muito a estabilidade e a previdência social. Outro aspecto que chamou a atenção, com 18,37%, foi a questão da super – jornada dos trabalhadores informais nos seus negócios, já demonstrada nessa pesquisa. Muitos dos microprodutores informais pesquisados chegaram a dizer que se sentiam “presos” e que não tinham mais final de semana.

Por todas as razões apresentadas neste artigo, algumas lições parecem ter sido reveladas quanto ao padrão socioeconômico dos microempreendedores informais do bairro Granja Portugal. A primeira é que ficou patente a falta de consistência do argumento que atribui força aos programas de microcrédito e empreendedorismo no que concerne à geração de ocupação e ao combate à pobreza.

A segunda lição nos alerta para as precaríssimas relações de trabalho dos chamados microempreendedores, tanto do ponto de vista das condições de trabalho e, principalmente da ausência dos benefícios da legislação trabalhista que somente as ocupações formais asseguram.

Referências bibliográficas

- BANCO DO NORDESTE. *Crediamigo – O Microcrédito do Banco do Nordeste*. Folder e encartes de divulgação. Sem data.
- BANCO DO NORDESTE. *Programa Jovem Empreendedor*. Folder para divulgação. Sem data.
- BARONE, Francisco Marcelo et al. *Introdução ao Microcrédito*. Brasília, Conselho da Comunidade Solidária, 2002.
- CALDAS, Eduardo de Lima. *Da experiência do Microcrédito à Microfinança*. Artigo contido na Revista Polis, disponível em www.polis.org.br/publicações/artigos/microfin.html, em 10/09/2004.
- COSTANZI, Rogério Nagamine. *Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda*. In Revista Mercado de Trabalho – Conjuntura e análise. IPEA/ Ministério do Trabalho e Emprego. Ano7, junho de 2002.
- FONTES, Ângela M. Mesquita.(org). *A expansão das microfinanças no Brasil*. Rio de Janeiro. IBAM/Fundação Ford, 2003.
- IBASE. *Geração de Emprego e Renda – Democracia Viva*. Rio de Janeiro: Editora Segmento,1999.
- INSTITUTO EQUATORIAL DE CULTURA. *PNEA: Quem são, o que pensam e o que fazem*. Fortaleza, 1992. Inédito.

- NASCIMENTO e SILVA, Daniel. "O Empreendedorismo como Modismo Universitário". Disponível em [http:// www.admbrasil.com.br/arti- modismo.htm](http://www.admbrasil.com.br/arti-modismo.htm), consulta: 23/09/2005.
- RICCA, José Luiz. "Sebrae: O jovem empreendedor". In: Revista de Estudos Avançados (IEA) USP, n.51, agosto de 2004.
- RIFKIN, Jeremy. *O Fim dos Empregos. O declínio Inevitável dos Níveis de Empregos e a redução da força global de trabalho*. São Paulo: Makron Books,1995.
- ROSCHEL, Sérgio. *Microcrédito no Brasil – Desenvolvimento e dimensionamento e características operacionais*. Mastercred Gemini Sistemas. Disponível em [www.mcred.com.br/mcred/artigo 8.htm](http://www.mcred.com.br/mcred/artigo8.htm). Consulta: 10/09/2004.
- SANTIAGO, Eduardo Girão. *Políticas de Trabalho em Escala Humana. Uma Crítica à Visão Mercadocêntrica*. Fortaleza. Editora LCR, 2001.
- SANTIAGO, Eduardo Girão. *Fundamentos filosóficos dos Programas de Microcrédito na América Latina – Década de 90*. Texto apresentado no Seminário Internacional "Idéias Sociais e Políticas na América Latina e Caribe", FLACSO. Brasília, 5 a 7 de dezembro/2000.
- SANTIAGO, Fábio A. *Microcrédito e Aval Solidário: a experiência do Grameen Bank, in: Estudos Empresariais*, ano 2, número 3, setembro/dezembro de 1997. Universidade Católica de Brasília – UCB.
- YUNUS, M. *O banqueiro dos pobres*. Tradução Maria Cristina Guimarães Cupertino. São Paulo: Ática, 2000.

Resumen: En este artículo se aborda el tema del microcrédito y la promoción del espíritu empresarial como las políticas públicas destinadas a los microempresarios de la economía informal. Presenta las principales características de los programas de microcréditos desarrollados en el barrio Granja Portugal, que constituye el jardín urbano denominado Grande Bom Jardim. Se centra en los límites y posibilidades de los programas de microcrédito como medio para generar empleos e ingresos para combatir la pobreza en el contexto teórico del compuesto de microempresarial y sobre la base de encuesta por muestreo realizada en este barrio, zona de mayor densidad de actividades económicas informal en las afueras de Fortaleza.

Palabras clave: Microcrédito. Generación de empleos e ingresos. El espíritu empresarial. Las políticas públicas.

Resumé: Cet article aborde la question du microcrédit et de la promotion de l'entrepreneuriat comme les politiques publiques destinées à des microentrepreneurs dans l'économie informelle. Présente les principales caractéristiques des programmes de microcrédit développé dans le quartier Granja Portugal, qui fait partie de la région urbaine appelé Grande Bom Jardim. Met l'accent sur les limites et les possibilités des programmes de microcrédit comme un moyen de générer des emplois et de revenus pour lutter contre la pauvreté à partir du cadre théorique du composé de microcrédit-entrepreneuriat et fondé sur une enquête par sondage réalisées dans ce quartier, zone de plus forte densité des activités économiques informels à la périphérie de Fortaleza.

Mots clés: Le microcrédit, La création d'emplois et de revenus, entrepreneuriat, Les politiques publiques.

Notas

- 1 Sobre este assunto, ver (Santiago, 2002).
- 2 Palestra proferida por Idalvo Toscano, intitulada "O jardim dos caminhos que se bifurcam: o microcrédito no Brasil", no I Seminário Banco Central sobre Microcrédito. Recife, 27 de Setembro de 2002. Disponível em <http://www.mcred.com.br/mcred/artigo4.htm>. Acesso em 10/09/2004.
- 3 IBASE – *Democracia Viva*. Edição Especial, 1999 (Esta publicação refere-se a uma avaliação dos resultados do PROGER em oito estados da Federação).

Sobre entraves e falhas no processo de implementação das políticas públicas: subsídios para a avaliação

About barriers and failures in implementing public policies: subsidies for evaluation

Acerca de las barreras y los fracasos en el proceso de implementación de políticas públicas: reflexiones para la evaluación.

A propos des obstacles et des échecs dans le processus de mise en œuvre des politiques publiques : subventions pour l'évaluation

*Ana Cláudia Farranha**

Resumo: Este texto busca refletir sobre as principais questões relacionadas aos entraves e falhas no processo de elaboração de políticas públicas e, ao mesmo tempo, apontar subsídios para sua avaliação. Sendo assim, apresentarei algumas abordagens feitas pela literatura sobre o que é a política pública, destacando as principais ideias de autores nacionais que mapeiam as principais discussões sobre o tema na literatura internacional. O objetivo desta discussão é estabelecer a partir da teoria, um vínculo entre a lógica da construção da política pública e a discussão relacionada com o processo de implementação. No segundo ponto, apresento o contexto dos anos 1990 para execução de políticas públicas, buscando discutir os efeitos da reforma gerencial neste processo e aponto os principais problemas em relação às falhas e entraves deste processo e, por fim, apresento elementos da construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), destacando subsídios que auxiliem no processo de avaliação.

Palavras-chave: Políticas públicas; implementação; assistência social, avaliação.

Abstract: This text seeks to reflect on key issues related to barriers and failures in the process of policy-making and at the same time, discusses some questions in the evaluation process. Therefore, I will present some approaches made by the literature on what is public policy, highlighting the main ideas of national authors that map the main discussions on the topic in the literature. The purpose of this discussion is to establish from the theory, a link between the logic of building political and public discussion regarding the implementation process. On the second point, the context of the present year 1990 for implementation of public policies, and discuss the effects of management reform in this process and point out the main issues regarding the failures and obstacles in this process and, finally, introduce elements of the construction of the System Social Assistance (SUAS), analyze some questions in the evaluation process.

Keywords: Public policies, implementation process, social assistance, evaluation

* Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP, Professora Adjunta UnB/Campus de Planaltina Pesquisadora no tema equidade e políticas públicas. E-mail: anclaud@uol.com.br

Introdução Este artigo busca refletir sobre as principais questões relacionadas aos entraves e falhas no processo de elaboração de políticas públicas e, ao mesmo tempo, apontar subsídios que auxiliem no processo de avaliação. Sendo assim, apresentarei algumas abordagens feitas pela literatura sobre o que é a política pública, destacando as principais ideias de autores nacionais que mapeiam as principais correntes da literatura internacional sobre o tema. O objetivo desta discussão é estabelecer a partir da teoria, um vínculo entre a lógica da construção da política pública e a discussão relacionada com o processo de sua implementação e avaliação. No segundo ponto, apresento o contexto dos anos 1990 para implementação de políticas públicas, busco discutir os efeitos da reforma gerencial neste processo e aponto os principais problemas em relação às falhas e entraves deste processo e, por fim, apresento elementos da construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), destacando subsídios e questões que se propõem a auxiliar na prática da avaliação.

Definições: conceitos e questões relacionados à formulação e à implementação das políticas públicas

Falar de implementação de políticas públicas implica, antes de tudo, definir o que é uma política pública. Segundo Rua (2001), a política pública “compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução prática dos conflitos”. Mas de onde surgem estes conflitos? Estes se referenciam na luta política e na disputa de interesses e ganham formato institucional à medida que as demandas são canalizadas para o espaço público. Esse formato é tratado pela literatura como modelos de análise, os quais organizam os interesses e ameaham os conflitos de diferentes modos.

Celina Souza (2006) identificando a novidade deste campo de estudo no Brasil e pontuando o debate da Ciência Política norte-americana, assinala sete diferentes modelos de interpretação acerca da forma como se constrói política pública.

O primeiro deles refere-se à ideia de que a política pública faz a política – trata-se da análise desenvolvida por Lowi (1964) e, segundo Souza (2006), a principal ideia contida neste modelo é a de que “cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas”. Neste modelo, a política pública assume quatro formatos: distributiva, regulatória, redistributiva e constitutiva (Souza, 2006, p. 28).

O segundo modelo refere-se ao ciclo da política pública – ciclo deliberativo. Neste modelo a política pública é interpretada como um ciclo dinâmico, no qual é fundamental compreender como e por que os problemas entram na agenda pública (*agenda setting*) e sob que perspectivas as decisões são tomadas. (Souza, 2006, p. 29)

O terceiro modelo destaca a abordagem incremental. Neste modelo, a política pública é fruto de decisões, as quais não partem do zero, pois os governos, ao decidirem a alocação de recursos, pautam-se em planos e metas já definidos anteriormente, sem que haja mudanças substantivas neste processo. Este modelo foi desenvolvido por Lindblom, Caiden e Wildavisky, relativamente, perdeu força nos processos de ajuste fiscal dos anos 1990 (Souza, 2006, p. 29)

Outro modelo apresentado por Souza é o modelo desenvolvido por Cohen, March e Olsen que é denominado de *garbage can* ou “lata do lixo”. A ideia central deste modelo é que “existem muitos problemas e poucas soluções; sendo assim, a decisão de políticas públicas nem sempre correspondem a soluções que se adequem, da forma mais ajustada, aos problemas, mas da for-

ma que melhor responde às demandas e interesses em jogo". (Souza, 2006, p. 30)

O quinto modelo identificado pela autora é denominado de coalizão de defesa, desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith, cuja concepção é a de que valores e ideias são importantes para a formulação de políticas públicas e, portanto, requerem constante *advocacy* para que as demandas apresentadas se organizem em políticas e programas. (Souza, 2006, 31)

Os modelos seguintes são os de arenas sociais, ou seja, a política pública se constitui a partir de iniciativas de empreendedores da política, e do equilíbrio interrompido, em que a mudança no rumo das políticas públicas é feita a partir de longos períodos de estabilidades interrompidas por instabilidade. (Souza, 2006, p. 32-33)

E, por fim, a autora identifica o modelo denominado de "novo gerencialismo". Segundo ela, na atualidade o "novo gerencialismo" vem sendo o modelo mais adotado pelas políticas públicas, tendo em vista que a lógica distributiva ou redistributiva destas vem sendo substituída pela lógica da eficiência, com significativos cortes nos orçamentos para a implementação de políticas públicas. (Souza, 2006, p. 34)

Não é o objetivo desta reflexão apresentar os fundamentos de cada modelo, mas eles servem de norte para a compreensão de quais formatos a implementação vem assumindo no Brasil recente. E, por outro lado, não se desconhece a perspectiva que aparece em outros autores (Silva, 2010; 2005) para definir outras formas de articulação e definição da pauta a ser desenvolvida no processo de políticas públicas, mas, para a análise deste trabalho esses modelos possibilitam destacar um tipo de referência que vem sendo desenvolvido tanto na literatura quanto na prática das políticas públicas.

Neste sentido, a construção pautada na perspectiva do "Novo Gerencialismo" é a mais útil para este trabalho, pois ela permite compreender como este mode-

lo tem se constituído na política pública brasileira, principalmente no que concerne à política social.

Retomando as considerações feitas por Rua (2006) de que a política pública soluciona questões, cabe questionar: em que consiste o processo de implementação de políticas públicas? Graças Rua afirma que este é um "conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada para a consecução de objetivos mediante decisões anteriores" (p 14). A autora também aponta 10 condições ideais para a implementação, a saber:

1. Vinculação entre as decisões e as condições da ação.
2. Uso do recurso diretamente explicitado.
3. Disponibilidade dos recursos na execução.
4. Relação causa (problema) e efeito (solução proposta)
5. Minimização dos fatores intervenientes.
6. Existência de uma só agência implementadora
7. Compreensão e consenso em torno de objetivo.
8. Tarefas bem designadas.
9. Comunicação e coordenação entre os envolvidos
10. Atores do comando em consonância com os atores comandados (minimização da autonomia de interesses).

Com base neste conjunto de definições, é possível indagar: em que medida esta condição tem sido efetivada na conjuntura política brasileira, a partir dos anos 1990?

Formato institucional da implementação das políticas públicas nos anos 1990

Em 1995, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso por meio do Ministério da Reforma Administrativa-MARE, à época ocupada pelo ministro

Bresser Pereira, lança o Plano Direto da Reforma Administrativa. A principal razão desta iniciativa residia na avaliação do então Ministro de que o Estado brasileiro necessitava tornar-se moderno e ajustado aos requerimentos da globalização, e a burocracia vigente era um dos entraves para instaurar um modelo mais flexível de gestão das políticas. A esta formulação, cujos desdobramentos referem-se à gerência do Estado e a formulação e implementação das políticas dá-se o nome de "Novo Gerencialismo".

Tal abordagem correlaciona-se com uma conjuntura internacional em que a noção de eficácia e eficiência passam a ser os parâmetros para a implementação de políticas públicas. As principais experiências internacionais de aplicação deste modelo foram verificadas nos EUA, Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia.

Outros estudos no tema têm mostrado o caráter residual das políticas públicas nesse contexto. Assim, Silva (2010) assinala, a partir dos programas de transferência de renda, características que demonstram esse caráter, afirmando que

(...) uma análise mais profunda dos programas ditos de enfrentamento à pobreza, adotados no Brasil situa esses programas no âmbito do que Castel (1999) denomina de "políticas de inserção", que limitam sua atuação sobre os efeitos do disfuncionamento social, sem considerar as determinações estruturais geradoras de pobreza (Silva 2010, p. 161).

A autora continua a análise apontando a necessidade de políticas que sejam mais integradoras, "aquelas capazes de produzir equilíbrios de caráter preventivo e não reparador" (p. 161).

Considerando a trajetória seguida pelo modelo de políticas públicas brasileiras e considerando o papel do *Novo Gerencialismo*, observa-se que esse conteúdo residual faz com que o processo de formulação passasse a seguir, na con-

juntura dos anos 1990, o seguinte raciocínio: caberia ao "Núcleo Estratégico do Estado" a definição das políticas, uma vez que conceitos de eficácia e eficiência relacionam-se não somente com a questão da modernização do Estado, mas, fundamentalmente, com a questão do gasto público e, certamente, não se tratava de pensar um modelo de formulação em que as políticas tivessem um caráter redistributivo e capaz de melhorar a inserção econômica das classes populares. Importava, nessa conjuntura, seguir os passos adotados para um Estado mais eficaz e eficiente. A implementação da política deveria ser delegada a Estados e Municípios bem como à sociedade civil por meio das organizações sociais (OS). Este formato institucional oferece pontos importantes para analisar as falhas e entraves no processo de implementação de políticas públicas. Entretanto, antes de discutir as falhas e entraves existentes no processo de implementação, cabe apresentar a forma como a política social nacional foi sendo articulada neste contexto.

A constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): elementos para análise

Os anos 1990 foram anos duros para a construção da política de assistência social brasileira. Ainda que a Constituição de 1988 tenha destacado a importância de construção de um sistema de universalização da política de assistência social, passando esta a integrar a seguridade social junto com a saúde e a previdência, o governo Collor adotou um conjunto de medidas as quais impediram a constituição deste sistema e, ainda que a Lei Orgânica da Assistência Social tenha sido aprovada, em 1993, pelo governo Itamar Franco, a consolidação de um Sistema Único de Assistência Social, somente ocorreu em 2005.

Nesta conjuntura, observa-se algu-

mas inflexões importantes para a constituição do SUAS. Primeiramente, o sistema nasce de um processo precedido por um amplo diálogo dos segmentos da assistência social. Tratou-se da IV Conferência Nacional de Assistência Social, cuja principal resolução referiu-se à criação do SUAS e teve por objetivo superar os problemas referentes à implementação da Política Nacional de Assistência Social. Sob este aspecto, o SUAS se constitui a partir dos seguintes princípios:

- a) descentralizado
- b) participativo
- c) divisão de responsabilidades entre os entes federados
- d) articulação de diferentes níveis de complexidades no oferecimento da política social (proteção social básica e proteção social especial),
- e) centralidade na família.

A construção deste sistema tem se colocado como uma nova experiência na implementação da política social, marcada historicamente pela perspectiva relacionada ao clientelismo. Entretanto, é importante questionar, sob a perspectiva de compreender os principais entraves e falhas da implementação do sistema, como estes princípios articuladores são implementados na prática.

Sendo assim, destaco no próximo ponto, os problemas e entraves identificados no modelo de políticas públicas implementadas pelo Novo Gerencialismo e busco, na conclusão, apresentar algumas reflexões que conduzem a uma série de questões necessárias na prática da avaliação.

Problemas e entraves: uns pensam, outros executam

Se os anos 1990 trazem para a arena pública um formato institucional que privilegia os parâmetros gerenciais, esta lógica reforça alguns velhos problemas

da ordem política brasileira, que ganham novos significados neste contexto. Abaixo apresento alguns dos principais problemas de implementação da política pública neste contexto.

1º Problema: Coordenação e Autonomia

A questão da autonomia refere-se a um longo debate sobre o poder dos entes federados no Brasil. Tradicionalmente, observa-se uma preponderância da União no que concerne à centralização das decisões políticas. A Constituição Federal de 1988 instituiu alguns procedimentos que conferiram mais autonomia aos municípios que no processo de implementação do "Novo Gerencialismo" foram esvaziados. Por quê? Porque se a formulação da política caberia ao Núcleo Estratégico do Estado, qual o lugar do município?

Neste caso, analisando as políticas de saúde, habitação e saneamento e educação fundamental, Arretche (2004) assinala o peso do governo federal no cumprimento da política nacional para estas áreas, sem que este processo implicasse num processo de mudanças das desigualdades regionais preexistentes. Antes, pelo contrário, municípios e estados aderiram às políticas nacionais sem muita escolha para formular outras soluções, a não ser aquelas já definidas previamente. No caso da política de saúde, Arretche (2004) aponta que o desenho do SUS possibilitou uma coordenação de ações, tornando os Estados e Municípios mais participantes no processo de implementação, criando maior adesão à política normal, o que não aconteceu nas outras áreas.

2º Problema: Assimetria das informações:

Uma das questões mais fundamentais no processo de implementação de políticas públicas refere-se à forma como a informação circula entre os que pensam a política e os que a implementam. A lógica recomendada pelo "Novo Geren-

cialismo" por seu formato centralizado proporciona aos atores da implementação poucas chances de conhecer todas as informações do processo. Isto é, como o principal elemento a ser efetivado é a execução da política com o uso limitado de recursos, muitos atores da implementação não cumprem seu mandato exatamente pela falta de compreensão do processo.

3º problema: Pactuação entre gestores e beneficiário

Esta questão se constitui em um dos entraves, pois há no modelo de implementação pensado a partir da lógica do gerencialismo um encurtamento do espaço para a repactuação das políticas já formadas. Neste caso, deve-se observar que a implementação de políticas públicas requer uma constante avaliação do que foi decidido anteriormente. Sem este recurso (repactuação) nem quem implementa nem quem é beneficiário das políticas consegue redirecionar resultados quando estes não se aplicam a uma determinada conjuntura.

Aqui a questão do aprofundamento da democracia parece ser um tema central. Ana Paula Paes de Paula (2005) em estudo no qual compara a visão do novo gerencialismo a uma visão de gestão pública, aponta como a gestão societal pautada tanto no debate público das questões relacionadas à formulação quanto a implementação são importantes para garantir mais efetividade das políticas públicas.

4º problema: Continuidade das políticas implementadas

Esta questão liga-se a implementação das políticas públicas, pois ela fornece elementos para que uma determinada política possa ser avaliada. Cohen e Franco (2005) analisando o formato dos programas sociais na América Latina,

nos anos 1990, assinalam o fato de que, exatamente porque o desenho da política passa ao largo do processo de implementação, muitas vezes a continuidade da política fica a cargo apenas das zonas de tomadas de decisão, sem que haja um "feedback" dos executores da política, possibilitando ajustes mais coerentes com a realidade de aplicação a política.

Conclusão: questões para reflexão

Ao longo deste texto procurei apresentar alguns elementos básicos acerca do estudo sobre políticas públicas, destacando, a partir do texto de Celina Souza, os modelos de análise de políticas públicas. Destaquei a forma como o "Novo Gerencialismo" aparece no Brasil e mostrei como a questão da implementação aparece no ideário do "Novo Gerencialismo". Destaquei aspectos da construção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e trouxe quatro problemas básicos para pensar as dificuldades do processo de implementação e, a partir destes problemas, apontar elementos para a reflexão no âmbito das práticas de avaliação.

Para finalizar, gostaria de ressaltar e apresentar a seguinte questão: em que medida essa problemática toca e oferece subsídios para a prática da avaliação?

Analisando o contexto de implementação do *Novo Gerencialismo* e os resultados desse modelo para a prática de avaliação, a literatura (Stephanous, 2005; Rodrigues, 2008) tem demonstrado peculiaridades em que a lógica da eficiência e eficácia na formulação e implementação das políticas tem reduzido o processo de avaliação a uma técnica desprovida de sentido social, de visões de mundo e de impacto no redesenho da política. Assim, as falhas e entraves apontados acima revelam para o processo de avaliação uma ausência de leitura do contexto político, de compreensão da lógica das ações dos atores sociais en-

volvidos, das perspectivas de pactuação entre gestores, autoridades locais, movimentos sociais e possibilidades de pactos territoriais.

Cabe, assim, destacar a importância da discussão democrática para que o processo de desenvolvimento da política pública (formulação e implementação), o qual vai resultar num modelo de avaliação que não seja somente uma peça técnica dentro da lógica de gestão das políticas públicas.

Neste sentido, algumas lições vindas do poder local podem ser valiosas para transpor os problemas levantados acima, mais especificamente, vale ressaltar a necessidade de que o processo de implementação seja avaliado ao longo da sua execução de maneira que ele corrija falhas técnicas, mas que também este procedimento constitua um espaço amplo, aberto e de construção de parâmetros democráticos na relação Estado e sociedade, mas também reconstruindo uma nova forma de gestão pública – esta talvez mais com os princípios de participação popular.

Considerando que o Sistema Único de Assistência Social se constitui na contramão do modelo gerencialista de políticas públicas uma agenda de pesquisas para identificar a forma como os programas no âmbito do sistema vêm sendo implementados na prática deve levar em consideração as seguintes questões:

Há espaço para repactuação de metas, produtos, enfim, da condução da política, se esta apresenta especificidades locais e regionais?

Como se dá o processo de participação no âmbito deste sistema? Como os instrumentos criados para o controle social têm sido utilizados?

Como funcionam os canais de informação estabelecidos no âmbito do sistema. Eles conseguem circular a informação do âmbito federal em nível municipal?

Como se dá a relação entre gestores do âmbito federal, estadual e municipal? A divisão de competências preserva a autonomia dos entes federados ou uns pensam e outros executam?

Há continuidade dos programas nas gestões locais?

Como estão funcionando os instrumentos de avaliação dos programas no âmbito do SUAS.

Enfim, em que medida os pressupostos do *Novo Gerencialismo* perdem lugar na implementação do SUAS e uma visão de maior democracia e diminuição de desigualdades no processo de implementação se hegemoniza. Estas são algumas das questões que esta discussão suscita e a pesquisa na área de avaliação pode ser um importante instrumento de resposta.

Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 17-26, 2004.
- COHEN, E. e FRANCO, R. Gestion Sociale como lograr eficiência e impacto em las políticas sociales. México: Siglo XXI, 2005.
- PAULA, A. P. P. de. Por uma nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- RUA, M. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: Maria das Graças Rua. [online] Disponível em: http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF. Consultado em 10 de maio de 2010.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, ano 8, no. 16, jul./dez. 2006, Porto Alegre.
- MINAYO, C. (org.) *Avaliação por triangulação e métodos – Abordagem de Programas Sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- RODRIGUES, L.C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais.

AVAL – *Revista Avaliação de Políticas Públicas*. – v. 1 n. 1 jan./jun.(2008), p. 7-13.

STEPHANOU, M. C. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil, *Civitas*, vol. 5, nº 1. Porto Alegre, jan.-jun. 2005, pp.127-60.

SPOSATI, A. Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional* – RBDC n. 10, jul./dez. 2007.

SILVA, M. O. da S. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Revista Katalisys*. Florianópolis, v. 13, n.2, p. 152-163, jul/dez.2010.

Resumen: Este artículo busca reflexionar sobre temas claves relacionados con las barreras y los fracasos en el proceso de formulación de políticas y al mismo tiempo, analizar algunos de puntos en la evaluación. Por lo tanto, voy a presentar algunos planteamientos hechos por la literatura en lo que es la política pública, destacando las ideas principales de los autores nacionales que se asignan las principales discusiones sobre el tema en la literatura. El propósito de esta discusión es el de establecer a partir de la teoría, una relación entre la lógica de la construcción de la discusión de la política pública y su relación con el proceso de implementación. Sobre el segundo punto, discutiré el contexto de los años 1990 para la ejecución de las políticas públicas, y los efectos de la reforma de la gestión en este proceso, señalando los principales aspectos de los fracasos y los obstáculos en este proceso y, por último, introducir elementos de la construcción del Sistema de Asistencia Social (SUAS), especialmente, analizando las proposiciones para reflexionar acerca de lo proceso de evaluación.

Palabras clave: política pública, la implementación, el bienestar, la evaluación.

Resumé: Le présent document vise à réfléchir sur les questions clés relatives aux obstacles et aux échecs dans le processus d'élaboration des politiques et au même temps, donner des informations afin de faciliter l'évaluation. De cette façon, je vous présenterai quelques approches faites par la littérature sur ce qui sont les politiques publiques, en soulignant les principales idées auteurs nationaux qui ont trouvé dans leurs recherches les discussions les plus importants sur ce sujet dans la littérature. Le but de cette discussion est d'établir à partir de la théorie, un lien entre la logique de la construction de discussion de la politique publique et son respectivo mise en pratique. Dans un deuxième moment je présente le contexte des années 1990 pour la mise en œuvre des politiques publiques, en essayant de discuter les effets de la réforme de la gestion dans ce processus et de souligner les principales questions relatives aux échecs et aux obstacles dans ce processus et, pour conclure, je montrerai les éléments de la construction du Système Aide Sociale-SUAS en mettant en relief les subventions pour aider dans le processus d'évaluation).

Mots clés: politique publique, la mise en œuvre, la protection sociale, l'évaluation.

Novas políticas públicas no estado-rede e subsídios para sua avaliação: uma análise comparativa entre Brasil e Portugal

New public policy in network state and allowances for their evaluation: a comparative analysis between Brazil and Portugal

La nueva política pública en estado-red y subsidios para su evaluación: un análisis comparativo entre Brasil y Portugal

Nouvelle politique publique au état-réseau et subventions pour leur évaluation: une analyse comparative entre Brésil et Portugal

*Maria Alice Nunes Costa**

Resumo: Este artigo tem como objetivo apresentar uma análise de alguns parâmetros de novas políticas públicas que envolvem empresas consideradas socialmente responsáveis, por meio de dois modelos: o europeu e o brasileiro. Serão analisados os padrões de ação coletiva de solidariedade e responsabilidade social no Brasil e em Portugal, a partir dos anos 1990, apontando o contexto sociopolítico e econômico do desenvolvimento de políticas públicas em rede de parcerias, do papel do poder público e das empresas desses países lusófonos, considerados semiperiferias na geopolítica do sistema-mundo capitalista.

Palavras-chave: políticas públicas; parceria; Estado-Rede; Brasil; Portugal.

Abstract: This paper aims to present an analysis of some parameters of new public policies that involve companies that are considered socially responsible, through two models: the European and Brazilian. The patterns of collective action, solidarity and social responsibility in Brazil and Portugal will be analyzed, from the year 1990, pointing to the socio-political and economic development of public policies in a network of partnerships, the role of public authorities and companies in these lusophones countries, considered in the geopolitics of semi-capitalist world-system.

Keywords: public policy; partnership; Network State, Brazil, Portugal.

* Pós-Doutora pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra (Portugal); Doutora em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ/IPPUR; Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Prof.^a Adjunta da Universidade Federal Fluminense e Coordenadora do Laboratório de Políticas Públicas, Governança e Desenvolvimento Regional (LADER/UFF). E-mail: alicecosta.rj@uol.com.br

Introdução Este artigo tem por objetivo apresentar alguns resultados do estudo comparativo sobre o papel do Estado como fomentador de redes de parcerias com empresas privadas, autodenominadas de socialmente responsáveis, no desenvolvimento de políticas públicas ou projetos sociais. Algumas práticas baseadas no discurso da responsabilidade e solidariedade social de empresas tiveram uma expansão notável a partir dos anos 1990, por meio da estratégia corporativa denominada por *responsabilidade social das empresas (RSE)*¹.

A parceria com empresas privadas e o Estado para comunidades de baixa renda, por meio da chamada responsabilidade social empresarial externa ou comunitária permite algumas reflexões sobre a dinâmica deste fenômeno, que ganhou uma nova conotação nos anos 1990. Observamos que a responsabilidade social empresarial tem se expandido no Brasil como uma atividade inovadora ao lado das alterações desenvolvidas pelo Estado brasileiro. Distinguimos esta responsabilidade social de empresas da cooperação público-privada instituída no Brasil pela Lei 11.079 de 30/12/2004 (Lei da Parceria Público-Privada). Esta modalidade consiste em contratação de parcerias entre o poder público e empresas privadas para a execução de obras públicas na área de segurança, habitação, saneamento e infraestrutura viária e elétrica. São empresas privadas que se envolvem com a revitalização de áreas degradadas ou de outras concessões de obras com interesses lucrativos e mercantis claros. Aqui esta parceria é negócio *per se*.

Distinguimos também a responsabilidade social e empresarial daquelas empresas que geram uma providência mercantil associada a contratos com o poder público para gera oferta de serviços ambulatoriais e hospitalares na saúde. Essas empresas destinam parte de seus serviços a parcerias com o Sistema Único de Saúde (SUS), a partir de parâmetros

legais que as designam como empresas filantrópicas, e, portanto, são subsidiadas pelo Estado.

Estamos, neste artigo, tratando de empresas que realizam ações sociais por meio de um discurso moral de que suas práticas fazem parte de uma ética de responsabilidade e solidariedade com populações que vivem em situação de vulnerabilidade social. Seus interesses lucrativos não são explicitados. O discurso se pauta na ideia de que a colaboração é resultado da consciência empresarial de que as empresas devem voluntariamente contribuir para minimizar as desigualdades e injustiças sociais.

Atualmente, vemos o desenvolvimento de novas políticas públicas produzidas por determinadas racionalidades e leituras da realidade social de um conjunto diversificado de atores sociais: por um lado, pela lógica do Estado; pelos interesses do mercado e das empresas; e, por outro lado, pelos atores em situação de "exclusão". Podemos entender, de acordo com Isabel Guerra, que, na modernidade contemporânea

as políticas públicas são o resultado de processos de negociação em contextos de poder desiguais, funcionando como mecanismos de regulação social e de governação (...) não são fatores de dominação ou de emancipação, já que contém simultaneamente tendências hegemônicas e contra-hegemônicas, não sendo estádios de desenvolvimento, mas dimensões inerentes às formas de constituição da vida social (Guerra, 2000, p.53).

Neste novo desenho, existem empresas interessadas em investir socialmente em projetos e políticas sociais. Essas empresas criam fundações e institutos como "braço social" de suas atividades produtivas, tornando claro o discurso que buscam um novo valor que transcenda a busca de lucro: um *ethos* humanitário e de solidariedade. Mesmo quando produzidas por um número

restrito de empresários considerados de vanguarda e “bem intencionados”, essas políticas sociais sinalizam novas formas de ação coletiva, realizadas, muitas vezes, por meio da concepção ideológica de que estão compartilhando a ideologia da responsabilidade social sob os princípios dos direitos humanos e o desenvolvimento sustentável.

A despeito das inúmeras diferenças geográficas, culturais e sociais entre Portugal e Brasil, esses países lusófonos partilham parte de suas histórias desde a colonização portuguesa do Brasil, no século XVI. Neste sentido, ambos possuem uma forte similaridade em relação a um legado histórico: a associação cultural e institucional intrínseca entre Estado e Igreja Católica. Este fato, provavelmente, contribuiu para a manutenção longa de um Estado corporativista e autoritário, que gerou instituições estatais fracas para gerir a produção do bem-estar social (Esping-Andersen, 1991; 1995 e Santos, 1990;1992).

Apenas uma década, aproximadamente, distancia o Brasil do processo de redemocratização de Portugal (Portugal em 1974 e Brasil em 1982). A despeito das especificidades deste processo em ambos os países, a crise econômica dos anos 1970 acelerou a imposição de mudanças nos padrões de financiamento local, por meio de medidas econômicas de blocos econômicos diferenciados. Enquanto Portugal passou a adotar nos anos 1980 as diretrizes da União Europeia, como país-membro, o Brasil seguiu as medidas de austeridade econômica ditadas pelo Fundo Monetário Internacional; pelo Banco Mundial (BM) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O modelo de abertura econômica, qualificado como neoliberal, estava subjacente à organização social e ao grau de intervenção de cada Estado-Nação, juntamente com o caráter das reformas político-econômicas em andamento em ambos os países. Desta forma, apesar da concepção da ideia da RSE ser um para-

digma internacional, cada país segue uma *guideline*: Portugal, a União Europeia, e o Brasil o modelo norte-americano.

É a partir dessas semelhanças e diferenças que analisaremos alguns propósitos que se insinuam em ambos os países desde os anos 1990, no tocante ao um novo desenho de políticas públicas em curso.

O Estado-Rede e a responsabilidade social das empresas

Partimos do pressuposto de que estudos comparativos sobre a relação entre Estado e sociedade devem ser analisados, *a priori*, a partir da posição do respectivo país no sistema mundial, conforme a sua configuração no interior da economia capitalista à escala mundial. Desta forma, ao levarmos em conta alguns indicadores usualmente utilizados, podemos concluir facilmente que, tanto o Brasil como Portugal são países semiperiféricos do sistema mundial capitalista, ou seja, não pertencem nem ao Primeiro Mundo, nem tampouco ao Terceiro Mundo, apesar de possuírem características de ambos. Brasil e Portugal são regiões de desenvolvimento intermédio, que funcionam como um centro para a periferia e, uma periferia para o centro. Podemos observar regiões centrais e periféricas coexistindo em espaços muito próximos ou mesmo dentro de um mesmo território, em ambos os países².

Acrescentamos a esta perspectiva, o fato de que Portugal e Brasil não conseguiram atingir a *plenitude* do conceito de Estado de Bem-Estar Social (ou Estado-Providência), desenvolvido em alguns países centrais da Europa e no Canadá, após a II Guerra Mundial, como parte de um pacto social de solidariedade compulsória estatal. No entanto, para compensar a deficiência do Estado em promover o bem-estar social, as sociedades portuguesas e brasileiras desenvolveram

e fortaleceram outras formas de solidariedade. São formas solidárias vindas da família, dos vizinhos, dos amigos, da caridade da Igreja Católica, dos laços de proximidade e de indivíduos que vivem situações similares afetadas pela falta da providência estatal. Essa solidariedade produzida de maneira comunitária é definida por Boaventura de Sousa Santos (1999) como *sociedade-providência*. Para o autor, o *déficit* do Estado-Providência não gera turbulências de ruptura social e política, exatamente pelo fato de que essa *sociedade* compensa com outros modos de produção de providência. Contudo, ela é apenas um arranjo provisório e compensatório, que não detém a ideia da garantia efetiva dos direitos de cidadania, pois significa:

redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entrelaçada baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade semelhante à da relação de dom estudada por Marcel Mauss (Santos, 1999: 46).

Desde a década de 1970, essa solidariedade comunitária tornou-se mais formal e abstrata ultrapassando a esfera doméstica e se institucionalizando por meio da expansão das organizações não governamentais ou instituições de solidariedade social. A sociedade acuada pela violência, pela renda mal distribuída, pela flexibilização do mundo do trabalho e pela precarização de setores populacionais urbanos, veio criando um novo tipo de solidariedade, ao largo da ação estatal ou da caridade postulada pela Igreja Católica.

Outras respostas foram construídas tanto pela ideologia neoliberal quanto por movimentos sociais de resistência contra-hegemônicos. No movimento de retração estatal dos anos 1980, o poder antes localizado no Estado, deu lugar a

um poder difuso, que se estende por uma rede de relações e por campos setoriais, como grupos de mulheres, de jovens, de aposentados, grupos étnicos, ambientalistas, homossexuais etc. Surgem as Organizações Não Governamentais (ONGs) como canais não oficiais dando apoio internacional a projetos sociais dirigidos para a esfera local. Muitas vezes o trabalho de uma ONG não se limita a uma definição territorial e nem mesmo funcional. Segundo Avritzer (1995), as iniciativas da sociedade civil apontam para o surgimento de uma nova cultura política, uma vez que as práticas sociais são orientadas por um novo nível de condutas, normas e valores em relação ao interesse público.

Para Manuel Castells (2001: 150), a crescente falta de operacionalidade do Estado para resolver os problemas no contexto da globalização (fluxos globais de capital, de comércio, de gestão, de informação, da rede complexa do crime organizado, problemas ambientais, da insegurança cidadã) criou uma crise de confiança e legitimidade em boa parte da população em quase todos os países. A partir da crise da legitimidade do Estado e de suas instituições, surge uma nova forma de Estado que Castells denomina de Estado-rede. Esta fórmula é o sucedâneo do Estado nacional em crise com problemas de administração pública e gestão política. Para que o Estado resgate sua legitimidade, ele precisa então adaptar sua forma de regulação, pois – como afirma Castells – “a pior forma de descontrole é manter vigente o que não se pode aplicar” (2001: 156).

As propostas de reformulação do papel do Estado, por meio de parceria com outros setores da sociedade, começaram a recorrer, principalmente, nos anos 1990, à concepção de governança (*governance*). O termo pretende ampliar o conceito estritamente econômico de gestão pública, para alcançar uma visão mais abrangente que envolva, interdisciplinarmente, as dimensões econômica, política e social, no sentido de aumentar

a capacidade do governo, por meio da corresponsabilidade individual. O tema sobre governança tem como base os estudos seminais de Ronald Coase e Oliver Williamson (1937; 1975; 1991) que designaria a operacionalidade das firmas para conduzirem coordenações eficazes, no que tange alguns aspectos: o desenvolvimento de redes e à aplicação de contratos e normas das firmas, quando estas substituem as formas hierarquizadas, integradas verticalmente, para uma forma mais eficiente: por integrações globais e em rede, que reduzem os custos de transação. No final dos anos 1980, o termo de governança foi resgatado pelo Banco Mundial, em decorrência da percepção de que havia problemas de "má governança" nos países em vias de desenvolvimento. Dessa forma, os Estados dos países periféricos e semiperiféricos deveriam ser reformulados para melhor responder às exigências da eficácia e da rentabilidade econômica inerentes aos programas do Banco Mundial, frequentemente, acompanhados de políticas de descentralização, de redes sociais de parceria e de formação de técnicas do *new public management*³.

Para B. S. Santos (2005), esta *governança* é resultado de várias perspectivas quanto à crise do Estado. A compreensão da crise da legitimidade, nos anos 1970, pautava-se pela ideia de que a crise era derivada do descontentamento dos grupos excluídos e, portanto, a solução era transformar o Estado e aumentar a participação popular. Nos anos 1980, a crise da legitimidade foi convertida em crise da governabilidade, à medida que o Estado aparece como sobrecarregado de demandas sociais. Esta visão liberal da crise da democracia gerou o receituário neoliberal, já demasiadamente conhecido: privatização, liberalização e transformação dos serviços/bens públicos em mercadorias.

Nessa conjuntura, passamos a observar uma série de acordos internacionais para a sensibilização e indução de

práticas de responsabilidade social das empresas e para o seu comprometimento com o desenvolvimento social, por meio de parceria com governos estaduais e locais.

Nem todas as empresas adotam a ideia da responsabilidade social seja no discurso ou na prática; contudo, principalmente as grandes empresas, diante dos constrangimentos internacionais, passaram a dotar em seu portfólio a concepção da responsabilidade social e do desenvolvimento sustentável. Podemos destacar alguns fatores que têm convergido, quase que simultaneamente, para influenciar o discurso de alguns empresários dispostos a investir no social, por meio da ideia da responsabilidade social empresarial (Costa, 2006): 1) Acirramento da competição global; 2) Mobilização da sociedade civil; e, 3) Alterações do modelo de Estado centralizador.

Em síntese, esses três fatores associados, que convergem de maneira dinâmica, influenciaram as atuais condutas empresariais. A escolha de uma ou outra conduta empresarial está relacionada ao *ethos* empresarial construído por meio de processo histórico e institucional. As empresas podem rejeitar inovações ou se adaptar a elas. É o balanço realizado por cada empresa entre cálculo racional econômico, político, cultural e moral que impulsiona a conduta ética empresarial em relação aos trabalhadores, à comunidade, aos governos e a todos os envolvidos com a empresa.

A indução do Estado no desenho de novas políticas públicas em rede: o caso brasileiro e português

O Brasil sai na frente

Desde o final dos anos 1980, passamos a observar o envolvimento de empresas privadas com os problemas sociais. Esse fato não é novidade no Bra-

sil e encontramos, ao longo da história brasileira, vários exemplos de ação social empresarial: a caridade de empresários beneméritos dispostos a mostrar sua riqueza e prestígio social por meio de doativos à Igreja Católica como parceiros mantenedores das Santas Casas de Misericórdia; a construção de vilas operárias por alguns industriais, como forma de criar um ambiente de trabalho ordeiro no contexto do processo de industrialização do país; e a criação de instituições empresariais que forneciam serviços assistenciais aos trabalhadores e seus familiares como forma de combate ao comunismo no contexto do pós-guerra. Os princípios motivadores desta solidariedade filantrópica foram se alterando frente às conjunturas políticas. Até os anos 1970, a maioria dessas práticas sociais ou estavam ligadas a motivações religiosas ou circunscritas no espaço das relações entre capital e trabalho, com a ideia de que a solidariedade empresarial poderia gerar relações de fidelidade entre patrão e empregado e harmonia nessas relações sociais conflituosas e inerentemente contraditórias. Enquanto no passado a lógica das empresas incorporava valores de obediência, ordem e disciplina, atualmente, algumas empresas passaram a valorizar a ideia de responsabilidade para com os trabalhadores e dela com a sociedade (Leopoldi, 2000).

No final dos anos 1980, as empresas passam a reavaliar seu papel e seus mecanismos de inserção política e econômica, bem como sua intervenção como agente social no novo cenário brasileiro. As mudanças no sistema internacional redefiniram a agenda governamental nos anos 1990 e forçaram o empresariado brasileiro a se adaptar a um novo papel político e social no contexto de redemocratização.

No movimento de mudança na mentalidade empresarial brasileira, encontramos o PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresarias), criado em 1987, por jovens empresários paulistas. Em meio à

reordenação ideológica empresarial, essa associação passou a propor iniciativas conectadas com a nova ordem política e econômica que envolvia a redemocratização e a abertura econômica. O PNBE passou a apresentar uma forte inclinação para a ação social e uma nova postura frente ao sistema político. Combateu a oligarquização e o imobilismo das entidades empresariais tradicionais (Gomes e Guimarães, 2000).

Portanto, nos anos 1980 e com a nova Constituição brasileira (1988), a participação cidadã passa a ser o referencial para garantir o fortalecimento dos mecanismos democráticos do processo de redemocratização; e, nos anos 1990, com a Reforma do Estado, esta participação tem como objetivo garantir a execução eficiente de programas governamentais de compensação social, propostos e financiados pelas agências multilaterais de desenvolvimento, face ao contexto de ajuste estrutural, liberalização da economia e privatização do patrimônio do Estado.

Desta forma, ao lado da abertura política e econômica no Brasil, os anos 1990 vão ser marcados por alguns fatores que favoreceram a expansão da estratégia empresarial denominada por responsabilidade social empresarial. A incorporação deste tema no Brasil foi notável e inédita, à medida que emerge em um contexto de baixo crescimento econômico. Ao contrário, seria fácil imaginar ações sociais empresariais em cenário de crescimento expansivo. Contudo, esse movimento emerge no "calor" do processo de redemocratização no Brasil e da ideologia da corresponsabilidade e solidariedade individual; ou seja, surge a ideia empresarial de que "Fazer o bem compensa".

No que diz respeito à atuação em redes de parcerias, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) criou, em 1995, o Conselho da Comunidade Solidária. Este órgão ligado à Presidência da República concentrou suas atividades na

promoção de ações sociais com base no voluntariado empresarial; na realização de projetos de parceria entre Estado e sociedade; na revisão do marco legal que regula as relações entre Estado e sociedade; e no fortalecimento das instituições da sociedade civil organizada, em particular com fundações e associações empresariais. Desta forma, havia a expectativa de que o Estado poderia manter seu caráter social, assegurando-lhe eficiência, à medida que induziria as entidades públicas não estatais a competir entre si para prestar serviços à comunidade com financiamento parcial do Estado.

A Comunidade Solidária é exemplo de que, nos anos 1990, a energia solidária mobilizada a partir dos anos 1970 foi capturada pelo Estado como um novo modo de enfrentar a pobreza, buscando a participação da sociedade.

A pesquisa "Ação Social das Empresas" realizada, de maneira inédita, pelo IPEA em parceria com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e a Comunidade Solidária em 2001, revelou que das cinco regiões pesquisadas pelo IPEA, a que mais possui empresas investindo em projetos sociais é a região mais industrializada do país, a Sudeste⁴.

A mesma pesquisa apontou para o fato de que crescia entre as empresas o entendimento de que uma política de desenvolvimento social exigia a sua participação em atividades sociais, seja sob pequenas doações pontuais a pessoas ou instituições até grandes projetos mais estruturados⁵. Essa pesquisa do governo federal mostrou que o setor privado já podia ser considerado o grande interlocutor das políticas públicas do país no tocante às ações sociais. Portanto, este parece ser o caminho percorrido pelos empresários brasileiros no rumo à responsabilidade social.

Atualmente, no Brasil, a ideia da responsabilidade social empresarial tem sido incentivada pelo próprio Estado. Há que ressaltar que existem empresas que ainda resistem em envolver-se com

entidades governamentais e preferem elaborar autonomamente seus projetos sociais, por meio de suas fundações empresariais ou em parcerias com organizações não governamentais. Contudo, diversos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e agências de fomento econômico brasileiras, como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) têm buscado sensibilizar as empresas brasileiras para atuarem em parcerias com governos e comunidades na produção de projetos e políticas de bem-estar social, até mesmo como contrapartida para o financiamento das atividades econômicas das empresas. Desta forma, a maioria das empresas quando empreende ações sociais se articula por meio de redes de parcerias com o poder público e/ou com ONGs, como forma de demonstrar sua disponibilidade de diálogo com outras instâncias.

No entanto, o relatório *The CSR Navigator – Public Policies in Africa, The Americas, Asia and Europa*, elaborado em parceria pela *Bertelsmann Stiftung* e a *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*, afirma que o Brasil está no nível de 1ª Geração em relação à adoção de políticas públicas para a Responsabilidade Social Corporativa, ao lado de Moçambique, Índia, Egito, Polônia e Vietnã⁶.

Conforme o Relatório, no Brasil existe muito pouco investimento e envolvimento do poder público na adoção e sensibilização sobre a RSC. São bastante incipientes as competências estabelecidas e generalizadas, nem tampouco existe uma cultura para o desenvolvimento estratégico, avaliação e coordenação sobre o que seja RSC. Nesse sentido, o documento recomenda que o Estado atente de maneira mais intensa ao desenvolvimento estratégico de uma responsabilidade social integrada com todos os *stakeholders*, em especial com os sindicatos. O Relatório aponta a necessidade

de uma sensibilização em todos os níveis do setor público; a implementação de ações básicas de governança, a transparência e a comunicação; e o desenvolvimento de redes de apoio para promover a responsabilidade social nas PMEs.

Portugal: uma *quase-imposição* da Comissão Europeia

De acordo com Manuel Lisboa (2002: 419), salvo algumas exceções, não há em Portugal uma tradição em ações filantrópicas. Contudo, os comerciantes sempre tiveram a prática de realizar doações casuísticas, em especial de alimentos e roupas, para comunidades ao redor de suas atividades econômicas, em especial para idosos e crianças.

No final dos anos 1980, a ação social empresarial passou a ser incentivada, a partir de um dispositivo legal datado em 1986 (Lei do Mecenato Cultural), que estava direcionado ao conjunto de benefícios fiscais para as empresas e particulares que contribuíssem para instituições ou atividades de interesse cultural (Decreto-Lei n.º 258/86)⁷.

Em 1999, esta Lei foi ampliada para outros setores (Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de março). Passou a integrar um conjunto de incentivos fiscais no sentido de estimular as empresas e os particulares a efetuarem donativos a favor das entidades privadas ou públicas que desenvolvessem a sua atividade no âmbito do sistema social em benefício de iniciativas nas áreas social, cultural, ambiental, científica ou tecnológica, desportiva e educacional (Artigo 2 da Lei do Mecenato).

Quanto ao papel do Estado em promover redes de parcerias com entidades e associações empresariais para o desenvolvimento social, observa-se em Portugal uma trajetória neste sentido, desde o final dos anos 1990. Em 18 de novembro de 1997, foi sancionada a Resolução do Conselho de Ministros n.º. 197/97, que cria o Programa de Apoio à Implemen-

tação da Rede Social, com o objetivo de se criar um fórum de articulação livre de autarquias, entidades públicas e privadas sem fins lucrativos na busca de soluções coletivas dos problemas sociais, em especial a erradicação da pobreza (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 18/11/1997, Resolução do Conselho de Ministros n.º. 197/97).

Nove anos após a Resolução da criação da Rede Social, foi sancionado o Decreto-Lei n.º. 115/2006, em 14 de junho de 2006, que consagra os princípios, finalidades e objetivos da Rede Social, bem como a constituição, o funcionamento e a competência de seus órgãos. Dentre seus objetivos, está o combate à pobreza e à exclusão social e a promoção da inclusão e coesão social, por meio do desenvolvimento social integrado. Quanto à composição das CSF e dos CLAS, podem integrar, além de órgãos públicos, entidades sem fins lucrativos, tais como associações empresariais (*Diário da República*, 14/06/2006, Decreto-Lei n.º115/2006).

Outro exemplo de incentivo à responsabilidade social das empresas em Portugal é o "Prêmio Igualdade é Qualidade", promovido pela Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE)⁸. Esta premiação tem como objetivo sensibilizar e fomentar, por meio do reconhecimento público de empresas e de organizações sociais, boas práticas na área da promoção da igualdade entre homens e mulheres no mundo do trabalho.

A adoção da estratégia corporativa da RSE em Portugal está relacionada ao documento elaborado no âmbito da União Europeia sobre os caminhos para promover um quadro europeu para a responsabilidade social empresarial, que estão contidos no *Livro Verde* da Comissão Europeia de 18 de julho de 2001.

Quanto ao desenvolvimento da responsabilidade social empresarial na dimensão externa, o Livro Verde a define como aquela que "ultrapassa a esfera da própria empresa e se estende à comunidade local, envolvendo, para além dos

trabalhadores e acionistas, parceiros comerciais e fornecedores, clientes, autoridades públicas e ONG que exercem a sua atividade junto das comunidades locais ou no domínio do ambiente” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001).

Em relação a este documento, Portugal realizou, em 2002, um amplo Seminário Nacional sobre Responsabilidade Social das Empresas, com a presença de empresários, governo e comunidade acadêmica, com o objetivo de refletir sobre uma proposta de responsabilidade social das empresas da seção portuguesa do Centro Europeu das Empresas com Participação Pública e Empresas de Interesse Econômico Geral (CEEP) e do Conselho Econômico e Social da União Europeia (CES, 2003). A grande preocupação de Portugal, neste seminário, concentrava-se em entender as diretrizes da União Europeia e de que forma poderiam ser adotadas, tendo em vista a fraca industrialização de Portugal associada com o nível social e de cumprimento das normas, aquém dos países europeus mais ricos. Entenderam que a adoção de responsabilidade social empresarial, apesar das pressões internacionais para a padronização, requer uma interpretação interna das conjunturas de cada país (Conselho Econômico e Social, 2003).

Quanto ao associativismo empresarial, encontramos um movimento notável e inédito, em 2004: o Compromisso Portugal. Cerca de 550 empresários, gestores e acadêmicos reuniram-se em Lisboa, no dia 10 de fevereiro de 2004, num encontro no qual foi debatido um novo modelo econômico e de desenvolvimento para Portugal, conhecido como a “Convenção do Beato”. Contudo, esse movimento não teve mais continuidade e se extinguiu em 2006.

Entre 2004 e 2006, o Programa da Comissão Europeia EQUAL⁹ contribuiu para o desenvolvimento de vários projetos no âmbito da responsabilidade social das empresas na União Europeia, fornecendo abordagens inovadoras do desen-

volvimento e ferramentas gerenciais de políticas públicas.

A Comissão Europeia apresentou, em 2007, um estudo sobre as políticas públicas nacionais da União Europeia para a responsabilidade social das empresas (*Corporate Social Responsibility National public policies in the European Union*)¹⁰.

Isso nos mostra a intenção que a Europa possuía em fortalecer as políticas públicas para a responsabilidade social das empresas, como um meio inovador e flexível para lidar com alguns dos desafios econômicos e sociais.

Considerações Finais

Em Portugal, alguns fatores impulsionadores da RSE parecem ser similares à conjuntura política e econômica do Brasil: crises econômicas mundiais; redemocratização; globalização; internacionalização da economia; Reforma do Estado. Porém, esses fenômenos contemporâneos se organizam, se combinam e se articulam de maneira específica, com pesos diferentes nos dois países.

Em relação à incorporação do tema da responsabilidade social empresarial em Portugal e no Brasil, podemos apontar uma observação preliminar: ambos os países sofreram o constrangimento internacional para a incorporação do tema, por meio de organismos multilaterais *vis à vis* a indução de uma Reforma do Estado. Portanto, a ideia da responsabilidade social das empresas não foi uma construção genuinamente endógena nem em Portugal, nem no Brasil, e sim motivada por uma concertação internacional.

Contudo, no Brasil, a prática da responsabilidade social empresarial tem tido uma expansão muito mais intensa do que em Portugal, provavelmente devido ao modelo do Estado de Bem-Estar Social desenvolvido na Europa, que mesmo sendo deficitário em Portugal, em comparação aos países do Norte, induziu uma cultura política de maior dependência e/ou credibilidade em relação ao Estado, na

resolução das questões sociais. No Brasil, a indução também é exógena, mas trazida ao país por alguns jovens empresários conectados com o processo de redemocratização e com a abertura econômica.

A sensibilização para a responsabilidade social das empresas (RSE) parte da premissa estratégica em desenvolver parcerias para minimizar os problemas sociais. Ressalto que a percepção desses problemas não se refere apenas aos dados estatísticos informados nacional ou internacionalmente; mas é resultado, principalmente, da cultura política das elites econômicas; ou seja, como vivenciam e interpretam esses problemas. Reconhecer a importância da visão empresarial não significa negar a importância da correlação de forças dos demais atores sociais, principalmente dos trabalhadores, nem tampouco do papel da máquina estatal. Cada problema assume relevância social para os agentes econômicos em distintos contextos, e adquirem subitamente visibilidade, no sentido que alguns desses problemas podem "ameaçar a ordem".

Em relação ao tipo de empresa que se dispõe a investir em ações sociais, estudos realizados no Brasil em 2000, pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), mostram duas variantes importantes em relação à adoção da ideia da responsabilidade social empresarial: a territorialização das indústrias e o porte das empresas. No Brasil, a região mais industrializada (Sudeste) e as empresas de grande porte (com mais de 500 empregados), portanto, as que possuem capacidade financeira, tecnológica e inovadora, são aquelas que mais adotam a ideia da responsabilidade social empresarial. Por outro lado, são essas empresas que estão mais suscetíveis aos constrangimentos de organismos internacionais, frente à globalização e à competição acirrada. Portanto, serão elas que darão o primeiro passo rumo à responsabilidade social empresarial e, demonstraram maior disponibilidade de diálogo social frente ao

processo de redemocratização e, como contrapartida para empréstimos. Como observado em Portugal, também são as empresas situadas nas regiões industrializadas e as de grande porte que estão mais conectadas com a estratégia da responsabilidade social ou do Mecenato.

Outro aspecto a ser comparado diz respeito à similitude em relação à forma como a concepção da RSE é interpretada e difundida em ambos os países. A ideia de filantropia, amor ao próximo, caridade e assistência aos necessitados é uma constante no discurso das instituições empresariais em Portugal e no Brasil. Contrário, portanto, à concepção original da visão de que a RSE é uma estratégia empresarial. Ou seja, a nova abordagem da ação empresarial de cunho social tem como objetivo ir além das doações caritativas do passado. Os organismos que difundem a estratégia empresarial da RSE tentam sensibilizar as empresas no sentido de que trabalhar em parceria e cooperação pode criar externalidades positivas à sociedade, por meio de alguns princípios, tais como: desigualdades sociais inibem o crescimento da empresa; ao melhorar as condições de vida da população, possibilita-se a ampliação do mercado consumidor; uma empresa socialmente responsável gera trabalhadores mais produtivos e comprometidos com a empresa e também ganha a preferência dos consumidores; desenvolver práticas de boa vizinhança pode gerar orgulho da presença da empresa na comunidade. Em suma, a estratégia da RSE consiste na concepção de que o investimento social é vantajoso à empresa, à medida que gera uma população saudável e produtiva, o que pode ser saudável aos negócios e aos lucros.

Contudo, nem os organismos internacionais nem as empresas encontraram, ainda, uma maneira de medir essas vantagens e pressupostos. Neste sentido, há riscos econômicos que pouco têm sido discutidos. No campo deste debate, existe uma compreensão mais recente de que a RSE assenta-se

numa perspectiva errada e sua adoção generalizada poderá vir a reduzir a prosperidade e prejudicará a economia de mercado. Temos como exemplo desta preocupação o economista David Henderson. Em seu livro *Misguided Virtue: False Notions of Corporate Social Responsibility* (2001), o autor aponta que o mercado de países pobres, ao enveredar no campo da RSE, assume custos adicionais exigidos por padrões internacionais, o que acabará limitando, ainda mais, sua concorrência e piorando o desempenho global da economia como um todo. Ressalto neste sentido que, ao contrário do Brasil, Portugal está atento a esta questão. No Seminário Nacional sobre Responsabilidade Social das Empresas demonstrou que sua preocupação se concentrava em entender as diretrizes da União Europeia e de que forma essas diretrizes seriam adotadas, tendo em vista a fraca industrialização de Portugal, associada com o nível social e de cumprimento das normas, aquém dos países europeus mais ricos.

E pelo lado dos interesses imediatos dos cidadãos, há um importante risco político. As ações sociais ao serem promovidas pelo setor privado poderão vir a distorcer o conceito dos direitos universais derivados da cidadania, por privilegiar certas necessidades em detrimento de outras. Além disso, o aumento do poder das empresas no controle dos bens coletivos pode fragilizar, ainda mais, a responsabilidade e a solidariedade compulsória do Estado.

Tendo em vista que, nos últimos anos, há uma expansão do incentivo do Estado português e brasileiro ao apoio financeiro das empresas a ações sociais,

antes restritas ao poder público, aproveito para fazer uma observação, que diz respeito à avaliação que o poder público (não) vem fazendo em relação a esses investimentos sociais privados. Observa-se que o fomento e incentivo estatal, por meio de benefícios fiscais, têm sido realizados com grau e intensidade superior às análises sobre os resultados esperados por esse movimento de redes sociais em parceria. Ou seja, o poder público não está na mesma dimensão avaliando a parceria social privada como uma política pública. Não têm sido criados instrumentos de planejamento, nem tampouco elaboradas análises financeiras da alocação dos incentivos fiscais subsidiados para esses investimentos.

Resta-nos perguntar: o mecenat português ou o investimento social empresarial brasileiro, por meio de incentivos fiscais, têm por objetivo prover o bem-estar individualmente ou fortalecer o Estado para que ele garanta a universalidade desta provisão?

A concepção da responsabilidade social das empresas está em franca expansão. Contudo, urge um aparato estatal preservado e a necessidade de serem implementados instrumentos de avaliação do poder público sobre a maneira como estão sendo realizadas políticas sociais em parceria com empresas ditas socialmente responsáveis. Ou seja, em que medida as leis de incentivo fiscal e dos subsídios estatais para essas empresas estão contribuindo efetivamente no campo social das políticas públicas?

Referências Bibliográficas

- BRASIL, Presidência da República Federativa do Brasil. Secretaria de Comunicação Social. *Comunidade Solidária. Todos por todos*. Programa Comunidade Solidária. Documento disponível no endereço eletrônico http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/COMUNI1.HTM, 1996.
- BERTELSMANN STIFTUNG /GTZ. The CSR Navigator – Public Policies in Africa, The Americas, Asia and Europe. This publication was made possible through the financial support of the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), 2007.
- CASTELLS, Manuel. Para o estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação, in BRESSER PEREIRA; SOLA (orgs.), *Sociedade e estado em transformação*. Brasília: ENAP / São Paulo: Editora UNESP e Imprensa Oficial de São Paulo, 73-185, 2001.

- CECOA – Centro de Formação Profissional para o Comércio e Afins. Relatório Responsabilidade Social das Empresas – Estado da Arte em Portugal, Projecto “CRS/SME – Promoting Corporate Social Responsibility in Small and Medium Size Enterprises”. Lisboa: CECOA. Disponível no endereço eletrônico <http://www.cecoa.pt/glossario/home.asp>, 2004.
- CITE (Comissão para a Igualdade no Trabalho e no emprego). Responsabilidade Social das Empresas, Igualdade e Conciliação Trabalho-Família. Experiências do Prémio Igualdade é Qualidade. *Estudos nº 5*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação. Disponível no endereço eletrônico <http://www.cite.gov.pt>, 2006.
- COASE, R.H. *The nature of the firm*. Economic, Blackwell, v.4 (16),p. 386-405, Nov.,1937.
- COMPROMISSO PORTUGAL. Texto Provocatório Geral: Por um país de oportunidades, setembro. Disponível no endereço eletrônico <http://www.compromissoportugal.pt>, 2006.
- CONDE, IDALINA. Mecenato Cultural: arte, política e sociedade. *Revista Sociologia: Problemas e práticas*, 7 (outubro), 107-131, 1989.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (Portugal). Globalização: Documentos de suporte ao parecer “Globalização – implicações para o desenvolvimento sustentável”. Texto: O processo de globalização: implicações para Portugal. Texto disponível no endereço eletrônico <http://www.ces.pt/file/doc/136>, 1997.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (Portugal). Seminário: A Responsabilidade Social das Empresas. Série Estudos e Documentos. Lisboa: Centro de Documentação e Informação do Conselho Económico e Social, 2003.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Livro Verde da Comissão Europeia: Promover um Quadro Europeu para a Responsabilidade Social das Empresas*. Bruxelas: CCE. Documento disponível no endereço eletrônico <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0366:FIN:PT:PDF>, 2001.
- COSTA, Maria Alice Nunes. As mudanças empresariais no Brasil Contemporâneo: o investimento social privado é uma nova forma de solidariedade? Tese de Doutorado. Instituto de Planeamento Urbano e Regional (UFRJ/IPPUR), 2006.
- EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Manuscript completed in September 2007.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Revista Lua Nova*, nº 4-p. 85-116, 1991.
- _____. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. *Revista Lua Nova*, nº 35, p.73-111, 1995.
- GOMES, Eduardo R.; GUIMARÃES, Fabricia. “Os empresários entre a tradição e a renovação: o caso do PNBE”, *Revista Internacional de Estudos Políticos*. 2(1), 65-153, 2000.
- HENDERSON, David. *Misguide Virtue: False Notions of Corporate Social Responsibility*. London: The Institute of Economic Affairs, 2001.
- IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. A Iniciativa Privada e o Espírito Público – um Retrato da Ação Social das Empresas. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2001.
- IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação. Projecto SER PME Responsável: Diagnóstico de Identificação de Práticas de Responsabilidade Social nas Pequenas e Médias Empresas. Relatório/diagnóstico disponível no endereço eletrônico <http://www.serpme.org/docs/diagnostico.pdf>, 2005.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta. *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- LISBOA, Manuel. A indústria portuguesa e os seus dirigentes. Crescimento na segunda metade do século XX e potencial de inovação das funções capitalista, empresarial e de gestão. Lisboa: Educa, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *O estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições

Afrontamento, 1990 e 1992.

_____. Sociedade-providência ou autoritarismo social, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42, 1-8, 1995.

_____. Beyond Neoliberal Governance: The World Social Forum as Subaltern Cosmopolitan Politics and Legality. In: B. S. Santos; César Rodríguez-Garavito (orgs.), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*. Cambridge: Cambridge UP, 2005.

SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos et al. *Dez anos de Mecenato em Portugal*. Lisboa: Observatório das Actividades Culturais, 1998.

TOLDA João, Globalização e espaços locais: economia do conhecimento e da inovação, in José Reis; Maria Ioannis Baganha (orgs.), *A economia em curso: contextos e mobilidades*. Porto: Edições Afrontamento, 2000.

WILLIAMSON, O. *Market and hierarchies: analysis and antitrust implications*. NY: The Free Press, 1975.

WILLIAMSON, O.; WINTER, S. (orgs.). *The nature of firm*. NY, Oxford: Oxford University Press, 1991.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington, D.C.: The World Bank Group, 1992.

ZADEK, S., SABAPATHY, J., et al. *Responsible competitiveness*. London: Accountability, 2003.

Notas

- 1 Neste estudo iremos utilizar a expressão responsabilidade social corporativa ou responsabilidade social empresarial (RSE). Contudo, diversas são as expressões que estão definindo as condutas éticas e responsáveis das empresas: responsabilidade social corporativa; responsabilidade das organizações; neofilantropia empresarial; cidadania empresarial; terceiro setor empresarial; *welfare* privado; ação social das empresas; marketing social; filantropia estratégica; etc. A listagem de várias expressões sinaliza que está em curso mudanças nas condutas do mundo corporativo. Destacamos que a ISO 26000 tem o objetivo de estabelecer orientações internacionais sobre a CSR (*corporate social responsibility*) e denomina apenas como Responsabilidade Social, para incluir todos os tipos de organização social.
- 2 Sobre a Teoria do Sistema-Mundo capitalista, ver os estudos de Immanuel Wallerstein, iniciada nos anos 1970.
- 3 O termo *governance* foi introduzido no debate político internacional a partir do Banco Mundial, que o define como "o modo como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país com vista ao desenvolvimento". A noção de boa governança (*good governance*), do Banco Mundial, vem intrinsecamente associada à capacidade governativa e passa a ser requisito indispensável para um desenvolvimento sustentável, incorporando ao crescimento econômico, a equidade social e os direitos humanos (World Bank, 1992: 1-3; tradução livre da autora). Para Boaventura de Sousa Santos (2005), esta *governance* é um modo de regulação pós-estatal, inserida na matriz neoliberal da globalização hegemônica, que ele denomina de "matriz de governação neoliberal". Este texto citado de Santos foi originalmente escrito em inglês com o termo *governance*; contudo, em outros trabalhos em português, o autor utiliza o termo *governação*.
- 4 Fonte: Internet - Boletim da Pesquisa "Ação Social das Empresas" - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA, set/1999 (www.asocial.calepino.com.br).
- 5 Esta Pesquisa foi realizada entre 1999 e 2000, no Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. O relatório da Pesquisa está disponível no portal eletrônico do IPEA (www.ipea.gov.br ou www.asocial.calepino.com.br).
- 6 Este nívelação refere-se ao modelo de avaliação desenvolvido por Simon Zadek (Zadek e Sabapathy, 2003) que identifica três níveis de maturidade das práticas de responsabilidade social das empresas: as de primeira, segunda e terceira geração.
- 7 No Brasil, temos uma Lei similar. Concebida em 1991 para incentivar investimentos culturais através de dedução fiscal, a Lei Federal de Incentivo à Cultura ([Lei nº 8.313/91](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/1991/L8313.htm)), ou Lei Rouanet, como também é conhecida, pode ser usada por empresas e pessoas físicas que desejam financiar projetos culturais.
- 8 A CITE, criada em 1979, é uma entidade tripartite, formada por representantes governamentais e dos parceiros sociais (Confederação do Comércio e Serviços de Portugal - CCP, Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional - CGTP-IN, Confederação da Indústria Portuguesa - CIP e União Geral dos Trabalhadores - UGT).
- 9 A Iniciativa Comunitária EQUAL é um programa financiado pelo Fundo Social Europeu, que teve o seu início em 2000 e terminou em dezembro de 2008, com uma prorrogação de mais um semestre. O objetivo deste Programa foi o de combater as desigualdades no acesso e no mercado de trabalho na Europa.

10 Ver: National Public Policies in the European Union - Corporate Social Responsibility, European Commission. Disponível na internet.

Resumen : Este artículo presenta un análisis de algunos parámetros de las nuevas políticas públicas que involucran a empresas consideradas socialmente responsables, a través de dos modelos: el europeo y el brasileño. Vamos a analizar los patrones de acción colectiva de responsabilidad solidaria y social en Brasil y Portugal, a partir de la década de 1990, que muestra el desarrollo socio-económico y político de las políticas públicas en las asociaciones de la red, el papel del gobierno y las empresas de estos países lusófonos considerados como semi-periferias en la geopolítica del sistema-mundo capitalista.

Palabras clave: política pública, la asociación, Estado-Red, Brasil, Portugal.

Resumé: Cet article vise à présenter une analyse de certains paramètres de nouvelles politiques publiques qui impliquent les entreprises qui sont considérées comme socialement responsables, à travers deux modèles: l'européen et le brésilien. Nous allons analyser les motifs de l'action collective, la solidarité et la responsabilité sociale au Brésil et au Portugal, à partir de l'année 1990, en montrant le contexte socio-politique et économique du développement des politiques publiques dans un réseau de partenariats, le rôle des pouvoirs publics et les entreprises de ces pays lusophones, considéré comme semi-périphériques dans la géopolitique capitaliste du système-monde.

Mots clés: politique publique, le partenariat, Etat Réseau, le Brésil, le Portugal.

Uma Reflexão Sobre a Constituição de 1988 e suas Implicações na Descentralização das Políticas Sociais

A Reflection on the 1988 Constitution and its Implications for the Decentralization of Social Policies

Una Reflexión sobre la Constitución de 1988 y sus Implicaciones para la Descentralización de la Política Social

Une Réflexion sur la Constitution de 1988 et Implications pour la Décentralisation des Politiques Sociales

*Isabel Cavalcante Godinho**

Resumo: A conformação federativa adotada em 1988 definiu os rumos e as reformas necessárias à nova gestão político-administrativa brasileira, redesenhando o papel e as competências de cada ente federado. Este artigo reflete sobre como as atribuições e princípios federativos do Estado brasileiro, após a Constituição de 1988, interferem na descentralização das políticas sociais expressando um importante desafio político-administrativo a ser processado, numa realidade complexa como a brasileira, atendendo ao pacto federativo, expressando uma tentativa de racionalização na arena das relações intergovernamentais.

Palavras-chave: federalismo, descentralização, políticas sociais.

Abstract: The federal conformation adopted in 1988 defined the necessary directions and reforms for the Brazilian new political and administrative management, redesigning the role and responsibilities of each federal entity. This article reflects about how the functions and federatives principles of the Brazilian State interface on the decentralization of the social policies expressing an important political and administrative challenge to be processed, in a complex reality like the Brazilian's, attending to the federative pact, expressing an rationalization attempt on the area of the intergovernment relations.

Keywords: federalism, decentralization, social policies

* Isabel Cavalcante Godinho, Mestranda em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF), bolsista da CAPES. www.gugaisa@oi.com.br

Introdução Salienta-se neste trabalho as propostas importantes de mudanças definidas na Constituição de 1988, bem como o impacto disso nas relações intergovernamentais a partir das novas atribuições dos entes federados.

Considerando na realidade brasileira suas implicações de um estado federativo em dimensões continentais e com uma diversificada constituição regional, a tarefa da descentralização constitui-se importante desafio a ser impresso nas políticas públicas sociais, o que, no mínimo, exige uma reconfiguração de formatos anteriores na realidade nacional.

Processo esse já com importantes avanços, porém ainda em curso, pois trata-se de uma arena político-cultural que expressa disputas, negociações, interesses diversos, dentre outras peculiaridades que envolvem diversos atores, cenários e condições reais do ambiente institucional, político, administrativo, legal e técnico.

Para tanto, mecanismos importantes foram adotados a fim de efetivar as diretrizes constitucionais neste processo de descentralização, resignificando e redefinindo os papéis e atribuições de cada ente federado.

Destaca-se dentre os recursos utilizados na condução político-administrativa neste processo de descentralização pós-Constituição de 1988 o controle social, conferindo condução democrática e deliberação da sociedade nas ações públicas; além de todo um reordenamento regulatório, específico em cada política setorial, com direção pública, nacional baseada em instrumentais legais, técnicos e administrativos, normatizando e padronizando as novas relações intergovernamentais, que passam a ser cooperativas, pela corresponsabilidade de planejamento, gestão, execução, monitoramento e avaliação dos serviços públicos, bem como do cofinanciamento entre os três entes federais.

Por fim, salienta-se como exemplo

real e profícuo dessa descentralização brasileira, a Política de Assistência Social por meio da materialização do SUAS – Sistema Único de Assistência Social; que se constituiu de fato pelas prerrogativas legais e pelo papel fundamental de inter-relação, articulação e responsabilização dos entes federados na implementação desta política pública.

A Descentralização após a Constituição de 1988 e as políticas sociais

A Constituição de 1988 restaura a federação e a democracia, definindo, em seu Art.18, atuação autônoma e com responsabilidade delegada aos três níveis de governo, conforme seu Art. 23, atendendo o princípio da descentralização.

Esta Carta foi um marco importante na história política brasileira, resultado de um movimento que expressou a dinâmica da vida em sociedade, da necessidade de construção de um novo *habitus*¹, e uma reconstrução institucional e política.

Esse movimento ocorrido na década de 1980 foi resultado de um processo coletivo, seja por representações de governo, seja da sociedade civil, por meio de inúmeras representações sociais, científicas, intelectuais, populares, políticas; movidos pela insatisfação político-administrativa, constituiu-se no *lócus* da democracia, pela liberdade de expressão e opinião que, fazendo-se presentes, definiam novos patamares de convivência e atenção às necessidades sociais e humanas, institucionais e políticas, a partir de toda história já vivida no país.

A luta de todos esses atores se refletiu na Carta Magna de 1988, que dita formalmente novos patamares da relação federativa brasileira. É unanimidade, entre os autores Abrucio (2005); Arretche (2002); Souza (2005); Melo (2005); entre outros, que a Constituição de 1988 trouxe mudanças fundamentais no processo de redemocratização do país, na estrutura federativa e, mais especificamente, no

campo das responsabilidades públicas e dos direitos humanos e sociais.

A Constituição de 1988 absorve as exigências de reformulações políticas mais descentralizadas, democráticas e de interesse público. Com isso, restabelece a autonomia política dos governos subnacionais, definindo outro regime de atribuições tributárias, o que permite aos estados e municípios não só receberem autoridade para tributar, mas também aumentar suas parcelas nas receitas tributárias federais (Melo, 2004). Isso fortaleceu o poder financeiro dos estados e municípios em detrimento da União.

Embora tenha aumentado claramente os recursos das unidades subnacionais, a Constituição Federal de 1988 não deixou tão clara assim a distribuição das competências dos entes federados; deixando apenas mais bem definidas as atribuições da esfera municipal, após lhe conferir o status de unidade constituinte autônoma. Esse fato se torna relevante pela condição de ao poder local possibilitar-se maior participação na elaboração e gestão das atividades governamentais, assim como na alocação de gastos públicos de forma mais eficiente no âmbito municipal devido ao seu conhecimento da realidade local.

Nesse sentido, corrobora Abrucio (1998) ao afirmar que:

[...] já os estados tiveram mais recursos e menos responsabilidades, o que criou condições para os governadores investirem grande parcela de seus recursos na busca do controle dos deputados estaduais e federais e dos chefes políticos locais, potencializando a força dos governadores no sistema político.

Fato é que, a partir de então, seria necessária uma reestruturação institucional e da administração pública, principalmente dos estados e municípios, a fim de atender a todas as prerrogativas constitucionais como, por exemplo, a transparência, o universalismo e a redistribuição,

que passam a ser princípios para a organização das políticas públicas e sociais. Aliado a isso, instituiu-se o controle social com arranjos participativos nos diferentes níveis de governos, garantindo a participação comunitária e cidadã na gestão pública (Melo, 2004).

A mais importante alteração que representou de fato uma redemocratização foi a definição de um processo amplo de descentralização que tem vigorado de forma cada vez mais intensa e extensa na execução das políticas públicas até os dias atuais.

No entanto, como nenhuma mudança se opera do dia para noite e esse processo, na realidade, na vida institucional, política e cultural tem uma velocidade muito diferente da elaboração e definição de leis e normativas, as mudanças nesse desenho institucional levaram um lapso de tempo para ocorrer, o que demandou um aparato de instrumentais, regulações normativas, mecanismos e persistência dos atores que construíram essa proposta para operacionalizar os princípios norteadores de estruturação das políticas públicas, previstos na nova Constituição.

A realidade se deparou com grandes desafios propostos pela Constituinte de 1988, exigindo reformas em vários setores, a começar pela gestão pública e pelo desenho administrativo e operacional das políticas sociais e suas relações intersectoriais. Os governos começaram a inserir formas de organização que melhorassem a qualidade e a capacidade de atender as novas propostas, como profissionalização da burocracia, mecanismos de avaliação e controle, participação e planejamento estratégico, coordenação administrativa e financeira, descentralização e regionalização. Esse processo começou na gestão de Fernando Henrique e teve continuidade no governo Lula, que somou outras iniciativas de modernização e combate à corrupção e à ineficiência da máquina pública.

Todos esses procedimentos para concretizar a descentralização se expressam

a partir das relações intergovernamentais (RIGs), dependendo primeiramente da adesão dos municípios e estados, atendendo ao princípio da autonomia e da democracia. No entanto, em se tratando de contexto político, há negociações, barganhas, coalizões, induções e incentivos financeiros, fiscais e tributários, que ficam a cargo das mais altas esferas de poder (Abrucio, 2005). Por isso, pesquisas confirmam que incentivos podem acelerar este processo.

[...] o comportamento responsável dos governos, sejam eles locais ou nacionais, depende, não exclusivamente, mas em grande medida, dos incentivos a que estes estão sujeitos. E são em grande parte as instituições, isto é, desenhos de política, regras e normas sociais, que conformam os incentivos ao comportamento dos atores políticos. NORTH & PRZEWORSKI apud ARRETCHÉ, 2003).

A descentralização na perspectiva cooperativa e compartimentalizada não foi uma tarefa fácil, exigindo uma revisão de todos os atores no exercício de seus papéis, funções e relações político-institucionais, principalmente nas políticas específicas.

Esse processo, na leitura de Abrucio (2005), para além da tentativa de democratizar o plano local, deparou-se com um contexto de problemas preexistentes nos governos regionais e locais, como:

[...] desigualdades socioeconômicas, municipalismo autárquico, metropolização acelerada, problemas de governabilidade, capacidade de gestão, cultura política adversa ao *accountability* democrático, *modus operandi* das relações intergovernamentais, além da disparidade econômica entre os municípios, pois um contingente enorme não tem condições de sobreviver com recursos próprios. (Abrucio, 2005:48)

Isso exigiu uma série de medidas,

tratadas especificamente por cada política social, a fim de reformular e readequar rotinas burocráticas, serviços prestados, estruturas regulatórias, capacidades administrativas, resquícioculturais, políticas tributárias e fiscais, orçamentos, política monetária, relações intergovernamentais, para poder, então, dar condições institucionais ao processo de descentralização das políticas públicas sociais (Melo, 2004).

A lógica de um sistema cooperado num Estado federativo presume uma reforma de Estado capaz de reconfigurar formatos anteriores e uma disposição deliberada a fim de agregar adesões e compromissos jurídicos, políticos e institucionais para fazer frente à descentralização político-administrativa, que é muito mais do que o deslocamento de responsabilidades e sobreposição histórica de ações locais.

No caso brasileiro, descentralizar, para além das atribuições e competências legais dos entes estatais responsáveis pela a efetivação das políticas sociais definidas na Constituição de 1988, requer um conjunto de elementos constitutivos de regulação, operacionalização, recursos e condições político-administrativas para operacionalizar no plano local, de forma democrática, todos os serviços e ações públicas que atendam as necessidades dos cidadãos de direito no território, propiciando qualidade de vida e acesso aos bens sociais² tais como: educação, saúde, segurança, saneamento, transporte, lazer, cultura, assistência social etc.

No entanto, essa descentralização se depara com questões que se estabelecem na relação entre o Estado e a sociedade e que perpassam:

- a) O campo dos valores culturais historicamente internalizados pela população, interagindo com a noção que tenham de cidadania e de respeito, direitos e deveres. Isso depende do nível de quanto se sintam aptos, res-

ponsáveis, com delegação natural e legal para escolher, acompanhar, decidir e controlar o que é público, o que define sua organização, mobilização e pressão pelos interesses coletivos da sociedade;

- b) O campo institucional que traduz a capacidade administrativa da gestão local, sua estrutura física, humana, técnica, jurídica, financeira, fiscal e burocrática, capaz ou não de executar e assumir os "custos" diversos da gestão pública;
- c) Pela capacidade política dos diversos atores, sua habilidade de tomar decisões, de estabelecer relações com os demais entes da federação, de se articular e negociar e constituir representatividade junto aos órgãos políticos administrativos competentes em favor de seu lugar e às demais representações políticas.

Por isso esse processo de descentralizar é um desafio que será constante, pois se trata de algo dinâmico, cúmplice com todos os fatores da realidade, seja na elaboração, seja na execução das políticas, resultado das relações humanas – históricas, institucionais e sociais, que ainda se encontram em plena construção, em pleno exercício.

A representação organizada e a articulação desses interesses diversos interferem nas relações intergovernamentais e nos impactos da descentralização das políticas que, segundo Arretche (2000), além de incidirem incisivamente no processo de execução de cada política social, normatizando a oferta de bens e serviços e a sua engenharia operacional, as regras constitucionais também se influenciam por sua herança institucional e pela capacidade técnica estatal³. Por isso ocorre com ritmos e fôlegos diferenciados nas diferentes políticas setoriais, considerando o contorno técnico-administrativo de cada uma, seu trajeto histórico, as necessidades peculiares à sua execução, a independência financeira do ente federado atrela-

do às diferenças regionais, e as diversas expressões das realidades municipais em áreas rurais e urbanas criando graus diferenciados no processo de descentralização brasileira, o que faz sentido, pois

[...] a descentralização não ocorre num vazio político-institucional. Além do mais, ela promove novos conflitos entre diferentes grupos sociais e afeta a distribuição de poder político e de bens a diferentes grupos da sociedade local e entre os diferentes níveis de governo. Souza, 2002:435).

Isso só reforça a complexidade de sua implementação em contextos heterogêneos por envolver aspectos políticos e não só administrativos, que devem ser considerados neste processo de transferências de poder financeiro e decisório às instâncias subnacionais, o que é corroborado por Lima (2002: 519):

Reformulam-se, para tanto, papéis, funções dos entes governamentais na oferta de serviços, na gerência de unidades e na gestão de sistemas. Adotam-se critérios de alocação e transferências de recursos e criam-se novas instâncias de colegiados de negociação, integração e decisão, envolvendo a participação de gestores, prestadores, profissionais e usuários.

No Brasil, embora esse processo não tenha contado com um planejamento da descentralização dos encargos, mecanismos para redistribuição de recursos foram necessários e, aos poucos, estabelecidos critérios para reformulação de assuntos tributários e fiscais (Lima, 2002).

Isso, por sua vez, exigiu do governo federal uma coordenação a fim de compensar as carências econômicas próprias dos entes subnacionais. Nesse procedimento federativo, o governo federal não reduziu a sua importância e interlocução governamental⁴, fez-se atuante nas RIGs⁵ para além de estabelecer diretrizes técnicas, administrativas e repassar re-

cursos, coordenar todo esse processo e administrar conflitos garantindo a implementação dos serviços.

O Governo Federal, especialmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, tomou várias medidas que, além de provocar e estimular a autonomia e a responsabilidade dos entes na substituição de várias ações do governo federal, fez reformas constitucionais que colocam limites e responsabilidades nas despesas das esferas subnacionais, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal⁶, a Lei Kandir, o Fundo de Estabilização Fiscal, o Fundef⁷, a Emenda Constitucional 29/2000, entre outros. Isso, de um modo geral, ampliou a competência tributária dos governos subnacionais, na arrecadação e repasse dos impostos antes centralizados agregando repasse a uma das mais importantes transferências já existentes, que são os Fundos de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundos de Participação dos Estados (FPE). Aliadas a esses mecanismos, outras estratégias importantes e de grande repercussão foram também muito importantes como o controle da inflação, o Plano Real, o controle de dívidas institucionais e do comportamento fiscal (Melo, 2005).

Os mecanismos adotados para melhorar a relação entre os entes foram de alta relevância, pois, apesar da complexa estrutura institucional montada em muitas dessas políticas sociais para efetivá-las a execução, “a qualidade da ação desses governos subnacionais depende, em grande medida, dos incentivos e controles a que estão submetidos.” As disposições ou regras constitucionais, o desenho de um programa de descentralização e seu modo efetivo de implementação constituem elementos centrais dos incentivos necessários a esse processo de descentralização aliado às transferências financeiras e fiscais Arretche, 2000:246).

Ainda assim, o resultado dessa implementação e dessa coordenação nacional é heterogêneo, tal qual a realidade brasileira com suas dimensões comple-

xas e diferentes expressões históricas das políticas setoriais aqui construídas.

Esse desenho político-administrativo prevê cofinanciamento, corresponsabilidade e controle social entre as três esferas de governo, processo esse extremamente importante e inovador que deparou, contudo, com inúmeras dificuldades políticas, administrativas, técnicas e estruturais. Descentralizar, na prática, seja qual for o setor, não é algo mecânico que inclua somente procedimentos burocráticos e processuais; envolve muitos atores, personagens, jogos de interesses econômicos, de mercado, políticos e também de representantes da sociedade civil, os quais, num processo de amadurecimento da operacionalização da política pública, foram construindo atributos estruturais e legais a fim de assumir a gestão das políticas sociais.

O Brasil é uma federação que passou por inúmeras fases e conduções políticas, ora com um nível de poder concentrado e autoritário, ora com um nível de poder democrático e descentralizado. Em todas essas fases, nas relações intergovernamentais, a luta pelo poder, pela autonomia, pela ampliação de recursos, e decisões tributárias por meio de barganha, processos de negociação e mecanismos vários na busca de interesses, fizeram-se presentes de uma forma mais ou menos intensa a depender do contexto e das circunstâncias, momentos esses que ou estabeleciam e respeitavam os princípios federativos e republicanos, ou o negavam em detrimento do poder centralizador.

Não se apaga o legado histórico e cultural de uma nação em sua condução política e social. Por isso a importância, diante da instabilidade das instituições políticas, de se conhecer o papel, o comportamento traçado historicamente pelos entes governamentais e suas inter-relações. O jogo de poder constante entre o governo central e os estados, num esforço eterno de obtenção de privilégios, que envolviam não só esses atores públicos

e políticos, mas impactavam e eram impactados também pelo mercado financeiro, pelos movimentos sociais e trabalhadores, pela política internacional, tem assim interferido nas condições da condução político-administrativa do Brasil.

No entanto, não há como negar que a conformação federativa adotada pela Constituição de 1988 definiu os rumos e as reformas necessárias à gestão político-administrativa brasileira, redesenhando o papel, as competências e os limites e possibilidades de cada ente federado. Isso provocou uma racionalização na arena das relações intergovernamentais até então vigentes no país. Aliado a isso, há um novo cenário com redefinições de papéis, do perfil dos atores, de mecanismos de garantia da democracia e controle social por meio de instâncias colegiadas de pactuação e deliberação de decisões da gestão pública; por meio de estratégias de qualificação da gestão; de instrumentais gerenciais, técnicos e normativos que operacionalizam a descentralização de políticas públicas, dentro de um contexto de globalização no qual a tecnologia encurta distâncias físicas, administrativas, burocráticas, intelectuais e políticas. Tudo isso dá um novo tom ao federalismo brasileiro.

A Política de Assistência Social como exemplo da Descentralização

No contexto brasileiro após 1988, as políticas sociais ganham um contorno expressivo, tendo os municípios como os principais responsáveis pela execução direta dos serviços públicos e importantes atores de expressão local das relações intergovernamentais; destacamos como exemplo dessa descentralização político-administrativa, a Política de Assistência Social,

Esta, enquanto política pública brasileira de proteção social junto com a Previdência Social e a Saúde, constitui

um Sistema Único Nacional, instituído legalmente, de forma descentralizada que prevê ações articuladas, cooperadas, com corresponsabilidades e cofinanciamento entre as três esferas de governo brasileiro.

A Assistência Social, atualmente, operacionaliza uma capilaridade de serviços socioassistenciais públicos que se faz de extrema importância a fim de garantir o acesso dos cidadãos às ações de Estado, ainda mais ao se considerar a dimensão do território brasileiro e as diversas condições geográficas, ambientais, culturais, sociais e políticas de cada estado, realidade essa que precisa ser considerada no planejamento e execução de políticas públicas, para garantir o acesso dos serviços públicos de quem necessitar, enquanto direitos garantidos constitucionalmente.

Compondo essa estrutura político-administrativa, somam-se os instrumentos legais de controle social, potencializando a participação do cidadão e do poder local nas decisões e conduções específicas e gerais da política, expressos nos Conselhos de direitos instituídos em todos os municípios; o que se torna uma estratégia relevante e crucial para efetivar um processo de mudanças estruturais nas relações públicas e sociais.

A Lei Orgânica de Assistência Social/1993 estabelece os objetivos, princípios e diretrizes da política, trata da organização e gestão, das ações e do funcionamento, compõe a Política de Assistência Social por Programas, projetos, serviços e benefícios, que devem ser prestados pelo Estado e, de modo complementar, pelas entidades de Assistência Social.

As ações de proteção da Assistência Social devem ser prestadas de forma integrada e articulada entre si e com outras políticas sociais e estruturadas para atingir a universalidade da cobertura das necessidades e do atendimento de todos que dela necessitam.

No Art. 5º. da LOAS (Lei Orgânica

da Assistência Social) encontramos as diretrizes basilares para sua organização, como:

- I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II – participação, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Materializando essas diretrizes, a NOB/SUAS/2005 (Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005), vigente até hoje, altera as referências conceituais, a lógica de gestão, a estrutura organizativa e o controle das ações da Política de Assistência Social. Aborda a divisão de competências e responsabilidades entre as esferas de governo; os níveis de gestão de cada um; as instâncias que compõem o processo de administração e como elas se relacionam; os principais instrumentos técnicos, metodológicos e de gestão a serem utilizados, o caráter do SUAS, a função da Política de Assistência social, a rede socioassistencial, a gestão compartilhada de serviços, os níveis e tipos e instrumentos de gestão do SUAS (inicial, básica e/ou plena), as instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático do SUAS e o financiamento, tratando desde a gestão financeira, transferência de recursos e seus mecanismos fundo a fundo, seus critérios de partilha e de transferência e o cofinanciamento no SUAS.

Configura-se assim um Sistema nacional que participa do processo de reforma do Estado, na contramão de ações neoliberais, residuais e assistencialistas.

Ações institucionalizadas assessoram e dão suporte constante aos entes subnacionais por meio da engenharia

institucional estabelecida nas relações federativas entre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as Secretarias de Estado de Assistência Social e as Secretarias Municipais de Assistência Social.

Uma estrutura foi montada pelo governo federal para dar Institucionalidade ao SUAS – Sistema Único de Assistência Social por meio da coordenação, organização, cofinanciamento e assessoria que, através de Sistemas Informatizados interligados diariamente com Estados e Municípios institui um desenho⁸ administrativo por meio de programas, serviços, benefícios e gestão administrativa; além do suporte técnico da estrutura da Secretaria de Avaliação e gestão da informação (SAGI/MDS) que monitora, acompanha e capacita o trabalho em rede nacional; por meio da operacionalização dos serviços ações executados pelos estados e municípios com cofinanciamento, capacitação e assessoria técnica dos demais entes federados.

O viés democrático que efetiva a Institucionalização da Assistência Social ocorre por meio de constantes e articuladas reuniões, consultas públicas, conferências e congressos envolvendo todos os atores dessa política de forma representativa institucionalizada como: Comissão Intergestores Bipartite (CIB), Comissão Intergestores Tripartite (CIT), Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), Colegiado Estadual de Gestores de Assistência Social (COEGEMAS), Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS -), conselhos das três instâncias sob a orientação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), etc. que compõem um complexo padrão de gestão pública dessa política considerando no contexto nacional a heterogeneidade em suas condições político-administrativa.

Atualmente é possível, na realidade brasileira, identificar a Assistência Social como política pública, afiançadora de direitos, tendo um papel ético-político

e uma Institucionalidade, com Secretarias próprias e equipamentos públicos territorializados: CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) e CREAS (Centros de Referência Especializados de Assistência Social), programas, serviços e benefícios, técnica e metodologicamente definidos e sistematizados, acontecendo de forma continuada, sistemática e com diretrizes nacionais atendendo ao princípio da universalização e da descentralização em todo o território nacional.

A PNAS/2004 (Política Nacional de Assistência Social) e a NOB/SUAS 2005 ressaltam o caráter público da Política de Assistência Social, por meio da primazia do Estado e do comando único, da descentralização político-administrativa definindo a corresponsabilidade entre as ações governamentais e não governamentais, redefinindo a relação público-privada, e regulamentando o vínculo das entidades prestadoras de serviço ao SUAS

No entanto, é na regulação e organização dos serviços que se destaca um sistema articulador em relação aos serviços socioassistenciais quando institui suas proteções por níveis de complexidade: proteção social básica e proteção social especial, com tipificação de todas as ações e serviços definidos legalmente.

Define-se, assim, para uma realidade nacional, ações padronizadas, técnica e metodologicamente, com nomes, estrutura de funcionamento, instrumentos de avaliação e monitoramento, capacitações e gestões uniformizadas, diretrizes legais que estão ocorrendo, atualmente em 99,3% dos municípios brasileiros, ope-

racionalizando os princípios descentralizadores definidos na Constituição de 1988, materializando a capilaridade de uma política pública em uma dimensão territorial de grande porte e que envolve necessariamente relações intrínsecas de três instâncias políticas autônomas.

Conclusão

Não há como se negar o impacto do passado nem a arena de disputa, negociações e pressões de diversos interesses no contexto das políticas públicas, envolvendo os entes federados e suas relações; no entanto, seguindo os princípios constitucionais republicanos da Constituição de 1988, valorizam-se as leis e os instrumentos reguladores, configurando uma nova relação político-institucional brasileira a ser expressa nas políticas de Estado.

Não se constrói política pública sem a participação necessária dos entes federados, daí por que neste estudo se propuseram tais reflexões sobre a Constituição de 1988 e suas repercussões intergovernamentais políticas e administrativas na história nacional para que se possa entender seu impacto na descentralização das políticas sociais.

Na realidade, decisões políticas e capacidade de negociações de interesses divergentes e comuns dão o tom da direção e velocidade de implementação das políticas públicas, considerando o fôlego econômico e administrativo e a capacidade gestora de cada ente subnacional no sistema público de direitos sociais.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.
- _____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *RAP*, Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007.
- _____. A Coordenação federativa no Brasil: a experiência FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista Sociologia e Política*, no. 024 Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil, 2005.
- _____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas

estaduais. *RAP*, no. 39, Rio de Janeiro. 2005

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. In: *Educ.Soc.*, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro de 2002.

_____. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a Reforma de Programas sociais. *Dados*, vol. 45. 2002.

_____. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização* – Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAFESP, 2000.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Perspectiva*. Vol. 18, n. 02. São Paulo, 2004

LIMA, Luciana Dias; VIANNA, A.L.D.; OLIVEIRA, R.G. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 7 no. 003 – Associação Brasileira de Pós-Graduação em saúde coletiva, RJ, Brasil, 2002.

LOBATO, L.V da C. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *Revista de Administração Pública* n. 31(1), 1997.

MELO, M. A. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda geração: Federalismo, reformas Constitucionais e Política social. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 48. Rio de Janeiro. 2004

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1998. In *Revista de Sociologia Política*, Curitiba n.24, jun, 2005.

_____. Governos e sociedade locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva* n. 07, 2002.

Notas

- 1 Habitús: “uma disposição incorporada, quase postural... o lado ativo do conhecimento prático”. (BOURDIEU, P. A Distinção: crítica social do julgamento). Porto Alegre: Editora Zouk, 2007.
BOURDIEU, P. *O Poder simbólico e A distinção: crítica social ao julgamento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.
- 2 “Bens sociais – direitos reconhecidos pela sociedade que deverão ser expressos através de políticas sociais.” LOBATO, L.V da C. *Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas*. *Revista de Administração Pública* no. 31(1), 1997. (1997)
- 3 “Conjunto de equipamentos, prerrogativas legais, recursos humanos e conhecimento especializado necessários à gestão de dada política”. (ARRETCHE, M.). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização* – Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAFESP, 2000.
- 4 Especificamente na Política de Assistência Social, o governo federal tem representado um papel fundamental nesta orquestra, propiciando, efetivamente, a expansão, a qualificação, a participação social e a responsabilização dos entes federados na implementação desta política.
- 5 RIGs – Relações Intergovernamentais.
- 6 Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – operou um mecanismo de responsabilidade de gasto e endividamento e do gasto da gestão pública, não permitindo que ultrapasse limites estabelecidos em Lei.
- 7 Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, aprovado em 1997, obriga os governos a aplica 25% dos recursos resultantes de receitas e impostos na educação, e destes não menos que 60% na educação fundamental. Seu objetivo foi a redistribuição horizontal de recursos que, atendendo políticas-padrão estipuladas nacionalmente, procuram dar um perfil programado e uniforme à descentralização, no caso, a educação.
- 8 Rede SUAS, Controle Social, Proteção Básica, Proteção Especial, Benefícios Assistenciais, PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Vigilância Social, Financiamento, Gestão do Trabalho e Certificação de Entidades. Cada um desse elementos constitui-se num Departamento e se desdobra em um sistema específico onde se tratam todos os aspectos técnicos e de gestão dos serviços referentes àquele assunto e como cada área desta se implementa nos entes subnacionais.

Resumen: La conformación federal aprobada en 1988 estableció el tono y las reformas necesarias para la nueva política brasileña-administrativa, el rediseño de las funciones y responsabilidades de cada entidad federativa. En este artículo se reflexiona sobre las funciones y los principios de la federación brasileña, después de la Constitución de 1988, interfieren con la descentralización de las políticas sociales que expresan un importante reto político y administrativo para ser procesado en una realidad compleja como la de Brasil, dado el acuerdo federal, expresando un intento de racionalizar el ámbito de las relaciones intergubernamentales.

Palabras clave: federalismo, descentralización, las políticas sociales

Resumé: La conformation fédérale adoptée en 1988 a donné la direction et les réformes nécessaires pour le nouveau modèle d'administration politico-administratives brésilien et a remodelé le rôle et les responsabilités de chaque entité fédérale. Cet article se penche sur comme les fonctions et les principes de la fédération brésilienne, après la Constitution de 1988, sont intervenus dans la décentralisation des politiques sociales exprimant un important défi politique et administrative et comme ils doivent être traitées dans une réalité complexe comme la brésilienne, étant donné l'accord fédérale, exprimant une tentative pour rationaliser l'arène des relations intergouvernementales.

Mots clés: fédéralisme, la décentralisation, les politiques sociales

Oficinas sociais e violência de gênero: limites e possibilidades¹

Social Workshops and gender violence: limits and possibilities

Talleres sociales y la violencia de género: límites y posibilidades

Ateliers sociales et la violence de genre: limites et possibilités

*Paloma Abelin Saldanha Marinho**
*Erika Fernanda Marins de Carvalho***
*Izabel Solyszko Gomes****

Centro de Referência de Mulheres da Maré (CRMM), localizado na Vila do João, microbairro do Complexo da Maré – o maior conjunto de favelas do Rio de Janeiro é um equipamento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher da Secretaria de Política para as Mulheres e tem como objetivo promover a ruptura da situação de violência e a construção da cidadania por meio de ações globais e de atendimento interdisciplinar à mulher em situação de violência. Considerando a necessidade de ações globais previstas na Norma Técnica dos Centros de Referência, o Centro de Referência de Mulheres da Maré conta com diversas formas de intervenção, dentre elas as oficinas sociais.

As oficinas sociais têm por objetivo estimular o desenvolvimento de habilidades específicas, com base em diferentes técnicas, contribuindo para a geração de trabalho, para a elevação da autoestima, para a prevenção e superação da violência, à medida que as usuárias aprendem um ofício ao mesmo tempo em que refletem a respeito dos Direitos Humanos, dos papéis sociais de gênero e do acesso

a serviços básicos e formam redes de solidariedade que as tiram de um possível isolamento causado pela violência de gênero.

As oficinas contam com o acompanhamento de uma profissional e/ou estagiária de diferentes áreas responsável por promover as reflexões e por gerar um diário de campo de cada encontro, tanto com base nessas reflexões, quanto nos acontecimentos que se dão naquele espaço. Como profissionais responsáveis pelo acompanhamento das oficinas, percebemos a importância da sistematização dos acontecimentos, reflexões e conversas à medida que essas produções possibilitam a geração de dados que nos auxiliem na análise de nossas práticas e da própria atividade. Assim, vimos, com a existência desse instrumento, a possibilidade de avaliar esta forma de intervenção, necessária para o fortalecimento das nossas práticas, tendo como horizonte o fortalecimento da cidadania e autonomia femininas. A partir disso, selecionamos os diários de campo referentes às oficinas sociais que aconteceram de janeiro a junho de 2011, que somaram trin-

* Psicóloga do Centro de Referência de Mulheres da Maré. Núcleo de Estudos em Políticas Públicas em Direitos Humanos Suely Souza de Almeida. ppabelin@hotmail.com

** Assistente Social e mestranda da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Assistente Social do Centro de Referência de Mulheres da Maré. Núcleo de Estudos em Políticas Públicas em Direitos Humanos Suely Souza de Almeida. efmcarvalho@bol.com.br

*** Assistente Social, Mestre em Serviço Social e Doutoranda da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Assistente Social do Centro de Referência de Mulheres da Maré. Núcleo de Estudos em Políticas Públicas em Direitos Humanos Suely Souza de Almeida. izabel.crrmm@gmail.com

ta e quatro, referentes às oficinas de bordado, fuxico, culinária natural e boneca banto. Realizamos uma leitura flutuante e, após a mesma, estabelecemos algumas categorias, seguindo a metodologia da análise de conteúdo.

A análise é preliminar e continua em fase de construção, mas percebemos diversos aspectos da nossa intervenção por meio da análise das categorias. No que diz respeito aos limites e dificuldade da participação das usuárias nas oficinas, o espaço para a realização das oficinas deve estar adequado em termos de tamanho e luminosidade e as mulheres, muitas vezes, têm dificuldade de participar assiduamente por conta de afazeres domésticos, familiares e de cuidados consigo. Coloca-se como um desafio construir uma intervenção que considere essa forma de presença das usuárias nas oficinas.

Em relação à entrada das usuárias nas oficinas, constatamos o fortalecimento da rede social das mulheres, dado que elas chegam para as oficinas convidadas por outras usuárias antigas do CRMM. Também chegam por meio de indicação dos atendimentos, apontando para um projeto integrado de cuidado do Centro. Além disso, uma vez que estão nas oficinas, sentem-se mais à vontade para procurar atendimento. O espaço funciona também como detecção de si-

tuações de violência de gênero, possibilitando a reflexão sobre essa vivência, a possibilidade de ir para atendimento e de romper com a situação de violência.

Na categoria de atuação das técnicas, percebemos que as profissionais que acompanham as oficinas sociais promovem as reflexões a que o espaço se propõe, suscitam debates, entretanto, ainda é necessário que sejam ampliados e apareçam em outros espaços do CRMM. As profissionais também contribuem para a troca de informação sobre serviços entre as mulheres

Este relato teve como objetivo apresentar um panorama com base em preliminar avaliação sobre as oficinas sociais realizadas no Centro de Referência de Mulheres da Maré, apresentando brevemente as potencialidades deste tipo de instrumento bem como elementos que podem dinamizá-lo a partir do que foi analisado no exame dos diários de campo dele oriundo. O CRMM é um espaço que é, em si, produto de políticas públicas no que tange ao enfrentamento da violência de gênero, e simultaneamente, viabiliza a efetivação de outras políticas porque se articula à rede socioassistencial e, neste sentido, associando ação e reflexão, as oficinas sociais, se constituem como instrumento potencializador na construção da cidadania feminina das mulheres a que atende.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Suely Souza de. Violência mal-dita. In: Violência de gênero e políticas públicas. Editora UFRJ: Rio de Janeiro, 2007.

Notas

¹ Este resumo expandido é fruto do trabalho: "Panorama das Oficinas Sociais do Centro de Referência de Mulheres da Maré Carminha Rosa em 2011" apresentado no Congresso de Extensão da Universidade Federal do Rio de Janeiro do ano de 2011.

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 pesquisadores 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 estratégias metodológicas que embasaram a pesquisa. Máximo de 15 páginas.

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

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

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

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

Informes sobre Políticas Públicas: Trata-se de um espaço criado para atualizar os estudiosos do tema com respeito a projetos e programas governamentais de caráter social (seus objetivos, diretrizes, público-alvo, forma de implementação, instituições envolvidas), bem como sobre alterações em programas e projetos em andamento, projetos de lei em tramitação nas assembleias legislativas estaduais e no Congresso Nacional. Constitui-se também em espaço para divulgação de eventos e fatos relativos à área que expressem os diferentes interesses afetados, positiva ou negativamente, por políticas e programas específicos.

Avaliação dos manuscritos: Os manuscritos a ser avaliados devem ser enviados ao periódico exclusivamente via correio eletrônico para o seguinte endereço:

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

Universidade Federal do Ceará / Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, A/C Setor de Publicações/Revista Avaliação de Políticas Públicas.

Rua Marechal Deodoro, s/n, Campus do Benfica, Quadra da FACED, Bloco NUPER.
Fortaleza-CE, CEP.60020-110

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

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

Os manuscritos passam inicialmente por uma primeira revisão do Editor, que avalia se são de interesse para os leitores e se atendem às Normas de Publicação do periódico. Em seguida os manuscritos são encaminhados para avaliação de dois especialistas. Juntamente com o arquivo do artigo, os pareceristas recebem, por via eletrônica também, arquivo do Instrumento de Avaliação e das Normas de Publicação do periódico, tendo até 20 dias para emitir parecer conclusivo, indicando ou não o manuscrito para publicação. De posse do parecer conclusivo, o Editor 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 pareceristas 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, sequencialmente. 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.

Crítérios 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:Voices,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: ARENDT, 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), Go-

verno, 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/atal/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 Federativa 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.