

ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

CIDADANIA, DESENVOLVIMENTO
E CONTROLE SOCIAL

WAGNER DE MELO ROMÃO

RAFAEL ALVES ORSI

ANA CLÁUDIA FERNANDES TERENCE

(ORG.)

**ESTUDOS EM
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Conselho Editorial Acadêmico
Responsável pela publicação desta obra

Ana Lúcia de Castro (coordenadora)

Edgar Teodoro da Cunha

Marcelo Santos

Maria Aparecida Chaves Jardim

WAGNER DE MELO ROMÃO
RAFAEL ALVES ORSI
ANA CLÁUDIA FERNANDES TERENCE
(ORG.)

**ESTUDOS EM
POLÍTICAS PÚBLICAS**
CIDADANIA,
DESENVOLVIMENTO E
CONTROLE SOCIAL

**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

© 2014 Editora UNESP
Cultura Acadêmica
Praça da Sé, 108
01001-900 – São Paulo – SP
Tel.: (0xx11) 3242-7171
Fax: (0xx11) 3242-7172
www.editoraunesp.com.br
feu@editora.unesp.br

CIP – Brasil. Catalogação na Fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

E85

Estudos em políticas públicas [recurso eletrônico] : cidadania, desenvolvimento e controle social / organização Wagner de Melo Romão, Rafael Alves Orsi, Ana Cláudia Fernandes Terence. – 1. ed. – São Paulo : Cultura Acadêmica, 2014.

recurso digital

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7983-565-0 (recurso eletrônico)

1. Controle social. 2. Políticas públicas. 3. Livros eletrônicos.
I. Romão, Wagner de Melo. II. Orsi, Rafael Alves. III. Terence, Ana Cláudia Fernandes.

14-17196

CDD: 361

CDU: 364

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações Digitais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)

Editora afiliada:



SUMÁRIO

Apresentação 13

Prefácio 19

Ana Cláudia Niedhardt Capella

PARTE I – CIDADANIA I:

SAÚDE, GÊNERO, PREVENÇÃO AO
ABUSO SEXUAL, JUVENTUDE 23

1. Saúde e justiça social:
uma análise do SUS a partir das teorias da justiça 25

Camila Gonçalves de Mario

Introdução 25

A justiça como equidade: seus princípios,
os bens primários e a saúde 27

A noção de capacidades,
uma alternativa à proposta rawlsiana? 32

A saúde a partir da teoria da justiça como equidade 36

Instituições justas importam 40

Considerações finais 47

Referências bibliográficas 49

2. Políticas públicas de gênero e novas institucionalidades 51
 - Jussara Reis Prá*
 - Eduardo Schindler*
 - Introdução 51
 - Gestão estatal e cidadania feminina 55
 - Novas institucionalidades:
 - entre o assistencialismo e o investimento social 63
 - Reflexões finais: alcances e limites da agenda política de gênero 71
 - Referências bibliográficas 72
3. Responsabilidade pública dos intelectuais e agentes públicos na prevenção de delitos de abuso sexual de meninas 77
 - Augusto Caccia-Bava*
 - Por que os agentes públicos são responsáveis? 77
 - Conselheiros como referências das redes sociais 83
 - Rotas urbanas de exploração sexual e desigualdade social 85
 - Referências bibliográficas 90
4. Estatuto da Juventude no Brasil: avanços e retrocessos (2004-2013) 95
 - Mirlene Simões Severo*
 - Uma breve introdução 95
 - Estatuto da Juventude no Brasil 96
 - Sete anos de tramitação do Projeto de Lei Estatuto da Juventude 98
 - Considerações finais 110
 - Referências bibliográficas 111

PARTE II – CIDADANIA II: EDUCAÇÃO 115

5. Políticas públicas voltadas para o financiamento da educação no Brasil: os recursos fiscais no Fundef e no Fundeb (1998-2010) 117

Fábio Luciano Oliveira Costa

- As mudanças no financiamento do ensino fundamental público com o Fundef 118
 A dinâmica fiscal no Fundef 125
 O processo de regulamentação do Fundeb 131
 A dinâmica fiscal no Fundeb (2007-2010) 138
 Considerações finais 144
 Referências bibliográficas 146

6. Dificuldades para permanência de alunos prounistas no ensino superior 151

Gabriela de Souza Honorato

- Introdução 151
 Pesquisa exploratória e desenho das entrevistas 156
 Caracterização geral dos entrevistados 157
 Breve levantamento teórico 164
 Pensando os primeiros dados 168
 Conclusão 174
 Referências bibliográficas 176

7. Política de educação nas prisões paulistas: da desconstrução de uma agenda participativa às decisões pelas conveniências 179

Felipe Athayde Lins de Melo

- Introdução 179
 Em busca de um modelo de educação para as prisões paulistas: antecedentes históricos 181

A educação nas prisões, os marcos normativos
resultantes da mobilização de diferentes agentes e
seus impactos no estado de São Paulo 183

De uma agenda participativa e de mobilização de
diferentes sujeitos à tomada de decisões pessoais
pelos agentes estatais 186

Poder instituído, poder negociado:
os acordos e as estruturas de controle na
Administração Penitenciária 190

Apontamentos finais: algumas decorrências da
Resolução SE/SAP no cotidiano da educação nas
prisões paulistas 194

Referências bibliográficas 196

PARTE III – DESENVOLVIMENTO E COMBATE ÀS DESIGUALDADES REGIONAIS 201

8. Consórcio Intermunicipal Grande ABC: impacto da redistribuição e combate às desigualdades regionais 203

Patrícia Laczynski

Eduardo de Lima Caldas

Luis Paulo Bresciani

Tamara Ilinsky Crantschaninov

Introdução 203

Consórcios intermunicipais no Brasil 204

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC 206

As questões da desigualdade 209

Reflexões sobre o potencial regional do ABC
para a redução da desigualdade 215

Considerações finais 216

Referências bibliográficas 220

9. Da política ao desenvolvimento:
 avanços e retrocessos do Plano BR-163 Sustentável no
 contexto do Baixo Amazonas (PA) 225
- Andréa Rente Leão*
Bruna Pantoja Vieira
Dandis Faria Pimentel
- Introdução 225
- Políticas públicas para o
 desenvolvimento sustentável 226
- Plano BR-163 Sustentável:
 contexto histórico e institucional 230
- Avanços e retrocessos do Plano BR-163 Sustentável no
 contexto do Baixo Amazonas (PA) 235
- Considerações finais 241
- Referências bibliográficas 243
10. Jogos de poder e participação num dispositivo de
 desenvolvimento territorial rural:
 Águas Emendadas (DF-GO-MG) 247
- Mário Lúcio Ávila*
Eric Sabourin
Lauren Lecuyer
Gilles Massardier
- Introdução 247
- A estrutura multinível de desenvolvimento sustentável
 territorial rural: destaque da estrutura federal,
 participação estratificada e participação alterada 251
- A hierarquia interna no primeiro círculo de participação:
 a autonomia das carreiras militantes como a variável
 independente do destaque na política participativa 257
- Além das arenas participativas:
 militância institucional, coalizão de causa e
 liderança transacional 261

Conclusão 264

Referências bibliográficas 266

PARTE IV – CONTROLE SOCIAL E

APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA 271

11. O PAC e a gestão democrática da cidade:
o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro 273

Ana Carolina Christóvão

Thiago Oliveira Lima Matioli

Introdução 273

O PAC e seu trabalho social 274

A pesquisa de monitoramento do PAC na RMRJ e
seus resultados mais gerais 276

O bloqueio à participação no PAC 279

Compreendendo o PAC à luz do contexto da RMRJ 283

O PAC, a participação e a questão urbana 286

Considerações finais 290

Referências bibliográficas 291

12. Avaliação da participação social no
monitoramento de políticas públicas 295

Marcos de Souza e Silva

Introdução 295

O que se entende por monitoramento
de políticas públicas 296

O processo decisório em uma política pública 298

O que se entende por participação social 299

Cenário brasileiro 301

Participação social na formulação e no monitoramento do
Plano Plurianual 2012-2015 302

Perspectivas e conclusão 307

Referências bibliográficas 308

13. Indicadores de desempenho para parlamentos municipais:
uma proposta a partir do caso de São Paulo 311
- Luciana Yeung*
Humberto Dantas
- Introdução 311
- Aspectos teóricos 312
- Criando indicadores, promovendo escolhas 313
- Visualizando resultados – a lógica dos semáforos 319
- Aferindo resultados –
o caso de São Paulo/SP (2011) 321
- Conclusão 327
- Referências bibliográficas 328
- Sobre os organizadores 333

APRESENTAÇÃO

Após duas décadas e meia da promulgação da Constituição Federal de 1988 – marco da redemocratização do país e da descentralização das ações políticas –, os debates em torno das políticas públicas, da participação social, da transparência dos sistemas de gestão, do monitoramento e avaliação das ações e da democracia participativa mostram-se de extrema relevância ao apontar caminhos para uma política renovada, articulações sociais e desenvolvimento socioterritorial. Os limites dos marcos legais, as fragilidades institucionais e as práticas autoritárias e centralizadoras renitentes são princípios cuja compreensão permite enxergar o seu contrário e aprimorar a prática de políticas públicas que possam concretizar o desenvolvimento do país em bases democráticas e solidificar a cidadania ativa.

É nesse contexto que se inserem estes Estudos em políticas públicas: cidadania, desenvolvimento e controle social, resultantes da escolha e tratamento de trabalhos apresentados e discutidos no Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas (EIPDPP): Aproximando Agendas e Agentes, realizado na Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (UNESP)/*campus* Araraquara, São Paulo, de 23 a 25 de abril de 2013. O EIPDPP foi concebido e estruturado pelo Grupo de Pesquisa Participação, Democracia e Políticas Públicas, formado por docentes e pesquisadores ligados ao Departamento de Antropologia, Política e Filosofia e também ao Departamento de Administração Pública dessa faculdade. A proposta do encontro surgiu do diagnóstico comum da necessidade de ampliar debates que relacionem as temáticas da participação, das políticas públicas e do estado atual da democracia no Brasil e na América Latina.

A coletânea divide-se em quatro partes: a primeira responde pelo título “Cidadania I: saúde, gênero, prevenção ao abuso sexual, juventude”. Reúne quatro dos trabalhos ligados ao tema das políticas sociais, especialmente aquelas relacionadas aos direitos de grupos específicos. Camila de Mario apresenta uma rica interpretação sobre o Sistema Único de Saúde a partir do que devem ser os princípios de justiça de uma sociedade democrática. Em “Saúde e justiça social: uma análise do SUS a partir das teorias da justiça”, a autora apresenta uma leitura original das políticas públicas de saúde no Brasil e de seus resultados com base nos princípios dessas políticas e de sua leitura de John Rawls.

Jussara Prá e Eduardo Schindler, em “Políticas públicas de gênero e novas institucionalidades”, destacam os alcances e os limites dos mecanismos de uma agenda pública de gênero, sobretudo no contexto atual de uma maior estruturação de mecanismos de interação entre o Estado e os movimentos e grupos feministas. O cuidadoso estudo apresenta uma visão acurada sobre como o tema se tornou alvo de políticas públicas no Brasil e na América Latina.

No terceiro capítulo, “Responsabilidade pública dos intelectuais e agentes públicos na prevenção de delitos de abuso sexual de meninas”, Augusto Caccia-Bava apresenta e discute os resultados de uma investigação sobre a capacidade dos agentes públicos de atuar no âmbito da prevenção, da atenção social e do tratamento médico de meninas vítimas de abuso sexual. O autor destaca a existência ainda incipiente de políticas públicas no setor, mas o foco principal do texto está em apontar a ausência de responsabilidade pública dos agentes envolvidos na formação de redes sociais locais de prevenção, algo que compromete, na sua visão, a efetividade das ações governamentais.

No último trabalho da primeira parte, “Estatuto da Juventude no Brasil: avanços e retrocessos (2004-2013)”, Mirlene Severo aborda o processo de construção e legitimação pública do Estatuto da Juventude. Além do minucioso trabalho de pesquisa, a autora chama a atenção para a permanência de lacunas na própria peça legislativa, especialmente para a garantia de direitos dos jovens empobrecidos economicamente, e a necessidade de se desenvolver políticas e legislação nesse sentido.

A segunda parte é reservada aos capítulos que se referem ao tema educacional. “Cidadania II: educação” apresenta trabalhos que mostram toda a diversidade e complexidade que esse tema comporta. Inicialmente, Fábio Costa aborda as “Políticas públicas voltadas para o financiamento da educação no Brasil: os recursos fiscais no Fundef e no Fundeb (1998-2010)”. No estudo, o autor passa em revista os mais de dez anos de vinculação federativa de recursos contábeis para a educação de forma competente e plena de informações, de maneira a fornecer ao leitor uma visão informada sobre o tema.

No capítulo seguinte, Gabriela Honorato trata das “Dificuldades para permanência de alunos prounistas no ensino superior”. Com dados obtidos exclusivamente para esse estudo, a autora mostra como as políticas de inclusão não podem se referir apenas à entrada dos alunos das classes populares no ensino superior. Isto é, para que políticas inclusivas como o ProUni sejam realmente efetivas, é preciso que possuam um desenho mais complexo, que acompanhem os estudantes para além da entrada na Universidade.

Em “Política de educação nas prisões paulistas: da desconstrução de uma agenda participativa às decisões pelas conveniências”, Felipe Melo avalia como se dá a educação nas instituições prisionais do estado de São Paulo. São apresentados os avanços da oferta da educação nas prisões, principalmente quanto à sua regularização e oficialização. No entanto, fica evidente a insuficiência da estrutura político-administrativa e de gestão do sistema penitenciário, pouco adequado à adoção e manutenção de práticas educacionais.

“Desenvolvimento e combate às desigualdades regionais” é o mote da terceira parte desta obra. Três capítulos apresentam políticas de combate às desigualdades regionais e de sustentabilidade ligadas ao território. No entanto, as três experiências se articulam pela complexidade – apresentada nos trabalhos – em se produzirem políticas que se realizem em termos *dialógicos*, seja entre pares institucionais – como os prefeitos de uma dada região –, seja entre atores advindos de contextos de legitimidade conflitantes – como nos encontros de representantes de governos e da sociedade civil.

O primeiro capítulo dessa parte investiga o “Consórcio Intermunicipal Grande ABC: impacto da redistribuição e combate às desigualdades regionais”. Os autores, Patrícia Laczynski, Eduardo Caldas, Luis Paulo Bresciani e Tamara Crantschaninov, relatam uma das mais bem-sucedidas experiências de consórcios intermunicipais no Brasil, onde há uma ampliação da esfera municipal de governo e cada prefeito precisa ceder parte de seu poder em nome do interesse coletivo e da metrópole. Preocupado com as políticas redistributivas, o texto foca nos arranjos territoriais e na gestão regional metropolitana para o combate às desigualdades socioterritoriais dessas áreas.

Andréa Leão, Bruna Vieira e Dandis Pimentel, no capítulo “Da política ao desenvolvimento: avanços e retrocessos do Plano BR-163 Sustentável no contexto do Baixo Amazonas (PA)”, apontam as dificuldades da implementação de uma política pública voltada para a infraestrutura e desenvolvimento territorial. Demonstram a precária relação entre os atores sociais locais e o descompasso entre a expectativa gerada em projetos participativos e a pouca efetividade da política pública.

“Jogos de poder e participação num dispositivo de desenvolvimento territorial rural: Águas Emendadas (DF-GO-MG)”, de Mário Lúcio Ávila, Eric Saborin, Lauren Lecuyer e Gilles Massardier, traz como preocupação central analisar a participação de agricultores familiares no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). O capítulo contribui ao relativizar o papel deliberativo das instituições participativas e, ao mesmo tempo, indicar a fragilidade de pesquisas que consideram os agentes em uma instância participativa como que “dessocializados”. Desses pressupostos teóricos, os autores desvendam fatores de sucesso na atuação dos ativistas a partir de uma perspectiva original, mobilizando instrumental metodológico variado.

“Controle social e aperfeiçoamento da democracia” é o tema da quarta e última parte deste livro, na qual se apresenta outra dimensão da participação nas políticas públicas. Monitorar a eficácia e a eficiência dos projetos, o direcionamento dos recursos e os resultados das ações extrapolam, e muito, a leitura tecnocrática dos investimentos públicos. Antes disso, deve-se estabelecer uma relação política de direcionamento dos recursos públicos que envolvem inúmeros atores e interesses antagonísticos. Apesar de sua importância, o monitoramento das políticas públicas apresenta inúmeros obstáculos para sua efetivação. Conhecê-los, aprimorar os meios de participação e entender seus fundamentos é o que instiga os três artigos dessa seção.

Assim, “O PAC e a gestão democrática da cidade: o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro”, de Ana Carolina Christóvão e Thiago Matioli, traz a preocupação com os investimentos desse programa do governo federal, a produção do espaço urbano e da participação popular nesse processo. Justiça social e direito à cidade, com habitação e saneamento ambiental, são o foco do capítulo que abre a quarta parte.

Em “Avaliação da participação social no monitoramento de políticas públicas”, Marcos de Souza e Silva, a partir dos processos de monitoramento dos resultados do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 do governo federal, analisa a articulação e a inserção da sociedade civil no PPA 2012-2015.

A experiência de acompanhamento e avaliação do Legislativo paulistano possibilitou que Luciana Yeung e Humberto Dantas propusessem uma estratégia de controle social de parlamentos. O livro se encerra com o capítulo “Indicadores de desempenho para parlamentos municipais: uma proposta a partir do caso de São Paulo”, em que os autores demonstram um método bem informado e, ao mesmo tempo, de fácil compreensão e aplicação para o controle social de vereadores e deputados, tomando como referência a Câmara Municipal de São Paulo no ano de 2011.

Assim como o encontro que originou esta obra, ela mesma se propõe a aliar o rigor próprio da pesquisa acadêmica com a possibilidade de seu uso por gestores públicos, membros da sociedade civil e cidadãos de modo geral. Intenta-se, desse modo, colaborar para o aperfeiçoamento da democracia no Brasil e das políticas públicas promovidas em seu contexto. Uma agenda de todas as cidadãs e todos os cidadãos brasileiros.

Wagner de Melo Romão

Rafael Alves Orsi

Ana Cláudia Fernandes Terence

PREFÁCIO

Ana Cláudia Niedhardt Capella¹

As raízes deste livro, organizado por Wagner de Melo Romão, Rafael Alves Orsi e Ana Cláudia Fernandes Terence, remetem ao Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas (EIPDPP): Aproximando Agendas e Agentes, realizado na Faculdade de Ciências e Letras da UNESP em Araraquara, no mês de abril de 2013. O encontro, promovido pelo Grupo de Pesquisa Participação, Democracia e Políticas Públicas, bem como os artigos reunidos neste livro, têm como objetivo contribuir para os estudos sobre políticas públicas no contexto brasileiro, destacando as características de nossa democracia, os avanços e desafios da participação na produção de diferentes políticas.

Essa contribuição faz-se oportuna e necessária, uma vez que os estudos em políticas públicas nasceram dissociados do ideal da participação. A literatura internacional localiza o surgimento dos estudos em políticas públicas nos anos 1950, nos Estados Unidos, como um esforço de construção de um campo de conhecimento projetado especificamente para o desenvolvimento de ferramentas para o enfrentamento de problemas governamentais. A “ciência do governo”, nesse contexto, teria como objetivo a produção de conhecimento direcionado à resolução de problemas, por meio de especialistas treinados em métodos e técnicas de análise. Nos anos que se seguiram (anos 1960 em diante), o desenvol-

1. Doutora em Ciências Sociais – Universidade Federal de São Carlos, instituição onde é professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Docente do Departamento de Administração Pública – Universidade Estadual Paulista (UNESP)/campus Araraquara.

vimento de conhecimentos para a análise de políticas públicas foi largamente ampliado. A partir dos anos 1990, registra-se na literatura internacional uma inflexão importante, expressa em uma série de críticas à tradição até então vigente de estudos em políticas públicas centrados no pressuposto da objetividade do analista, no cientificismo e no caráter estritamente técnico da área. Novas perspectivas de análise, surgidas nesse período, apresentaram alternativas promissoras, considerando elementos como a relação entre ideias, interesses e instituições. Estudar políticas públicas deixa de ser unicamente a busca por respostas ou soluções para os problemas públicos e passa a ser um esforço de compreensão dos processos políticos de argumentação e deliberação sobre as ações governamentais.

No Brasil, o campo de estudos em políticas públicas é relativamente recente. Em parte porque a história do pensamento político brasileiro se confunde com a história da reflexão sobre o próprio Estado. É apenas no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 que se registra um importante deslocamento no foco dos estudos: a ação do Estado, ou seja, a produção das políticas públicas, constitui-se como objeto privilegiado de análise. As investigações sobre o “Estado em ação” estimulam uma nova agenda de pesquisas voltada para a análise das políticas públicas, em especial estudos direcionados para a compreensão das diversas políticas setoriais. Os estudos sobre políticas públicas passam a destacar variáveis institucionais e a examinar suas relações com a cultura política e formas de participação, paralelamente ao processo de democratização.

No período mais recente, a expansão e a institucionalização de formas inéditas de participação têm chamado a atenção de diversos pesquisadores para a relação entre burocracias públicas, estruturas institucionais e sua relação com as mudanças em políticas públicas. Assim, no Brasil, o campo de estudos em políticas públicas é uma área em expansão e que concentra hoje grande interesse dos pesquisadores de diferentes matizes disciplinares. Na última década, observamos a expansão na oferta de cursos de graduação e de pós-graduação relacionados ao tema das políticas públicas; a procura crescente pelos temas relacionados às políticas públicas nos congressos científicos, na área de Ciências Sociais, Ciência Política ou Administração Pública; a expansão de análises sobre políticas na produção acadêmica nacional; a estruturação de carreiras profissionais especializadas na gestão de políticas públicas (no governo federal, nos diversos estados e em alguns municípios).

Este é um livro sobre políticas públicas que reflete as características do estágio atual desse campo de estudos no Brasil. A diversificada formação dos autores revela a natureza essencialmente multidisciplinar, típica de um campo que busca investigar um fenômeno complexo, como a ação estatal. A amplitude dos temas centrais dos trabalhos é pontuada pelas preocupações dos autores com

as questões de cidadania, participação social e mecanismos de controle democrático. As distintas abordagens presentes nos estudos refletem os caminhos da análise de políticas públicas no Brasil, um campo ainda em construção do ponto de vista teórico e metodológico. Os diferentes trabalhos que compõem este livro materializam o esforço de estudar políticas públicas e contribuem para ampliar esse campo, constituindo-se em rico material para ensino e pesquisa.

PARTE I
CIDADANIA I:
SAÚDE, GÊNERO, PREVENÇÃO AO
ABUSO SEXUAL, JUVENTUDE

1

SAÚDE E JUSTIÇA SOCIAL: UMA ANÁLISE DO SUS A PARTIR DAS TEORIAS DA JUSTIÇA¹

Camila Gonçalves de Mario²

Introdução

A discussão que se segue tem como intuito apresentar uma análise do Sistema Único de Saúde (SUS) a partir de considerações de justiça. O argumento central da análise proposta é o de que a saúde é uma questão de justiça e de que é preciso avaliar os resultados do sistema a partir dos princípios de justiça de uma sociedade democrática e dos princípios fundantes do próprio sistema.

Nosso ponto de partida é a *teoria da justiça como equidade* de John Rawls (2008). O contratualismo rawlsiano tem como preocupação central mitigar as arbitrariedades e as injustiças sociais delas advindas. Para Rawls, o objeto da justiça deve ser a estrutura básica da sociedade, responsável pela distribuição dos bens primários e pela realização dos princípios da justiça. Tais princípios e bens são aqueles que os cidadãos de uma sociedade democrática considerariam razoáveis, e referem-se a uma definição de pessoa específica, segundo a qual todos são portadores de uma igualdade moral fundamental.

A saúde não figura na lista de bens primários rawlsiana, pois o autor pressupõe que ela não se coloca como questão/problema em uma sociedade democrática justa e porque os bens primários servem como uma métrica para avaliação da situação das pessoas em sociedade quando em relação com as instituições da

-
1. A discussão apresentada neste artigo baseia-se em minha tese de doutorado *Saúde como questão de justiça* (De Mario, 2013).
 2. Doutora em Ciências Sociais – IFCH/Unicamp. Mestre em Urbanismo – PUC/Campinas. Autora do livro *Ouvidorias públicas municipais no Brasil* (Jundiaí: Paco Editorial, 2012). Pesquisadora do Neeps – UNESP/Franca. Pós-doutorado em andamento na EACH – USP.

estrutura básica. Porém, de acordo com o argumento de Norman Daniels (2008), sugerimos que a saúde é uma questão de justiça porque é produto e ao mesmo tempo produtora de desigualdades sociais que poderiam ser evitadas, portanto, injustas.

Daniels propõe uma extensão da teoria de Rawls ligando a saúde ao princípio da igualdade equitativa de oportunidades, componente de seu segundo princípio da justiça, pois a saúde é essencial para garantir que as pessoas sejam capazes de realizar seus planos, expectativas ao longo de suas vidas, preocupação central para a teoria da justiça como equidade.

Essa noção conecta-se com a concepção de determinantes sociais da saúde, presente tanto nas definições de saúde da Organização Mundial da Saúde (OMS) – e nas recomendações feitas por essa organização para a elaboração de políticas de saúde – como na definição de saúde adotada pelo SUS, para o qual a saúde não pode ser pensada isoladamente das outras políticas sociais, já que desigualdades em outras áreas causam desigualdades em saúde; também não é possível inferir desigualdades em saúde apenas de condições de renda – ou, se preferirmos, da pobreza –, pois há diferenças em saúde também entre os membros de uma mesma sociedade ou de um mesmo grupo/classe social.

O outro argumento que somamos como essencial para análise é o de que instituições justas geram um comportamento justo e são suporte deste ao longo do tempo. Nos termos de Bo Rothstein (1998), “instituições justas importam”. Rothstein, tomando como ponto de partida esse argumento de Rawls, propõe-nos uma análise de políticas públicas que englobe desenho, implementação e legitimidade considerando sua substância e seus procedimentos, com a preocupação central voltada para a justiça de seus resultados.

É a partir desse pano de fundo normativo que realizamos a análise dos princípios centrais do SUS: a universalidade, a integralidade, a igualdade, a gratuidade, e participação e descentralização. Brevemente, mostraremos como esses princípios se constroem no desenho do sistema, suas incongruências, contradições e, principalmente, a concepção de justiça na qual se baseiam. Em seguida, trazemos alguns elementos presentes na prática do sistema de saúde com o objetivo de verificar como esses princípios se realizam e qual concepção de justiça se revela nessa prática. Por se tratar de uma questão de suma importância para a compreensão do SUS, e também por ser uma questão controversa e alvo de duras críticas, o foco volta-se para as definições de sistema público e complementar, privado e suplementar e como se estabelecem as relações entre eles.

Dessa forma, na primeira parte deste capítulo discutem-se as noções centrais da teoria da justiça de Rawls que interessam para a análise proposta, perpassadas

pelas críticas de Amartya Sen e Martha Nussbaum. Em seguida, apresenta-se a argumentação de Norman Daniels e sua concepção de saúde justa.

A segunda parte se inicia com a apresentação da proposta de análise de políticas públicas de Bo Rothstein e em seguida o olhar volta-se para o SUS.

Por fim, o intuito é, a partir dessas considerações, construir argumentos que permitam pensar a justiça do SUS com base em seus princípios centrais: universalidade, gratuidade, igualdade e integralidade, e da noção de determinantes sociais da saúde, fundamental para a organização e realização de uma política de saúde justa.

A justiça como equidade: seus princípios, os bens primários e a saúde

A teoria da justiça de John Rawls deve ser apreendida a partir de uma leitura de sua obra como um todo. Neste artigo, concentrarei a exposição de seus argumentos tomando como base a obra *Uma teoria da justiça* (2008) e revisões feitas por Rawls que estão principalmente nos livros *Justiça como equidade* (2003) e *Political Liberalism* (2005), e em alguns artigos publicados ao longo dos anos 1980.

A teoria da justiça como equidade é uma teoria deontológica e construtivista, voltada para sociedades democráticas, que adota como ideia central a noção de igualdade humana fundamental (fundamental em uma democracia). Nela, a sociedade é compreendida como um sistema equitativo de cooperação que, embora vise ao benefício mútuo, é marcada, ao mesmo tempo, pelo conflito e por uma identidade de interesses. Dessa forma, sua unidade baseia-se na aceitação, por parte dos cidadãos, de uma concepção política da justiça que faz uso de ideias do bem, consideradas razoáveis (ou seja, compatíveis com essa concepção política da justiça) e que compartilham a mesma concepção de pessoa, o que garante que os princípios da justiça sejam aplicados, além de assegurar a estabilidade social.

Adotando uma postura antimonista,³ os princípios da justiça da teoria de Rawls referem-se às instituições da *estrutura básica da sociedade* e, principalmente, ao modo como estas distribuem os direitos e deveres fundamentais.

3. O monismo é uma perspectiva teórico-normativa a partir da qual as reflexões político-morais devem avaliar a justiça das instituições a partir de princípios que também se aplicam às escolhas das pessoas. Para uma discussão mais detalhada do tema, ver Murphy (1999, p.253-4).

Para Rawls, é injusta toda a situação proveniente de arbitrariedades sociais que impactem negativamente a vida das pessoas; assim, uma sociedade justa não deveria permitir que as perspectivas de vida de seus cidadãos fossem definidas pelo acaso social ou genético, determinando pontos de partida desiguais em sociedade.

Esses princípios são decididos no primeiro estágio da justiça, a *posição original*. Dela fazem parte membros da sociedade, portadores das duas capacidades morais fundamentais – a capacidade de desenvolver um senso de justiça e a de decidir sobre sua concepção de bem e de revisá-la –,⁴ que, sob um artifício que Rawls denominou “véu da ignorância”, definem tais princípios. O véu da ignorância impede que as partes tenham conhecimento de sua posição e também da posição dos outros em sociedade, o que impediria uma deliberação voltada para a garantia de vantagens pessoais e também que as razões que a fundamentam estejam baseadas em concepções abrangentes do bem.

Ressalta-se que a teoria da justiça como equidade é uma teoria não metafísica, argumento que surge com mais força em *Political Liberalism*. Entretanto, em *Uma teoria da justiça*, Rawls acentua que a posição original é

uma situação puramente hipotética [...]. A concepção da posição original não pretende explicar a conduta humana, a não ser na medida em que ela tenta interpretar nossos juízos morais e nos ajudar a interpretar nosso senso de justiça. A justiça como equidade é uma teoria de nossos sentimentos morais tais como se manifestam pelos nossos juízos ponderados em equilíbrio reflexivo. (Rawls, 2008, p.146.)

Tentando responder ao problema da estabilidade de uma sociedade bem ordenada, em *Political Liberalism* o autor busca distanciar sua concepção de justiça, agora política, de considerações morais, evitando assim que concepções abrangentes do bem (controversas e sobre as quais dificilmente se alcançará o consenso) sejam critério para decisões que envolvem questões de justiça. Rawls afirma:

precisamos distinguir entre uma base pública de justificação sobre questões políticas fundamentais, aceitável para os cidadãos em geral, das muitas bases não

4. Em “Social Unity and Primary Goods” (1999b, p.365), Rawls afirma: “essas pessoas morais são vistas como tendo a capacidade e o desejo de cooperar em termos justos com os outros visando à vantagem mútua. Isso implica um desejo regulativo de conformar as aspirações de cada um, bem como as demandas que uns apresentam aos outros, aos princípios públicos de justiça que todos podem razoavelmente vir a aceitar”.

públicas de justificação pertencentes às diferentes doutrinas abrangentes do bem aceitáveis somente para aqueles que as sustentam. (Rawls, 2005, p.xix.)

Busca-se alcançar um acordo razoável acerca dos princípios da justiça. Esses princípios, tal como formulados em *Uma teoria de justiça* (2008), são dois:

1) cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas; 2) as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos como (b) estejam vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos. (Rawls, 2008, p.73.)

A justificação da concepção de justiça dada por esses dois princípios articula-se em torno de três componentes fundamentais: ao primeiro princípio, conjugam-se o componente das liberdades e direitos fundamentais; ao segundo, conjugam-se o de *igualdade equitativa de oportunidades* e o do *princípio de diferença* ou critério *maximin* de justiça social, para o qual somente se deve admitir a desigualdade econômica que favorecer ao terço mais pobre da sociedade (Vita, 2008, p.XXIII).

Esses princípios seguem uma ordenação serial léxica, o que significa que há uma complementaridade circular entre um direito e outro e que um bem não pode ser preterido em favorecimento ou para o exercício de outro.

Dessa forma, o primeiro princípio tem prioridade sobre o segundo – as liberdades fundamentais não podem ser violadas em favorecimento, justificadas ou compensadas por maiores vantagens sociais e econômicas – e a parte (b) do segundo princípio tem prioridade sobre a parte (a), garantindo que condições de igualdade equitativa de oportunidades sejam asseguradas a todos.

O *princípio da diferença* exprime uma noção política de fraternidade, já que almeja um acordo entre os mais talentosos e aqueles cujas capacidades permitem exercer apenas tarefas menos gratificantes e mal remuneradas; mas contém também um *princípio de reparação* – segundo o qual tanto as igualdades como as desigualdades imerecidas devem ser reparadas – e uma *concepção de reciprocidade*, pois as arbitrariedades naturais e sociais só devem ser admitidas quando resultarem em benefício comum.

Rawls ressalta que “a distribuição natural não é justa nem injusta, justo ou injusto é como as instituições lidam com elas” (Rawls, 2008, p.122). Por isso, o princípio de diferença se refere às instituições. Isso não quer dizer que os mais afortunados não têm direito a seus talentos naturais e a tudo que venham a

conquistar a partir deles – esse direito está garantido pelo primeiro princípio, o das liberdades fundamentais.

O princípio da igualdade equitativa de oportunidades requer que os cargos e suas respectivas prerrogativas e poderes estejam abertos a todos em condições equitativas. Esse princípio tem como função garantir que o sistema de cooperação social consista em uma justiça procedimental pura,⁵ para a qual não é necessário levar em conta as circunstâncias e as posições relativas mutáveis de pessoas específicas, pois, como já vimos, é o arranjo institucional da estrutura básica que se deve julgar.

A estrutura básica tem influência decisiva sobre realização das expectativas de vida dos cidadãos, sobre as oportunidades que se abrem para cada um, bem como sobre nossa capacidade de tirar proveito delas. O objetivo da estrutura básica é controlar e minorar as desigualdades provenientes das diferenças de “ponto de partida” entre os cidadãos, desigualdades econômicas e sociais que, por mínimas que sejam, incidem sobre as oportunidades e sobre as capacidades de realização ao longo das vidas dos cidadãos, com um efeito cumulativo (Rawls, 2008).⁶

A realização das expectativas de vida dos indivíduos está atrelada ao acesso aos bens primários, e é a estrutura básica que distribui os *bens primários sociais*. Esses bens são *bens sociais*, tais como: direitos, liberdades e oportunidades, e renda e riqueza; são considerados sociais dada sua conexão com a estrutura básica, pois, “as liberdades e oportunidades são definidas pelas normas das principais instituições, e a distribuição de renda e riqueza é regida por elas” (ibidem, p.110).

A ideia de bem que justifica a lista de bens primários é a de que o bem de uma pessoa é aquilo que para ela representa um plano de vida racional em circunstâncias razoavelmente favoráveis; assim, sua felicidade está em ser, mais

5. Em uma sociedade pensada de acordo com um sistema de cooperação, os homens agem buscando produzir um total maior de benefícios e uma justa distribuição destes entre todos os seus membros. As parcelas dessa distribuição devem ser tratadas como uma questão de justiça procedimental pura porque é o procedimento que leva a um resultado justo: “Para aplicar a ideia de uma justiça procedimental pura às parcelas distributivas, é necessário estabelecer e administrar de maneira imparcial um sistema justo de instituições. É só contra o pano de fundo de uma estrutura básica justa, que conta com uma constituição política justa e uma organização justa das instituições sociais e econômicas, que podemos afirmar que existe o necessário procedimento justo” (Rawls, 2008, p.105).

6. As arbitrariedades que a teoria de Rawls busca minimizar são as desigualdades oriundas de diferenças de classe de origem, de talentos naturais e da sorte de cada um ao longo da vida. Para o autor, mesmo em uma sociedade bem ordenada, nossas perspectivas de vida são afetadas por tais contingências e, também, pelo modo como a estrutura básica da sociedade faz uso delas para cumprir certas metas sociais.

ou menos, bem-sucedida na realização de tais planos. A justificativa da lista reside na consideração de que os cidadãos são pessoas morais, livres e iguais que podem contribuir e honrar com as exigências colocadas por uma sociedade cujo fundamento é o de uma cooperação social para o benefício de todos (Rawls, 1999b).⁷ Os bens primários são cinco:

1) liberdades básicas, como liberdades de pensamento e consciência; liberdade de associação; aquelas definidas pela liberdade e integridade do indivíduo, bem como as definidas por lei, e as liberdades políticas; 2) liberdade de movimento e de escolha de ocupação; 3) acesso a cargos de responsabilidade e seus respectivos poderes e prerrogativas, particularmente aqueles em instituições políticas e econômicas; 4) renda e riqueza; 5) as bases sociais do autorrespeito. (Rawls, 2003, p.82-3.)

O índice de bens deve ser usado como uma maneira de comparar a situação social dos cidadãos, posto que ele define uma base pública de comparação interpessoal que não deve ser usada indiscriminadamente, mas somente em situações nas quais surgem questões de justiça que tenham como referência a estrutura básica da sociedade (Rawls, 1999). Rawls (2005) acrescenta que essa base dada pela lista de bens primários deve ser útil a partir das características objetivas do contexto social dos cidadãos, considerando o pluralismo doutrinário.

Embora, para a definição dos bens primários, sejam requeridas informações sobre as circunstâncias da vida em sociedade, essa decisão só pode ser tomada a partir da concepção de pessoa dada na posição original, que é a base dos princípios de justiça. Rawls (2005) reconhece que seria possível adicionar outros bens à sua lista, o que deve ser feito dentro dos limites do que é político e praticável.

É justamente a maneira como a posição original é formulada (e a ausência/negligência de determinados bens sociais considerados fundamentais para o bem-estar em sociedades democráticas) que suscita uma série de críticas à teoria rawlsiana. Apenas mencionarei – sem aprofundar a discussão – duas críticas que são importantes para a discussão acerca da saúde, a crítica formulada por Martha Nussbaum e a formulada por Amartya Sen.

7. Essa concepção de pessoa está dada pela posição original e é a base dos princípios de justiça.

A noção de capacidades, uma alternativa à proposta rawlsiana?

A discussão de Martha Nussbaum que apresentarei aqui está baseada em seu livro *Frontiers of Justice* (2006).⁸ Nele, a autora argumenta que o desenho da teoria da justiça como equidade desconsidera e discrimina aqueles que têm necessidades especiais – como os deficientes físicos ou mentais – que limitam sua possibilidade de serem membros ativos e cooperativos com o arranjo social. A questão é que doenças e deficiências incidem temporária ou permanentemente sobre as pessoas, constituindo barreiras que dificultam ou até mesmo impedem a realização das expectativas das pessoas e sua plena cooperação com a sociedade.

A posição original e a concepção rawlsiana de pessoa, base do acordo sobre os princípios da justiça e dos bens primários, negligenciam as diferenças e desconsideram essas pessoas no contrato social daí oriundo, pois este se caracteriza pela reciprocidade entre iguais. No caso das diferenças causadas por condições de saúde, também há significativo impacto sobre as relações familiares.

Outro problema da teoria rawlsiana estaria no fato de o contrato basear-se na ideia de estabelecer princípios para o domínio do político, o que estaria em consonância com a tradicional separação entre o público e o privado e consideraria as relações familiares como pertencentes ao domínio do natural. A conexão desse problema com o dos portadores de necessidades especiais reside no fato de que aqui Rawls não considera questões prementes relacionadas ao cuidado e às necessidades dos dependentes, que tanto colaboram para o aprofundamento das desigualdades.

O cerne da crítica de Nussbaum (2006) é que as pessoas não são iguais, entretanto, é justamente a assunção de um padrão de normalidade que permite a Rawls e também a nós definir o que é importante em questão de justiça.

Antes de prosseguir, é importante ressaltar que os princípios da justiça, tal como colocados por Rawls, devem ser aplicados seguindo uma sequência de vários estágios, através dos quais o véu da ignorância é paulatinamente retirado, pois “cada estágio deve representar um ponto de vista apropriado, do qual se devem analisar certos tipos de questão” (Rawls, 2008, p.241). O autor define quatro estágios: 1) a posição original; 2) o estágio constitucional; 3) o estágio legislativo; e 4) o estágio da aplicação das normas. No último estágio, o véu já foi

8. Nesse livro, a autora se concentra naqueles que considera os três problemas sociais negligenciados pelas teorias da justiça: 1) o de fazer justiça a pessoas portadoras de deficiências físicas e mentais; 2) o da justiça internacional; e 3) o enfrentamento de questões advindas do tratamento dispensado a outras espécies, não humanas.

completamente retirado e, para Rawls, questões como as reclamadas por Nussbaum devem ser tratadas nos estágios posteriores à posição original.⁹

O primeiro princípio da justiça é a meta do estágio constitucional. Já o segundo princípio – o princípio da diferença e o de igualdade equitativa de oportunidades – é foco da deliberação no terceiro estágio, o legislativo.¹⁰

O argumento de Nussbaum é que a estratégia rawlsiana não resolveria o problema de fundamentação da teoria, pois Rawls apenas posterga o problema sem deixar espaço para pessoas portadoras de deficiências, já que a noção de bens primários simplesmente negligencia os arranjos de que essas pessoas poderão precisar.

Para Nussbaum, segundo o modelo proposto por Rawls, os princípios da justiça nunca serão justos para com aqueles que possuem necessidades especiais, pois não seria correto para alguém com tais condições negar ou desconhecer sua situação para fazer parte da posição original, dado que tais pessoas podem ser tão produtivas quanto as que são consideradas normais, desde que a sociedade lhes garanta condições de vida que considerem suas necessidades. Discriminá-las tem efeito equivalente às discriminações de raça ou de gênero.

A autora defende que a *noção de capacidades* é uma alternativa mais apropriada para pensarmos sobre os dilemas colocados pelas políticas de saúde e, particularmente, pelas necessidades daqueles acometidos por doenças ou deficiências.

Para Nussbaum (2006), as políticas de saúde não somente têm que focar a prestação de serviços àqueles que estão doentes como também têm que considerar o impacto da doença na vida daqueles que cuidam do doente, seja como trabalho não remunerado, seja como remunerado.

A autora compartilha a noção de capacidades com Amartya Sen (1992, 2009) para quem pensar a situação dos deficientes é um dos mais importantes argumentos a favor da noção de capacidades.

9. “As variações que colocam certos cidadãos abaixo do limite em razão de doenças ou de acidente podem ser compensadas, ao que me parece, na etapa legislativa, quando as deficiências são conhecidas e, portanto, os custos de seus tratamentos podem ser avaliados e ponderados em função da verba governamental. O objetivo é, através dos serviços de saúde, recuperar as pessoas para que possam, novamente, cooperar plenamente como membros ativos da sociedade.” (Rawls, 2005, p.184.)

10. Essa divisão também corresponde a duas partes da estrutura básica e determina “que as políticas sociais e econômicas visem maximizar as expectativas de longo prazo dos menos favorecidos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades, desde que as liberdades iguais sejam preservadas. [...] assim, a prioridade do primeiro princípio da justiça em relação ao segundo se expressa na prioridade da convenção constituinte em relação ao estágio legislativo” (Rawls, 2008, p.245).

O questionamento central de Sen (1992) a Rawls recai sobre o *equalizandum* da justiça como equidade, que ignoraria as diferenças entre as pessoas ao postular uma suposta igualdade de bens, em uma abordagem demasiado restrita. Além disso, a abordagem de Rawls focaria mais nas liberdades ao voltar-se preferencialmente para as liberdades exercidas pelas pessoas do que nos resultados por elas alcançados através do exercício de suas liberdades.

A questão central para Sen (2009) é justamente que a liberdade é pensada através dos bens que as pessoas possuem, sem levar em conta as variações de capacidade entre as pessoas que possuem o mesmo “pacote de bens” de convertê-los em boas condições de vida; também é demasiado atribuir total prioridade à liberdade, pois: “Por que deveríamos entender a fome, a inanição e a negligência médica como violações menos importantes do que as de qualquer forma de liberdade pessoal?” (ibidem, p.65).

Haveria, assim, na lista de bens primários, uma cegueira parcial no que se refere à maneira como as variações interpessoais são compreendidas. Para Amartya Sen, os bens primários não são constitutivos da liberdade, mas sim meios para a liberdade. Por isso, sua proposta é focar os funcionamentos – *functionings* – e as capacidades de cada um, ou seja, na igualdade de capacidade de funcionar.

Existem duas variações na relação entre os meios (bens primários) que uma pessoa possui e a realização de seus fins: uma é a variação de fins, relacionada às diferentes concepções de bem que cada um pode ter (*inter-end, over ends and objectives*); a outra é interpessoal, é a variação entre recursos/meios e a liberdade de realizar seus fins (*inter-individual, relation between resources and freedoms*). Rawls lida, segundo Sen (1992), com o problema do pluralismo – a primeira variação – afirmando que as mesmas variações de bens primários atendem aos diferentes fins; já a segunda variação, para o autor, não pode ser reduzida à primeira, porque a liberdade que uma pessoa tem de realizar seus fins depende de quais são esses fins, bem como do poder que ela tem para realizá-los (ibidem, p.85).¹¹

11. Sen afirma: “Variações relacionadas a sexo, idade, características genéticas e a muitas outras singularidades nos dão poderes muito divergentes para a construção de nossas liberdades, mesmo quando todos temos acesso aos mesmos bens primários... Igualdade de liberdade de realizar nossos fins não é gerada pela igualdade de distribuição de bens primários. Precisamos examinar as variações interpessoais na transformação de bens primários na respectiva capacidade de realizar nossos fins e objetivos. Se estamos preocupados com igualdade de liberdade, é mais adequado perguntarmo-nos sobre seus meios ao invés de como alcançar a igualdade de seus resultados” (Sen, 1992, p.86-7).

Como Nussbaum (2006), Sen considera insuficiente a recomendação de Rawls de que correções na métrica de bens primários devem ser feitas em momento posterior, principalmente porque tais correções não surgem no estágio constitucional, momento da definição da estrutura institucional básica da sociedade, mas sim no estágio legislativo, com as instituições já definidas, e sem que seu desenho tivesse sido influenciado pelas necessidades especiais (Sen, 2009, p.260).

E mesmo que essas correções ocorram no estágio legislativo, não há na argumentação de Rawls nada que nos recomende levar em conta a variação na capacidade de conversão desses bens em oportunidades entre as pessoas. A vantagem, segundo Sen (2009), da perspectiva proposta pela noção de capacidade repousa na sua relevância e na sua substantiva importância, pois seu foco está nos fins e não nos meios. Trata-se de uma abordagem mais sensível às variações individuais de funcionamento – o que é importante para a democracia – e que é mais eficaz para orientar uma justa distribuição de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação.

Em *Political Liberalism* (Rawls, 2005), o autor responde à crítica de Sen argumentando que, mesmo que os cidadãos não tenham capacidades iguais, eles possuem minimamente capacidades morais, intelectuais e físicas que lhes possibilitam serem membros plenamente cooperativos em sociedade, e que as variações de capacidades existentes não resultarão em injustiças se os princípios da justiça e os bens primários forem satisfeitos. Quanto à elaboração de um índice específico, Rawls (2005, p.188) ressalta:

Embora um índice desses bens possa ser formulado de maneira mais específica no estágio constitucional ou no legislativo e interpretado de maneira ainda mais específica pela justiça no estágio da aplicação da norma, esse índice não tem como objetivo aproximar-se de ideias de vantagem racional ou de bem especificadas por uma compreensão (abrangente) não política. Diferentemente, um índice mais específico define, para casos mais concretos, o que é considerado como necessidade dos cidadãos, flexibilizando-se conforme as variações tornem necessário.

Norman Daniels (2008), cujo esforço se concentra em pensar a saúde como um bem fundamental para a realização da justiça, argumenta que a noção de capacidades de Sen está incorporada na ideia de oportunidades em Rawls. O autor ressalta que, inicialmente, Amartya Sen afirmava que é preciso assegurar às pessoas uma igual distribuição de capacidades, mas, em seus trabalhos mais recentes, Sen não fala em equidade de capacidades, mas sim busca assegurar ao

menos um leque adequado ou suficiente de capacidades, sem especificar, entretanto, o que tornaria esse leque suficiente.

O conceito de capacidades, assinala Daniels (2008), é uma ideia positiva de liberdade, que pode ser pensada como resultante de termos a liberdade de ser e fazer algo somada aos meios necessários para o exercício dessa liberdade. Então, o autor questiona: qual é a diferença entre a noção de capacidades e a de uma justa distribuição de bens? A resposta é simples: trata-se de uma questão de terminologia, de linguagem, pois

as pessoas podem razoavelmente adotar um plano de vida se tiverem capacidade de desenvolvê-lo e ser aquilo que seu plano exige. Eu acredito que esse espaço, definido por aquilo que Rawls e eu identificamos como leque de oportunidades, é o espaço da capacidade que Sen define com outra terminologia. Para ver a conexão, pense em capacidade como uma oportunidade ou opção acessível ou realizável. (Daniels, 2008, p.66.)

Quanto ao fato de a métrica dos bens primários não considerar as variações de capacidade, Norman Daniels remete à argumentação de Rawls (2005), quando este afirma que os bens são justificados porque são bens que os cidadãos necessitam para o exercício de suas capacidades morais como cidadãos livres e iguais, capacidades que incluem a de desenvolver um senso de justiça e a de revisar suas concepções de bem, modelo central na tradição liberal. Para Daniels (1996, p.217), entendidos dessa maneira, os bens primários localizam-se no mesmo espaço que as preocupações com as capacidades: “a capacidade de os cidadãos manterem a normalidade de seus funcionamentos ao longo de suas vidas”.

A saúde a partir da teoria da justiça como equidade

O argumento de Daniels (1996, 2008) sobre a saúde inicia-se com a questão: Por que pensar a saúde como questão de justiça? A resposta: porque a saúde é fundamental para garantir a plena participação das pessoas em sociedade e para que elas sejam capazes de realizar suas expectativas ao longo de suas vidas; portanto, uma sociedade que não garanta aos seus cidadãos condições de saúde será invariavelmente injusta, pois não assegurará a todos as mesmas condições e oportunidades para realizarem em suas vidas algo valioso e nem para desenvolverem as condições necessárias para se tornarem cidadãos plenos e cooperativos.

Saúde é entendida por Norman Daniels (1996) como ausência de doença, incluindo deficiências provenientes de acidentes; doenças são desvios na *organi-*

zação funcional normal de um organismo típico de determinada espécie; organização funcional que, no caso dos seres humanos, permite realizar nossos objetivos enquanto seres sociais; portanto, as variações cognitivas, emocionais, e doenças mentais devem ser consideradas.

Embora essa definição de saúde seja estreita, é interessante observar que para atendê-la é necessária uma considerável gama de serviços sociais e de saúde, conforme assinala Daniels (1996), que são: 1) nutrição e abrigo apropriados; 2) um lugar saudável, que atenda às exigências sanitárias, e despoluído, para morar e trabalhar; 3) exercício físico, descanso, lazer; 4) serviços de saúde que trabalhem prevenção, cura e reabilitação; e 5) serviços pessoais e de saúde que deem suporte aos serviços médicos.

Em *Just Health* (2008), livro no qual Daniels revê sua definição de saúde, argumenta que ela não é incompatível com uma definição mais abrangente de saúde e que demanda uma série de bens e serviços que são *necessários*¹² para a manutenção de nosso funcionamento ao longo de nossa vida, bens e serviços que o autor denomina *health needs*.

Determinados bens e serviços são necessários para manter não somente nosso funcionamento como também nosso leque de oportunidades (*normal opportunities range*), ou seja, as diferentes opções de planos de vida que pessoas razoáveis desejariam para si, o que também depende das características de uma sociedade, sua história, condições materiais de bem-estar, desenvolvimento tecnológico e cultura, aspectos que são relevantes para considerações de saúde.

Por isso, uma política de saúde deve ser pensada de maneira intersetorial. Na lista apresentada, Daniels (2008) acrescenta mais um item: 6) uma distribuição adequada de outros determinantes sociais da saúde, apontando para uma relação entre preservar a saúde – e manter um normal funcionamento – e os bens, serviços e instituições que influenciam a saúde e sua distribuição. Assinalo que essa incorporação é feita em consonância com a noção de determinantes sociais da saúde defendida pela Organização Mundial da Saúde.¹³

12. O autor assinala que o termo “necessidades” é utilizado para ressaltar que o que importam não são as preferências individuais das pessoas acerca de sua saúde, ou sobre o que consideram importante para ter saúde, pois sua teoria, assim como a de Rawls, não é uma abordagem welfarista.

13. A noção de determinantes sociais da saúde está presente nas ciências sociais desde meados do século XX, quando a saúde e a doença tornaram-se objetos de estudos dessa disciplina. Como aponta Castro (2011), nos anos 1970 e 1980 os trabalhos de Rene Jules Dubos e Thomas McKeown foram fundamentais ao demonstrar que os avanços nas condições de saúde da população deveram-se muito mais a fatores ligados a mudanças sociais – em áreas como o trabalho, alimentação, educação, moradia e saneamento – do que às façanhas e descobertas médicas. Os determinantes são pensados desde uma abordagem macro – como as análises que considerem o impacto da globalização e do aquecimento global na saúde dos diferentes grupos sociais em

Dessa forma, incluir instituições que garantam serviços de saúde entre as instituições básicas responsáveis por garantir iguais oportunidades a todos, é totalmente condizente com a principal preocupação de Rawls, a de reduzir as arbitrariedades dadas pelo nascimento e pela posição de cada um na sociedade, arbitrariedades que são moralmente inaceitáveis (Daniels, 1996).

Daniels (2008) esclarece que sua extensão da teoria de Rawls recai sobre o princípio de igualdade equitativa de oportunidades e que a integração da saúde à lista de bens primários deve ser feita a partir de uma modificação na concepção de oportunidade, pois adicionar outros itens à lista de bens primários para torná-la mais abrangente não é o melhor caminho; adicionando itens, principalmente itens específicos, corremos o risco de perder de vista nossa concepção política sobre quais itens/bens os cidadãos necessitam.¹⁴

Por isso, a conexão de necessidades em saúde com os bens primários se faz ampliando a noção de oportunidades de Rawls com a inclusão de instituições de saúde (dentre as instituições da estrutura básica da sociedade responsáveis pela igualdade equitativa de oportunidades); essa também é uma maneira de manter a abordagem da saúde o mais próximo possível da idealização original de Rawls. Daniels (2008, p.56) ressalta que os bens primários referem-se a bens mais gerais e abstratos, portanto, saúde não é um bem primário, assim como comida, roupas, moradia, proteção e outras necessidades básicas não o são. *Mas oportunidade, não serviços de saúde ou educação, refere-se aos bens primários.*

Para o autor, a saúde tem importância moral porque protege o funcionamento normal e ajuda a proteger o leque de oportunidades aberto às pessoas, e uma desigualdade em saúde pode ser considerada injusta quando ela resulta de uma injusta distribuição dos determinantes sociais da saúde.

A saúde, segundo essa perspectiva, não é produzida apenas pelo acesso a serviços de saúde, mas também por uma série de fatores de difícil mensuração presentes na experiência de vida das pessoas, como condições sociais, culturais e econômicas, o que indica uma correlação entre desigualdades sociais e desigualdades em saúde.

diferentes sociedades, passando por questões ligadas ao modo como as instituições ou os padrões econômicos e culturais impactam a saúde – ou desde um plano micro, que leva em consideração fatores individuais, como estilo de vida e escolhas que incidem sobre a saúde de indivíduos ou grupos sociais menores ou mais específicos (De Mario, 2013).

14. Sobre adicionar bens à lista de bens primários, o autor também acrescenta: “Outra razão para termos cuidado é que adicionando itens será cada vez mais difícil estabelecer um índice. Isso tornará mais difícil evitar problemas complexos de comparação interpessoal que enfrentam questões mais abrangentes de satisfação e bem-estar” (Daniels, 2008, p.56).

Relacionar desigualdades socioeconômicas com desigualdades em saúde significa que estamos enfrentando fatores que são socialmente controláveis e, portanto, uma questão de justiça distributiva. O autor ressalta que existem quatro fatores que precisam ser levados em consideração ao falarmos dos determinantes sociais da saúde:

- 1) os níveis de saúde e bem-estar não são resultado direto de uma política econômica específica, mas, sim, são influenciados por escolhas de políticas sociais, principalmente nos países mais pobres. A relação entre desenvolvimento econômico e saúde não é fixa;¹⁵ a saúde de uma nação é influenciada por sua cultura, organização social e políticas governamentais, fatores importantes para explicar tanto as desigualdades internas quanto as desigualdades entre as nações;
- 2) o gradiente em saúde não é resultado apenas da pobreza ou de privações, pois as diferenças em saúde estão presentes em todos os espectros socioeconômicos e entre os membros do mesmo espectro, mesmo nas sociedades com cobertura universal de saúde e políticas de *welfare*. O gradiente socioeconômico de saúde é composto por diferentes fatores, como renda, educação, classe social, e cada um deles interfere de maneira diferente nos resultados em saúde. Também não pode ser explicado somente pelo acesso a serviços de saúde, pois pessoas com o mesmo nível de renda e o mesmo nível educacional podem ter diferentes resultados em saúde provocados por suas escolhas profissionais, que podem expô-las ao risco físico ou torná-las emocionalmente mais vulneráveis;¹⁶
- 3) mesmo sabendo que as diferenças de renda colaboram para aumentar a distância entre os gradientes em saúde, ainda há muita controvérsia em torno do quanto o gradiente em saúde é afetado pelas diferenças de renda de uma sociedade. No caso dos países desenvolvidos não é a miséria e a privação absoluta – ausência de condições básicas, como nutrição, abrigo adequados e condições sanitárias adequadas – que explicam as diferenças em saúde, mas sim a privação relativa, que se refere às fontes do autorrespeito essenciais para uma participação plena em sociedade. Desigualdades de renda corroem a coesão social, dimi-

15. Daniels mostra que, embora as diferenças entre o Produto Interno Bruto (PIB) e do PIB *per capita* entre os Estados Unidos e a Costa Rica sejam imensas, a expectativa de vida na Costa Rica é praticamente a mesma que nos Estados Unidos. Estes, apesar de serem um dos países mais ricos do mundo, apresentam baixos níveis de saúde (Daniels, 2008, p.84).

16. É importante ressaltar que o gradiente varia substancialmente de uma sociedade para a outra.

nuem a confiança no social e reduzem a participação em organizações civis, resultando em menor participação política e enfraquecendo o compromisso das instituições do governo com o atendimento das demandas daqueles que se encontram em piores condições. “Estados com altos índices de desigualdade, com baixos níveis de capital social e participação política não proveem redes de segurança social.” (Daniels, 2008, p.89);

- 4) existem hipóteses razoáveis que apontam para alguns padrões sociais e psicológicos que afetam as desigualdades em saúde.

Instituições justas importam

Bo Rothstein (1998) defende uma análise de políticas públicas que una as considerações acerca de “o que o Estado deveria fazer” com “o que o Estado pode fazer” por meio das políticas públicas, em contraposição a análises essencialmente empíricas ou que focam momentos circunscritos das políticas.

Para o autor, o problema de uma análise essencialmente empírica é que ela não diz àqueles que estão envolvidos com a política e aos que são integrantes dos governos muito além do que eles já sabem sobre o assunto, e muito dificilmente responderão a questões que buscam solução para os problemas de implementação dessa política.

Análises de políticas públicas cujo foco está na sua legislação ou no processo de implementação também são problemáticas. Ambos os enfoques são importantes, mas se tratados isoladamente se terá um entendimento limitado da política e, ao mesmo tempo, ainda que o pesquisador escolha trabalhar com ambos, faltará uma importante dimensão da política, que Rothstein denomina “análise da legitimidade política da política pública”.¹⁷

Dessa forma, para a análise de políticas públicas, devemos considerar as três dimensões da política: o desenho, a organização e a legitimidade. Todas as três dimensões estão permeadas por questões relativas a substância, objetivos e conceitos da política; e também, pelo processo, a forma como o desenho se configura, problemas concernentes à implementação.

17. Sobre esse ponto o autor argumenta: “É pouco provável desenvolver um programa com sucesso – mesmo que seja engenhosamente desenhado, e por mais bem que seja organizada sua implementação – se ele não contar com a confiança do grupo para o qual se dirige, ou para os cidadãos de uma forma geral.” (Rothstein, 1998, p.72, tradução nossa).

Para a análise do desenho é preciso considerar seu processo, o confronto de concepções para a sua formulação e a influência de cada concepção até que se chegue ao resultado final da política.

As concepções presentes no desenho da política são socialmente construídas, e é preciso considerar que podem vir a ser um fator complicador durante a implementação dessa política, pois é extremamente pequena a possibilidade de se conseguir ajustar decisões e medidas adotadas em nível central mas com operacionalização em nível local, considerando que a realidade é variável.

Para a análise do processo de implementação, o autor define dois tipos de políticas, levando em consideração as medidas adotadas e as condições operativas. Se a intervenção do Estado no comportamento dos indivíduos for pequena, tais políticas podem ser chamadas de regulatórias, e, no caso contrário, de intervencionistas.

Quanto às condições operativas, podem ser estáticas, quando suas tarefas são predefinidas, ou dinâmicas, quando há um grau de liberdade para tomada de decisão de acordo com a área operativa.

Como as políticas públicas estão no campo da incerteza – não há simplesmente o *melhor tipo de organização e de incentivo* para cada tipo de política –, Rothstein sugere que, para pensarmos a melhor forma de organização para uma política, devemos considerar dois fatores: o tipo de tarefas que a organização deverá desempenhar e a técnica a ser empregada.

O último passo para a análise das políticas é a verificação de sua legitimidade, questão frequentemente negligenciada pelas análises de implementação. É preciso considerar a confiança popular nas instituições políticas, pois a opinião do cidadão sobre se o sistema político, ou determinada política pública, é ou não merecedora de sua confiança é extremamente importante para que possamos responder o que o Estado pode fazer.

Citando John Rawls, o autor argumenta que instituições justas são o que importa, pois, para Rawls, um sistema justo irá gerar seu próprio suporte, e esse sistema não deve ser apenas justo, mas organizado, estruturado para encorajar a virtude da justiça naqueles que tomam parte dele.

A ideia colocada pelo autor é a de que as instituições não só influenciam o que os atores políticos consideram como uma ação racional, a partir de seus próprios interesses, mas também o que eles entendem por um comportamento moralmente justificável (Rothstein, 1998).¹⁸ Dessa maneira, não são normas sociais de um tipo particular que fazem surgir determinados tipos de instituições, mas o

18. Rothstein afirma: “Portanto, minha hipótese é a de que normas sociais não são dadas por alguma entidade metafísica, como o ‘sistema de gênero’, ‘a consciência de classe’ ou o caráter

contrário, são instituições específicas que fazem surgir uma coleção particular de normas sociais.

Sistema Único de Saúde (SUS) e sua justiça

Destacarei aqui alguns pontos do desenho do SUS que nos auxiliam, juntamente com as considerações normativas sobre uma sociedade e saúde justas, a pensar sobre as concepções de justiça contidas no sistema. O SUS fundamenta-se em uma definição abrangente de saúde, presente tanto nos artigos 193 e 194 da Constituição de 1988 como na Lei Orgânica da Saúde (LOS n. 8.080/90).

Para a LOS, a saúde é um *direito fundamental* do ser humano e *dever do Estado*, que deve garanti-la por meio da formulação e execução de políticas públicas que assegurem o acesso *universal e igualitário* aos serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde:

Art. 3º – A saúde tem como *fatores determinantes e condicionantes*, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País.

Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a *garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social*. (Brasil, 1990, grifos meus.)

A abrangência de sua definição está dada pelos fatores determinantes e condicionantes da saúde e pela afirmação de que ela garante às pessoas e à coletividade condições de bem-estar¹⁹ físico, mental e social.

Pari passu, temos como princípios fundantes do sistema: a *universalidade*, expressa na noção de que a saúde é um direito de todos; a *igualdade*, que determina que todos terão igual acesso aos serviços; a *integralidade*, que dá a ideia de que todos os serviços do sistema de saúde brasileiro devem ser integralmente garantidos a todos os cidadãos do país e, por fim, a *gratuidade*, que determina

nacional. Elas são, ao contrário, produto de condições institucionais que foram *de facto* criadas através de decisões políticas” (Rothstein, 1998, p.139).

19. A noção de bem-estar é controversa, tanto como definição de saúde quanto para questões de justiça. Aliás, é justamente a concepção welfarista que Rawls busca evitar com sua métrica de bens primários, pois como definir bem-estar e quais seriam os bens necessários para a sua garantia? Esse debate é explorado mais detidamente em De Mario (2013).

que esses serviços devem ser promovidos de forma gratuita pelo Estado, por se tratar de um direito.

Vou tratá-los aqui em duas chaves de análise: *universalidade-gratuidade e integralidade-igualdade*. A gratuidade dos serviços é fundamental para garantir a universalidade do acesso. Já a noção de igualdade justifica a busca pela integralidade do acesso aos serviços prestados. Todos os quatro princípios contêm em si uma noção de equidade/justiça social.

a) *Os determinantes sociais da saúde*

A definição de saúde e de seus determinantes, bem como a noção de bem-estar a ela atrelada, estão em consonância com as discussões e proposições da OMS.

Os determinantes sociais da saúde (DSS) são fundamentais para o estabelecimento de políticas de saúde mais justas, e vêm sendo cada vez mais assumidos para a formulação e análise de políticas de saúde, já que se trata de um modelo que leva em consideração diferentes fatores individuais, genéticos e características sociais, econômicas e ambientais, construindo uma gradação de impacto que vai do nível micro (indivíduo) até o macro (comunidade). A ideia embutida é a de que as políticas sejam formuladas e avaliadas considerando esses fatores. Aqui os DSS transformam-se em condição para uma política mais justa e ao mesmo tempo critério para a avaliação da justiça das políticas de saúde.

A realização de uma política baseada nos DSS requer não só conhecimento sobre os fatores que são determinantes para a saúde – conhecimento ainda incipiente principalmente no Brasil – e causa das iniquidades em saúde como também uma formulação e atuação intersetorial, pois, como vimos em Daniels, são muitos os fatores que influenciam e determinam as condições de saúde das pessoas e de uma população.

O conhecimento sobre os DSS implica uma análise que compare as diferenças em saúde entre grupos e entre os integrantes de um mesmo grupo, o que significa(ria) identificar ou definir grupos de acordo com determinados critérios como: renda, escolaridade, faixa etária, gênero, raça/etnia, que podem englobar diferenças importantes entre os indivíduos que deles façam parte, o que impediria, pelo menos em parte, tratar como iguais e sujeitos aos mesmos determinantes indivíduos reconhecidos como membros desse grupo, pois outro fator importante e determinante da saúde define-se pelas escolhas individuais que as pessoas fazem ao longo da vida e que podem independer da pertença a determinado grupo.

Obviamente, relativizar demais não é a melhor estratégia quando o alvo é a política pública. O ideal é que o ponto de partida para a tomada de decisões seja

a noção de cidadão²⁰ que dá fundamentação ao direito – no caso brasileiro, o direito universal à saúde. Entretanto, para atender ao direito, é preciso determinar um pacote mínimo de serviços voltado para um perfil epidemiológico, socioeconômico e ambiental mais geral, que irá, com toda a certeza, ignorar diferenças importantes, e deve ser decidido em momento posterior à formulação do desenho central da política, de modo descentralizado e voltado para as especificidades locais.

Em termos de formulação de políticas públicas, o problema central é que a produção de conhecimento sobre os DSS, apesar de fundamental, é uma tarefa extremamente complexa, e a sincronização de ritmo entre o conhecimento das transformações que impactam a vida das pessoas e a sua transformação em ações de política pública é praticamente impossível.

Como aponta Daniels (2008), também não é possível inferir dos DSS uma teoria causal que aponte para uma relação direta entre uma desigualdade específica e outra, não há um padrão que nos diga que determinadas desigualdades sociais resultarão em desigualdades em saúde. Quanto à política em si, é preciso lembrarmos que seus objetivos estão em constante transformação.²¹

Dessa forma, a noção de DSS pode transformar-se em uma armadilha. Por outro lado, é preciso ressaltar que seria uma incorreção usar tais questões para, inadvertidamente, justificar as iniquidades em saúde, pois, ao mesmo tempo que as iniquidades em saúde são resultado de desigualdades exteriores, que estão para além do campo de atuação específico da política de saúde, uma política de saúde injusta também gerará desigualdades em saúde e em outras áreas.

Saliento que, com isso, não almejo significar que os DSS não devem ser considerados. Antes, sublinho que, ao conhecimento sobre os DSS e à atuação que, a partir de então, é requerida, é preciso somar a noção de que as desigualdades podem ser mitigadas (mas não totalmente eliminadas) buscando uma distribuição mais equitativa dos bens que são relevantes para a saúde das pessoas.

20. Refiro-me à noção que determina seu *status* moral, como livres e iguais, somada à ideia de que a saúde é um direito de todos.

21. “A noção comum entre as pesquisas de implementação – de que programas públicos precisam ser baseados, se eles desejam ter alguma perspectiva de sucesso, em uma teoria causal indubitável – é, no mínimo, ingênua e, na pior hipótese, certamente perigosa [...]. A taxa de transformação na maioria das áreas é tão rápida e a necessidade de se adaptar a uma realidade variável tão grande que as prospectivas em possuir em nível central o conhecimento necessário para o que tem que ser feito e em repassá-lo a nível local a tempo é extremamente pequena.” (Rothstein, 1998, p.77.)

b) Os princípios do SUS

Os princípios fundantes do SUS têm uma base igualitária e democrática. São resultantes da luta do movimento sanitário por uma política de saúde cujo paradigma rompe com o modelo que predominou até início dos anos 1980,²² mas sua formulação também se insere em um cenário maior, da luta pela redemocratização do Estado, e pelo “direito a ter direitos”, baseada na realização dos direitos liberais, mas, acima de tudo, na igualdade desses direitos, garantindo um *status* moral igual para cada cidadão brasileiro.²³

A universalidade e a gratuidade estão diretamente associadas ao momento político e às reivindicações dos diversos movimentos sociais nos anos 1980. Através desses princípios, a saúde deixa de ser um “bem” disponível somente àqueles que podem pagar e aos trabalhadores associados à previdência social, uma política claramente meritocrática.

A gratuidade tem referência direta a uma noção de justiça redistributiva que politicamente também ganha força nesse período, reconhecendo o dever da sociedade e do Estado com aqueles que foram desfavorecidos na distribuição de recursos por arbitrariedades sociais que podem ser combatidas, eliminadas, ou ao menos mitigadas.

Já ambos os princípios somados à ideia de igualdade remetem diretamente ao princípio da integralidade presente na definição legal. O texto constitucional – artigo 196 – afirma que devem ser garantidos o acesso a ações e serviços que visem à “promoção, proteção e recuperação da saúde” e deixa em aberto esse pacote de serviços.

Obviamente, esses princípios requereram do Estado uma estrutura e organização que não existia, passando a ser paulatinamente construída ao longo dos anos 1980 e 1990, e ainda hoje se encontra incompleta. É preciso lembrar que o sistema de saúde brasileiro tem uma conexão histórica com a previdência social e uma tradição de subsidiar o setor privado, que teria como objetivo suplementar a falta de infraestrutura pública para a prestação de serviços; ambas permanecem no SUS, na norma e na prática.

22. Politicamente, tratava-se de uma organização baseada em ações verticalizadas e centralizadas no governo federal, com uma assistência médico-hospitalar setorializada e nas mãos do setor privado e conveniada ao Estado via previdência social. Tratava-se também da institucionalização da “saúde coletiva”, uma abordagem médico-social cujo foco do estudo do processo saúde-doença está na coletividade e na distribuição demográfica da saúde e da doença, e que também adota uma ação em saúde preventiva em vez de curativa.

23. Ver Dagnino (2002, 2006) e Telles (1999).

A Constituição de 1988, ao mesmo tempo que afirma que a saúde é universal e gratuita (o provimento de serviços passa a ser dever do Estado), mantém a saúde sob o guarda-chuva da previdência social e trabalha com a noção de saúde como bem-estar – esse último, que se configura em problema quando pensamos na igualdade e integralidade de acesso, será discutido adiante..

Manter o sistema sob a previdência social implicou duas (graves) consequências: 1) a ausência de uma estrutura orçamentária própria; 2) provimento de bens apenas em situações temporárias e específicas, em razão da noção de beneficência contida na previdência.²⁴ A saúde também não é juridicamente considerada um direito subjetivo, tal como a educação, o que na norma desobriga o Estado, que se utiliza do argumento de que essa seria um direito programático livrando-se da obrigatoriedade de oferta de serviços.²⁵

Soma-se a isso a dubiedade da LOS, que também define a saúde como uma mercadoria, ao autorizar sua venda pelo setor privado sem delimitar claramente quais serviços podem ou não ser ofertados. Trata-se de uma estratégia de manutenção da existência do setor privado, e que construiu dois sistemas concorrentes, o público e o privado, sendo que o último depende não somente de subsídios públicos como também do insucesso do primeiro.

A letra da lei fundamenta-se em princípios liberal-igualitários ao mesmo tempo que estabelece a saúde como mercadoria de acordo com princípios libertários, base de sustentação do ideário e da política neoliberal,²⁶ minando assim na prática, e também idealmente, o sentido de seus princípios centrais: a universalidade e a gratuidade.

O mesmo desmonte e perversão de sentido se dá tacitamente via definição de saúde como bem-estar. A métrica rawlsiana de bens primários se estabelece em oposição à métrica utilitarista de bem-estar, demasiadamente abrangente e

24. “A justiça não deve ser pensada na chave da beneficência, da ajuda aos mais pobres, aos desempregados, aos desamparados, aos portadores de deficiências ou doenças crônicas através, por exemplo, de uma política de segurança social na qual pessoas nessa situação poderão apoiar-se, provisoriamente, até que se recobre uma situação de ‘normalidade’. A justiça é permanente, não provisória. Sua preocupação central, como bem coloca Rawls, é com as arbitrariedades que produzem as desigualdades socioeconômicas e não, simplesmente, com uma tentativa pontual de minorar seus efeitos na sociedade. A chave da beneficência ou da ajuda social é perigosa porque se perde a dimensão da injustiça. Ela não questiona as causas e apenas propõe uma saída provisória para um problema que, por ter sua origem na estrutura básica da sociedade, irá perdurar.” (De Mario, 2013.)

25. Para esse debate, ver Bobbio (2004), e Carvalho e Santos (2006).

26. Ver Robert Nozick (1991), e Friedrich Hayek (1977).

ao mesmo tempo relativa e que se constitui em um dilema insolúvel para a organização de uma política pública.

Como definir bem-estar? Devemos levar em consideração as preferências individuais e suas consequentes definições de bem-estar? Adotamos a regra da maioria? Mas, ainda assim, a questão permanece, principalmente quando o fim é a justiça social. Preferências individuais e definições de bem-estar com base na opinião da maioria não nos levam às razões e raízes da injustiça social, e nos obrigam a definir um leque de serviços e ações muito abrangente e quicá irreal. A isso devemos acrescentar que as pessoas formam suas preferências de acordo com seus referenciais e com os bens que tiveram acesso ao longo de suas vidas.

Em termos de definição de saúde, a OMS afirma que os serviços de saúde devem garantir um *completo estado de bem-estar físico, mental e social*. Aqui a noção de bem-estar também é problemática, sua ausência denotaria doença, ou tristeza? Pois talvez a noção de bem-estar se conecte mais com a felicidade do que com ser saudável.

Na prática, essa noção cria uma zona de indeterminação legal – o que abre margem para os recorrentes processos judiciais requerendo acesso a medicamentos, insumos, serviços – e cria um pacote de serviços a ser prestado pelo SUS tão amplo que cria um “buraco negro”, impossibilitando a viabilidade da política, pois não podemos nos esquecer que os serviços e as ações do SUS devem ser garantidos integral e igualmente a todos.

A igualdade enquanto princípio de política pública também é complicada. Nesse caso, o melhor é pensarmos em equidade de acesso, pois não há como tratar a todos igualmente. Pelo contrário, de uma política justa não podemos esperar simplesmente que todo doente seja tratado de maneira igual, mas sim que todos tenham o justo acesso ao tratamento específico para cada caso e no tempo e do modo que for necessário.

Considerações finais

A análise do SUS que proponho está fundamentada nas seguintes noções: 1) a saúde é produto e ao mesmo tempo produtora de desigualdades; 2) as desigualdades provenientes de arbitrariedades sociais são injustas, já que poderiam ser evitadas; e 3) a saúde é um bem fundamental para a realização das oportunidades e expectativas de vida das pessoas.

No que se refere às instituições, considero que elas influenciam e são influenciadas pelas razões e justificativas morais das pessoas, para as quais os

princípios da justiça também se dirigem e são articulados em diferentes contextos,²⁷ não somente no espaço que Rawls define por político.

Não proponho uma análise de políticas públicas cunhada em qualquer espécie de transcendentalismo institucional – postura que Amartya Sen (2009) afirma caracterizar a teoria de Rawls –, mas sim uma que se realize a partir do estabelecimento de parâmetros de justiça que orientem a análise e o julgamento dos arranjos institucionais definidores da política e do comportamento dos indivíduos quando em relação com a política, seja como usuários, produtores ou cidadãos cuja relação não se estabelece diretamente com a política, mas que são afetados por ela, como é o caso no SUS.

O comportamento dos usuários de uma política pública pode estar orientado por diversas razões diferentes e até mesmo contraditórias às da política, abrangendo desde interesses puramente pessoais até concepções abrangentes do bem, incompatíveis com determinadas premissas da política (como o que acontece na discussão que a sociedade brasileira vem travando a respeito da legalização do aborto). Da mesma forma, um comportamento purista, extremamente fiel às normas, pode levar a um enrijecimento da política, tornando-a incapaz de lidar com o novo e adaptar-se a mudanças culturais e sociais.

Quando pensamos em uma instituição, estamos refletindo sobre uma relação entre sujeitos que definem, redefinem e se submetem às normas da instituição através de um processo marcado por relações de poder em um jogo de forças que está constantemente recriando a instituição em sua prática cotidiana. O que se espera é que, para que a instituição seja justa e responda aos seus propósitos, esse processo se desenvolva de acordo com os princípios que a definem e justificam seus fins.

O SUS é resultado de uma conciliação entre diferentes projetos políticos defendidos pelos grupos que participaram da Constituinte e que mais tarde se engajaram em sua formulação e implementação. Por mais que seus princípios centrais sejam os de uma concepção de justiça liberal e igualitária e almejem a redistribuição de bens, mantiveram-se no sistema os traços centrais que sempre foram definidores da política de saúde no Brasil, permitindo uma atuação desregulada no setor privado no que tange ao sentido atribuído ao direito à saúde.

Tentei aqui brevemente mostrar as ambivalências centrais da lei que impedem a realização da concepção de justiça contida nos princípios trabalhados neste capítulo. A análise realizada pelo viés da justiça propicia fugir de uma análise focada somente nos procedimentos da política e formular questionamentos e

27. Para a noção de contextos da justiça, ver Rainer Forst (2010, 2012).

critérios substantivos voltados para seus objetivos centrais e a busca do entendimento de sua realização ou não.

Determinadas noções são em si complicadas, por mais que elas almejem resultados mais justos. É o que ocorre com a ideia de igualdade, de bem-estar e de determinantes sociais da saúde. São ideais que, para a prática da política, podem se constituir em uma armadilha – no caso do SUS, abriu-se demais o leque de serviços e ações em saúde de modo a conformar o sistema com essas noções –, e se elas forem adotadas como critério para a avaliação da justiça do sistema perceberemos o quão complexa é a tarefa de sua realização.

A noção de DSS é certamente importante e não deve ser renegada; ao contrário, é preciso investir cada vez mais em seu aprimoramento, principalmente em âmbito local, dadas as dimensões do SUS, mas é preciso termos claro que sua perfeição é um objetivo irreal. Já as noções de igualdade e bem-estar deveriam ser revistas, visando à construção de uma política factível e que não dê margem para a miríade de interpretações e especulações das quais o SUS hoje é vítima.

Referências bibliográficas

- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Colab. Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 38.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- _____. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Lei n.8.080, de 19 de setembro de 1990. *Lei Orgânica da Saúde*. Legislação do SUS; Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: Conass, 2003.
- CARVALHO, G. I.; SANTOS, L. *Sistema Único de Saúde: comentários à Lei Orgânica da Saúde*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.
- DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Editora da Unicamp, 2006.
- DANIELS, N. *Justice and Justification: Reflective Equilibrium in Theory and Practice*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- _____. Democratic Equality: Rawls's Complex Egalitarianism. In: FREEMAN, S. (Ed.). *The Cambridge Companions to Rawls*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- _____. *Just Health: Meeting Health Needs Fairly*. New York: Cambridge University Press, 2008.

- DANIELS, N. Porque a justiça é importante para a nossa saúde. *Revista Ideias*, Campinas: IFCH/Unicamp, v.1, n.2, p.245-72, 2011.
- DE MARIO, C. *Saúde como questão de justiça*. Campinas, 2013. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- FORST, R. *Contextos da justiça: filosofia política para além de liberalismo e comunitarismo*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- _____. *The Right to Justification: Elements of a Constructivist Theory of Justice*. New York: Columbia University Press, 2012.
- HAYEK, F. *O caminho da servidão*. Porto Alegre: Globo, 1977.
- MURPHY, L. Institutions and the Demands of Justice. *Philosophy & Public Affairs*, n.27, p.251-91, 1999.
- NOZICK, R. *Anarquia, Estado e utopia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.
- NUSSBAUM, M. C. *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. London: Harvard University Press, 2006.
- RAWLS, J. Kantian Constructivism in Moral Theory. In: FREEMAN, S. (Ed.). *John Rawls Collected Papers*. London: Harvard University Press, 1999a.
- _____. Social Unity and Primary Goods. In: FREEMAN, S. (Ed.). *John Rawls Collected Papers*. London: Harvard University Press, 1999b.
- _____. *Justiça como equidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- _____. *Political Liberalism*. Ed. expand. New York: Columbia University Press, 2005.
- _____. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- ROTHSTEIN, B. *Just Institutions Matter*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- SEN, A. *Inequality Reexamined*. New York: Oxford University Press, 1992.
- _____. *The Idea of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.
- TELLES, V. S. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.
- VITA, A. de. Apresentação da edição brasileira. In: RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

2

POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO E NOVAS INSTITUCIONALIDADES

Jussara Reis Prá¹
Eduardo Schindler²

Introdução

O aumento da participação feminina em processos decisórios reveste de significado o propósito de refletir sobre cenários institucionais orientados à conformação de políticas públicas para corrigir desigualdades históricas e promover a equidade de gênero. Com essa preocupação, retoma-se o quadro esboçado em outra oportunidade quando se avaliava o impacto da ação das mulheres no espaço político, enfocando os mecanismos institucionais de defesa dos seus direitos (Prá, 2002, 2004). Na ocasião, apontava-se o aumento das desigualdades em países com graves problemas estruturais (distribuição irregular de acesso à educação, riqueza, poder e recursos naturais) como indicador da debilidade das instituições públicas e do desgaste das formas convencionais de participação e representação política. Ademais, atribuía-se à adoção de modelos de corte neoliberal, que potencializam o econômico sem considerar os capitais social e humano de

-
1. Doutora em Ciência Política – Universidade de São Paulo (USP). Professora do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Mulher e Gênero – UFRGS. Líder do Grupo de Pesquisa CNPq Gênero, Feminismo, Cultura Política e Políticas Públicas.
 2. Doutorando em Ciência Política – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Ciência Política – UFRGS. Pesquisador associado do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Mulher e Gênero – UFRGS.

suas populações, a capacidade de tolher as iniciativas do poder público de gerar projetos capazes de promover a cidadania e completar o ciclo de construção democrática na periferia do mundo desenvolvido. Com base nesse quadro, recorria-se a diferentes estudos a fim de realçar os desafios impostos à cidadania no Brasil e em outros países da América Latina e Caribe (Guzmán, 1996; Vargas, 2000; Bareiro, 2000).

Ao prosseguir aquela avaliação, é oportuno lembrar que, nas três últimas décadas do século XX, a maior parte dessa região experimentou processos de reestruturação política, desequilíbrios econômicos e práticas de violação dos direitos humanos (individuais e coletivos), além de adotar procedimentos controversos de desregulamentação da economia, de reestruturação produtiva e de privatizações. Esses seriam alguns dos dilemas comuns ao continente e que levaram seus países à inserção *dependente e servil* no contexto da mundialização neoliberal (Cacciamali; José-Silva, 2003).

O mesmo cenário evidenciou processos de reforma do Estado que, em tese, deveriam redefinir funções estatais, reparar deficiências históricas e responder a exigências sociais, econômicas, políticas e culturais impostas pela globalização. O Estado, no entanto, pouco investiu em preceitos básicos da governabilidade democrática, negligenciando aspectos relativos ao bem-estar social e à participação cidadã. Como resultado, surgiram instituições políticas de face menos democrática e mais autoritária, portanto, restritas na capacidade de interagir com a sociedade e de responder às demandas por ela geradas (Vargas, 2000).

A principal crítica a essa realidade recaiu sobre o processo de (re)estruturação do poder na América Latina, limitado aos aspectos formais da política. Assim, a soma de esforços para desenvolver o aspecto legal das instituições (normas e procedimentos) não estimulou o interesse de promover a justiça social e de averiguar de que forma isso afetaria o cotidiano das pessoas ou repararia o baixo nível de direitos usufruído por elas (Bareiro, 2000). Isso explica em parte o fato de o investimento em políticas sociais ficar aquém do necessário ou do esperado, sendo-lhe destinado papel secundário em agendas públicas orientadas por interesses econômicos e de mercado. Como esclarece Virgínia Vargas (2000), ao referenciar Manoel Castells,³ a substituição da ideologia de nação pela de mercado permite colocar *sob suspeita* Estados nacionais movidos por “orientações e prioridades do modelo neoliberal que tendem a privilegiar o mercado como regulador de relações e interações sociais, ao mesmo tempo que minimizam o Estado em suas funções integradoras” (Vargas, 2000, p.39). Paradoxalmente,

3. Adota-se no texto o nome completo do(a) autor(a) na sua primeira citação com o objetivo de nomear o feminino e o masculino.

processos de governabilidade e de reforma do Estado – apoiados muitas vezes por impulsos vindos de fora, especialmente de organizações multilaterais e bilaterais, assim como por pressões da sociedade civil organizada – abriram espaços mais sensíveis a novas práticas cidadãs. (Ibidem, p.1.)

Tais impulsos repercutem na ação dos movimentos de mulheres e, em especial nos feministas que, em seu questionamento à discriminação de gênero, buscam espaços na agenda pública para garantir a plena cidadania feminina. Desse prisma, e considerando o Estado lócus privilegiado para gerir a distribuição de recursos entre mulheres e homens, serão aqui examinadas iniciativas da cidadania voltadas a redefinir as relações Estado/sociedade. Para tal, enfoca-se a inter-relação entre novas institucionalidades, feminismo e políticas públicas. As novas institucionalidades são aqui entendidas como modelos alternativos de participação e de representação política, materializados em mecanismos institucionais direcionados a redimensionar os padrões de relacionamento entre governantes e governados(as). Desse modo, se faz referência a modelos de gestão pública que “ampliam e enriquecem as formas de fazer política, a concepção de cidadania e de direitos e a relação entre os Estados, os governos supranacionais e as sociedades civis” (Guzmán, 2001, p.8). Nesse plano, como lembra Virgínia Guzmán, surgem

novas estruturas de intermediação entre o Estado e as mulheres (conselhos e comissões de trabalho) e novas instâncias dentro dos Estados (ministérios, secretarias, comissões interministeriais) que pressionam a favor da coordenação dos distintos setores estatais na elaboração e realização de políticas com enfoque de gênero. (Ibidem, p.26.)

Retoma-se esse debate realçando a natureza e o significado das novas institucionalidades em seu pleito para garantir os direitos humanos das mulheres, a igualdade e a equidade de gênero.⁴ Especificamente, pretende-se destacar o significado desses mecanismos para a inclusão da perspectiva de gênero na agenda política de países periféricos e refletir sobre a natureza desse processo. Ao

4. Igualdade é dotar mulheres e homens das mesmas condições, tratamento e oportunidades. Equidade também equivale a oferecer condições, tratamento e oportunidades iguais a mulheres e homens, porém ajustados às características ou às situações especiais (sexo, gênero, classe, etnia, idade, religião) dos diferentes grupos, de tal modo que seja garantido a todos o acesso a recursos, recompensas e oportunidades (FAO, 1996). Equidade, portanto, é o usufruto equitativo de todos os bens sociais, sem o propósito de que mulheres e homens sejam iguais, senão que, na vida, suas oportunidades sejam e permaneçam iguais.

mesmo tempo, interessa apontar seus limites para gerar espaços específicos de intervenção na gestão pública e de interlocução com o Estado e a sociedade ou com movimentos feministas e de mulheres.

A abordagem proposta é subsidiada por informações provenientes de relatórios e documentos sobre os mecanismos institucionais para a mulher da América Latina e Caribe. A essas se adicionam avaliações acadêmicas resultantes de estudos e pesquisas que enfocam questões relativas à gestão estatal e às políticas públicas com perspectiva de gênero. No âmbito teórico, parte-se de um marco fundado em estudos feministas que tratam da questão do Estado e das relações de gênero, enfocando-as pela ótica da Ciência Política.

Por esse ângulo, estima-se somar essa reflexão a outras dedicadas ao exame de mecanismos e estratégias destinados a promover a igualdade entre mulheres e homens, realçando os seus alcances e apontando os seus limites para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas com perspectiva de gênero. Isso implica ponderar que se “a inclusão dos temas de gênero [resulta] do esforço do movimento de mulheres, sua assimilação ao debate público por outros atores está condicionada pelo contexto político global e pelas concepções e valores vigentes” (Guzmán, 1996, p.213).

Na atualidade, o contexto e o debate político são favoráveis à implementação de *organismos estatais* para fomentar a *inclusão da equidade de gênero no desenho de políticas públicas*. Todavia, o seu impacto político não pode ser avaliado em si mesmo, posto se referenciar em processos mais amplos. Postula-se, então, que a legitimidade dos mecanismos de defesa dos direitos da mulher, seu grau de autonomia e densidade social e a sua capacidade de fomentar a interlocução entre Estado e sociedade só serão efetivados mediante a superação de vários desafios, entre eles o de suplantar o viés assistencialista das políticas públicas de gênero.

Esse ponto de vista orienta a reflexão sobre os alcances e os limites das novas institucionalidades enquanto mecanismos responsáveis pelas políticas públicas de gênero. Para tal, estruturou-se esta discussão em três segmentos. No primeiro, examina-se o impacto do modelo de desenvolvimento adotado na América Latina sobre a gestão estatal e a cidadania feminina, seguindo um apanhado histórico a partir do decênio de 1950. No segundo, abordam-se as conexões entre feminismo, políticas públicas e novas institucionalidades, direcionando a atenção para o viés assistencialista ainda presente na formatação das políticas para as mulheres (Fernós, 2010). No terceiro, encaminham-se as reflexões finais, tecendo comentários sobre os alcances dos mecanismos de avanço das mulheres (MAM) e os limites enfrentados por eles para incidir na composição de uma agenda pública voltada a transformar “as relações na sociedade, entre a sociedade e o Estado e no Estado” (Bareiro, 2000, p.27).

Gestão estatal e cidadania feminina

Em se aceitando que o Estado e as suas políticas públicas refletem e reproduzem valores, normas e posturas sociais, incluindo percepções sobre o feminino e o masculino, é correto afirmar que o tratamento das questões da mulher ou da equidade de gênero está condicionado por tendências globais e regionais, por modelos de crescimento econômico e pelos projetos sociais e políticos seguidos por cada país. O aporte das mulheres a esse modelo, os avanços nos seus direitos e a difusão dos estudos feministas vêm contribuindo na redefinição dos padrões tradicionais de relacionamento entre Estado e sociedade. A incorporação do tema da equidade de gênero na agenda pública serve para exemplificar a complexidade de processos dessa natureza. Essa incorporação, sem dúvida, deve ser creditada ao esforço, à visibilidade e à legitimidade que adquiriu o movimento de mulheres nas duas últimas décadas do século XX, assim como ao tipo e à qualidade do conhecimento produzido sobre as relações de gênero (Cinterfor; OIT, 2002).

Nesse marco, as políticas públicas são vistas como linhas de ação coletiva que concretizam direitos sociais declarados e garantidos em lei (Pereira, 1994), e surgem como um campo fértil de análise para identificar as relações entre Estado e sociedade. Ao mesmo tempo, são bons indicadores para medir o grau de democratização da cidadania. Sendo assim, as políticas públicas podem ser entendidas como resultado de um “conjunto de processos mediante os quais as demandas sociais se transformam em opções políticas e em tema de decisão das autoridades públicas” (Guzmán; Lerda; Salazar, 1994, p.1) e não podem ser tidas como atos isolados da administração pública. Antes, devem ser aceitas como produtos sociais de determinado contexto cultural e econômico, que se inserem em estruturas de poder e em projetos políticos específicos. Contudo, o fato de grupos ou classes sociais identificarem seus problemas e as soluções requeridas, não é suficiente para originar ações estatais. Logo, sua realização demanda um processo no qual emergem concepções e valores sobre a temática, tensões e divergência de prioridades entre atores de distintos cenários (locais ou nacionais), incluindo, também, o impacto de organismos internacionais, bem como de instrumentos e mecanismos normativos e técnicos por eles promovidos (idem).

No caso das políticas de gênero, esse processo é delimitado pelas tensões e reações que provoca e pelos instrumentos, atores e instituições envolvidos para a sua efetivação. Logo, a prioridade concedida a uma agenda de gênero no âmbito do Estado, além de sujeita à pressão social e à vontade política inerentes a cada país, depende da existência de um cenário internacional favorável à sua exe-

cução. Tal agenda, então, pode ser lida tanto pela ótica da cidadania quanto pela de forças econômicas que direcionam o enfoque aos processos de modernização e de crescimento econômico sem considerar seus aspectos sociais e humanos. O modelo de crescimento adotado no Brasil e em outros países da América Latina e Caribe se encaminhou na última direção, prescindindo do protagonismo das mulheres.

Considerado o contexto da segunda metade do século XX, pode-se argumentar, seguindo Line Bareiro (2000),⁵ que o processo de industrialização e, em especial, de substituição de importações, possibilita a inserção de mulheres na esfera produtiva e, por conseguinte, o acesso aos benefícios sociais do Estado. Não obstante, a falta de participação efetiva em organizações autônomas (sindicais ou de mulheres) e nas tomadas de decisão as torna alvo de medidas assistencialistas; nesse particular, o papel reprodutivo das mulheres subsidia a elaboração de políticas visando às suas necessidades. São característicos da época programas compatíveis com as suas funções de mães e esposas, ou seja, aqueles voltados a áreas como educação, saúde, nutrição, planejamento familiar e economia doméstica (Santos, 2002). Um dos pontos de inflexão dessa lógica reside no desgaste dos propósitos anunciados pelas teorias de modernização e pelo desenvolvimentismo, dado o aumento da pobreza e da exclusão social.

Tal desgaste propicia avaliar o potencial de contribuição econômica das mulheres, transformando a sua exclusão em questão pública entre o fim dos anos 1960 e o início dos 1970. Nesse momento, enquanto a esfera política se move para potencializar o ideário desenvolvimentista e a sua associação com a economia, surgem as primeiras propostas de ações afirmativas ou compensatórias (oportunidades de empregos e educação) como tentativa de superar as desvantagens das mulheres e, assim, corrigir desigualdades entre os sexos. Tais ações, porém, não ultrapassam a fase da elaboração de projetos, alguns deles, inclusive, vindo a se efetivar somente na última década do século XX. Afinal, as mulheres continuam sendo concebidas “como receptoras de programas de bem-estar e não como sujeitos do desenvolvimento e cidadãos com direitos plenos” (Bareiro, 2000, p.21).

Paralelo a isso, o feminismo se reorganiza na esteira das mobilizações internacionais dos anos 1960 e também como resultado das aspirações próprias das

5. Line Bareiro (2000) faz um apanhado histórico sobre o processo político-estatal latino-americano, examinando os Estados indígenas e coloniais; os independentes oligárquicos e liberais; os revolucionários, populistas e reformistas; os militares ditatoriais; e os das novas democracias. Com isso, se propõe a preencher o que considera uma lacuna do movimento e pensamento feministas, qual seja, a falta de análises sobre a natureza do Estado, para, então, introduzir o debate sobre as novas institucionalidades geridas pelas mulheres.

latino-americanas. Isso se dá independente do cerceamento das liberdades de expressão e manifestação pelos governos ditatoriais que se sucederam em quase toda a América Latina entre as décadas de 1960 e 1980. Mas se o cenário de violações e os escassos espaços de participação situaram as mulheres como receptoras de políticas assistencialistas, igualmente serviram para realçar a sua capacidade de contestação e de resistência ao autoritarismo.

A luta contra a ditadura e em defesa dos direitos humanos mobilizou parcelas significativas do segmento feminino e foi por ele protagonizada. Foi assim com o Movimento Feminino pela Anistia, no Brasil, e o das Mães da Praça de Maio, na Argentina, para citar apenas alguns. Já o “novo feminismo”, originário do mesmo período, traz à tona questionamentos e reivindicações da pauta futura das políticas públicas de gênero, expressando-se de início em pequenos grupos de reflexão e, mais tarde, em numerosas redes e organizações coletivas, temáticas, de ação e identidade. Com isso, os feminismos latino-americanos impulsionam formas de articulação expressivas e inovadoras, empreendendo dinâmicas transnacionais por intermédio da formação de redes e da realização de reuniões, seminários, encontros e campanhas com calendários compartilhados (Bareiro, 2000).

Referindo-se ao conteúdo das manifestações dos anos 1970 e 1980 na América Latina, Virginia Vargas (2000) explicita que, com o advento dos “novos” movimentos sociais, os feminismos não foram os únicos a confrontar as lógicas históricas de exclusão e subordinação ou a apresentar propostas e a demandar reconhecimento cidadão. Como os demais, além de portadores de direitos específicos, souberam, principalmente, produzir novos direitos. Destarte, segundo a autora, a relação histórica entre Estado e sociedade assume dimensões específicas na última década de século XX, exigindo dos movimentos sociais e, em especial, dos feministas a elaboração de estratégias para fazer frente ao conteúdo de uma agenda estatal pautada pela lógica da modernização econômica e da democracia de cunho neoliberal. Cenário já desenhado no início da década de 1980 quando, ao lado das noções de “qualidade total” e de “eficiência”, foram forjados conceitos como os de “autonomia” e “empoderamento”. Os últimos, como expressão da crítica feminista à posição social subalterna das mulheres.

O Quadro 2.1 sintetiza algumas etapas do processo referido. Nele estão assinalados os princípios norteadores do desenvolvimento e a abordagem de programas e projetos que orientavam a agenda pública relativa às mulheres.

Sobre os contextos aos quais alude o Quadro 2.1, interessa realçar que “o sentido da palavra desenvolvimento vem mudando, numa relação direta com o avanço da perspectiva de democratização das sociedades” (Santos, 2002, p.80). Como bem sintetizado por Tania Zapata e Silvana Parente (2004), enquanto o

capital físico e a infraestrutura eram tidos como a principal via de acesso ao desenvolvimento entre os decênios de 1950 e 1960, a marca dos anos 1970 é a percepção dos limites desse capital. Com isso, há o reconhecimento (pelo menos retórico) da necessidade de promover políticas públicas (saúde e educação) para aumentar o bem-estar e a renda das populações menos favorecidas. Na mesma seqüência, as autoras apontam os anos 1980 como o período em que, após a crise da dívida e a recessão mundial, o foco recai sobre a gestão econômica e a liberalização dos mercados; finalmente, localizam nos anos 1990 o único momento em que os governos passam ao centro dos debates, alertando, porém, para o papel secundário que desempenham como responsáveis pela estabilidade e o ajuste fiscal.

Quadro 2.1 – Perspectivas sobre mulher e desenvolvimento

<i>Enfoque mulher</i>	<i>Conceito de desenvolvimento</i>	<i>Orientação de projetos e programas</i>	<i>Descrição</i>
<i>Bem-estar (1950-1970)</i> – satisfação das necessidades derivadas do papel de esposa e mãe; – busca bem-estar da família e filhos; – centrado em mulheres pobres.	– crescimento acelerado com base na economia, no fortalecimento da indústria e na criação de infraestrutura; – Estado provedor, centralismo, capacitação da força de trabalho.	– favorecimento às áreas de nutrição, saúde, atenção aos filhos, economia e planejamento familiar; – construção de centros de saúde.	– mulheres vistas em seu papel produtivo; – beneficiárias passivas do desenvolvimento e receptoras de ajuda externa. Ênfase em necessidades práticas.
<i>Autossuficiência econômica ou antipobreza (1970-1985)</i> – promoção da autossuficiência econômica das mulheres como meio de autonomia e independência. Importância do papel da mulher como geradora (secundária) de renda para o lar; meio para satisfazer necessidades básicas da família.	– crescimento e distribuição; – consciência de que os benefícios do avanço econômico não se distribuem automaticamente de modo equitativo; – atendimento das necessidades básicas como primeiro passo para o desenvolvimento; – manutenção de investimento em infraestrutura; – estratégia de criação de empregos.	– capacitação em habilidades produtivas; – apoio à microempresa e setor informal; – atenção à mulher rural; – programas massivos de planejamento familiar como estratégia para o controle da natalidade.	– habilidades produtivas associadas a papéis tradicionais (cuidar, costurar, cozinhar); – contribuição econômica das mulheres vista como secundária e complementar; – programas pontuais, de baixo impacto e produtividade; – planejamento familiar recai apenas sobre mulheres.

(continua)

(continuação)

Enfoque mulher	Conceito de desenvolvimento	Orientação de projetos e programas	Descrição
<p><i>Mulher como recurso. Enfoque instrumental ou enfoque mulher em desenvolvimento (1978-1980)</i></p> <p>– valorização econômica do trabalho feminino como fator produtivo. Mulher – capital humano secundário, a ser integrado e qualificado;</p> <p>– ênfase no desempenho de atividades produtivas e comunitárias.</p>	<p>– eficiência econômica;</p> <p>– ajuste estrutural em resposta à crise causada pela dívida externa. Aumentar eficiência econômica e produtiva; ênfase em exportações; busca de bem-estar econômico da população; uso de indicadores macroeconômicos para avaliar desenvolvimento;</p> <p>– política social: focalização em “grupos vulneráveis” (mulheres, crianças, idosos/as e deficientes);</p> <p>– diminuição do gasto social.</p>	<p>– integração da mulher ao desenvolvimento;</p> <p>– análise de suas atividades produtivas e busca de qualificação via capacitação;</p> <p>– acesso das mulheres a fatores de produção, crédito, comercialização e tecnologia apropriada;</p> <p>– projetos produtivos, acesso a emprego;</p> <p>– mulheres como recurso para suprir as necessidades da comunidade.</p>	<p>– atividade doméstica ainda não reconhecida como trabalho;</p> <p>– sobrecarga de responsabilidades, dupla e tripla jornada;</p> <p>– uso de tempo das mulheres para solucionar carência de serviços sociais;</p> <p>– trabalho comunitário não remunerado nem valorizado;</p> <p>– mulheres alvo de programas e projetos pontuais e de baixo <i>status</i> institucional.</p>

Fonte: Quadro adaptado de FAO (1996); Silvana Aparecida Mariano (2003, p.49).

As autoras complementam a avaliação sinalizando para o surgimento de uma nova etapa histórica do desenvolvimento, que tem o ser humano como eixo central. Em vista disso, as autoras advogam que:

O modelo econômico neoliberal – atualmente em vigor e ainda hegemônico em nível mundial, baseado no princípio da eficiência, no objetivo de maximizar o bem-estar econômico, e na presença do *Estado mínimo* – passa a ser questionado por um novo paradigma de desenvolvimento centrado no ser humano, e que tem como princípio a equidade, como objetivo a ampliação das oportunidades e capacidades, com a presença estratégica do Estado democrático, como forma de garantir o equilíbrio entre as forças do mercado e os direitos humanos fundamentais. (Zapata; Parente, 2004, p.1.)

Na mesma direção, Graciete Santos argumenta que, “hoje, o desenvolvimento representa a transformação das relações sociais, econômicas, de gênero, de poder, enfim, transformação da forma de pensar a vida das pessoas e da natureza” (Santos, 2002, p.30). Lembra, no entanto, que, pelo fato de a questão estar mais localizada no campo conceitual do que no da cultura ou da prática política, “o enfoque das políticas de desenvolvimento continua profundamente marcado pela perspectiva econômica, num reflexo direto da aceleração do processo de globalização”. Todavia, como assinala Jacqueline Pitanguy:

Em contraposição ao avanço da globalização econômica na década de 1990, orientada pelos preceitos do consenso de Washington, que incluíam privatização, desregulamentação do Estado e mercado livre, outro processo, também ligado à transnacionalização, vem ocorrendo desde a metade do século passado. Trata-se do processo de universalização dos direitos humanos, no qual os movimentos de mulheres desempenharam papel definitivo. (Pitanguy, 2003, p.33.)

Nesse cenário, como expressam Virginia Guzmán e Sonia Montañó, “os movimentos feministas repensaram sua relação com o Estado e se voltaram para o papel jogado por este na reprodução ou mudança das relações de gênero” (Guzmán; Montañó, 2012, p.10). Emerge daí o pleito pela inclusão do enfoque de gênero nas políticas públicas, que resultou na criação de mecanismos de defesa dos direitos da mulher na maioria dos países da América Latina, entre 1980 e 1990. A década de 1990 sinaliza para a integração desse enfoque ao planejamento estatal, embora em condições pouco favoráveis para um tratamento equitativo entre mulheres e homens. “Nesse momento, o que havia de fato era uma tendência à tecnocratização da perspectiva de gênero, ou seja, de se utilizar o conceito como um instrumento meramente técnico” (Santos, 2002, p.82). Em compensação, data do mesmo período a difusão da noção de desenvolvimento humano no debate internacional. “Apoiado na ideia universal do direito à vida para todas as pessoas, esse conceito busca trazer o ser humano para o centro das ações de desenvolvimento, indicando que a finalidade das políticas é a promoção do mesmo” (ibidem, p.83.) Os aportes feministas trazidos a esse debate estão registrados no Quadro 2.2, ressalvada a dificuldade para a incorporação dos enfoques de gênero e desenvolvimento humano na agenda do Estado, como será visto adiante.

Quadro 2.2 – Perspectivas sobre gênero e desenvolvimento

<i>Enfoque mulher/gênero</i>	<i>Conceito de desenvolvimento</i>	<i>Orientação de projetos e programas</i>	<i>Descrição</i>
<p><i>Planejamento com perspectiva de gênero (transição)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – inicia mudança de programas específicos dirigidos a mulheres; – <i>integração estrutural do corte de gênero em processos de planejamento;</i> – visa a redistribuição econômica com equidade de gênero; – <i>busca de status mais elevado no Estado para instâncias que tratem a temática mulher e gênero.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> – abertura econômica; – liberalização da economia; – reforma política e institucional; – processo de modernização do Estado e de descentralização administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>institucionalização da perspectiva de gênero;</i> – ênfase na capacitação em gênero de funcionários(as) do Estado; – trabalho específico por setores para adequação institucional e integração do enfoque de gênero; – produção de estatísticas desagregadas por sexo; – continuação de programas específicos. 	<ul style="list-style-type: none"> – nessa etapa convivem programas e projetos das abordagens anteriores (Quadro 2.1); – <i>a institucionalização é ainda incipiente;</i> – não há condições equitativas para as mulheres, mesmo considerando os avanços obtidos; – <i>a efetivação do enfoque de gênero requer uma profunda mudança cultural.</i>

Fonte: Quadro adaptado de FAO (1996); Mariano (2003, p.49), grifos nossos.

Em relação ao enfoque mulher/gênero, cabe notar que, com o investimento na construção democrática ocorrido na América Latina, a luta pela cidadania segue uma rotina que extrapola a das relações políticas formalmente estabelecidas, sendo sua marca as redes de sociabilidade e a busca por novas formas de relacionamento com o Estado. A pressão exercida por iniciativas da cidadania em defesa dos direitos humanos, da equidade de gênero e do desenvolvimento humano (sadio e sustentado) resulta na adoção de medidas contra a pobreza e a fome, pela qualidade de vida e em defesa do meio ambiente, com o apoio de políticas nacionais e programas de cooperação internacional.

Há que se considerar, entretanto, que os programas adotados muitas vezes servem para balizar a presença de um país nos cenários nacional e internacional ou, então, para abater resistências e questionamentos às estruturas de poder e da vida cotidiana (Cinterfor; OIT, 2002). Esse é fato comum em se tratando de políticas sociais e, em específico, quando o tema é gênero. E isso ocorre apesar do consenso de que os processos de desenvolvimento (humano e sustentado) não

podem ser maximizados sem dar a devida atenção às diferentes necessidades e interesses de mulheres e homens.

Em suma, se o novo milênio já traz embutido o lado contraditório e perverso do fortalecimento da globalização econômica e do neoliberalismo, também sinaliza para o fortalecimento das iniciativas cidadãs, pela afirmação de novos sujeitos políticos e pelo reconhecimento da pertinência do conceito de gênero para incidir sobre as desigualdades sociais. Ao lado disso, “o desenvolvimento humano deixa de ser uma preocupação restrita ao âmbito de cada Estado-nação para converter-se numa grande responsabilidade global” (Santos, 2002, p.84).

Impulsionar esse tipo de desenvolvimento, todavia, requer modificações de fundo nas formas de relacionamento entre Estado e sociedade. Isso faz mais sentido quando se considera a realidade de países como o Brasil e outros da América Latina e Caribe, cuja história é marcada “pela presença de um Estado centralizador e patrimonialista, com uma tardia evolução do mercado e fraqueza da sociedade civil, gerando práticas de clientelismo, corrupção e discriminação social” (Zapata; Parente, 2004, p.1).

No que se refere às mulheres e ao feminismo, é nesse cenário complexo que lhes compete garantir as principais conquistas obtidas ao longo do segundo milênio, que foram: tornar pública a discriminação da mulher, obter o reconhecimento de suas demandas e evidenciar a urgência de criar e manter uma institucionalidade estatal capaz e promover a cidadania feminina e a equidade de gênero. Nesse mesmo contexto, como expressa Sonia Montaño, cabe aos mecanismos para a promoção da mulher “fazer frente à cultura institucional de relacionamento intersetorial e aos pressupostos culturais que obstaculizam o desenho das políticas públicas” (Montaño, 2003, p.16). Daí a necessidade de construir e manter instituições eficientes. Logo, o desafio colocado para as mulheres e para as novas institucionalidades é o de superar as lógicas assistencialistas, pautadas por versões que enfocam as políticas públicas como gastos nas mulheres, por uma visão que contemple essas políticas como investimento social, portanto, embasada na perspectiva de gênero.

Investimento social com o aporte de gênero implica responsabilidade social. É o compromisso das partes envolvidas em determinada política pública de investir recursos (humanos e materiais) em benefício de mulheres e homens para promover o desenvolvimento humano sustentado (garantia da continuidade de resultados e ações). Dessa perspectiva, as políticas públicas têm como fim viabilizar a expansão da cidadania e dotar o conjunto da sociedade de condições dignas de existência.

Novas institucionalidades: entre o assistencialismo e o investimento social

É recorrente na literatura sobre políticas públicas de gênero o registro de que, historicamente, o Estado tende a reconhecer a discriminação e a exclusão social das mulheres. Contudo, existe consenso de que a vulnerabilidade a elas imputada contribui para torná-las objeto de medidas assistencialistas, definidas como “gasto” com as mulheres e não como investimento social. Em razão disso, é realçado que estratégias visando redistribuir poder ou oportunidades dificilmente são pensadas para as mulheres (Bareiro, 2000; Pitanguy, 2003; Guzmán, 2006; Fernós, 2010).

A reflexão da seção anterior buscava dar conta dessa realidade ao apontar as conexões entre o modelo de crescimento econômico adotado na América Latina e a debilidade do Estado na resposta a demandas sociais, em específico as do segmento feminino da população. Ademais, trazia à tona a tensão e o conflito gerados por iniciativas voltadas a interagir com o Estado e a incidir sobre as políticas públicas. Em suma, procurava demonstrar que as muitas variáveis a interferir nessa dinâmica dificultam o aporte das mulheres ao desenvolvimento, limitam o surgimento de novas formas de fazer política e reforçam a ideia da permanência de uma institucionalidade precária ou autoritária e, em decorrência, de fraqueza democrática.

Dito isso, cabe referir que, assim como as mudanças assinaladas trazem temas novos ao debate e exigem novos esforços teóricos para enfocar a questão das políticas públicas, é certo que essas mudanças também estão sujeitas à estagnação ou ao retrocesso. Com efeito, se esse processo está condicionado à agenda do Estado, muitas vezes ele também pode ficar sob o impacto do próprio enfraquecimento da capacidade dos feminismos de gerar correntes de opinião e pressão a partir dos distintos grupos sociais ou da sua falta de clareza quanto ao significado do aporte de gênero. Isso não raro sucede com organismos institucionais para a igualdade em diferentes países, relegados ora ao isolamento, ora a um desempenho nulo ou de baixa intensidade no desenho de políticas públicas com o corte de gênero.

O entendimento dessa realidade não pode excluir outras duas observações. A primeira é que as novas institucionalidades dirigidas às mulheres, ancoradas nos processos de modernização dos Estados da América Latina e Caribe, tornaram-se realidade na maioria da região durante a década de 1990. Motivaram a sua criação recomendações negociadas em conferências mundiais das Nações Unidas, somadas a influências internas e externas, dentre elas, as dos feminismos nacionais e transnacionais (Vargas, 2000). Seguia-se desse modo, como ressalta

Vargas, o curso da audaciosa e pioneira experiência do Brasil, que, no ano de 1985, havia criado, em âmbito federal, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Uma segunda observação é a de que o ingresso desses mecanismos em agendas feministas e de governo, no geral não os credencia a funcionar como instância exclusiva direcionada às mulheres.

Em alguns casos é possível falar de um *sistema institucional* [...] que se orienta tanto à ação normativa – os ministérios são basicamente normativos – como à ação habilitadora, para facilitar que as mulheres acedam a oportunidades ou para enfrentar determinadas situações como a pobreza ou a reprodução. (Ibidem, p.48.)

A esse respeito, mostra-se pertinente tecer alguns comentários acerca das orientações que permeiam a convivência entre instâncias tão distintas em termos de origem e poder. Vargas examina esse aspecto acionando o caso chileno, para ela exemplar e aplicável ao restante da região. Para tal, segue os argumentos de Guzmán sobre a existência de pelo menos três tipos de discursos sendo professados por integrantes desse sistema. O primeiro deles incorpora um conjunto de estereótipos sem reconhecer que as mulheres têm vida independente da familiar; o segundo identifica problemas específicos das mulheres e de suas famílias, associando-os a determinado setor de governo ou ministério e valorizando os aportes trazidos por elas para implementar programas e prevenir patologias sociais; já o terceiro reconhece os problemas mais urgentes das mulheres e propõe soluções visando superar desigualdades entre mulheres e homens, sendo o único a abordar o tema com base na perspectiva de gênero (Guzmán apud Vargas, 2000, p.48). Os quadros apresentados no segmento anterior permitiram localizar esses conteúdos, considerados o enfoque e o conceito de desenvolvimento adotado em diferentes contextos históricos, as orientações de programas e projetos, incluindo as abordagens que privilegiam as mulheres (Quadro 2.1) e o gênero (Quadro 2.2).

O *enfoque mulher em desenvolvimento* surge após o reconhecimento, em âmbito global, do papel essencial e determinante das mulheres em atividades produtivas e de gestão comunitária. Em vários países são formulados e executados programas dirigidos especificamente a elas; uma espécie de reação à ênfase dada ao homem como responsável pela família. Na prática, porém, nem sempre bem-sucedidos. Além do que, por não gerarem espaços de participação masculina, acabam muitas vezes criando conflitos familiares (homem-mulher). Os registros das experiências negativas para alcançar a sustentabilidade dão margem à formulação de projetos sob o enfoque de “gênero” (FAO, 1996).

A associação entre as noções gênero e desenvolvimento pressupõe um processo de melhoramento econômico, social, político, cultural e ambiental com capacidade de satisfazer o conjunto de necessidades reprodutivas, produtivas, emocionais e criativas de homens e mulheres em seu conjunto. Nele se consideram as necessidades práticas e estratégicas de gênero, próprias de cada sexo, reconhecidos os seus distintos papéis (produtivo, reprodutivo e comunitário) para a obtenção de autonomia econômica, social e política com equidade para ambos. Assume-se que, pela designação de papéis sociais distintos e com desigual valoração, os homens e as mulheres têm problemas e necessidades diferentes, que não devem ser reforçados no momento de delinear programas de desenvolvimento. Portanto, se insiste na necessidade de considerar os efeitos e impactos diferenciados e desiguais, por gênero, das políticas e estratégias de desenvolvimento (FAO, 1996). O Quadro 2.3 exemplifica os elementos contidos em cada um dos enfoques antes mencionados.

Tais enfoques, sem dúvida, vão expressar o alcance dos debates feministas e sua materialização em políticas públicas. O feminismo, como já mencionado, constitui um ator político relevante no auge das mobilizações sociais dos anos 1960 em países europeus e nos Estados Unidos. Ele emerge na América Latina em meados da década de 1970 como movimento social e proposta política para alimentar o debate público sobre poder, igualdade e democracia. A agenda feminista era diversa da de outras formas de participação feminina em movimentos pela paz, pela anistia, em clubes de mães e em associações de bairro ou nas lutas contra a carestia. Tal agenda, apesar do caráter oscilante entre períodos de maior e menor expressão, revela importante conquista daquele movimento. Sendo assim, independente de suas oscilações, ele foi capaz de trazer à tona os problemas da violência de gênero, da discriminação da mulher na família, no trabalho, na educação, na política e transformá-los em questões de governabilidade pública (Pitanguy, 2003).

As mulheres, feministas ou não, desempenharam papel relevante na formulação de uma visão crítica sobre as propostas de desenvolvimento. Nesse sentido, elas impulsionaram o debate acerca de sua exclusão dos benefícios do desenvolvimento econômico e da condição de formuladoras das políticas. Ademais, ao relacionarem a ausência de suas demandas à sua interdição na vida pública reforçaram a luta pelos direitos humanos, promoveram a humanização das discussões sobre políticas públicas em diferentes esferas (locais e internacionais) e a inserção das mulheres nos espaços sociais (Santos, 2002, p.83). Mesmo assim, até meados da década de 1990, a tendência predominante da intervenção governamental relativa aos direitos das mulheres restringiu-se a ações pontuais, com

pouca ou nenhuma articulação, com frequência de natureza assistencialista e direcionada a grupos específicos da população (Pitanguy, 2003; Fernós, 2010).

Quadro 2.3 – Mulheres × gênero em desenvolvimento

<i>Mulheres em desenvolvimento (MED)</i>	<i>Gênero em desenvolvimento (GED)</i>
<i>Enfoque</i>	
A mulher como problema.	Um enfoque para o desenvolvimento.
<i>Perspectiva</i>	
As mulheres.	Relações entre homens e mulheres.
<i>Problema</i>	
Exclusão da mulher do processo de desenvolvimento.	Relações de poder que geram desigualdades no interior da sociedade e entre homens e mulheres.
<i>Objetivo</i>	
Desenvolvimento eficiente e eficaz.	Desenvolvimento sustentado, equitativo e participativo.
<i>Solução</i>	
Incorporar a mulher no processo de desenvolvimento existente.	Transformar relações de desigualdade social, econômica, étnica e de gênero.
<i>Estratégias</i>	
Estimular projetos de mulheres com componentes de mulheres; aumentar a produtividade da mulher na economia; aumentar seus rendimentos; melhorar a atenção à família.	Identificar necessidades determinadas por homens e mulheres; melhorar a vida de ambos; enfocar ou retomar os interesses estratégicos.

Fonte: Alarcón et al. (1999, p.35), tradução nossa.

No caso brasileiro, com a mudança da conjuntura política nos anos 1980, parcela significativa do movimento de mulheres, além de buscar espaço na sociedade, se propôs a procurar a interlocução com o governo e a integrar os aparelhos de Estado. Esse percurso, no entanto, alimenta as discussões sobre a inserção feminina na arena política. No centro do debate, emerge o problema de o movimento vir a ser cooptado pelo Estado, o que comprometeria a sua capacidade de ingerência política (Pitanguy, 2003). Importa notar, como faz Pitanguy, que debates dessa natureza, igualmente necessários e estratégicos, continuam a ser realizados no Brasil e em outras partes da América Latina. Não obstante, os debates hoje têm mais relevo em países da América Central, que

começaram a reconstruir as relações entre Estado e sociedade em meio a negociações pela paz depois de anos de guerra civil.

Voltando aos mecanismos institucionais de defesa dos direitos da mulher, cumpre notar que a sua criação, em diferentes países, promove uma mudança substancial na condução das políticas públicas, acenando para a possibilidade de substituir a tradicional noção de assistencialismo pela de investimento social. Emergem daí estratégias orientadas pela perspectiva de gênero, dentre elas a da igualdade de oportunidades, que viria a se tornar a mais difundida em âmbito mundial. A sua efetivação, no entanto, obedece a diferentes cronologias quando considerados o mundo desenvolvido e o em desenvolvimento. No continente europeu, esses mecanismos aparecem na cena política a partir da década de 1970, com o objetivo de instituir políticas de igualdade de oportunidades voltadas para erradicar a discriminação contra as mulheres e as desigualdades entre os sexos.⁶

Outro aspecto a destacar é o de que tais mecanismos viriam a integrar o cenário de países da região passado algum tempo do início das intensas mobilizações que marcaram o ressurgimento dos movimentos feministas e de mulheres. Contudo, também deram margem ao crescente reconhecimento das mulheres como foco prioritário de políticas públicas. A agenda de gênero e a dinâmica dos diversos atores sociais envolvidos na sua definição hoje diferem daquelas da fase inicial do feminismo e das políticas públicas por ele pleiteadas (Pitanguy, 2003, p.23).

A sua integração às políticas públicas reflete a estratégia mundial de promoção da igualdade presente na Plataforma de Ação resultante da quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada pelas Nações Unidas em Beijing (1995). A plataforma representa o compromisso de 189 países com a atuação prioritária em doze áreas críticas para a promoção da mulher: pobreza, educação e capacitação, saúde, violência contra a mulher, conflito armado, economia, poder e participação no processo decisório, mídia, direitos humanos, meio ambiente, meninas, e mecanismos institucionais para assegurar a igualdade de gênero.

O acordo firmado entre os países-membros das Nações Unidas perante a comunidade internacional e o seu compromisso de prestar contas dos avanços obtidos nos diversos temas elencados na plataforma expressam a importância de conhecer e avaliar a situação mundial em temas cruciais para a paz e a convivência entre as nações, mas também para a sobrevivência da humanidade no planeta. Conhecer a orientação e o grau das tendências prevaletentes no desenvolvimento humano em âmbito global é, além do mais, referência indispensável

6. Para uma visão mais detalhada sobre os limites e alcances que envolvem a implementação das políticas de gênero, ver Judith Astelarra (1998).

acerca da situação de cada país e dos desafios pendentes para alcançar o bem-estar de suas gerações presente e futuras. Como explicitado no documento da própria conferência:

O avanço das mulheres e a obtenção da igualdade entre mulheres e homens são facetas dos direitos humanos e condição para a justiça social e não devem ser tomados isoladamente, como uma questão de interesse apenas das mulheres. São o único meio de construir uma sociedade viável, justa e desenvolvida. A potencialização das mulheres e a igualdade de gênero são pré-requisitos essenciais para se alcançar a segurança política, social, econômica, cultural e ambiental entre todos os povos. (Nações Unidas, 1995, artigo 41.)

Nesse marco são elaborados e postos em prática os planos de igualdade de oportunidades; muitos deles, respeitando especificidades locais e regionais, trazem como inovação a perspectiva da transversalidade de gênero, prevendo a inclusão das políticas de gênero no conjunto das ações de governo, seja nacional, estadual ou municipal (Guzmán; Montaña, 2012). A despeito disso, é útil precisar que um Plano de Igualdade de Oportunidades expressa em si mesmo a vontade de “nivelar o terreno do jogo” (Astelarra, 1998; Roemer, 2000) para superar discriminações de gênero e permitir acesso igualitário das mulheres aos bens e aos recursos sociais.

As mudanças conceituais iniciadas no decênio de 1990 adquirem força e clareza a partir do evento de Beijing (Nações Unidas, 1995). Ademais, tornam-se mais perceptíveis em razão do processo de transformação nos conteúdos das políticas públicas. Celebrada a conferência, fica evidente o pequeno alcance de medidas para a mulher, porquanto pouco orientadas a promover a igualdade e a equidade entre homens e mulheres. Desde então, se intensificam os esforços para superar o caráter marginal dos mecanismos de defesa dos direitos das mulheres e das políticas de gênero. Hoje, estas tendem a integrar agendas políticas nacionais, com uma visão de processo de médio e longo prazo, e de estratégias e ações que buscam a equiparação entre os sexos. Resulta daí o fortalecimento dos mecanismos de avanço das mulheres (MAM) em diferentes países da América Latina e Caribe.

Desde 1995, pelo menos onze países ampliaram os mandatos dos MAM desde o papel tradicional de executores de políticas para as mulheres a entidades normativas que propõem políticas orientadas à igualdade de gênero e aos direitos humanos. São os casos do Estado Plurinacional de Bolívia (2009), Brasil (2003), Colômbia (2003), Costa Rica (1999), Guatemala (2000), México (2001), Panamá

(2008), Peru (2002), Porto Rico (2001) e Uruguai (2005). (Guzmán; Montaña, 2012, p.16.)

Em países como o Brasil, a ação compartilhada de organizações não governamentais (ONGs), fóruns e redes da sociedade organizada, resultaram na incorporação da ideia de promoção dos direitos das mulheres e da equidade de gênero nos planos plurianuais (PPA) de governo, a partir de 2004. Na mesma direção, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)⁷ realizou três Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004, 2007 e 2011), o que possibilitou a elaboração de planos nacionais voltados à equidade de gênero. Ademais, a SPM tem exercido papel preponderante na adoção de políticas de gênero, contando com apoio institucional, projeção no tempo e abrangência nacional (Bandeira, 2005; Cortês; Matos, 2010; Bohn, 2010).

Ainda assim, as experiências desenvolvidas no Brasil e em outros países da América Latina e Caribe mostram que muito ainda tem de ser feito para a adoção de políticas públicas com perspectiva de gênero. Nas palavras de Simone Bohn (2010, p.84),

Diversos fatores impactam o grau de sucesso dessas agências de políticas para a mulher, ou seja, sua capacidade de introduzir um olhar de gênero em instâncias decisórias da burocracia estatal e de viabilizar a implementação de políticas públicas que contemplem as demandas das mulheres em geral.

Nesse marco, a agenda do movimento de mulheres comporta temas diversos, para além daqueles voltados a áreas específicas: violência doméstica; direitos sexuais e reprodutivos; educação, trabalho e representação política. Alguns deles, porém, nem sempre adquirem o mesmo reconhecimento social ou a mesma potência como objeto de políticas públicas. Debates travados em torno da questão dos direitos sexuais e reprodutivos, por exemplo, sempre tiveram menor aceitação do que os voltados à luta contra a violência doméstica (Pitanguy, 2003; Ventura, 2011). Cabe referir que o veto aos temas relacionados à sexualidade feminina denota a permanência de posicionamentos “sexistas e discriminatórios com relação às mulheres, que as impedem de exercer, com plena autonomia e dignidade, seus direitos mais fundamentais” (Pitanguy; Miranda, 2006, p.24). Realidade a expor o fato de as mulheres ainda não serem reconhecidas como sujeitos de direitos, mas vistas como segmentos vulneráveis da população. A supe-

7. A secretaria tem sua origem em 2002, como Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, recebendo a denominação atual em 2003, quando passa a ser vinculada à Presidência da República.

ração de visões dessa natureza requer desconstruir estereótipos e eliminar o viés assistencialista que se impõem ao pleno desenvolvimento da cidadania feminina (Santos, 2002; Fernós, 2010). O Quadro 2.4 explicita esse argumento, distinguindo os conteúdos e os significados das políticas públicas orientadas para as mulheres daqueles pertinentes à perspectiva de gênero.

Quadro 2.4 – Enfoques de políticas públicas

<i>Políticas públicas dirigidas às mulheres</i>	<i>Políticas públicas com perspectiva de gênero</i>
Formas de intervenção estatal baseadas no assistencialismo.	Formas de intervenção estatal que promovem a autonomia e a cidadania ativa das mulheres.
Não levam necessariamente em conta a discriminação e podem atuar como reforço dos papéis e estereótipos tradicionais.	Motivam a mudança dos papéis e estereótipos tradicionais de gênero.
Ocultam a desigualdade por trás de medidas supostamente dirigidas a melhorar a condição das mulheres.	Tornam visível na sociedade a discriminação da mulher.
Circunscritas a uma área estatal específica.	Transversais a todas as áreas e níveis de governo.
Podem ser desenvolvidas por funcionários(as) que não tenham refletido sobre as desigualdades e suas consequências.	Requerem uma “massa crítica” de funcionários(as) e políticos(as) conscientizados(as) com a perspectiva de gênero.
Podem adaptar-se ao funcionamento clássico do Estado.	Atuam como estímulo para reformar e modernizar o aparelho estatal.
Geralmente não contemplam espaços compartilhados com a sociedade civil.	Incorporam os aportes da sociedade civil na definição, execução e avaliação das ações.

Fonte: Quadro elaborado com base em Noemi Aumedes (2001, p.113).

Enfim, o exposto mostra a interdependência entre as políticas públicas e as relações de gênero dominantes, assim como a necessidade de incidir efetivamente na definição de ambas, visto que as primeiras não podem mais ser concebidas sem as segundas. O Estado e as suas políticas contribuem para configurar as relações de gênero no interior da sociedade enquanto estas servem para configurar o tipo de Estado. Relembrando o conteúdo antes discutido, tudo leva a sustentar que a inclusão da perspectiva de gênero na agenda política vai depender do impulso da sociedade, das mulheres e do feminismo, assim como da vontade explícita da gestão pública em promover a equidade de gênero, focando a cidadania e os direitos humanos das mulheres.

Reflexões finais: alcances e limites da agenda política de gênero

As possibilidades de romper com as fronteiras políticas que acentuam a exclusão social na periferia do mundo desenvolvido, marcante em relação às mulheres, requerem modalidades de ação política que incorporem os aportes da sociedade civil a fim de promover a cidadania das mulheres e a equidade de gênero. Nesse marco, a elaboração, a coordenação e a introdução de políticas orientadas pelo enfoque de gênero outorgam vigência e importância a uma temática capaz de promover tanto o fortalecimento da democracia como a construção de um projeto de sociedade capaz de garantir o desenvolvimento humano e a justiça social.

Essa visão é compartilhada por Maria Dolores Fernós (2010), ao identificar a tendência de a abordagem política pela perspectiva de gênero hoje se contrapor às formas de intervenção pautadas pelo assistencialismo. Essa tendência se associa à diversidade de atores que adquirem relevância em razão da abertura de novos espaços e canais de comunicação, e ao caráter diretivo que hoje assumem as novas institucionalidades. Nesses termos, o desafio dos mecanismos da mulher, para além de gerarem políticas com aportes de gênero, reside na sua capacidade de definir diretrizes e conceitos a serem trabalhados em todas as áreas de atuação do Estado.

As avaliações substantivas dos procedimentos, alcances, resultados e impactos dos diversos planos de ação voltados à equidade de gênero, em alguns casos ainda se mostram insuficientes; em outros, denotam limites e riscos que se apresentam desde a sua implementação até o seu desenvolvimento. É certo, porém, que as novas institucionalidades tornam as mulheres mais visíveis, legitimam suas ações e reivindicações e permitem a incorporação na agenda pública de temas que normalmente não são considerados prioritários. Ademais, podem integrar homens e mulheres no debate sobre as formas de relacionamento social entre os gêneros (Bruena; González, 2001).

Daí a pertinência de incorporar aos estudos feministas o exame de processos que retratem o protagonismo das mulheres, de integrar enfoques anteriores e novos, e de aprofundar determinadas temáticas e métodos, sempre priorizando o mais pertinente para fortalecer a cidadania feminina (Llanos, 2000). Afinal, é nesse marco que pode ser situado o debate acerca da importância de desenvolver e aperfeiçoar mecanismos e estratégias para incidir sobre o desenho, elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas de gênero.

Como bem observa Montaño, a experiência de funcionamento dos mecanismos de defesa da mulher tem demonstrado não ser suficiente a sua proximidade com o poder, haja vista o imperativo de haver um clima social favorável à

luta pela igualdade. Daí a autora considerar indispensável que o movimento estabeleça uma aliança capaz de promover mudanças na cultura política, para permitir que a ideia da igualdade entre homens e mulheres seja um pressuposto natural para o desenho das políticas públicas. Em suas palavras, “só a experiência poderá dizer quanto há de se pressionar e quanto se deve negociar para alcançar esse umbral de legitimidade” (Montaño, 2003, p.16).

À procura de uma situação equitativa, muito foi conquistado, todavia, um longo caminho precisa ser percorrido para que possam ser superadas a exclusão histórica e a discriminação a que muitas mulheres permanecem submetidas. Portanto, tornar públicas as desigualdades de gênero e incluí-las em uma agenda compartilhada entre Estado e sociedade continua sendo tarefa primordial das novas institucionalidades, a quem compete eliminar as tensões e exclusões que delimitam a condição feminina em nossas sociedades (Prá, 2001). Fica como legado a abertura de uma extensa pauta de pesquisas voltada a captar o aprendizado das mulheres no exercício de sua cidadania, e na defesa dos direitos humanos e da equidade de gênero.

Referências bibliográficas

- ALARCÓN, H. B.; ALARCÓN, A. V.; OLMOS, E. P. *Glosario de términos básicos sobre género*. México: Comisión Nacional de la Mujer (Conmujer), 1999. Disponível em: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx>. Acesso em: 6 out. 2012.
- ASTELARRA, J. Alcance y limitaciones de las políticas de género. In: VILLOTA, P. (Ed.). *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*. Madrid: Estudios Complutenses, 1998.
- AUMEDES, N. El desafío de construir espacios. In: *Ciudades: planificando la igualdad*. Unidad Temática Género e Municipio. Uruguay: Fesur, 2001. p.113-7.
- BANDEIRA, L. *Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Brasil: Cepal; SPM, 2005. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/>. Acesso em: 6 out. 2012.
- BAREIRO, L. El Estado, las mujeres y la política a través de la historia latinoamericana. In: *Memoria del II Seminario Regional*. De poderes y saberes. Debates sobre reestructura política y transformación social. Montevideo: Doble Clic; Dawn; Repem, 2000. p.11-32.
- BOHN, S. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Política para as Mulheres. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, p.81-106, jul./dez. 2010. [Dossiê Os Anos Lula.]

- BRUENA, S.; GONZÁLEZ, M. Democracia en todos los planos. In: *Ciudades: planificando la igualdad*. Unidad Temática Género e Municipio. Uruguay: Fesur, 2001. p.73-95.
- CACCIAMALI, M. C.; JOSÉ-SILVA, M. de F. Mais informalidade, menos cidadania: os efeitos criados por esse círculo vicioso sobre a formulação de política social na América Latina. *Cadernos Prolam/USP*, ano 2, v.2, n.2, p.5-24, 2003.
- CENTRO INTERAMERICANO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL (CINTERFOR); OIT. *La condición paradigmática de la política pública de equidad de género*. 2002. Disponível em: <http://www.cinterfor.org.uy>. Acesso em: 6 out. 2012.
- CORTÊS, I. R.; MATOS, M. *Mais mulheres no poder: contribuição para a formação política das mulheres*. Brasília: Presidência da República; SPM, 2010. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2010/>.
- FERNÓS, M. D. National Mechanism for Gender Equality and Empowerment of Women in Latin America and the Caribbean Region. *Serie Mujer y Desarrollo*, n.102, jun. 2010.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). *Vocabulário referido a gênero*. Guatemala, 1996. Disponível em: <http://www.fao.org>. Acesso em: 20 jan. 2009.
- GUZMÁN, V. La equidad de género en una nueva generación de políticas. In: HENRÍQUEZ, N. (Ed.). *Encrucijadas del saber: los estudios de género en las Ciencias Sociales*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1996. p.213-30.
- _____. La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis. *Serie Mujer y Desarrollo*, Santiago de Chile: Cepal, n.32, 2001. Disponível em: www.eclac.cl. Acesso em: 6 ago. 2010.
- _____. Sostenibilidad social y política de los mecanismos para el adelanto de las mujeres [presentación]. In: REUNIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE LA MUJER DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 39, México: Cepal, 2006. p.1-8.
- _____; LERDA, S.; SALAZAR, R. *La dimensión de género en las políticas públicas*. Santiago: Centro de Estudios de la Mujer (CEM), 1994.
- _____; MONTAÑO, S. Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010). *Serie Mujer y Desarrollo*, Santiago de Chile: Cepal, n.118, 2012. Disponível em: www.eclac.cl. Acesso em: 3 mar. 2013.
- LLANOS, G. C. *De la concientización al empoderamiento: trayectoria del pensamiento feminista en los estudios de género en Colombia*. Santiago de Cali: Centro de Estudios de Género, Mujer y Sociedad, Universidad Del Valle, 2000.
- MARIANO, S. A. (Org.). *Vocabulário referido a gênero*. Londrina: Secretaria Municipal da Mulher; Editorial Mídia, 2003.

- MONTAÑO, S. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. In: LOBO, T.; PITANGUY, J.; MONTAÑO, S. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. *Serie Mujer y Desarrollo*, Santiago de Chile: Cepal, n.45, p.7-21, 2003. Disponível em: www.eclac.cl. Acesso em: 6 jun. 2010.
- NAÇÕES UNIDAS. Plataforma de Ação de Beijing. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MULHER, 4, Beijing, 1995.
- PEREIRA, P. A. P. *Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e conseqüências*. Brasília: Neppos; Ceam; UnB, 1994.
- PITANGUY, J. Movimento de mulheres e políticas de gênero no Brasil. In: LOBO, T.; PITANGUY, J.; MONTAÑO, S. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. *Serie Mujer y Desarrollo*, Santiago de Chile: Cepal, n.45, p.23-40, 2003. Disponível em: www.eclac.cl. Acesso em: 6 jun. 2010.
- _____; MIRANDA, D. As mulheres e os direitos humanos. In: PUGLIA, J. (Coord.). *O progresso das mulheres no Brasil*. Brasília: Unifem, 2006. p.14-31.
- PRÁ, J. R. Cidadania de gênero, capital social, empoderamento e políticas públicas no Brasil. In: BAQUERO, M. (Org.). *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), 2001. p.173-208.
- _____. Políticas públicas de gênero e governabilidade. In: SECRETARIA DOS DIREITOS DA MULHER; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER. *Políticas para a mulher*. Brasília, 2002. p.82-3.
- _____. Políticas de gênero, feminismo e novas institucionalidades. In: NAZZARI, R. K. (Org.). *Temas de Ciência Política*. Cascavel: Edunioeste, 2004. p.223-43.
- ROEMER, J. E. Variantes de la igualdad de oportunidades. *Fractal*, ano 4, v.V, n.16, p.151-74, jan./mar. 2000.
- SANTOS, G. Gênero e desenvolvimento. In: *Gênero e desenvolvimento rural: manual de orientação para os agentes da reforma agrária*. Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), 2002.
- VARGAS, V. V. *Presupuestos sensibles al género: las experiencias en América Latina*. Ponencia presentada en el panel internacional titulado "Presupuestos nacionales para la equidad". Quito, 25 out. 2000. Disponível em: www.unifemandina.org/docu.html. Acesso em: 5 dez. 2012.
- VENTURA, M. Saúde feminina e o pleno exercício da sexualidade e dos direitos reprodutivos. In: BARSTED, L. L.; PITANGUY, J. (Org.). *O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: Cepia, 2011. Disponível em: <http://www.unifem.org.br/sites/700/710/progreso.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2012.

ZAPATA, T.; PARENTE, S. *O desenvolvimento institucional e a construção de parcerias para o desenvolvimento local*. IDR, 2004. Disponível em: www.idr.org.br/artigos/admin/arquivos/artigo11.php. Acesso em: 8 dez. 2012.

3

RESPONSABILIDADE PÚBLICA DOS INTELLECTUAIS E AGENTES PÚBLICOS NA PREVENÇÃO DE DELITOS DE ABUSO SEXUAL DE MENINAS

*Augusto Caccia-Bava*¹

Por que os agentes públicos são responsáveis?

Pesquisa desenvolvida nas cidades de Araraquara, Bauru, Ribeirão Preto, São Carlos e São José do Rio Preto sobre a capacidade de agentes públicos atuarem na prevenção, na atenção social e no tratamento médico de meninas vítimas de abuso sexual indica a existência de políticas públicas, mas também aponta a ausência de responsabilidade pública dos agentes envolvidos na formação de redes sociais locais de prevenção. Indica, ainda, uma compreensão desconexa entre o fenômeno do abuso sexual, o aliciamento de menores para práticas sexuais e sua conversão em exploração sexual.

Por sua vez, a competência decorre da capacitação acadêmica e técnica dos profissionais, submetidos a intensa formação e a concursos públicos. Em segundo momento, do conhecimento, por parte desses agentes, das normas institucionais das unidades da administração pública municipal a que se vinculam. Em seguida, de sua disposição individual de acolher meninas menores de idade para serem integradas em serviços de atendimento especializados existentes. Além disso, devem saber da impossibilidade de enfrentar redes de criminalidade constituídas para envolvimento dessas menores em práticas de exploração sexual.

1. Doutor em Ciências Sociais – Universidade Estadual de Campinas. Professor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Faculdade de Ciências e Letras, UNESP/campus Araraquara. Líder do grupo Segurança Urbana, Juventude e Prevenção de Delitos, CNPq.

Essa impossibilidade deve ser enfrentada a partir da identificação dos obstáculos objetivos e subjetivos desses próprios agentes, bem como de cientistas, aqui denominados intelectuais acadêmicos, em atuar de maneira articulada, entre si e como representantes da cidadania, junto a instituições públicas locais, de maneira a produzirem redes sociais de prevenção de delitos e sistemas integrados de informação e comunicação. Identifica-se uma ausência de responsabilidade, que se diferencia de prática de omissão profissional ou de negligência.

Esse aspecto da responsabilidade pública é expressão da consciência sobre dimensões sociais e coletivas, sobre processos que atingem indivíduos indiferenciados que chegam aos serviços na condição de pessoas procurando apoio, tratamento, proteção, entre muitas expectativas. Ou crianças e adolescentes levados por adultos, seus responsáveis.

Segundo nossa compreensão, a responsabilidade pública poderá se constituir no interior de instituições, a partir da definição de protocolos que indiquem prioridades e passos concretos no enfrentamento dessa prática desintegradora de personalidades em formação. Isso, através de funções técnicas especializadas e voltadas para minimizar agravos à integridade de pessoas e grupos que buscam serviços públicos percebidos pela cidadania, até por intuição, como referência de proteção social.

Em âmbito maior, encontramos a prática da prostituição e intervenções públicas para regulá-la, o que pode iluminar aspectos do tema que aqui se apresenta, em especial sobre possíveis intervenções orgânicas da polícia militar.

Em países como a Itália, policiais se constituíram como agentes responsáveis pelo acompanhamento de práticas de prostituição adulta em cidades como Veneza, ponto turístico internacional. Lá, eles mapeiam os pontos de prostituição urbanos, identificam a representação de comunidades de moradores, reúnem-se com seus representantes para identificar a aceitação dessa prática local e cadastram mulheres prostitutas adultas nos serviços de assistência social, e polícia e assistentes sociais atuam coesos. Identificando contrariedade dos moradores diante da presença das prostitutas, entram em contato com elas, através dessas assistentes sociais ou psicólogas integradas a essa unidade especializada, e propõem seu deslocamento para outras regiões urbanas, que passarão pelo mesmo crivo das representações comunitárias. Além disso, as prostitutas são chamadas a refletir sobre alternativas profissionais, ao longo de seis meses, sob a coordenação de serviço social integrado às unidades policiais. A exploração de menores de idade ou exploração associada ao crime organizado é combatida abertamente pela polícia. Aqui se evidencia o nexo entre abuso sexual e exploração sexual, mediado por práticas de aliciamento de menores (Carchedi; Tola, 2006).

Participam dessa empreitada pesquisadores acadêmicos, vinculados às universidades do estado, públicas e privadas, que buscam com frequência as instituições públicas locais de serviço social e segurança, que são referências empíricas de muitas pesquisas por reunirem expressivas bases de dados. Em 2002, a declaração do Fórum Italiano para a Segurança Urbana esclareceu esse contexto, nos termos que seguem, expondo até tensões presentes:

O mundo acadêmico e as administrações se apresentam como dois âmbitos muito diversos entre si, pelos procedimentos normativos, sistemas de análise, critérios de avaliação e, sobretudo, disposição no enfrentamento de um tema complexo e articulado como a segurança da cidade. A relação frequentemente forçada entre as duas posições, marcadamente distantes, produziu desconfiança nos confrontos de certa teoria abstrata, de uma parte, e esnobismo intelectual, de outra. A ocasião para um confronto crítico resulta, assim, necessária a fim de redimensionar a rigidez de certos comportamentos e possibilitar um diálogo claro e aberto entre dois mundos que, sobre o tema da segurança, são interdependentes. (Università, 2002, p.1-2.)

Essa experiência internacional de constituição de polícia especializada, como afirmamos anteriormente, em prevenção de exploração sexual de mulheres é compartilhada com equipes de assistentes sociais e psicólogas. Essas atuam em conjunto com policiais que indicam formas de prevenção de desrespeito a direitos constituídos e de mobilização de comunidades urbanas, como na região norte da Itália, onde se encontram Veneza, Pádua e outros centros urbanos com intensa presença de turistas.

Nesse sentido, especial atenção devemos ter para com o documento “Modelli legislative nazionali e governo del fenomeno della prostituzione e della tratta nei territori urbani” divulgado no portal citado por esse fórum (Carchedi; Tola, 2006). Mas serão as concepções de sociedade democrática, de igualdade de condições de existência e de comunidade urbana ativa, de moradores, que devem se constituir em princípios norteadores da reflexão, no âmbito das pesquisas acadêmicas, assim como das intervenções cotidianas, sob a responsabilidade de agentes públicos de proteção da infância e adolescência femininas (ibidem).

De algum modo, encontramos dificuldades no entrelaçamento de cientistas sociais vinculados a universidades e agentes públicos locais para investigação dos aspectos assistidos junto a meninas, menores de idade, vítimas de abuso sexual, para investigação de um tema tão intrincado e comprometedor quanto o da prostituição.

O abuso sexual deve ser considerado prática de maus-tratos, que indica situações sociais adversas nas famílias das vítimas. A primeira classificação de maus-tratos infantis resultou de pesquisa realizada entre os anos de 1983 a 1986, por cientistas do estado de Missouri, nos Estados Unidos. Realizada em caráter pioneiro por Ewigman, Kivkhan e Land (1993 apud Schintzer, 2011, p.5), com crianças mortas até 5 anos de idade, contribuiu para formular essa primeira definição. O estudo circunscreveu as crianças como vítimas possíveis, prováveis e improváveis; e os maus-tratos como físicos, sexuais e decorrentes de negligência.

Pensamos poder agregar a essa constatação que o abuso sexual se constitui em maus-tratos físicos e psicológicos de uma criança, que pode ser possível, provável, ou improvável. E se ocorre, implica reconhecer que sua família encontra-se em situação de desamparo, desajuste, desagregação ou transtorno, em processo que envolve um ou vários de seus membros.

Dos 75 agentes públicos ouvidos em entrevistas, pudemos extrair que eles trazem as mesmas dúvidas e incertezas que estão presentes em profissionais que a eles se assemelham. Nesse contexto, julgamos sensato centrar as pesquisas num território bem próximo das práticas especializadas cotidianas para, num segundo momento, pensarmos a constituição de redes sociais de prevenção dessas práticas agressoras da integridade infantil. Essa ponderação vem do reconhecimento do alerta de Sheree Toth e Jody Manly, quando afirmaram que as pesquisas devem envolver o estudo do universo das práticas de maus-tratos e a mobilização de recursos financeiros públicos com vistas a “apoiar o desafio de recrutar e manter próxima uma população que rotineiramente está se confrontando com múltiplos problemas”. Em síntese, dizem ser “necessária [a] ampliação de investimentos em estudos que correspondam à complexidade da vida das crianças agredidas e de suas famílias” (Toth; Manly, 2011, p.634).

Nesse caminho, vem ao encontro uma revisão do processo de atendimento a vítimas de abuso e exploração sexual realizada por equipe brasileira. Nela é apresentada a dimensão dos serviços prestados, dentre eles “abordagem de rua em situações de exploração infanto-juvenil [...] ações de prevenção e promoção de direitos de crianças e adolescentes” em rede (Santos, G. et al., 2011, p.96). Essa avaliação foi realizada a partir de protocolo de gestão do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). Mas esse tipo de abordagem é ímpar, no sentido de restringir-se a experiência a uma capital de estado, Curitiba. O estudo destacou a importância de se projetar o atendimento das vítimas, do início ao fim; o início, dado pelo primeiro encontro de agentes públicos com a vítima; o fim, identificado no processo de integração das crianças nas práticas concebidas como direitos seus, protegidas por núcleos familiares estruturados, reco-

nhcidos como unidades íntegras e protetoras da infância e adolescência. Isso demanda ampliação dos horizontes da responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.

A responsabilidade como intelectuais acadêmicos também se impõe, desde os pesquisadores e estudantes em formação até movimentos de enfrentamento dessa prática indigna, urbana, local e pública. Em nossa pesquisa buscamos produzir, como resultado, a arquitetura de uma rede social de prevenção de delitos de abuso e exploração sexual, a ser formada nas cidades, pesquisadas ao longo de 2013 e primeiro semestre de 2014. Para tanto, vimos realizando rigoroso levantamento bibliográfico, nacional e internacional; identificação de conceitos e princípios éticos que sedimentem o caminho inicial do trabalho de campo; identificação da solidez, ou da fragilidade, de conceitos apresentados nas referências acadêmicas levantadas, no país e no exterior.

Iniciado em agosto de 2011, já avançamos no levantamento de dados sobre bairros e regiões urbanas com elevado índice de vulnerabilidade, através de informações oficiais oferecidas pelas unidades administrativas locais. Já entrevistamos técnicos em serviço social, em atendimento psicológico, profissionais da saúde vinculados a programas locais de prevenção em rede, além de conselheiros tutelares e delegadas que presidem a Delegacia de Defesa dos Direitos da Mulher, nas cinco cidades citadas. Também já iniciamos entrevistas com policiais militares e guardas municipais, mulheres e homens.

É relevante registrar que mapeamos as bases bibliográficas indicadas no portal da Capes, como também na base Scielo e nas bibliotecas das unidades acadêmicas da UNESP, USP, Unicamp e Ufscar. Nelas encontramos poucas teses e dissertações disponíveis sobre o tema, nas suas bases eletrônicas ou mesmo na forma de texto impresso. Em seguida, nos aproximamos de centenas de referências bibliográficas internacionais através do programa de busca bibliográfica científica temática (Scival), disponível na UNESP.

Dos levantamentos decorreram a identificação de trabalhos acadêmicos e obras publicadas que tratam sobretudo do tema do abuso sexual. No Hemisfério Norte, em especial nos Estados Unidos, o tema é associado à experiência violenta do estupro – *rape* –, como é concebido na academia científica e na indústria cinematográfica. Essas referências constam da base bibliográfica ampliada do projeto, e será objeto de estudo e análise ao longo de toda a sua vigência.

Mas um tema se destaca e deve ser objeto de reflexão teórica maior: a consideração do abuso sexual como delito, sobre o qual há uma expressiva produção associada ao trabalho do jurista Eugenio Raúl Zaffaroni, professor titular de Direito Penal, na Universidade de Buenos Aires. Ele trata da responsabilidade

dos agentes judiciais como os primeiros que devem configurar os delitos, dentre eles, o de abuso ou exploração sexual de crianças e jovens. É a partir da definição do que é injusto que a responsabilidade torna-se matéria da chamada agência judiciária, que, diga-se, tem poder reduzido de conter e limitar a injustiça praticada, uma vez que o Poder Judiciário “deve responder perante o processado e a comunidade, dando conta da forma com que exerce ou administra a sua reduzida quota de poder limitador” (Zaffaroni, 1991, p.264). O poder maior estaria, a nosso ver, na articulação de agentes públicos de distintas instituições do Poder Executivo local, envolvendo desde as assistentes sociais até as delegadas da mulher e conselheiros tutelares. E, para o início dessa longa jornada, devemos ter clareza das referências metodológicas, dos princípios éticos e sujeitos relevantes.

Os *conselheiros tutelares* têm a peculiar função de representar comunidades de moradores, eleitos num processo normatizado e que atuam de forma independente, sem subordinação a qualquer autoridade pública constituída, seja estatal local, ou estadual, ou federal. Esses conselheiros possuem atribuições específicas, como se verá a seguir.

Constituído a partir da Resolução n. 75, de 22 de outubro de 2001, que formalizou os parâmetros para a atuação desses agentes públicos comunitários, os conselhos tutelares tiveram nova configuração a partir da Resolução n. 139, de 17 de março de 2010. No documento que lhe deu origem, o conselho tutelar é definido no artigo 5º como “órgão público autônomo, no desempenho de suas atribuições legais [e] não se subordina aos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público”. Foi concebido para ser autônomo perante as autoridades locais constituídas, exatamente aquelas responsáveis pela proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, em cada cidade brasileira (Resolução n. 139/2010, artigo 5º). Também desempenharia “funções administrativas direcionadas ao cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, sem integrar o Poder Judiciário” (artigo 6º). E o mais importante é a definição da autoridade, e decorrente responsabilidade dos conselheiros tutelares, diante de delitos praticados contra crianças e adolescentes: “autoridade do Conselho Tutelar para aplicar medidas de proteção deve ser entendida como a função de tomar providências, em nome da sociedade e fundada no ordenamento jurídico, para que cesse a ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente”; e responsabilidade “ao tomar conhecimento de fatos que caracterizem ameaça e/ou violação dos direitos da criança e do adolescente” recorrendo a procedimentos legais cabíveis e, se for o caso, aplicar as medidas de proteção previstas na legislação. (ibidem, artigo 7º).

Mas os conselhos tiveram nova configuração a partir da Resolução n. 139/2010, após o reconhecimento da “inexistência de Conselhos Tutelares em

cerca de 10% dos municípios brasileiros e graves deficiências no funcionamento da maioria dos já constituídos”. A nova resolução permitiria aos conselheiros a requisição de serviços públicos “nas áreas de educação, saúde, assistência social, dentre outras, com a devida urgência, de forma a atender ao disposto nos artigos 4º, parágrafo único, e 136, inciso III, alínea ‘a’, da Lei n. 8.069, de 1990”. E o que diz a lei citada?

Art. 4º – É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Conselheiros como referências das redes sociais

Seriam os conselheiros tutelares as principais referências para constituição de redes sociais de prevenção de abuso sexual de meninas? Para responder a essa questão iniciamos com a identificação dos conceitos derivados da configuração do direito da menoridade em nosso país, presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei promulgada em 1990. As práticas de abuso eram identificadas em crianças, até 12 anos de idade, como violência presumida. Hoje, qualquer relação sexual com crianças, até 14 anos de idade, nos termos do Direito Penal, passou a ser identificada como estupro de vulnerável. Esse conceito ampliou a compreensão do significado da condição de pessoa vulnerável, concebida como crianças, até os 14 anos. Nesse sentido, avançamos para o reconhecimento da importância de distinguir violência sexual infantil e violência sexual adolescente, deixando de estabelecer elos indevidos que estão presentes na literatura acadêmica, quando se trata de violência, num denominado horizonte “infanto-juvenil”.

Deu suporte a essa constatação uma pesquisa realizada em 2011 com médicos pediatras, no exercício da residência médica (Caccia-Bava; Bettiol, 2011).

Nessa pesquisa, jovens médicos e médicas afirmavam ser a prática de relação sexual com crianças um ato criminoso, sem outra possível interpretação. Dessa referência surgiu a dúvida sobre a gravidade do abuso sexual de meninas crianças até 14 anos no caso de esse abuso ser praticado por adolescentes a partir de 15 anos de idade. Seriam distintos os agravos, a violência, daqueles praticados por adultos? A questão foi esclarecida, de início, por ensaio teórico da jurista Lydia Neves Bastos Telles Nunes, que traz a mediação do *direito da personalidade em formação*, que significa operar o julgamento de atos individuais considerando pessoas que ainda se encontram em processo de desenvolvimento de sua personalidade e, por decorrência, da formação de valores (Nunes, 2011).

Um segundo alerta veio de autores mexicanos que consideraram inaceitável, do ponto de vista ético, a realização de entrevistas, por cientistas, de crianças e adolescentes que teriam passado pela experiência de abuso sexual, ou que ainda viviam a experiência da exploração sexual (Gutiérrez; Vega; Rodríguez, 2008).

Além da chamada *revitimização* evidente, através de comprometida interlocução com cientistas sociais, que se encontram destituídos da capacidade de intervenção terapêutica imediata, e pela reiteração de depoimentos sobre sofrimentos vividos, existia, segundo eles e nós, uma incorreção metodológica na tentativa de entrevistar menores de idade sobre experiências delitivas vividas na condição de vítimas. Além do que, menores, destituídos por definição da capacidade de discernir sobre riscos decorrentes de informações que oferecem, devem ser resguardados, antes de serem considerados como sujeitos de uma “pesquisa-ação”.

Na perspectiva de construção social do conhecimento, nos termos colocados por Telmo Caria (1999), a análise da experiência do abuso e exploração sexual deve indicar caminhos de interação entre sujeitos, com capacidade de formação de compreensão sobre fenômenos vividos e observados, para intervirem em situações específicas. As crianças se encontram fora desse horizonte e as adolescentes também. Elas podem ser orientadas, isto sim, para ações pontuais, de proteção individual.

Em síntese, o território da pesquisa foi se constituindo com base na experiência de configuração das subjetividades presentes, o que significou ir ao encontro de interlocutores que se integrassem a instituições públicas locais, na qualidade de agentes públicos, com atuação cotidiana junto a crianças e adolescentes meninas que tivessem vivido a experiência do abuso sexual. Para a realização das entrevistas buscamos autorização escrita das autoridades públicas que dirigem essas instituições locais de saúde, assistência, segurança comunitária e segurança pública. A exceção foram os conselheiros tutelares, pois eles próprios

autorizaram a realização das entrevistas, pessoalmente ou através de sua coordenação, como no caso da cidade de São Carlos.

Os roteiros de entrevistas foram elaborados a partir da referência prática imediata presente junto a cada agente público, em sua atuação cotidiana. As questões foram as mesmas e abertas, a ponto de os profissionais da saúde poderem relatar formas de *tratamento* de crianças e adolescentes meninas; as de assistência social, sobre formas de *atenção e proteção*; os de segurança pública e comunitária, sobre formas de *identificação de suspeita de delito* de abuso e exploração sexual, assim como de formas de *prevenção cotidiana* dessas práticas. Os conselheiros tutelares, sobre como atuam com famílias que integram possíveis vítimas. A coincidência das questões teve o objetivo de identificação de bases subjetivas comuns, como referência na formação de redes sociais de intervenção.

Rotas urbanas de exploração sexual e desigualdade social

Na configuração do território da pesquisa, nas cinco cidades indicadas no projeto – Araraquara, Bauru, Ribeirão Preto, São Carlos e São José do Rio Preto –, partimos do levantamento do número de bairros com elevado índice de vulnerabilidade social, já tomando como referência quantitativa a análise realizada pelo Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos (Seade), datada de 2007, não havendo pesquisa publicada mais atual. Essa tarefa foi fácil de concluir, uma vez que há bases de dados digitalizadas das áreas urbanas que congregam famílias que vivem situações de pobreza, exclusão e carências múltiplas, e as secretarias municipais de Assistência Social tem acesso a essas bases.

Em Araraquara, primeira das cinco cidades em que a pesquisa se realiza foram identificadas as vulnerabilidades através do índice paulista de vulnerabilidade social do Seade (2007), a partir do qual os habitantes do município são aglutinados em seis grupos, sendo o 4º, o 5º e o 6º, indicadores de vulnerabilidade média, alta e muito alta. No Grupo 4 (vulnerabilidade média), foram registradas 22.325 pessoas, correspondendo a 12,3% do total dos moradores da cidade, com base no censo nacional de 2000. Os dados do Seade trouxeram o rendimento médio dos responsáveis pelas casas habitadas, assim como os anos de escolaridade dos adultos; também informaram que as mulheres responsáveis pela sustentação do grupo correspondiam a 23,2%. No Grupo 5, 15.446 pessoas, significando 8,5% dos moradores, e no Grupo 6, 7.184 residentes na cidade (4% do total), dentre as quais o rendimento nominal médio dos responsáveis pelo domi-

cílio era de R\$ 355,00, no ano da pesquisa. Quanto à escolaridade, os chefes de domicílios apresentaram, em média, 4,4 anos. No mesmo estudo, 84% deles eram alfabetizados e 19,4% completaram o ensino fundamental. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 20% (Seade, 2007).

Tomando essas referências quantitativas iniciais, pudemos visualizar que a vulnerabilidade social e a familiar estavam associadas à fragilidade do exercício da cidadania, por parte dos adultos, no que diz respeito ao processo educacional vivido e à remuneração do seu trabalho regular. E quando essa fragilidade, identificada indivíduo a indivíduo, se transforma em vulnerabilidade social significa que ela atinge o conjunto do grupo nuclear, impactando seu processo de desenvolvimento e formação.

Teríamos, ainda, que supor que, dada a baixa remuneração do trabalho do adulto responsável pelo núcleo, seria exigência o envolvimento de mulheres, jovens, adolescentes e crianças em práticas produtivas ou prestadoras de serviços, geradoras de renda complementar. Nessa hipótese estaríamos próximo, senão diante, de situações violadoras de direitos fundamentais de crianças, adolescentes, jovens e mulheres.

Da cidade de Bauru, os dados do Seade apresentam os mesmos seis grupos de vulnerabilidade, sendo os três últimos relativos à vulnerabilidade média, alta e muito alta. No terceiro eram identificadas 48.798 pessoas, correspondendo a 15,6% do total de moradores da cidade; no segundo, foram visualizadas 22.716 pessoas, 7,3% do total de 312 mil habitantes, segundo o censo de 2000. No terceiro, 25.267 pessoas, correspondendo a 8,1% do total. A média de escolaridade dos adultos do Grupo 6 permanecia baixa – 4,4 anos de estudo. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 22,8% (Seade, 2007).

Na cidade de Ribeirão Preto, o quadro não era distinto. Ela é conhecida como capital nacional do agronegócio, denominação instituída espontaneamente pelas associações corporativas de empresários dos setores industriais, comerciais e agroindustriais, e assim reconhecida oficialmente, em 2011, pelo governo federal. No Grupo 6 (de vulnerabilidade muito alta), estavam presentes 31.773 pessoas (6,3% do total), com rendimento mensal médio dos trabalhadores adultos, responsáveis pelo núcleo familiar, de R\$ 344,00 e 75,9% deles auferindo renda de até três salários mínimos. Os chefes de domicílio apresentavam, em média, 4,3 anos de estudo; 84,1% deles eram alfabetizados e 18,4% completaram o ensino fundamental. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 21,1% e a parcela de crianças de 0 a 4 anos equivalia a 13,8% do total da população desse grupo.

Na cidade de São Carlos, o Grupo 6 congregava 8.115 pessoas (4,2% do total); o rendimento nominal médio dos responsáveis pelas famílias era de R\$ 370,00 e

79,1% deles só geravam renda de até três salários mínimos. Os denominados formalmente chefes de domicílios apresentavam, em média, 3,9 anos de estudo, 80,9% deles eram alfabetizados e 15,6% completaram o ensino fundamental; 16,2% das mulheres eram responsáveis pelo sustento familiar.

Tristeza igual se registrava em São José do Rio Preto: 10.861 pessoas (3,0% do total), cadastradas no Grupo 6; rendimento nominal médio dos responsáveis de R\$ 365,00; escolaridade dos chefes de domicílios era em média de 4,5 anos de estudo. As mulheres chefes de domicílios correspondiam a 18,8%.

Trazer os dados, cidade a cidade, significa ocuparmos nosso tempo de pesquisador para identificar uma desigualdade paulista homogênea, independente da capacidade de atuação dos empresários de cada município, reunidos em associações, ou de terem êxito em seus empreendimentos e proclamarem o sucesso da sua cidade, de um ponto de vista corporativo. Essa desigualdade paulista está longe de ser superada pelos empreendedores que detêm capital, pequeno, médio ou de grande monta. Está fora de seus horizontes o enfrentamento da iniquidade e da discriminação social sob todas as formas. Daí porque não são referência de políticas públicas de prevenção de delitos, de abuso ou exploração sexual de meninas, constitutivas de parâmetros civilizados de segurança urbana.

A desigualdade social paulista e a insegurança da infância e adolescência, em particular de meninas, são, hoje, temas de responsabilidade exclusiva das instituições públicas estatais. Se organizações não governamentais ou filantrópicas se associam a programas governamentais, ainda está por se revelar a relevância desse entrelaçamento.

O que tem a vulnerabilidade social com práticas de formação de redes sociais de prevenção de abuso sexual de meninas, crianças e adolescentes? Ela é uma referência abstrata e inicial da desigualdade social e, por isso, genérica. E a trazemos pelo fato de instituições públicas estatais, locais, operarem esse conceito tanto na formulação de políticas como no ordenamento dos dados quantitativos das questões sociais a elas relevantes. Às vezes, núcleos de pesquisa universitários também abraçam esse conceito.

Até onde caminhamos, já identificamos outro horizonte: o que vislumbra sujeitos que atuam como profissionais próximos das vítimas e das situações de risco nas quais se configuram os delitos. E aí encontramos outro “mapa”, ou ocupação territorial da cidade, por pessoas que realizam os serviços públicos especializados, apresentados pelos gestores das distintas unidades administrativas estatais, locais. Assim, chegamos aos conselheiros tutelares, já eleitos vigilantes civis da cidadania e da integridade infantil e adolescente, por residirem em áreas carentes de experiências institucionais de fundamentação cidadã da vida.

Prosseguimos em nosso trabalho de campo com a identificação dos agentes públicos de saúde, ora comunitários, ora enfermeiros. Todas as secretarias municipais da Saúde das cidades de nosso projeto implementaram o denominado Programa de Saúde da Família, de iniciativa do Ministério da Saúde. Os integrantes desse programa nacional, no âmbito de cada cidade, são responsáveis por colocar em prática, em seu nível de atuação, políticas de saúde e registrar demandas originárias dos grupos familiares, em número definido pelas secretarias municipais de Saúde.

Buscamos, também, os policiais militares e os guardas municipais, de início em São José do Rio Preto e em Ribeirão Preto. Reunimo-nos com seus comandos, quando recolhemos informação de que não atuam de forma direta com o tema de nossa pesquisa. Aqui surge um impasse ou uma questão mais intrincada. Se os guardas municipais, homens e mulheres, atuam na proteção de patrimônio público, o fazem na presença de pessoas, dentre elas crianças e adolescentes meninas, do que decorre que eles tomam conhecimento de situações que podem ser identificadas como de abuso ou agressão sexual à infância e à adolescência que ocorrem em espaços públicos. Ato contínuo, por dever profissional e mesmo de cidadania, devem convocar a polícia militar e relatar-lhe o ocorrido, a qual redigirá boletim de ocorrência. E esse documento deve ser encaminhado, por exigência legal, à Delegacia de Defesa dos Direitos da Mulher, quando se referir a agressões contra meninas (crianças ou adolescentes) ou mesmo contra adultas.

Ocorre que o registrado em boletim torna-se objeto de investigação policial, nessas delegacias, sob a responsabilidade de uma delegada, que configurará, ou não, um delito contra crianças ou adolescentes, ou mulher jovem ou adulta. Se configurado, um processo é encaminhado para o Juizado da Vara da Infância e Juventude, ou Juizado Criminal, que terá a responsabilidade de iniciar processo de penalização de pessoa, autora de delito de agressão ou abuso sexual de meninas.

Surge a questão para nós, cientistas: de todos esses agentes públicos – guardas municipais, policiais militares, delegadas e delegados, além de juízes –, quais podem participar de práticas de prevenção de abuso e exploração sexual de meninas? A resposta é intrincada, pois, se nenhum desses tem a atribuição da prevenção, caberia a todos os demais agentes públicos – assistentes sociais, médicos, enfermeiras, agentes comunitários de saúde, psicólogos e conselheiros tutelares – voltarem-se para intensa atuação junto a famílias e comunidades de moradores, além de escolas, parques infantis e jardins para instalação de redes de prevenção dessas práticas.

Por essa razão, entrevistamos os agentes públicos já citados. E seguimos roteiro elaborado a partir de conceitos e mediações teóricas tomadas da bibliografia

existente. Nos roteiros de entrevistas, também estavam referências conceituais, colhidas dos teóricos. Essas foram as primeiras bases para a prática da construção social do conhecimento. As respostas viriam como referência de manifestações de consciência imediata, com base em práticas cotidianas, também denominadas mediações empíricas. Sobre o conceito de consciência prática ou imediata, tomamos como referência Schaff (1967), além de Caria (1999). Do primeiro, o conceito de linguagem como expressão da consciência prática. Do segundo, o processo intersubjetivo de construção de conhecimento.

As questões tiveram dupla finalidade: de início, apresentar o horizonte teórico e de pesquisa do projeto em pauta e sensibilizar os interlocutores para futura participação na formação de redes sociais de prevenção; depois, buscar aproximações com assistentes sociais, psicólogos e médicos, ou guardas municipais e policiais militares, que seriam ou foram procurados pelos conselheiros tutelares, na perspectiva de constituição das primeiras medidas de atenção social, proteção e tratamento de possíveis vítimas.

As questões foram as mesmas, como afirmamos, dirigidas aos distintos agentes públicos, por duas outras razões, além das já apontadas: primeiro, pelo fato de buscarmos constituir um horizonte social comum a todos os agentes públicos, e também para identificar se o enfrentamento do abuso e da exploração sexual estariam constituídos como desafio entre eles; segundo, para formarmos uma compreensão da responsabilidade pública desses agentes, junto com a possibilidade de eles poderem contar com o esforço dos pesquisadores vinculados à universidade que se debruçam sobre esse tema.

Nos territórios urbanos de Araraquara e Ribeirão Preto, identificamos, também, o trabalho desenvolvido, desde início de 2011, de comitês de enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração – dentre eles a exploração sexual – formados por iniciativa da Secretaria de Estado da Justiça do Governo do Estado de São Paulo, acompanhando plano nacional de enfrentamento do tráfico, que também se referia a contrabando de órgãos humanos e práticas de exploração do trabalho que se assemelham a trabalho escravo.

Avançando para nossas conclusões iniciais, afirmamos que as experiências e o rigor de pesquisadores internacionais ainda estão por sensibilizar agentes públicos locais no trato do tema em pauta. Nossa expectativa é que compartilhem de experiências externas ao nosso país, da mesma forma que o fizeram quando aqui chegaram a aids ou o consumo de narcóticos como fenômenos epidêmicos. Para esses agentes, o abuso sexual e a exploração sexual são considerados, ainda, eventos, ocorrências ou fatos exteriores às suas competências públicas. Mas, ao entrevistá-los, foi possível identificar interlocutores em potencial na formação de redes sociais de prevenção de delitos. Em outros países do Ocidente, profissio-

nais já deram um passo adiante, no sentido de maior aproximação com crianças em situação de risco. Muitos deles estão se formando para nova modalidade de trabalho: *child protection workers*, como ocorre num dos estados dos Estados Unidos. Ela se torna uma nova competência voltada a identificar situações “em que crianças ainda não foram feridas”, mas correm risco de o ser (Fallon et al., 2011, p.237). O esforço a empreender é bem maior do que aquele que nos apresentam autoridades locais, estaduais e imprensa dominante.

Referências bibliográficas

- BATISTA, N. *Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.
- CACCIA-BAVA, A. A crítica reformista da exclusão social. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo: IBCCRM, ano 7, n.25, p.240-5, 1999.
- _____. Direito civil dos jovens e insegurança urbana. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara: Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UNESP, n.17, p.41-64, 2004.
- _____. Sobre as políticas locais de segurança para os jovens. *Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política*, Florianópolis: UFSC, v.5, n.8, p.59-87, 2006.
- _____. Los jóvenes y los derechos juveniles. *Cadernos de Formação Cultural: (Experiências e Teorias)*, Ribeirão Preto: Cebrij, n.2, p.3-29, 2007.
- _____; BETTIOL, H. A formação cultural de jovens pediatras e o enfrentamento da prostituição infantil e adolescente nas cidades brasileiras. *Relatório de Pesquisa*. Araraquara; Ribeirão Preto: Grupo de Pesquisa Segurança Urbana, Juventude e Prevenção de Delito; CNPq; Programa de Pós-Graduação em Saúde da Crianças e do Adolescente, da Faculdade de Medicina, USP/campus Ribeirão Preto, 2010.
- _____; _____. Formação de jovens pediatras e o enfrentamento da exploração sexual. In: SOUSA, J. T.; GROppo, L. A. (Org.). *Dilemas e contestações das juventudes no Brasil e no mundo*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2011. p.105-35.
- CARCHEDI, F.; TOLA, V. (Coord.). *Modelli legislativi nazionali e governo del fenomeno della prostituzione e della tratta nei territori urbani: il caso di Venezia*, Stoccolma ed Amsterdam. Padova: Parsec, 2006. Disponível em: file:///H:/Forum%20italiano%20per%20la%20sicurezza%20urbana/modeli%20legislative%20per%20la%20prostituzione%20Padova.pdf. Acesso em: 4 abr. 2013.
- CARIA, T. A reflexividade e a objetivação do olhar sociológico na investigação etnográfica. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.55, p.5-33, 1999.

- CASANOVA, R. De la cultura de los estudiantes de los años sesenta a las resistencias juveniles en el tiempo actual del alzamiento contra la globalización. *Revista Segurança Urbana e Juventude*, v.1, n.1, 2008. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/seguranca/>.
- CENTRO REGIONAL DE ATENÇÃO AOS MAUS TRATOS NA INFÂNCIA (CRAMI). *Planos municipais de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes*. São José do Rio Preto: Crami, 2002.
- DAVIDSON, C. N.; GOLDBERG, D. T. *The Future of Learning: Institutions in a Digital Age*. Cambridge (MA): MIT Press, 2009.
- EWIGMAN, B.; KIVKHAN, C.; LAND, G. The Missouri Child Fatality Study: Underreporting of Maltreatment Fatalities among Children Younger than Five Years of Age, 1983 through 1986. *Pediatrics*, n.91(2), p.330-7, 1993.
- FALLON, B.; TROCMÉ, N.; MACLAURIN, B. Should Child Protection Services Respond Differently to Maltreatment, Risk of Maltreatment, and Risk of Harm? *Child Abuse & Neglect*, n.35, p.236-9, 2011.
- FORUM ITALIANO PER LA SICUREZZA URBANA (FISU), 2002, Napoli. Disponível em: <http://www.fisu.it/risorse/ricerche-e-pubblicazioni/universita-ricerca-amministrazioni-locali-e-regioni-migliorare-la-sicurezza-nelle-citta/scarica-il-testo-del-volume>. Acesso em: 4 abr. 2013.
- FREI, F. Índice de Vulnerabilidade Familiar (IFV): mensuração de fatores de risco para a violência. *Revista LEVS*, São Paulo, v.1, n.1, p.115-26, 2008. Disponível em: <http://www.levs.marilia.unesp.br/revistalevs/edicao1/Autores/Fernando%20Frei.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2013.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS ESTATÍSTICOS (SEADE). Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. 2007. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/projetos/ipvs/analises/araraquara.pdf>. Acesso em: 5 maio 2012.
- GUTIÉRREZ, R.; VEGA, L.; RODRÍGUEZ, E. M. Problemas y dilemas éticos en la investigación de la explotación sexual comercial de niñas y niños. *Salud Mental*, México, v.31, n.5, p.403-8, set./out. 2008.
- INFO. *Legione Carabinieri Veneto*, Comando provinciale di Pádova. Disponível em: <http://mattinopadova.gelocal.it/stampa-articolo/207276>.
- KAWATA, S. *Limites e possibilidades de ação política da sociedade civil organizada: combate à violência sexual contra crianças e adolescentes*. São Paulo, 2004. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas.
- LA MENDOLA, S. O sentido do risco. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v.17, n.2, p.59-91, 2005.
- LEAL, M. L. P. *A exploração sexual comercial de meninos, meninas e adolescentes na América Latina e Caribe*. Relatório final – Brasil. 2.ed. Brasília: Cecria, 1999.

- LEAL, M. L. P. Tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual. In: *Grupo de pesquisa sobre violência e exploração sexual de mulheres, crianças e adolescentes*. [s.d]. Disponível em: www.caminhos.ufms.br/matrizdados/sp/saopaulo.html. Acesso em: 14 fev. 2011.
- LECCARDI, C. Por um novo significado de futuro: mudança social, jovens e tempo. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v.17, n.2, p.35-57, 2005.
- LIBÓRIO, R. M. C. *Desvendando vozes silenciadas: adolescentes em situação de exploração sexual*. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo.
- _____; SOUSA, S. M. G. (Org.). *A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisas e intervenções psicossociais*. São Paulo: Casa do Psicólogo; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.
- MARCUS, M.; VOURC’H, C. La Sécurité comme bien commun. *Esprit – Revue Internationale*, Paris, n.248, p.77-100, dez. 1998.
- MAZZIEIRO, J. B. Sexualidade criminalizada: prostituição, lenocínio e outros delitos – São Paulo, 1870-1920. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v.18, n.35, 2003.
- MILANI, A. Violência silenciosa: exploração e abuso sexual de menores desafiam políticas públicas. *Problemas Brasileiros*, n.359, p.1-4, set./out. 2003. Disponível em: http://sescsp.net/sesc/revistas_sesc/pb/artigo.
- MUNIZ, J.; ZACCHI, J. M. Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil. In: ESCOBAR, S. et al. *Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas*. Caracas: Nueva Sociedad, 2005. p.85-147.
- NICOLA, A. (Coord.). *Una mappatura del fenomeno della prostituzione di donne dell’Est Europa nella Regione del Veneto*. Rapporto Finale di Ricerca Prodotto dalla Regione de Veneto nell’Ambito della Linea di Ricerca “Prostituzione Invisibile”. Progetto Women East Smuggling Trafficking (W. E. S. T.). Veneto: Unione Europea, 2004.
- NUNES, L. N. B. T. Respeito aos direitos da personalidade das crianças e adolescentes. *Revista Segurança Urbana e Juventude*, Araraquara, v.4, n.1-2, 2011. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/seguranca/article/view/5027/0>.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional relativo à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças, 2002.
- PANTER-BRICK, C. Conflict, Violence and Health: Setting a New Interdisciplinary Agenda. *Social Science & Medicina*, v.70, p.1-6, 2010.

- SANTOS, G. et al. Reavaliando o processo de atendimento ao abuso e exploração sexual infanto-juvenil na Assistência Social. *Revista Gestão Pública em Curitiba*, v.II, n.3, p.95-104, set./dez. 2011.
- SANTOS, R. C. F. *Violência sexual contra crianças e adolescentes: concepções de profissionais do ensino médio das escolas públicas estaduais de Presidente Prudente*. Presidente Prudente, 2007. Trabalho de conclusão de curso – Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP.
- SCHAFF, A. *Langage et connaissance: essais sur la Philosophie du Langage*. Paris: Anthropos, 1967.
- SCHNITZER, P. G. et al. Identification of ICD Codes Suggestive of Child Maltreatment. *Child Abuse & Neglect*, n.35, p.3-17, 2011.
- TEIXEIRA et al. Exploração sexual de crianças e adolescentes em São Paulo. In: TENÓRIO, F. G.; BARBOSA, L. G. (Org.). *O setor turístico versus exploração sexual na infância e na adolescência*. Rio de Janeiro: FGV; Ebape, 2008. p.187-200.
- TOTH, S.; MANLY, J. Bridging Research and Practice: Challenges and Successes in Implementing Evidence-Based Preventive Intervention Strategies for Child Maltreatment. *Child Abuse & Neglect*, n.35, p.633-6, 2011.
- UNIVERSITÀ, Ricerca, Amministrazioni Locali e Regioni: Migliorare la Sicurezza delle Città (Atti del convegno). In: FORUM ITALIANO PER LA SICUREZZA URBANA (FISU), 2002, Napoli. Disponível em: <http://www.fisu.it/risorse/ricerche-e-pubblicazioni/universita-ricerca-amministrazioni-locali-e-regioni-migliorare-la-sicurezza-nelle-citta/scarica-il-testo-del-volume>. Acesso em: 4 abr. 2013.
- ZAFFARONI, E. R. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

4

ESTATUTO DA JUVENTUDE NO BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS (2004-2013)¹

Mirlene Simões Severo²

Uma breve introdução

A construção de um marco legal para os jovens no Brasil, desde 2004, percorreu um caminho complexo, cercado de contradições e disputas ideológicas. Esse ano é citado como referência, pois é o primeiro registro que se tem, através da Comissão Especial de Juventude da Câmara dos Deputados, de proposta de lei para os jovens, que ficou denominada Estatuto da Juventude.

O tema direitos dos jovens é recente no Brasil: enquanto os países latino-americanos desde 1985, primeira edição do Ano Internacional da Juventude proclamado pelas Nações Unidas, se articulavam para garantir espaços de debate e propostas quanto aos direitos dos jovens, o Estado brasileiro somente no final da década de 1990 começou a instituir programas para a juventude, mas sem um instrumento legal específico. Com isso, o Brasil se tornou um dos últimos países da América Latina a contemplar uma legislação para os jovens. Em síntese: primeiro se estabeleceram as políticas de juventude, determinadas principalmente pelos problemas de violência com os quais os jovens se envolviam, para posteriormente ser criada uma legislação específica. Lembra-se que a formulação de tal legislação passou nove anos na Câmara dos Deputados, de 2004 a 2011, mais

-
1. O presente artigo é parte da tese de doutoramento da autora (Simões Severo, 2012), finalizado em 2012 e financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).
 2. Doutora em Sociologia – Universidade Estadual Paulista (UNESP)/campus Araraquara. Professora do Centro Universitário Belas Artes.

de um ano no Senado Federal, de 19 de outubro de 2011 a 16 de abril de 2013, e foi sancionada em 5 de agosto de 2013.

O Estatuto da Juventude, após esse estendido debate, não estabeleceu claramente a intervenção do Estado sobre os contextos de vulnerabilidade dos jovens brasileiros, especialmente dos jovens economicamente carentes, para que, com isso, a violação dos direitos humanos deixasse de acontecer e possibilitasse, a partir dos próprios jovens, a resolução e o enfrentamento de problemas cotidianos (UNFPA, 2010).

Busca-se, neste capítulo, apresentar essas e outras lacunas de tal legislação juvenil, e a necessária discussão e o fortalecimento de leis que promovam políticas públicas que integrem, apoiem, protejam e promovam o jovem brasileiro.

Estatuto da Juventude no Brasil

É importante observar que programas ou projetos de governo executados antes de 2004, ou até mesmo posteriormente, não são aqui retratados. Por isso, faz-se referência à construção dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais dos jovens como estabelece a Convenção da ONU, de 1966, e a Convenção Ibero-Americana de Direitos dos Jovens, de 2005, e não às ações governamentais destinadas a esse público.

Todavia, sabe-se da importância das políticas públicas em seus mais variados objetivos e alcance e, também por isso, é necessário ressaltar que se não houver marco regulatório que integre e dê perspectiva de longo prazo a um projeto de inclusão social e de desenvolvimento nacional para os jovens, as políticas se apresentarão, assim como hoje, desarticuladas e desvinculadas do contexto geral da sociedade.

Considera-se que os direitos dos jovens, assim como dito anteriormente, é tema recente: na academia, nas pesquisas relacionadas ao seu cotidiano, nos organismos nacionais e internacionais. Os direitos dos jovens no Brasil começaram a ser discutidos em 2004. O Projeto de Lei n. 4.529/04 dispõe sobre o Estatuto da Juventude, que, na versão inicial, resumia e agregava alguns direitos civis já existentes para os jovens em nosso país, mas não ampliava a discussão para novos problemas ou situações vividas. Sua elaboração partiu da Comissão Especial de Juventude da Câmara dos Deputados, que, em um ano, realizou encontros, seminários e uma conferência com o intuito de discutir, com a sociedade civil, o Projeto de Lei (Simões Severo, 2010).

A partir de 2004, tem-se a proposta do Estatuto da Juventude; passado um ano, ocorre a instituição da Secretaria Nacional de Juventude, o Conselho

Nacional de Juventude e a promulgação de programas específicos para a inclusão social dos jovens, tal como o Primeiro Emprego. Até então, não existia essa representação institucional, e os programas para os jovens, além de serem insuficientes, eram desagregados. Convém reforçar novamente o argumento de que, diferente dos países da América Latina, até mesmo pela sua lenta formulação, a legislação brasileira foi discutida mais como um conjunto de leis e políticas públicas setoriais para a juventude do que como fundamento para a projeção da condição juvenil, seus problemas e possíveis soluções (Sposito; Carrano, 2003).

Em síntese, no Brasil, o processo se inverteu: primeiro se estabeleceram as políticas de juventude, determinadas principalmente pelos problemas de violência com os quais os jovens se envolviam, para posteriormente ser efetivada uma legislação específica, que demorou dez anos para ser aprovada.

Além disso, o Estatuto da Juventude não propõe a intervenção do Estado sobre os contextos de vulnerabilidade dos jovens brasileiros para que, com isso, a violação dos direitos humanos deixasse de acontecer e possibilitasse, a partir dos próprios jovens, a resolução e o enfrentamento de problemas cotidianos (UNFPA, 2010).

Concorda-se com a ideia de que a legislação específica garante a construção de uma sociedade mais democrática, como também permite avanços sociais, políticos e culturais no sentido de se alcançar justiça e paz para todos. Segundo Alvarez (1999), a sociedade pauta-se pela conquista de direitos, especialmente a partir do século XX, quando se constituiu a expansão e construção dos direitos sociais, com o intuito da ampliação da igualdade entre os homens.

O autor ressalta ainda que, com o processo de globalização neoliberal, a relação de direitos e igualdade foi interrompida, a começar pelo enfraquecimento dos Estados e pela política econômica baseada na financeirização.³ Essa relação atinge diretamente a conquista de direitos:

Enfraquecidas as instituições estatais de âmbito nacional voltadas para assegurar e promover os direitos civis, políticos e sociais, os valores da cidadania se veem ameaçados pelos imperativos da economia globalizada e sua ênfase na produtividade, na competitividade e na livre circulação de capitais. (Alvarez, 1999, p.102.)

3. Esse conceito explica a atual fase do sistema capitalista. Para maiores informações, consultar Braga (2009, p.89-102).

As conjunturas econômicas atingem, diretamente, os direitos sociais; isso porque são eliminados os fundamentos do direito alcançado pelo *welfare state*,⁴ como as garantias de trabalho, de segurança, de remuneração e de acesso ao mercado de consumo. Garantir, nesse processo, os direitos sociais dos jovens, torna-se imprescindível.

Contudo, além das garantias jurídicas, faz-se também necessário promover as mudanças sociais que envolvem os jovens e propiciar o enfrentamento das adversidades vividas por eles. “Neste sentido, é fundamental associar às disposições legais nacionais e internacionais a aplicação dos princípios da dignidade da pessoa humana e da proteção integral” (UNFPA, 2010, p.55).

Nesse contexto, por iniciativa da Câmara dos Deputados, é apresentado o projeto do Estatuto da Juventude, que marca o fim de um processo de reconhecimento tardio dos jovens como sujeitos de direitos, mas inicia uma outra fase: o reconhecimento, o debate e a promoção de tal lei com vistas ao seu fortalecimento.

A seguir serão reconstruídos, de forma retrospectiva, os anos de discussão do Estatuto para que também se possa ter compreensão dos avanços e recuos no que tange aos direitos dos jovens no Brasil.

Sete anos de tramitação do Projeto de Lei Estatuto da Juventude

Diversos foram os caminhos para se constituir o conteúdo do Estatuto da Juventude (EJ). Antes disso, é necessário fazer um breve relato sobre os marcos jurídicos antecedentes ao estatuto e à aprovação da Emenda Constitucional n. 65, conhecida como PEC da Juventude, que compõem parte das discussões sobre os direitos dos jovens no Brasil.

Um dos instrumentos legais mais conhecidos na temática juvenil é o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90). Sua aprovação foi reconhecida pela legislação brasileira logo após a realização da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 1989. O ECA é um importante instrumento para o desenvolvimento integral da criança, com responsabilidades que abarcam desde a família até a sociedade e o Estado. Embora tenha essa importância quanto à proteção da criança, com relação aos jovens é necessário avançar e, assim, incorporar legislação específica que o ECA não alcança.

4. Utiliza-se esse conceito em seu sentido clássico, que permite, através do Estado, construir um conjunto de benefícios sociais universais por meio da estabilidade entre as forças de mercado e a sociedade. Uma revisão desse conceito pode ser lida em Gomes (2006).

Além do ECA, podemos também citar a Lei Orgânica de Saúde (Lei n. 8.080/90) que estabeleceu o Sistema Único de Saúde (SUS); a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/93), que regulamenta o direito à assistência social integral; e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (Lei n. 9.394/96). Tais leis são importantes referenciais para a promoção dos direitos dos jovens no Brasil como também para a elaboração de políticas públicas (UNFPA, 2010).

O Código Civil Brasileiro, outro marco jurídico relacionado aos jovens, determina, em razão da idade, a “graduação da incapacidade. [...] até os 16 anos as pessoas são consideradas absolutamente incapazes e, dos 16 aos 18 anos são relativamente incapazes” (Nunes, 2011). Permite ainda o casamento para maiores de 16 anos, com a anuência de pais ou responsáveis.

Com relação ao trabalho, também existe legislação específica para os jovens. Para menores de 16 anos, salvo sob a condição de aprendiz, o trabalho é proibido. Até os 18 anos veda-se o trabalho noturno, insalubre e as longas jornadas que possam prejudicar o desenvolvimento social, psíquico e moral do jovem.

Como se ressaltou anteriormente, o Estatuto da Juventude reuniu em sua primeira versão parte dessas leis, que concentravam os problemas mais próximos ao jovem brasileiro: saúde, educação, proteção, trabalho e cidadania. Mas, para se estabelecer um estatuto específico a essa categoria, era necessário ter seu reconhecimento na Constituição Federal.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) permitiu identificar o jovem como sujeito de direitos e, assim, as garantias outrora salvaguardadas pelas interpretações legais passaram a ser formais, e a “repercussão prática é que o *status* constitucional atribuído à questão confere maior estabilidade à norma, que só pode ser alterada por meio de um processo legislativo próprio, que requer quórum e tramitação específica” (UNFPA, 2010, p.63). Isso significa que a força legal é ampliada significativamente para garantir aos jovens políticas públicas e programas exclusivos.

Nesse sentido, a PEC da Juventude, aprovada em julho de 2010, é um marco legal e político que coloca a discriminação, a violência ou a opressão contra os jovens sob responsabilidade constitucional. A partir desse momento, solidificam-se os direitos particulares da juventude. A Proposta de Emenda à Constituição da Juventude possibilitou incluir os jovens como sujeitos de direitos no artigo 227 da Constituição Federal, no Capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais que passou a se chamar “Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso” (Brasil, 2011c, p.98).

Ressalta-se que esse tema ganhou força em 2008, após diversas iniciativas para que o Estatuto da Juventude ganhasse seu espaço de discussão na Câmara

dos Deputados. À época, a ausência da categoria jovem na Constituição Federal era motivo que inibia a aprovação do estatuto. O então presidente do Conselho Nacional de Juventude, Danilo Moreira, descreve como se deu o processo de aprovação da PEC:

Este processo contou com 400 mil participantes em todos os estados e transformou a PEC da Juventude em símbolo maior da luta pela ampliação das políticas públicas para este segmento. Desde então o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) passou a trabalhar prioritariamente por esta proposta e ainda no ano de 2008 conseguiu a aprovação quase unânime pela Câmara dos Deputados. Foram 382 votos a favor, nenhum voto contrário e apenas uma abstenção. No Senado Federal esta PEC foi aprovada, também por unanimidade na Comissão de Constituição e Justiça e, desde junho de 2009, aguarda votação em dois turnos pelo plenário da Casa, para então “virar lei”. (Registro Juventude, 2010.)

A aprovação da Emenda Constitucional n. 65 reforçou o debate do Estatuto da Juventude, pois previa em seu conteúdo que tal legislação fosse aprovada com vistas a regulamentar os direitos dos jovens de forma integral e permanente.

Ressalta-se que a PEC da Juventude passou mais de dois anos para ser aprovada, o que sugere o descaso, falta de compromisso e inabilidade de setores políticos e governamentais para com o tema jovem e juventude.

Em 2004, a proposta inicial da lei

Como registrado anteriormente, no final da década de 1990, os jovens começaram a fazer parte das ações do Estado e foram estabelecidas políticas pontuais voltadas para a juventude, entre elas a Assessoria Especial para Assuntos de Juventude, vinculada ao Ministério da Educação. Contudo, ressalta-se que o jovem como sujeito de direitos, visto como corresponsável pelo desenvolvimento da sociedade, e não como problema, tornou-se um tema que teve como ponto de partida e ápice os anos de 2003, 2004 e 2005. Merece registro também que importantes decisões políticas desse período fizeram que o tema juventude saísse das páginas policiais para ingressar nas páginas de cidadania.

Na Câmara dos Deputados, em 2003, foi criada a Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Propostas de Políticas Públicas de Juventude que apresentava como cronograma:

Inicialmente, foram criados seis grupos de trabalho para estudar os temas que mais envolviam a juventude, tais como: lazer, trabalho, educação, cultura, saúde, sexualidade, dependência química, família, cidadania, exclusão social, violência, entre outros. Em seguida, foram realizadas audiências públicas para enriquecer as discussões dos grupos de trabalho. Durante a realização das audiências, o presidente, o vice-presidente e o relator da comissão realizaram viagens de estudo para Portugal, Espanha e França para conhecerem os órgãos federais da juventude nesses países. (Simões Severo, 2006, p.53.)

Após o cumprimento desse roteiro de trabalho, foi elaborado um relatório preliminar sobre os direitos dos jovens para dar apoio à segunda etapa de discussão dessa comissão, a saber: encontros regionais de parlamentares com os jovens:

Ao término destas três etapas do cronograma, os grupos de trabalho, as audiências públicas e as viagens de estudo, foi elaborado um Relatório Preliminar, primeira publicação da Comissão de Juventude. Esse relatório foi utilizado nos encontros regionais dos parlamentares com os jovens. Enquanto os encontros ocorriam em cada um dos estados, foi realizada em Brasília a Semana Nacional do Jovem, que promoveu seminários e mesas de discussão sobre a temática juvenil. Ao término das atividades regionais, a comissão organizou a Conferência Nacional da Juventude, e divulgou as propostas discutidas em cada estado, formuladas durante os encontros regionais. Foi publicado após a conferência, o Relatório Final da Comissão. (Ibidem.)

Durante um ano, a comissão recolheu subsídios para a elaboração do Projeto de Lei n. 4.529/2004. Desde essa data, novembro de 2004, até outubro de 2011, data em que foi aprovado o estatuto na Câmara dos Deputados, as disputas no sentido de adiar ou arquivar esse projeto se deram das mais variadas e múltiplas formas.

Percebe-se que, em parte, a insistência de alguns deputados, que se revezaram em três mandatos, permitiu a aprovação do estatuto, reunidos, muitas vezes, em torno da Frente Parlamentar em Defesa da Juventude. Considera-se que, talvez, em virtude dessa união para a aprovação do EJ, não se aprofundaram os direitos constitutivos dos jovens, haja vista que as diversas concessões realizadas no texto original, com o intuito de contemplar as diferentes opiniões e contradições dos deputados relacionadas aos direitos dos jovens, foram realizadas de forma sucessiva e constante.

Mas, antes de refletir acerca do texto aprovado, torna-se importante destacar alguns momentos entre 2004 e 2011 acerca do Estatuto da Juventude. Em janeiro de 2007, o EJ foi arquivado pela mesa diretora da Câmara. É importante lembrar que, dadas as eleições do ano anterior, novos deputados assumiram o Legislativo federal. Vários deputados, tanto os que compunham a comissão que elaborou o Estatuto da Juventude quanto os deputados nomeados para a comissão especial do projeto de lei, não se reelegeram, o que possibilitou partes contrárias ao estatuto se manifestarem de forma unilateral pelo seu arquivamento.

Mas por pouco tempo. Em março de 2007, a deputada Luciana Genro apresentou o Requerimento n. 465 e solicitou o desarquivamento do projeto de lei, que ocorreu em abril. Em maio desse mesmo ano, foi apensado o PL n. 885/2007, que instituía a meia-entrada em atividades artísticas para estudantes e jovens com idade inferior a 21 anos. Esse requerimento foi apresentado pelo deputado Elismar Prado.

Em junho, a deputada Manuela D'Ávila apresentou o Requerimento n. 1.196, que solicitava a tramitação conjunta ao Estatuto da Juventude dos seguintes projetos: 280/2007, 885/2007, 1.007/2007 e 1.259/2007. Em julho, a mesa diretora respondeu à solicitação e apensou os requerimentos ao Projeto de Lei n. 4.529/2004.

É válido lembrar que a Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Propostas de Políticas Públicas para a Juventude foi nomeada em 2004 e a publicação oficial saiu em 2005, mas, com as eleições legislativas, uma outra comissão foi nomeada para substituir os deputados que não se reelegeram.

O primeiro pedido de inclusão na ordem do dia para a votação do Estatuto da Juventude foi feito em setembro de 2009, pelo requerimento da deputada Marinha Raupp. Tal pedido é retirado por ela mesma no dia seguinte.

Em dezembro de 2009, foi apresentado o parecer da relatora, deputada Manuela D'Ávila. Os deputados Paulo Roberto Pereira e Mauro Lopes apresentam voto em separado e, com isso, o parecer foi readequado. Voltou para a discussão somente em junho de 2010 e, em novembro desse ano, foi aprovado em reunião deliberativa ordinária da Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer ao Projeto de Lei n. 4.529/2004. Em dezembro, o parecer seguiu para publicação.

É importante lembrar que, entre 2004 e 2010, duas vezes foi instalada tal comissão especial. A primeira vez, em abril de 2005, quando a presidência da Câmara publicou a instalação da referida comissão, mas não a nomeou, apenas indicou que deveria ser composta por 31 deputados e pelo mesmo número de suplentes. Na segunda vez, em junho de 2008, com a primeira reunião ocorrendo somente em junho de 2009, foi indicada a comissão executiva dos trabalhos. É

importante lembrar que somente depois da aprovação da comissão especial é que o projeto de lei segue para ser apreciado na Câmara dos Deputados.

O objetivo dessa comissão foi readequar a carta de direitos dos jovens apresentada em 2004. A executiva foi composta da seguinte forma: presidente – Lobbe Neto; vice-presidentes – Paulo Henrique Lustosa e Eudes Xavier; e relatora – Manuela D'Ávila. Esses deputados elaboraram a proposta final do Estatuto da Juventude votada em 2011, quando uma nova legislatura assumiu a Câmara dos Deputados.

Assim como ocorrera em 2004, os deputados da comissão especial propõem atividades para a discussão do Projeto de Lei do Estatuto da Juventude. Nove reuniões no total foram agendadas, das quais quatro tiveram o formato de audiências públicas, que contaram com a participação de setores governamentais, e cinco foram encontros estaduais realizados entre os parlamentares e os jovens.

Entre 2004 e 2009, foram apresentados nove projetos de lei para compor o estatuto. Dos projetos, um tratava das condições de permanência do estudante no ensino superior, outro regulava a obrigatoriedade do transporte gratuito a estudantes universitários, e todos os outros tratavam da lei da meia-entrada, com propostas distintas, que compreendiam desde a revogação da lei até a sua ampliação em âmbito federal.

Foram organizadas audiências públicas em agosto de 2009, e também foi criada uma comunidade pela rede mundial de computadores na Câmara dos Deputados que promoveu “a interação e discussão virtual da sociedade e o compartilhamento de conhecimento sobre juventude e sua realidade no processo de elaboração do Estatuto da Juventude” (Brasil, 2009, p.3).

As propostas sobre o projeto original foram reorganizadas e os artigos rediscutidos. Um dos problemas mais polêmicos enfrentado pela comissão especial foi estabelecer a idade dos jovens e as disposições presentes acerca do Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa preocupação tem importância por ser parâmetro social para a realização de políticas públicas. Outro problema apresentado foi a definição da meia-entrada, ou seja, a permissão de desconto para transporte coletivo e acesso a eventos esportivos e artísticos.

Com relação à faixa etária, uma das modificações que a comissão especial fez, com relação ao projeto de 2004, foi estabelecer como jovem indivíduos dos 15 aos 29 anos. A justificativa dada pelo voto da relatora, deputada Manuela D'Ávila, foram os parâmetros apresentados pela ONU sobre a idade juvenil. Exemplificou que cada fase tem seus desafios próprios e, assim, a necessidade de subdividir o ciclo etário que o estatuto asseguraria em: jovem-adolescente, entre 15 e 17 anos; o jovem-jovem, entre os 18 e 24 anos; e o jovem-adulto, dos 25 aos 29 anos.

Após a primeira versão do Relatório Final da Comissão, apresentada em 8 de dezembro de 2009, os deputados Paulo Roberto e Mauro Lopes apresentaram, em 12 de dezembro, votos em separado, o que significa que conteúdos do relatório deveriam ser revistos para o texto ser aprovado pela comissão. Em junho de 2010, a relatora apresentou a segunda versão do relatório, contendo as considerações dos votos em separado e também da constitucionalidade da lei em questão. Em novembro de 2010, o relatório foi aprovado pela comissão especial e seguiu para a votação em plenário.

O destaque apresentado pela relatora focou o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve) e dizia respeito à articulação entre os entes federados e a sociedade, com a participação e inclusão dos jovens e a obrigação do gestor público de apresentar um parâmetro para criação e aplicação de ações relacionadas a políticas públicas juvenis:

A lógica de construção utilizada para essas diretrizes se baseia no pressuposto de que devem ser implementadas, simultaneamente: políticas universais que levem em conta as demandas e singularidades juvenis, como a educação pública e a saúde, por exemplo; políticas emergenciais que apresentem novas chances aos jovens em situação de maior vulnerabilidade social; e políticas específicas de forma a reconhecer e promover o potencial e as particularidades da condição juvenil. (Brasil, 2009, p.5.)

Os três principais eixos de políticas setoriais apresentados pela relatora como fundamentais foram: cidadania e participação juvenil, educação e trabalho. Com relação à participação, a proposta apresentada foi a criação de mecanismos públicos para a inclusão dos jovens, como: criação de órgãos específicos para a gestão de políticas públicas, conselhos de juventude e fundos ligados a esses conselhos. Na educação, a relatora ressaltava que se reproduziu, no estatuto, a legislação específica existente, dando ênfase para que o ensino médio fosse gratuito e obrigatório e que fosse incluída a oferta de vagas no ensino noturno regular. No que diz respeito a trabalho e renda, foram discutidas pela comissão especial as diretrizes para a profissionalização, a promoção de formas coletivas de organização para o trabalho, o cooperativismo e as redes de economia solidária.

A deputada Manuela D'Ávila destacou ainda, no relatório final da comissão, o direito à igualdade, e também o esforço para que a diversidade cultural e sexual dos jovens fosse respeitada. A participação na vida cultural foi outro tema de destaque, com a proposta do direito à livre criação e ao acesso a bens e serviços culturais, com preços reduzidos em eventos culturais.

Teve também destaque, no relatório final, o financiamento das políticas de juventude, com a indicação de que os recursos, assim como os programas, deveriam ser específicos:

O estabelecimento de um Fundo Nacional de Juventude com os objetivos de financiar a atividade de gestão governamental, a fiscalização e o controle das políticas públicas de juventude, a implantação do Sistema Nacional de Informações sobre Juventude, e o funcionamento do Conselho Nacional de Juventude são exemplos de propostas que incluímos no substitutivo ao PL 4.529/04. (Brasil, 2009, p.12.)

Outro aspecto ressaltado quanto à garantia das políticas para a juventude era a participação dos jovens nos conselhos, com o intuito de acompanhar a execução das políticas de juventude. Foi acrescentada, também no projeto de lei, a avaliação do Sistema Nacional de Juventude, que deveria ser realizada pelas Conferências de Juventude.

Comparando o texto original do estatuto,⁵ de 2004, com o texto aprovado em 2011, constata-se que o artigo 3º foi integralmente retirado da redação aprovada. Tal artigo tratava que a família, a comunidade, a sociedade e o poder público estão obrigados a assegurar aos jovens a efetivação do direito e a integração de seu desenvolvimento. A retirada desse item deu destaque à condição individual do jovem e de suas escolhas em detrimento do grupo, familiar e/ou social, do qual ele faça parte. Ressalte-se que todas as propostas de mudanças apontadas no estatuto vêm a partir das considerações dos deputados nomeados para a comissão especial.

Embora muitas vezes enfatizado pela relatora, deputada Manuela D'Ávila, sobre a participação dos jovens nesse processo, constata-se que a mobilização desses foi quase inexistente, e se deu principalmente pelo portal *e-democracia*,⁶ da Câmara dos Deputados.

Na versão de 2004, o artigo 7º considerava que os Conselhos de Juventude Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais previstos em lei deveriam zelar pelo cumprimento dos direitos dos jovens. Esse artigo foi suprimido da

5. Todas as referências citadas neste capítulo dizem respeito ao Projeto de Lei n. 4.529/2004, tanto na sua versão original, quanto na versão aprovada em 2011. A versão de 2004 pode ser consultada em Simões Severo (2006).

6. O tema Estatuto da Juventude foi encerrado no portal *e-democracia* logo após sua aprovação na Câmara dos Deputados. Mesmo assim, tal portal pode ser acessado para outras consultas, disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/public/principal>.

versão de 2011, e seu conteúdo com alterações foi introduzido no “Capítulo II – do Sistema Nacional de Juventude”.

O artigo 10, parágrafo único, tinha a seguinte redação:

Parágrafo único. Entende-se por protagonismo juvenil:

I – a participação do jovem em ações que contemplem a procura pelo bem comum nos estabelecimentos de ensino e na sociedade [...]. (Brasil, 2004.)

E ficou assim no texto aprovado:

Parágrafo único. Entende-se por participação juvenil:

I – a inclusão do jovem nos espaços públicos e comunitários a partir da sua concepção como pessoa ativa, livre e responsável e digna de ocupar uma posição central nos processos político e social [...]. (Ibidem)

A mudança de protagonismo para participação juvenil revela uma opção ideológica dos deputados sobre a referida lei. Portanto, é relevante considerar o conceito de protagonismo e o de participação e, assim, entender a mudança proposta entre os textos de 2004 e 2011 do estatuto.

Para Pires e Branco (2007), a origem do conceito de protagonismo surgiu a partir do teatro grego, no qual o ator principal em um determinado acontecimento era o protagonista, aquele que conseguiria resolver os problemas apresentados. Segundo Ferretti et al. (2004), o conceito de protagonismo foi utilizado no Brasil pela primeira vez a partir das reformas educacionais da década de 1990, nas quais se ressaltava o intercâmbio entre a sociedade, os pais e os alunos com a escola. O intuito era dar um novo caráter ao ensino médio e abri-lo para a participação direta dos jovens na escola. A partir desse evento, o conceito de protagonismo esteve sempre ligado ao jovem ou à juventude.

O protagonismo surge, então, do envolvimento pessoal do jovem para solucionar seus problemas, diferente do conceito de participação, em que o sentido de superação se relaciona diretamente com a sociedade. Para Ferretti et al. (2004), o jovem protagonista é incentivado a se envolver com a economia de mercado de forma precoce e como fonte única de solução para as dificuldades existentes em sua família e na sociedade

de modo que a necessária promoção do protagonismo juvenil se afaste de um mero ativismo social – acrítico e apenas psicologicamente compensatório – ou da simples adaptação dos jovens às perversas condições da atual ordem socioeconômica. (Ferretti et al., 2004, p.422.)

Conclui-se, assim, que a mudança do texto original de 2004 do estatuto da Juventude, que considerava o jovem como protagonista, para o texto aprovado em 2011, que retrata o jovem e sua participação, foi um avanço, pois afastou a concepção individual “de modelo de cidadania coerente com as exigências de um contexto neoliberal sob o qual os sujeitos são ‘convidados’ a serem atores das ações econômicas” (Costa, 2011, p.244), para uma ação coletiva de desenvolvimento e superação dos problemas sociais.

Ressalta-se a ênfase dos jovens nos fóruns de discussão sobre o estatuto conter conceitualmente participação e não protagonismo.

No texto de 2004, o Capítulo II dava destaque ao direito à cidadania e à participação social e política; no texto aprovado em 2011, foi acrescentada a representação juvenil, que deixou de ter um artigo especial para esse tema. O “Capítulo III – do Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade”, foi excluído do texto de 2011 e seus artigos foram reescritos em outros capítulos.

O “Capítulo V – do Direito à Saúde e à Sexualidade” foi renomeado para “Direito à Saúde Integral” e diversos artigos contidos na proposta inicial foram reunidos e apresentados de forma simplificada no texto aprovado.

Tanto a proposta original do estatuto quanto a que foi aprovada, apresentaram superficialmente soluções para a gravidez precoce. Ressalta-se, no entanto, que, em 2004, a saúde sexual dos jovens ocupava um espaço de destaque maior. Houve um recuo, e talvez o motivo sejam as concessões feitas entre os deputados para se buscar a aprovação do estatuto.

A gravidez precoce representa um problema com relação ao planejamento futuro das jovens mães, no que diz respeito à saúde, à permanência na escola e à geração de trabalho e renda dessas mães, além de ser “um fenômeno que pouco se alterou na última década, tendo inclusive aumentado nos anos mais recentes para a faixa etária de 10 a 14 anos. Em 1998, foram registrados 27.237 nascimentos, de mães de 10 a 14 anos. Em 2004, o número foi de 26.276 e, em 2008, de 28.479” (Unicef, 2011). A gravidez precoce interrompe a formação educacional, afetiva e social das jovens mães, bem como, de acordo com o relatório da Unicef, aumenta a pobreza, a exclusão social e as condições precárias de trabalho.

Considera-se que a educação sexual é importante para a prevenção, mas, como demonstram o relatório da Unicef (2011), a Comissão de População e Desenvolvimento (2012) e a Convenção Ibero-Americana de Juventude (2005), a gravidez precoce é um dos problemas que mais atingem as jovens pobres dos países em desenvolvimento e, por isso, sua proteção e cuidados precisam estar nas prioridades dos Estados.

No texto original de 2004, os títulos III, IV, V e VI e seus capítulos tratavam das medidas de proteção, da política de atendimento ao jovem, da infração às

normas do estatuto e da proteção judicial dos direitos difusos. Esses títulos e seus artigos foram retirados do texto aprovado.

O que não existia no texto original, mas foi aprovado no estatuto em 2011, foi a criação do Sistema Nacional de Juventude, composto pela rede de organismos governamentais e não governamentais interligados entre municípios e estados com o intuito de garantir os direitos e as políticas de juventude.

Com essas alterações com relação ao projeto original, em outubro de 2011 a Câmara dos Deputados aprovou o “substitutivo adotado pela comissão ao Projeto de Lei n. 4.529, de 2004, que institui o estatuto da Juventude, dispondo sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude, o estabelecimento do Sistema Nacional de Juventude e outras providências” (Brasil, 2011b, p.1).

Ressalta-se que, nesse ano, a proposta do estatuto foi onze vezes para votação no plenário da Câmara, o que demonstra, novamente, a pouca relevância com que o tema é considerado.

O estatuto aprovado pela Câmara dos Deputados em 2011 e a sanção em 2013

Em 2011, tomou posse na Câmara dos Deputados a 54ª Legislatura. O Estatuto da Juventude já aprovado pela comissão especial no ano anterior passou então a integrar pauta para a votação no plenário. Novos embates se abriram.

Mesmo com o apoio de diferentes partidos, era necessário que os líderes partidários assinassem conjuntamente a urgência da votação. Isso levou quatro meses de trabalho.

Em 4 de outubro de 2011, a mesa diretora da Câmara dos Deputados alterou o regime de tramitação do Projeto de Lei n. 4.529/2004 em virtude do Requerimento de Urgência n. 2.059/2011 por diversos deputados. No mesmo dia, deu-se início à discussão do estatuto no plenário, em sessão extraordinária deliberativa.

As disputas políticas pelo conteúdo e aplicação que o estatuto deveria ter foram reiniciadas. Após vários deputados terem pedido a palavra no sentido de intervir, contra ou favor, na votação do estatuto, destacou-se a posição do deputado Domingos Neto, do PSB, presidente da Frente Parlamentar em Defesa da Juventude:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, nós temos uma matéria de importância a ser votada na noite de hoje, que é o Estatuto da Juventude. Esse projeto

já tramita nesta Casa desde quando foi instalada a Comissão Especial, em 2003. O relatório da Deputada Manuela D'Ávila está completo, a desenhar um projeto estatutário para a nossa juventude, essa juventude que sempre tem sido tratada como o futuro do Brasil, o futuro do mundo, mas só podemos ser o futuro que realmente sonhamos se formos protagonistas de nossas responsabilidades para com a nossa sociedade no presente. [...] Eu queria pedir aqui, governador Garotinho, que nós possamos debater essa questão ainda esta noite, e aqui colocamo-nos à disposição, a Frente Parlamentar da Juventude, com a Deputada Manuela D'Ávila, relatora do projeto. Que nós possamos debater pontualmente essa questão, porque a nossa juventude precisa disso. [...] Quero pedir, assim, que os deputados da bancada evangélica possam, em conjunto conosco da Frente Parlamentar em Defesa da Juventude, chegar a um consenso; se for o caso, destaque-se o texto a ser modificado, em certa parte; mas que possamos votar esse projeto hoje, dar essa vitória ao jovem brasileiro, dar essa vitória à juventude brasileira. (Câmara dos Deputados, 2009.)

Como visto no discurso do deputado Domingos Neto, o problema maior, e que por isso não teve consenso entre os deputados, tratou das questões relacionadas à saúde sexual, à educação sexual e à opção sexual dos jovens. É importante lembrar que se descreve como um dos principais prejuízos da versão de 2004 do estatuto para a versão aprovada em 2011 a retirada da proteção e orientação ao sexo seguro como também do acompanhamento integral às jovens grávidas. Ressalta-se ainda na fala do deputado Domingos Neto a concordância em modificar o texto em virtude de todos os entraves para sua aprovação.

Antes mesmo do início da sessão da Câmara, no dia 5 de outubro de 2011, os líderes dos partidos políticos e a bancada evangélica se reuniram para compor um texto conjunto para ser submetido à votação. Tanto a relatora, deputada Manuela D'Ávila, quanto os deputados da Frente Parlamentar em Defesa da Juventude participaram dessas discussões.

Diante da proposta de suspensão da sessão por trinta minutos, para que as adequações ao texto final pudessem ser apresentadas aos líderes dos partidos políticos, o líder do PSDB na ocasião da votação, deputado Vanderlei Macris, não aceitou as explicações da relatoria do projeto. O presidente da mesa, deputado Marco Maia, insistiu:

Deputado, isso aqui foi discutido por sete anos. É um desrespeito ao povo brasileiro. Nós temos uma lei como essa tramitando há sete anos dentro da Câmara dos Deputados... votada em Comissão Especial, tendo sido discutida à exaustão. Desde ontem à noite, estamos fazendo negociações. E uma questão única im-

pede que todo o Plenário possa exercer democraticamente o seu direito de votar! [Intervenções simultâneas ininteligíveis]. Não é razoável. Não é democrático [Palmas nas galerias]. (Câmara dos Deputados, 2011.)

Nesse momento, o debate deu lugar ao tumulto, que foi generalizado tanto pelo plenário quanto pelas galerias, onde jovens, principalmente do movimento estudantil organizado, acompanhavam a votação. Após a retomada das intervenções e das propostas, imediatamente foi aberto o processo de votação e aprovado o texto.

A redação final do Estatuto da Juventude, com as alterações já mencionadas aqui, foi remetida ao Senado Federal em 19 de outubro de 2011. Daí até abril de 2013, os temas que não compunham sintonia na Câmara dos Deputados voltaram para a pauta de discussões e, novamente, foram realizadas alterações no texto.

Mais de um ano foi necessário para a aprovação do Estatuto da Juventude no Senado Federal. Feitas as mudanças, ele é remetido para a Câmara dos Deputados. Somente em 9 de julho de 2013 o Congresso Nacional aprova o texto, e o mesmo é enviado para a Presidência da República. É sancionado, com vetos, em 5 de agosto de 2013, sob o número 12.852/13.

Considerações finais

Ressalta-se que o Estatuto da Juventude trouxe questões mais gerais, sem aprofundar temas atuais do cotidiano juvenil, mas, mesmo assim, considera-se sua aprovação um passo fundamental para os jovens se tornarem sujeitos de direitos no Brasil.

Destacam-se três temas abordados pelos jovens nos encontros que discutiram o estatuto e que poderiam ter sido incluídos de forma mais incisiva no Estatuto da Juventude, além, é claro, da gravidez precoce e da saúde sexual já abordados anteriormente. O primeiro, com relação ao emprego. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2011, mostram que entre jovens de 15 a 17 anos, 22,9% estavam desempregados, e entre jovens de 18 a 24 anos, 12,6%.

A proposta aprovada trouxe em seu conteúdo o incentivo à criação de cooperativas. Essa pode ser uma das formas de inclusão do jovem no trabalho, mas que ainda demanda exclusivamente do jovem a responsabilidade da geração de seu trabalho e renda. Verifica-se que há uma ausência na legislação trabalhista com relação aos jovens, especificamente dos 18 aos 24 anos, mas infelizmente o tema

não foi abordado pelo estatuto. Superar a condição de desemprego juvenil necessariamente demanda programas e leis específicas e o envolvimento do Estado.

O segundo tema que ficou sem ser abordado no Estatuto da Juventude está relacionado ao jovem infrator. Sabe-se que os deputados da Comissão Especial muitas vezes tiveram que justificar as diferenças entre o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto da Juventude. Sabe-se também que não tocar em tema referente ao ECA foi uma das opções, velada, para não entrar no debate acerca dos jovens em conflito com a lei. Mas é necessário avançar no que compete ao ECA sobre, por exemplo, o pós-encarceramento dos jovens e as medidas de ressocialização, como também o encarceramento das jovens que hoje carecem de medidas específicas de acompanhamento.

O terceiro tema diz respeito à discussão dos direitos humanos, tão presente na Convenção Ibero-Americana de Juventude quanto nas propostas de organismos internacionais. O Estatuto da Juventude deixou de entrar no debate, intimamente ligado a esse tema, sobre os dados da violência juvenil, como: entre jovens de 15 a 24 anos aumentou significativamente a taxa de homicídios no período de 1998 a 2008, “enquanto 1,8% das mortes entre adultos foram causadas por homicídios, no grupo jovem a taxa chegou a 39,7%” (Mapa da Violência, 2011).

Reafirma-se a importância de ter sido aprovada a referida lei juvenil, contudo, ressalta-se que, para não ser um instrumento legal de pouco alcance e proteção aos jovens ou, como afirma Rodríguez (2006), uma lei limitada, é necessário fazer o debate permanente de aprofundamento de quais são os direitos dos jovens no Brasil e, para isso, envolver os jovens é fundamental. Lembra-se também que a tardia execução de tal lei contribuiu para que seu espaço fosse restrito, assim como demonstrado na Câmara dos Deputados, com a contínua imposição de mecanismos de adiamento da votação referendados por deputados que acreditavam não ser o momento para a legislação juvenil.

Alguns questionamentos com relação ao jovem e seus direitos e como eles se identificam com o Estatuto da Juventude se fazem necessários para dar sentido a esse processo de afirmação legal.

Referências bibliográficas

- ALVAREZ, M. C. Cidadania e direitos num mundo globalizado. *Perspectivas*, São Paulo, v.22, p.95-107, 1999.
- BRAGA, J. C. Crise sistêmica da financeirização e a incerteza das mudanças. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.23, n.65, p.89-102, 2009.

- BRASIL. Câmara dos Deputados. Tramitação de leis, Projeto de Lei n. 4.529/2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=271219>. Acesso em: nov. 2011.
- _____. Câmara dos Deputados. *Discursos e notas taquigráficas 2009*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>. Acesso em: nov. 2011.
- _____. Congresso. Câmara dos Deputados. Ato do presidente da mesa do Congresso Nacional n.41 de 2011. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, ano LXVI, n.174, 5 out. 2011a.
- _____. Congresso. Câmara dos Deputados. Ato do presidente da mesa do Congresso Nacional n.42 de 2011. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, ano LXVI, n.175, 6 out. 2011b.
- _____. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Emendas Constitucionais de Revisão*. 2011c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 26 maio 2013.
- CONVENCIÓN IBERO AMERICANA. *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*. Disponível em: <http://www.laconvencion.org>. Acesso em: fev. 2012.
- COSTA, V. A. A crítica de um discurso: como puderam os jovens tornar-se protagonistas? *História, Ciências e Saúde – Manguinhos*, v.18, n.1, p.243-7, jan./mar. 2011.
- FERRETTI, C.; ZIBAS, D.; TARTUCE, G. Protagonismo juvenil na literatura especializada e na reforma do ensino médio. *Cadernos de Pesquisa*, v.34, n.122, p.411-23, maio/ago. 2004.
- GOMES, F. G. Conflito social e *Welfare State*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.40, n.2, mar./abr. 2006.
- MAPA DA VIOLÊNCIA. *Os jovens do Brasil*. 2011. Disponível em: <http://www.sangari.com/mapadaviolencia/#completo>. Acesso em: 13 abr. 2011.
- NUNES, L. N. B. T. Respeito aos direitos da personalidade das crianças e adolescentes. *Revista Segurança Urbana e Juventude*, Araraquara, v.4, n.1-2, 2011. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/seguranca/article/view/5027>. Acesso em: 26 maio 2012.
- PIRES, S. F. S.; BRANCO, A. U. Protagonismo infantil, sociedade e significados. *Paideia*, v.17, n.38, p.311-20, 2007.
- REGISTRO JUVENTUDE. *A juventude, enfim, é parte da Constituição brasileira!* 2010. Disponível em: <http://registrojuventude.wordpress.com/2011/02/16/pec-da-juventude/>. Acesso em: 12 dez. 2011.
- RODRÍGUEZ, E. Leyes de juventud en América Latina: ¿Para qué sirven? *Portal de Juventud de América Latina. Temas del mes*, año 2, n.15, nov. 2006. Disponível

em: www.joveneslac.org/portal/000/publicaciones/tema/2006/nov/index.htm. Acesso em: 20 nov. 2011.

SIMÕES SEVERO, M. *Os movimentos sociais de juventude e os direitos dos jovens no Brasil*. Araraquara, 2006. 219f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista (UNESP).

_____. Direitos sociais dos jovens no Brasil: concepções e experiências. *Revista Segurança Urbana e Juventude*, Araraquara, v.3, n.2, dez. 2010. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/seguranca/issue/view/407/showToc>. Acesso em: 20 dez. 2010.

_____. *Levante sua bandeira! O Estatuto da Juventude no Brasil: teoria e prática no contexto juvenil. 2004-2011*. Araraquara, 2012. 273f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista (UNESP).

SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. C. Os jovens na relação sociedade-Estado: entre “problemas sociais” e concepções ampliadas de direitos. In: LÉON, O. D. (Org.). *Políticas públicas de juventud en América Latina*. Viña del Mar: Ediciones CIDPA, 2003.

THE UNITED NATIONS POPULATION FUND (Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA). *Direitos da população jovem: um marco para o desenvolvimento*. 2.ed. Brasília: UNFPA, 2010.

UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef). Situação mundial da infância 2011: adolescência uma fase de oportunidades. *Caderno Brasil*. Disponível em: http://www.unicef.org/lac/CadernoBrasil_SOWC2011_LoRes.pdf. Acesso em: jan. 2012.

PARTE II
CIDADANIA II: EDUCAÇÃO

5

POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: OS RECURSOS FISCAIS NO FUNDEF¹ E NO FUNDEB² (1998-2010)

*Fábio Luciano Oliveira Costa*³

Para a educação básica pública, o processo de descentralização, que remonta ao período imperial no país, estruturou seu financiamento, majoritariamente concentrado, pelo volume de recursos provenientes dos governos subnacionais.

Os municípios, depois da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, passaram a poder planejar, organizar e exercer a gestão sobre um sistema de ensino.

A descentralização administrativa e financeira com o Fundef impulsionou a municipalização das matrículas no ensino fundamental público, cujos objetivos buscaram principalmente a redução de burocracia, corrupção e intermediação dos recursos, além da modernização técnica e melhor formação de recursos humanos, mediante a gestão eficiente subsidiada pelo modelo empresarial. Assim, buscou-se uma racionalização para a prestação do serviço público, com menor gasto de recursos.

Pelas políticas de fundos contábeis, estabeleceu-se a lógica das perdas e dos ganhos de recursos financeiros para os estados e municípios. Mesmo que milhares de governos municipais tenham perdido recursos, tanto com o Fundef quanto com o Fundeb, a proporção dos ganhos quando comparada com o

-
1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).
 2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
 3. Doutorando em Educação – Universidade de São Paulo (USP).

número de matrículas evidenciou que a maior parte deles foi beneficiada, ainda que distante da qualidade educacional.

Dessa forma, neste trabalho, será investigada a dinâmica fiscal das políticas de fundos contábeis para o financiamento da educação no Brasil, com o Fundef e o Fundeb, de 1998 a 2010.

As mudanças no financiamento do ensino fundamental público com o Fundef

O Fundef se constituiu no principal instrumento para viabilizar mudanças no financiamento do ensino fundamental no intuito de alcançar, entre outros objetivos, sua universalização para o público de 7 a 14 anos, bem como a municipalização para esse nível de ensino. As modificações introduzidas com o fundo também levaram a alterações em outros níveis e modalidades da educação básica pública.

Para proporcionar as novas propostas relacionadas ao seu financiamento, no contexto das reformas das instituições estatais, o Ministério da Educação (MEC) encarregou, em 1995, o então secretário-executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Barjas Negri, de realizar estudos sobre a arrecadação dos impostos e os recursos disponíveis para os sistemas de ensino dos entes federados.

Os resultados apontaram grandes diferenças no financiamento do ensino fundamental (público) nas redes estaduais e municipais, que poderiam ocorrer no contexto de um mesmo município, entre os municípios de um mesmo estado e entre os estados, no âmbito da federação (Monlevade; Ferreira, 1997).

Além disso, houve a necessidade de intervir nas irregularidades associadas ao descumprimento do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), artigo 60,⁴ por parte da União, a qual não vinha aplicando 50% dos recursos vinculados à educação para acabar com o analfabetismo e universalizar o ensino obrigatório.

De acordo com Romualdo Oliveira (2001), a União computava os 50% a serem investidos no ensino fundamental como resultado da média da aplicação dos diferentes entes federados, e não como uma responsabilidade associada a cada um deles. Como os estados e municípios aplicavam nesse nível de ensino

4. Segundo o texto original do artigo 60 do ADCT, o poder público nos dez primeiros anos da promulgação da CF/1988, deveria aplicar pelo menos 50% dos recursos vinculados à educação para "eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental".

percentuais acima do mínimo estabelecido (respectivamente de 68,4% e 59%, para o ano de 1995), acabaram por compensar a irregular aplicação da União (22,9%), denunciada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) quanto à inconstitucionalidade dos gastos educacionais.

Para Monlevade e Ferreira (1997), os principais motivos para o descumprimento do artigo 60 do ADCT, por parte da União, estiveram relacionados ao financiamento do sistema federal de ensino, pagamento de inativos e, desde 1994, à retirada de 20% dos recursos educacionais com o Fundo Social de Emergência (FSE) para amenizar os déficits das contas públicas e permitir o pagamento dos compromissos financeiros nacionais e internacionais. Assim, Fernando Henrique Cardoso (FHC) teria proposto mais coerência, quando buscou mudanças no texto constitucional.

A proposição de um fundo contábil para o financiamento do ensino fundamental foi feita com a apresentação pelo Executivo federal da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 233/1995. Durante o processo de tramitação da proposta, alguns deputados e senadores do Partido dos Trabalhadores (PT) acrescentaram emendas associadas à criação de um fundo para toda a educação básica pública, as quais não foram levadas adiante naquele período (Oliveira, Rosimar, 2009).

Atenuadas as divergências entre a situação e a oposição, bem como as pressões exercidas por entidades como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) – que levaram a ajustes na proposta, mas mantendo sua essência inicial –, a maioria parlamentar no Congresso Nacional obtida pelo Executivo, proporcionada pela coalizão governamental, aprovou em menos de um ano, em setembro de 1996, a Emenda Constitucional (EC) n. 14. Assim, foram modificados os artigos 34, 208, 211 e 212 da CF/1988 e se deu nova redação ao artigo 60 do ADCT.

A aprovação da EC n. 14/1996 determinou que os estados, o Distrito Federal e os municípios destinassem ao ensino fundamental público, pelo período de dez anos, 60% dos 25% referentes aos recursos resultantes da arrecadação de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) (art. 60, do ADCT), aplicados de acordo com o que foi definido nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996.

Para cada estado e seus municípios, a distribuição de responsabilidades e recursos deveria ser efetivada por meio do Fundef, tendo como parâmetro o número de matrículas no ensino fundamental público nas respectivas redes de ensino (art. 60, §§1º e 2º do ADCT), e como fonte adicional de financiamento o salário-educação (dando nova redação ao art. 212, §5º da CF/1988).

Para a União, os problemas de inconstitucionalidade na aplicação do percentual mínimo a ser investido no ensino fundamental público foram resolvidos com as modificações introduzidas pela EC n. 14/1996, mediante a redução de participação de pelo menos 50% para, no mínimo, o equivalente a 30% (art. 60, §6º do ADCT).

O termo equivalente, segundo Pinto (1999), significou que esse percentual não precisaria ser necessariamente associado à receita de impostos. Nesse sentido, a União poderia acrescentar recursos do salário-educação, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de outras contribuições sociais para atingir os 30% dos 18% constitucionalmente vinculados, retirando, assim, recursos da educação. Vale observar que, para os estados e municípios, o salário-educação permaneceu como fonte adicional de recursos.

Os gastos do governo federal para com esse nível de ensino passaram para 5,4%, e não mais 9%, da arrecadação de seus impostos vinculados à erradicação do analfabetismo e à MDE fundamental público, incluindo a complementação de recursos por parte da União, para o caso dos fundos nos estados (Distrito Federal) que não alcançassem o mínimo definido nacionalmente (§3º).

A EC n. 14/1996, que criou o Fundef, buscou por meio desse fundo universalizar o ensino fundamental, mesmo sem a injeção de novos recursos e com a decrescente participação financeira da União.

Ainda pretendeu diminuir as diferenças de investimento por aluno/ano no âmbito de um mesmo estado; valorizar o magistério, uma vez que o Fundef subvinculou 60% dos seus recursos para o pagamento de professores do ensino fundamental “em efetivo exercício no magistério” (art. 60, §5º do ADCT); além de tornar mais transparentes e eficientes os critérios do sistema de partilha e das transferências legais, por meio de uma pequena reforma tributária (Arretche, 2002).

De acordo com a EC n. 14/1996, no prazo de cinco anos, os entes federados deveriam garantir, progressivamente, um valor por aluno que pudesse estabelecer um padrão mínimo de qualidade no ensino definido em todo o país (art. 60, §4º do ADCT), o que não ocorreu, não só pelas questões financeiras, mas também pelo histórico déficit educacional no país, que impede majoritariamente a formação de indivíduos críticos, com relação tanto ao ambiente ao qual estão inseridos quanto ao conjunto do sistema.

Além disso, determinou, por lei complementar, a disposição da organização dos fundos nos governos subnacionais, e as formas de repartição proporcionais, fiscalização e controle dos recursos, como também deveria apresentar a forma de cálculo do valor mínimo por aluno definido nacionalmente (art. 60, §7º do

ADCT). Assim, o Fundef, criado pela EC n. 14/1996, foi regulamentado pela Lei n. 9.424/1996, e pelo Decreto n. 2.264/1997.

O Fundef, segundo a Lei n. 9.424/1996, foi instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, constituindo-se em um fundo de natureza contábil (art. 1º). Nessa perspectiva, o Fundo impôs ao país “a prática de realocação horizontal de recursos” (Torres, 2003, p.355), pois retirou verbas de alguns municípios para realocá-las em outros.

De acordo com a mesma lei, a implementação do Fundef ocorreu automaticamente a partir de janeiro de 1998, com contas únicas e específicas (art. 3º), no Banco do Brasil, em que o montante de cada fundo estadual foi repartido no âmbito do próprio estado, proporcionalmente ao número de matrículas no ensino fundamental público (art. 2º, §1º). No Distrito Federal, a unidade federada foi, ao mesmo tempo, provedora e receptora única dos recursos do Fundef.

Por não terem percebido com maior clareza a forma de redistribuição dos recursos estruturada pelo Fundef, os governos subnacionais tiveram o ano de 1997 como prazo de carência, antes de implementar definitivamente a vigência compulsória do fundo.

A antecipação da implementação do fundo estadual ou distrital, conforme a Lei n. 9.424/1996, poderia ser feita por meio de lei específica (art. 1º, §§4º e 5º), no ano de 1997, mediante decisão das respectivas assembleias legislativas, o que ocorreu apenas no estado do Pará, a partir de 1º de julho, no intuito de obter assistência financeira por meio da complementação da União, em virtude dos escassos recursos para financiar o ensino fundamental público.

A composição do Fundef, de acordo com a Lei n. 9.424/1996, correspondeu a 15% da receita do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-exportação) – proporcionalmente ao valor das exportações de bens industrializados –, da Lei Kandir (como ressarcimento pela desoneração do ICMS das exportações) (art. 1º, §§1º e 2º), além da complementação da União, quando era o caso (art. 1º, §3º; art. 6º).

Também compuseram recursos para o fundo os rendimentos financeiros adicionais provenientes de suas receitas, associadas ao ensino fundamental público. Se os valores mínimos dispostos legalmente não fossem aplicados na execução orçamentária anual, deveriam ser investidos no nível de ensino a que o fundo se destinava no exercício seguinte, acrescidos de correção monetária.

Segundo o Decreto n. 2.264/1997, os recursos passaram a obedecer aos mesmos prazos das fontes primárias para a composição do fundo, com fluxos

semanais, decendiais e mensais (art. 2º, §5º), que poderiam ser transferidos para outro banco público, desde que com conta vinculada ao Fundef, para atender às suas finalidades.

Vale destacar que os estados (e o Distrito Federal) e municípios também deveriam aplicar, no mínimo, 15% dos demais impostos, aqui considerados como aqueles que não integravam o fundo, na MDE fundamental público. Com isso, o Fundef desconsiderou os demais níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, que foram financiados por esses níveis de governo, com os 10% restantes que deveriam totalizar os 25% vinculados constitucionalmente (art. 212 da CF/1988).

Ainda na Lei n. 9.424/1996, a distribuição de recursos para os fundos dos governos subnacionais também teria que levar em conta uma diferença de gasto por aluno, tendo em vista os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, como a 1ª a 4ª séries, 5ª a 8ª séries, estabelecimentos de ensino especial e escolas rurais (art. 2º, §2º, incisos I a IV).

As diferenciações passaram a ocorrer a partir do ano 2000, segundo os níveis e tipos de estabelecimento de ensino, com exceção das escolas rurais, incluídas nos dois últimos anos de vigência do fundo. Esses critérios foram considerados para determinar os coeficientes de distribuição utilizados para compor as receitas dos fundos de cada estado e seus municípios (art. 2º, §1º, do Decreto n. 2.264/1997).

Coube ao MEC (art. 2º, §4º, da Lei n. 9.424/1996), via Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a realização do censo educacional, publicado anualmente no *Diário Oficial da União* (DOU), cujos resultados referentes ao número de estudantes matriculados nas escolas das respectivas redes de ensino deveriam constituir a base para o cálculo do valor aluno/ano. Gomes (2009, p.667), para fins didáticos, dividiu a operacionalização do Fundef em quatro passos:

- 1) retenção de valores no fundo estadual; 2) cálculo do valor médio aluno/ano em cada estado; 3) redistribuição de acordo com o número de matrículas feitas no ensino fundamental; e 4) complementação da União nos estados e municípios abaixo da média nacional (definida anualmente pelo governo federal).

Os governos municipais e o governo estadual de cada estado contribuíram, proporcionalmente, para a composição do fundo. Os recursos gerados nos estados e no Distrito Federal retornaram, a cada ano, aos estados, Distrito Federal e municípios, com base no número de matrículas do ano anterior no ensino fun-

damental público de sua competência multiplicado pelo valor do aluno, segundo seus esforços fiscais.

Nos estados que não alcançaram o valor mínimo por aluno decretado anualmente pelo presidente da República – depois de estabelecido pelos ministérios da Educação, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão (art. 7^o do Decreto n. 2.264/1997) –, houve complementação da União, até que pudessem atingi-lo.

Os governos subnacionais que contribuíram com mais do que receberam, registraram perdas de recursos; já para os que receberam mais do que contribuíram, houve acréscimo de receita para a MDE fundamental público.

A movimentação de perdas e ganhos dentro de um mesmo estado, segundo Davies (2001, p.42), correspondeu “fundamentalmente a uma redistribuição da miséria existente”, pois, além das falhas no cumprimento do papel redistributivo da União e da não injeção de novos recursos para o financiamento do ensino fundamental público, não houve uma reforma tributária que pudesse reduzir as disparidades fiscais entre os entes federados.

No ano de 1998, 2.703 municípios no país (à época 49%) ganharam recursos com o Fundef (os quais responderam por 81% das matrículas de toda a rede municipal), enquanto 2.803 (51%) tiveram perdas (respondendo por 19% das matrículas na rede municipal) (Vazquez, 2003).

Conforme o autor, para o primeiro ano de vigência do fundo em todo o país, no âmbito dos municípios, apesar da quase paridade entre ganhadores e perdedores, o número de alunos beneficiados com recursos adicionais do fundo, por causa dos efeitos de suas redistribuições intraestaduais, foi significativamente maior do que os que foram prejudicados com a redução das receitas locais.

Em 2004, os índices aumentaram ainda mais, quando aproximadamente 91,6% dos alunos matriculados no ensino fundamental público foram beneficiados com o Fundef, enquanto o número de municípios cresceu para 3.780 (68% do total) (Borges, 2007).

Devido à escassez de recursos para a educação nos municípios, alguns deles desenvolveram mecanismos para descumprir a lei, incluindo, por exemplo, no cômputo dos recursos do Fundef, matrículas que não integravam o ensino fundamental, o que, por sua vez, “não só tende a gerar distorção na alocação de recursos, como também reduz a qualidade das estatísticas disponíveis” (Santos, 2006, p.115).

A busca pela elevação do número de alunos no ensino fundamental público – já que novas matrículas significavam mais recursos – nas redes estaduais e

municipais em todo o país, para Araújo (2007), determinaram a ampliação da competição federativa na área educacional.

Contudo, o Fundef teve como um de seus principais objetivos melhorar a cooperação federativa, por meio do regime de colaboração entre os entes federados, no intuito de suprir as necessidades financeiras segundo as responsabilidades que foram assumidas por cada nível de governo para promover a MDE fundamental público, sua universalização, melhoria na qualidade do serviço oferecido e, sobretudo, a valorização do magistério.

Como as disparidades econômicas são muito grandes no território brasileiro, elas se refletiram nas receitas das contas dos governos estaduais e municipais com os fundos, embora as desigualdades dentro de um mesmo estado fossem reduzidas.

No entanto, a complementação da União (conforme veremos na próxima seção), principal instrumento para amenizar as disparidades interestaduais no financiamento do ensino fundamental público, teve reduzida participação percentual na totalidade dos recursos do Fundef em quase todos os anos de vigência desse fundo.

Para Saviani (1999, p.37), a EC n. 14/1996 e a Lei n. 9.424/1996 tiveram também a responsabilidade de alterar a função do MEC, colocando-o “no centro da formulação, implementação, avaliação e controle das políticas voltadas para esse nível de ensino”, sem ter que custear sua manutenção.

Os vetos à Lei do Fundef, em número de três, perduraram durante sua vigência, inclusive no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, quando os movimentos organizados da sociedade civil associados à educação esperavam que fossem retirados.

O primeiro vetou a inclusão das matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) (art. 2º, §1º, inciso II); o segundo impediu o estabelecimento de critérios de distribuição dos recursos do salário-educação para os municípios (art. 6º, §5º); por fim, o terceiro não proibiu a utilização dessa contribuição social para a complementação da União (art. 15, §2º).

O Decreto n. 2.264/1997 limitou em 20% o uso do salário-educação na complementação do Fundef realizada pela União (art. 4º), via FNDE. Com isso, descumpriu-se em parte a função principal dessa contribuição social, que tem por finalidade financiar programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública.

Segundo Callegari (2002), o Fundef correspondeu a um fundo de redistribuição, que contribuiu para o avanço da relação entre o financiamento do ensino fundamental público e as atribuições prioritárias educacionais dos níveis de governo. Conforme o autor, o Fundef constituiu-se essencialmente em um fundo

de gestão, no que diz respeito às decisões e aos procedimentos para viabilizá-lo e às suas formas de arrecadação e administração dos recursos.

As quatro principais funções do Fundef, de acordo com Arelaro (1999), estiveram relacionadas com: 1) justiça social; 2) equidade na política educacional; 3) aumento da descentralização; e 4) melhorias na qualidade educacional e valorização do magistério. Na próxima seção, serão analisadas algumas das características fiscais para o Fundef, entre os anos de 1998 a 2006.

A dinâmica fiscal no Fundef

Os impostos constituem a principal fonte de financiamento da educação, seguidos pelo salário-educação,⁵ que, juntos, englobam a quase totalidade dos recursos, já que as fontes não tributárias têm pequeno peso sobre o montante global.

Pretende-se, nesta seção, discutir os dados dos gastos educacionais do Fundef com a dinâmica das receitas relacionadas à sua base de arrecadação, além das contribuições de estados e municípios durante o período de sua vigência.

A Tabela 5.1 mostra a contribuição e receita dos estados e municípios ao Fundef (de 1998 a 2006), valores referentes ao último ano, relativo aos 15% dos impostos e transferências, conforme suas fontes de financiamento.

Tabela 5.1 – Contribuição e receita dos estados e municípios ao Fundef (1998-2006), valores referentes ao ano de 2006 (em R\$ bilhões)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Contribuição dos estados	15,5	16,3	18,2	19,2	19,5	19,8	20,9	22,6	24,5
Receita dos estados	14,6	4,5	15,2	15,4	15,1	14,5	14,7	15,5	16,4
Contribuição dos municípios	7,5	7,8	8,4	9,0	9,3	9,3	9,7	10,8	11,6
Receita dos municípios	9,1	10,7	12,3	13,4	14,4	15,0	16,5	18,3	20,0
Total	46,7	39,3	54,1	57,0	58,3	58,6	61,8	67,2	72,5

Fonte: Elaboração do autor baseada em Borges (2007).

5. Neste trabalho, na parte relacionada às fontes de recursos tanto para o Fundef quanto para o Fundeb, não serão apresentados os dados fiscais para essa contribuição social.

Como se observa, destacou-se o crescimento da receita dos municípios, que alcançaram, no período, aproximadamente 119,8%, passando de R\$ 9,1 bilhões para R\$ 20,0 bilhões. As receitas dos estados aumentaram 12,3%, saindo de R\$ 14,6 bilhões, em 1998, para R\$ 16,4 bilhões, em 2006.

O baixo desempenho estadual ocorreu em virtude das transferências de recursos aos governos municipais para financiar a elevação do número de matrículas no ensino fundamental público sob sua atribuição. Contudo, a rapidez desse processo não impediu a série de problemas administrativos na gestão dos recursos, tanto pelos estados quanto pelos municípios, como os que foram descritos por Davies (2001).

A Tabela 5.2 evidencia, em termos percentuais, as contribuições das fontes de recursos do Fundef, de 1998 a 2006. A participação do ICMS esteve sempre acima dos 65% em relação ao total das fontes de recursos para o Fundo, enquanto a do FPM, entre 13% e 15%, e a do FPE, entre 12% e 14%.

Tabela 5.2 – Receitas anuais do Fundef, segundo as fontes de recursos (1998-2006) – em %

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
IPI-exportação	1,8	1,6	1,5	1,4	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
Complemento da União	3,7	3,8	2,8	2,0	1,4	1,4	2,0	1,2	0,9
LC n. 87/1996	2,4	3,8	3,2	2,7	2,6	2,4	1,8	1,6	1,0
FPE	12,3	12,0	12,2	12,7	13,8	13,0	12,5	13,8	13,8
FPM	13,8	13,5	12,7	13,2	14,2	13,3	13,0	14,2	14,4
ICMS	66,0	65,3	67,6	68,0	66,8	68,8	69,6	68,1	68,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração do autor baseada na Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

As fontes que menos contribuíram para o Fundef, de 1998 a 2006, como a LC n. 87/1996, o IPI-exportação e a complementação da União tiveram redução média na participação do fundo, respectivamente, de 1,4 ponto percentual (p.p.), 0,7 p.p. e 2,8 p.p.

Ainda que pequena diante dos recursos despendidos pelos governos subnacionais para a composição do Fundef, segundo Castro e Duarte (2008), a neces-

sidade de complementação dos recursos do fundo, por parte da União, demonstrou as fortes diferenças socioeconômicas regionais no território brasileiro.

Tais características foram também atribuídas ao financiamento do ensino fundamental público, constituindo-se barreiras importantes para o avanço da universalização e da qualidade desse nível de ensino.

Com o valor mínimo aluno/ano à mercê da decisão presidencial, e não dos preceitos e determinações legais, a complementação da União (principal mecanismo para reduzir as desigualdades interestaduais) foi administrada, durante toda a vigência do Fundef, pelo governo federal. A Tabela 5.3 evidencia os descompassos entre o gasto aluno/ano real *versus* o legal.

Tabela 5.3 – Gasto real e gasto legal, por aluno/ano, em valores correntes (referentes a cada um dos anos – não corrigidos), durante a vigência do Fundef (1997-2006)

	Gasto aluno/ano estabelecido pelo governo federal (R\$)		Gasto legal (R\$) (art. 6º, §1º, da Lei n. 9.424/1996)		Relação entre gasto real/gasto legal 1ª a 4ª séries [(a)/(c)]×100 (%)	Relação entre gasto real/gasto legal 5ª a 8ª séries e Educação Especial [(b)/(d)]×100 (%)
	1ª a 4ª séries (a)	5ª a 8ª séries e Educação Especial (b)	1ª a 4ª séries (c)	5ª a 8ª séries e Educação Especial (d)		
1997	300,00	300,00	405,28	405,28	74,0	74,0
1998	315,00	315,00	423,55	423,55	74,3	74,3
1999	315,00	315,00	458,26	458,26	68,7	68,7
2000	333,00	349,65	517,58	543,46	64,3	64,3
2001	363,00	381,15	592,76	622,40	61,2	61,2
2002	418,00	438,90	693,90	728,60	60,2	60,2
2003	462,00	485,10	769,95	808,45	60,0	60,0
2004	564,63	592,85	893,35	938,02	63,2	63,2
2005 – urbano	620,56	651,59	1.037,62	1.089,50	59,8	59,8
	632,97	664,00 ¹	1.058,37	1.110,25	59,8	59,8
2006 – urbano	682,60	716,73	1.162,32	1.220,44	58,7	58,7
	696,25	730,38 ¹	1.185,57	1.243,68	58,7	58,7

(1) Valores para a educação especial em 2005 e 2006.

Fonte: Elaboração do autor baseada em Araújo (2007); Monlevade e Ferreira (1997); Oliveira, Ramon (2008).

Desde 1997, antes da efetivação do Fundef em todo o país, o valor determinado já descumpria a Lei n. 9.424/1996 (art. 6º, §1º), no entanto, foi justificado que, apenas para aquele ano, o valor real corresponderia a R\$ 300,00, aproximadamente 74,0% do valor legal previsto.

Daí em diante, a desvalorização do gasto real continuou a se acentuar em quase todos os anos, até 2006, atingindo valores abaixo de 60% em relação ao gasto legal (previsto). Uma das justificativas para a diminuição dos recursos federais para financiar o ensino fundamental público esteve associada à produção de superávits primários, no intuito de garantir o cumprimento dos compromissos externos e internos, como o pagamento dos juros da dívida pública, que favoreceram principalmente as elites locais e internacionais.

A diferenciação entre o 1º e o 2º segmentos do ensino fundamental, bem como para a educação especial, passou a ocorrer em 2000, por meio de decretos presidenciais. Os fatores de ponderação foram estabelecidos tendo como base as séries iniciais do ensino fundamental (1,00), com o crescimento de 5% para as séries finais e a educação especial (1,05).

Menezes (2005) destacou as perdas de alguns estados, em 1998 e 1999, pela não diferenciação entre os valores aluno/ano entre as séries iniciais e finais do ensino fundamental público, com o rápido processo de transferência de matrículas de 1ª a 4ª séries desses governos estaduais, desencadeado pelo Fundef, para muitos de seus municípios, já que os alunos de 5ª a 8ª séries, em boa parte sob a responsabilidade estadual, teriam um valor mais elevado.

Já no final da vigência do Fundef, em 2005, os fatores foram aplicados para as escolas rurais, assim estabelecidos: 1ª a 4ª séries das escolas urbanas (1,00); 1ª a 4ª séries das escolas rurais (1,02); 5ª a 8ª séries das escolas urbanas (1,05); 5ª a 8ª séries das escolas rurais e educação especial das escolas rurais e urbanas (1,07).

Para Vazquez (2003), o principal fator para a ilegalidade na determinação do valor aluno/ano, estabelecido durante o Fundef, relacionou-se com a crise econômica no final do século XX no Brasil (antecedida pela crise asiática e da Rússia), tendo sido “lamentável” (Pinto, 1999, p.87) o governo federal ter enviado e feito aprovar uma emenda constitucional e uma lei que não foi cumprida em pontos importantes.

O congelamento do valor aluno/ano em 1999 (única ocasião em que não houve aumento), bem como sua desvalorização durante todo o período do Fundef, contribuiu para a redução do papel do governo federal relacionado à injeção de novos recursos para a MDE fundamental público.

O primeiro governo Lula, ao contrário do que se pensava antes da entrada do PT na presidência da República, reforçou a tendência de desvalorização do

valor aluno/ano. Ao citar a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Martins (2009) demonstrou a insatisfação dessa entidade com a redução dos recursos referentes à complementação da União, já que o discurso anterior à posse do novo presidente chamava a atenção para a necessidade de retirar a ilegalidade imposta pelo governo federal anterior.

Na comparação entre os estados de São Paulo e Maranhão, em relação ao valor aluno/ano para 1998 e 2005, Borges (2007) ressaltou: 1) a importância do fundo para os locais que se encontravam em condições precárias, ou próximas a elas, quanto ao oferecimento do ensino fundamental público; 2) a diminuição das diferenças do valor aluno/ano entre a rede municipal e estadual de ensino em um mesmo estado; e 3) o aumento de recursos para os estados que receberam a complementação da União (diminuindo diferenças interestaduais, ainda que em escala reduzida).

A determinação de um valor aluno/ano diferente daquele disposto na lei do Fundef elevou as desigualdades entre os dois estados, pois, em 1998, São Paulo gastou R\$ 657,42, por aluno, enquanto o Maranhão, R\$ 315,00 (diferença de aproximadamente 108,7%). No ano de 2005, esses valores corresponderam respectivamente a R\$ 1.665,03 e R\$ 642,28 (diferença de 159,2%). Assim, o autor conclui:

Para que, em 2005, o Maranhão estivesse com a mesma desigualdade verificada em 1998 (109%) em relação a São Paulo, o valor mínimo nacional nesse exercício deveria ter alcançado a média de R\$ 797,00. O que se verificou, entretanto, foi um valor mínimo médio 19,4% menor. Confirma-se, nesse aspecto, a perspectiva apontada por Melchior (1997) e Davies (1999) de que o Fundef não contornaria, apenas atenuaria, a desigualdade. (Borges, 2007, p.67.)

De acordo com a Tabela 5.4, em termos percentuais, quando comparada com o total anual de recursos do Fundef, a complementação da União, com exceção de 1999 e 2004, praticamente teve redução contínua de 1998 a 2006, em que os 3,7% referentes ao total do fundo no primeiro ano foram reduzidos para 0,9% no último.

De 1998 a 2006, durante a vigência do Fundef, a União deixou de aplicar no ensino fundamental público, mais de R\$ 30 bilhões (em valores não corrigidos), quase 60% desse montante acumulado no governo Lula. Novamente, ao comparar o real *versus* o legal, para a complementação da União, evidencia-se que seu valor foi sempre superior a 15% do montante dos recursos estaduais e municipais destinados ao fundo e, em 1999, deveria ter alcançado 18,4%.

Tabela 5.4 – Complementação da União e sua previsão legal, em valores correntes (referentes a cada um dos anos – não corrigidos), durante a vigência do Fundef em todo o país (1998-2006)

	Complementação da União		Complementação prevista em lei (art. 6 ^o da Lei n. 9.424/1996)		Diferença entre a complementação da União e a prevista	Recursos do Fundef sem a complementação da União
	R\$ milhões (a)	$[(a)/(d)] \times 100$ (%)	R\$ milhões (b)	$[(b)/(d)] \times 100$ (%)	R\$ milhões (c)	R\$ milhões (d)
1998	486,7	3,7	2.060,6	16,1	1.573,9	12.788,7
1999	579,9	3,8	2.686,4	18,4	2.106,4	14.569,6
2000	485,5	2,8	3.128,0	18,2	2.642,5	17.163,5
2001	391,6	2,0	3.503,9	17,6	3.112,3	19.946,8
2002	320,5	1,4	3.899,2	17,3	3.578,7	22.529,0
2003	361,6	1,4	4.346,6	17,5	3.984,5	24.840,9
2004	559,9	2,0	4.795,0	17,1	4.235,1	28.051,8
2005	395,3	1,2	5.098,5	15,8	4.703,2	32.349,5
2006	313,7	0,9	5.756,0	16,1	5.442,3	35.749,7
Total	3.895,3	–	35.274,2	–	31.378,9	207.989,5

Fonte: Elaboração do autor baseada em Borges (2007); Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A Tabela 5.5 – que tem por objetivo evidenciar os estados contemplados com a complementação da União durante a vigência do Fundef, em todo o país, de 1998 a 2006 – revela que o não cumprimento do ordenamento legal associado ao cálculo do valor aluno/ano, por parte da União, contribuiu para que o número de estados beneficiados com a referida complementação fosse progressivamente diminuindo, até que, em 2006, apenas dois, Maranhão e Pará, receberam a complementação.

O valor corrente gasto em 2006 representou aproximadamente 64,5% da complementação de 1998. As significativas diferenças econômicas entre as regiões brasileiras foram detectadas por meio da concentração de estados do Nordeste no recebimento da complementação da União.

Nesse sentido, os governos FHC e Lula mantiveram a mesma lógica de diminuição da complementação, comprometendo a finalidade do Fundef de contribuir para a redução das desigualdades educacionais entre as regiões brasileiras, presentes no ensino fundamental público.

Tabela 5.5 – Complementação da União em valores correntes em R\$ milhões (referentes a cada um dos anos – não corrigidos), aos estados que não alcançaram o mínimo definido para o valor aluno/ano (1998-2006)

<i>Estados</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Alagoas</i>	–	3,2	–	–	–	–	24,7	10,4	–
<i>Bahia</i>	143,9	215,1	191,2	163,5	112,0	97,2	99,6	–	–
<i>Ceará</i>	46,4	33,5	2,9	–	–	–	4,5	–	–
<i>Maranhão</i>	153,5	174,5	168,9	146,8	145,1	188,9	239,5	236,6	202,4
<i>Pará</i>	112,5	116,5	94,2	61,6	46,8	50,9	155,5	127,9	111,3
<i>Paraíba</i>	–	4,7	–	–	–	–	–	–	–
<i>Pernambuco</i>	6,3	8,1	–	–	–	–	–	–	–
<i>Piauí</i>	24,1	24,3	28,3	19,7	16,6	24,6	36,1	20,4	–
Total	486,7	579,9	485,5	391,6	320,5	361,6	559,9	395,3	313,7

Fonte: Borges (2007).

As mudanças produzidas com o Fundef no financiamento do ensino fundamental público no país não comportariam a ruptura do que havia sido construído com o próprio fundo, dada sua dimensão no território brasileiro, mas principalmente para os governos municipais, que elevaram, de forma significativa, suas receitas, o número de alunos e “ajustaram os níveis de remuneração do seu contingente de profissionais do magistério” (Borges, 2007, p.92).

A discussão da criação de um fundo para financiar toda a educação básica pública ocorreu antes mesmo da aprovação do Fundef, com a PEC n. 233/1995. Muitas propostas para ampliar e redistribuir os recursos estiveram nas negociações políticas entre os governos e entidades da sociedade civil, inclusive no Congresso Nacional, onde foram apresentadas diversas proposições, até que a Lei n. 11.494/2007 viesse a regulamentar o Fundeb, que reformou o Fundef.

O processo de regulamentação do Fundeb

No ano de 1997, antes mesmo que o Fundef tivesse entrado em vigor em todo o território brasileiro, a PEC n. 536/1997, apresentada pelo deputado federal Valdemar Costa Neto, filiado ao Partido Liberal (PL) de São Paulo, propôs a criação do Fundeb (art. 2º), por meio da modificação da CF/1988 (art. 60 do ADCT).

A PEC n. 536/1997 foi apensada a outras propostas que passaram pelo Legislativo federal até a aprovação do Fundeb. A última delas correspondeu à PEC n. 415/2005, apresentada pelo governo federal – quando Lula caminhava para o terceiro ano de seu primeiro mandato –, que estabeleceu nova dinâmica para o processo legislativo do fundo (Oliveira, Rosimar, 2009), sendo aprovada no final de 2006.

Mais uma vez, evidenciou-se a preponderância do Executivo sobre o Legislativo na aprovação de matérias de interesse federativo, nesse caso, por meio de um fundo contábil único que desconsiderou algumas das propostas de criação de fundos separados ou mesmo a prorrogação do Fundef. Araújo (2007, p.10) afirma que

Não podemos afirmar que houve subordinação do governo federal aos interesses estaduais, mas sim concessões parciais a estes interesses, como ficou claro na não inclusão das matrículas da creche na proposta de emenda constitucional enviada ao Congresso e no apoio à gradatividade na implantação do novo fundo.

Na ementa da PEC n. 415/2005, propôs-se dar nova redação à CF/1988 (art. 212, §5º; art. 60 do ADCT), com isso possibilitando a instituição do Fundeb. Segundo Monlevade (2007) e Pinto e Adrião (2006), os principais desafios da proposta corresponderam: 1) a não incorporação das matrículas das creches; 2) pouca importância dada ao Piso Salarial Profissional Nacional; 3) complementação da União não associada ao percentual do valor total do Fundo; 4) fim do valor aluno/ano; e 5) desconsideração à garantia do padrão mínimo de qualidade no ensino.

Esses fatores estiveram associados principalmente com a relutância da área econômica do governo – na época chefiada pelo ministro da Fazenda, Antônio Palocci Filho – em expandir um fundo contábil único para financiar toda a educação básica pública, como defendia o ministro da Educação, Tarso Genro, o que provocou importante mobilização de movimentos sociais associados à educação, por exemplo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o “Fundeb pra Valer” – coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) –, a Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (Omep) e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib).

Novamente, os ajustes fiscais – no caso da geração de superávits primários, dos pagamentos da dívida pública, da responsabilidade fiscal e do controle inflacionário – foram confrontados com a perspectiva de inclusão social e a possibilidade de se ampliar a democratização das instituições públicas, fortalecendo os

vínculos de cidadania, particularmente na área do financiamento da educação básica pública.

Depois de dezoito meses tramitando no Congresso Nacional, pelas duas casas legislativas, a PEC n. 415/2005 passou por modificações, propostas principalmente pelo Senado Federal, que reestruturaram o texto original.

Assim, destacam-se a redução do período para integralizar a complementação da União, inclusão das matrículas das creches e o financiamento das matrículas da educação básica segundo as responsabilidades legais associadas aos estados e municípios para com os níveis e as modalidades de ensino, que receberam a determinação da aplicação de percentuais máximos de recursos, no intuito de evitar a falta de equilíbrio na migração de verbas entre eles (Sousa, 2006).

O processo legislativo da proposta foi encerrado com a aprovação, em 19 de dezembro de 2006, da EC n. 53, regulamentada nove dias depois, pela MP n. 339.

A discussão sobre o regime de colaboração ficou restrita ao papel a ser desempenhado pela União no financiamento da educação básica, já que não foram propostas alterações para as atuações prioritárias dos entes federados relacionadas com os níveis e as modalidades de ensino, segundo o artigo 211 da CF/1988. Vale destacar, ainda, que a EC n. 53/2006 determinou a fixação das normas para a cooperação entre os entes federados, as quais devem ser apresentadas por meio de leis complementares (art. 1º).

A operacionalização inicial do Fundeb, determinada pela MP n. 339/2006, até sua conversão na Lei n. 11.494 em 20 de junho de 2007, discutida quando o país vivia uma crise política (o esquema do “mensalão”), mostrou os tradicionais conflitos e impasses que envolvem os processos associados aos atos legislativos.

Desde 1997, a proposta para a criação de um fundo contábil destinado a financiar toda a educação básica pública havia sido apresentada ao Congresso Nacional e, no entanto, mesmo conhecido o prazo para o término da Lei do Fundef (final de 2006), foram necessários mais seis meses para que fosse aprovada a Lei do Fundeb.

A EC n. 53/2006 deu nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da CF/1988, bem como ao artigo 60, do ADCT. Com exceção dos três primeiros, os demais artigos estabeleceram as condições para que fosse criado o Fundeb.

Apesar da pequena inserção de novos recursos, viabilizada com a complementação da União aos fundos, quando viesse a ocorrer, para o novo modo de financiamento da educação básica houve uma reestruturação do percentual referente à cota de parte dos impostos e transferências já destinados à MDE, que

seriam gastos de acordo com as determinações contidas nos artigos 70 e 71 da LDB/1996.

Ainda assim, diversos pontos relacionados à organização e operacionalização dos fundos foram delegados para lei posterior, primeiro estabelecidos pela MP n. 339/2006, e depois pela Lei n. 11.494/2007. Conforme a EC n. 53/2006, a lei viria a dispor sobre

a organização dos fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; [...] a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; [...] os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os artigos 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação; [...] a fiscalização e o controle dos fundos; [...] prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. (Brasil, 2011c, artigo 2º.)

Segundo o artigo 2º da EC n. 53/2006, a duração do Fundeb foi estabelecida em 14 anos (até 31 de dezembro de 2020), e englobou os impostos e transferências que já faziam parte do Fundef, os quais tiveram elevado o percentual de 15% para 20%, a ser alcançado em três anos (16,66%, 18,33% e 20%), de 2007 a 2009.

Além disso, inseriu outras três fontes, no caso, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR – Cota Municipal), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto de Transmissão Causa *Mortis* e Doação (ITCMD), que passaram a destinar a cota de seus recursos ao Fundeb de forma gradual (6,66%, 13,33% e 20%), no triênio determinado (art. 31, §1º, da MP n. 339/2006 e da Lei n. 11.494/2007).

Soma-se também a complementação da União, que, até 2010, deveria alcançar 10% dos recursos despendidos pelos governos subnacionais aos fundos, além dos rendimentos financeiros gerados pelas receitas do Fundeb.

O Quadro 5.1 evidencia as fontes de recursos do Fundeb, introduzidas de forma gradual, de 2007 a 2009, comparadas com as do Fundef.

O Imposto de Renda (IR) dos entes federados e impostos municipais como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI) foram excluídos da cesta do Fundeb, mas continuaram a contribuir com 25% de suas receitas para a MDE associada à educação básica pública, junto

com os 5% dos impostos vinculados, que também não entraram nas receitas dos fundos (art. 1º da Lei n. 11.494/2007).

Quadro 5.1 – Fontes percentuais de recursos do Fundeb, implantadas gradualmente (2007-2009), comparadas com as do Fundef

<i>Proveniente dos recursos</i>	<i>Fundeb¹ (%)</i>			<i>Fundef (%) (1998)</i>
	<i>1º ano (2007)</i>	<i>2º ano (2008)</i>	<i>3º ano (2009)</i>	
<i>ICMS</i>	16,66	18,33	20,00	15,00
<i>PFE/FPM</i>	16,66	18,33	20,00	15,00
<i>IPI/Exportação</i>	16,66	18,33	20,00	15,00
<i>Lei Kandir (LC n. 87/1996)</i>	16,66	18,33	20,00	15,00
<i>ITR – Cota Municipal</i>	6,66	13,33	20,00	
<i>IPVA</i>	6,66	13,33	20,00	
<i>ITCMD</i>	6,66	13,33	20,00	

(1) Além desses impostos e transferências, a MP n. 339/2006 e a Lei n. 11.494/2007 incluíram os recursos da dívida ativa e juros de mora, o que não foi feito na EC n. 53/2006.

Fonte: Callegari (2008, p.64).

A inclusão gradativa buscou reduzir o impacto das perdas de recursos que seriam provocadas em alguns níveis de governo, sobretudo nos estados, devido às formas de redistribuição fiscal entre os entes federados, como ocorreu durante a intensa municipalização do ensino fundamental público com o Fundef, que elevou significativamente, no conjunto, as receitas dos municípios com verbas destinadas à educação.

Os recursos passaram a ser distribuídos, com a periodicidade das fontes primárias, pelo Tesouro Nacional e pelas instituições fazendárias estaduais ao Banco do Brasil ou à Caixa Econômica Federal, que os remeteram às contas únicas e específicas dos governos subnacionais. Aos estados e a cada um de seus municípios têm sido atribuídos coeficientes para a distribuição dos recursos, como no Fundef, definidos anualmente.

A Caixa Econômica Federal foi incluída na distribuição dos recursos dos fundos com a Lei n. 11.494/2007 (art. 16). Em janeiro e fevereiro de 2007, manteve-se a sistemática de repartição do Fundef, ou seja, os novos mecanismos determinados pelo Fundeb começaram a operar apenas em 1º de março, inclusive para a complementação da União (art. 43).

Assim, esses bancos puderam registrar sua movimentação por meio do lançamento de créditos e débitos, em contas próprias, proporcionalmente, em função do número de alunos presenciais matriculados nas etapas e modalidades da educação básica, tendo em conta o censo escolar mais atualizado (sob a responsabilidade do Inep), bem como os coeficientes de ponderação a elas atribuídos, no cumprimento das determinações estabelecidas pelo artigo 211 da CF/1988.

As matrículas do ensino médio nas redes municipais, além daquelas associadas à educação infantil nas redes estaduais, não receberam receitas dos fundos. Para financiar as quase 450 mil matrículas em 2006, que pelas novas determinações estariam fora da repartição do Fundeb em 2007, restariam os recursos não vinculados aos fundos e destinados à MDE, ou sua negociação entre os entes federados, conforme as responsabilidades atribuídas a cada nível de governo (Araújo, 2007).

Com o intuito de facilitar possíveis acordos entre estados e municípios, o artigo 18 da Lei n. 11.494/2007 estabeleceu dispositivo que permitiu a criação de convênios “para a transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado”.

A distribuição de recursos dos fundos entre os níveis e modalidades de ensino também foi feita de forma gradual, abarcando todas as matrículas no ensino fundamental e para a educação infantil, o ensino médio e o EJA, seria destinado um terço dos fundos no primeiro ano, dois terços no segundo e a totalidade no terceiro (art. 2º da EC n. 53/2006; art. 31, §2º, da MP n. 339/2006 e da Lei n. 11.494/2007).

O Quadro 5.2 mostra a inclusão progressiva das matrículas, de 2007 a 2009, para os níveis e modalidades de ensino no Fundeb e sua comparação com o Fundef.

Com o Fundeb, admitiu-se a inclusão das matrículas das creches (atendimento a crianças de até 3 anos de idade), durante sua vigência, de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas – inclusive aquelas que atendessem à educação especial –, conveniadas com o poder público, descaracterizando seu perfil de um Fundo contábil para financiar a educação básica pública. Davies (2008) classificou a incorporação como inconstitucional e ressaltou o favorecimento aos interesses privatistas no Congresso Nacional.

Quadro 5.2 – Inclusão progressiva das matrículas (%) para os níveis e modalidades de ensino no Fundeb e sua comparação com o Fundef

Níveis e modalidades de Ensino	Fundeb			Fundef
	Inclusão progressiva (%)			Inclusão progressiva (%)
	1º ano (2007)	2º ano (2008)	3º ano (2009)	1998
<i>Educação infantil</i>				
Creche	33,33	66,66	100,00	
Pré-Escola	33,33	66,66	100,00	
<i>Ensino fundamental</i>				
Séries iniciais (urbano)	100,00	100,00	100,00	100,00
Séries iniciais (rural)	100,00	100,00	100,00	100,00
Séries finais (urbano)	100,00	100,00	100,00	100,00
Séries finais (rural)	100,00	100,00	100,00	100,00
<i>Ensino médio</i>				
Regular	33,33	66,66	100,00	
<i>Educação especial</i>				
Ensino fundamental	100,00	100,00	100,00	100,00
Ensino médio	33,33	66,66	100,00	
EJA	33,33	66,66	100,00	

Fonte: Callegari (2008, p.65).

Entretanto, para que essas instituições não públicas fossem incluídas aos fundos, segundo a Lei n. 11.494/2007, deveriam ser assegurados os seguintes requisitos: 1) gratuidade e oferta da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; 2) comprovação da finalidade não lucrativa e aplicação dos excedentes financeiros no ensino oferecido; 3) no caso do encerramento de suas atividades, deveriam destinar seu patrimônio para outra instituição com as mesmas finalidades; 4) estabelecimento de padrões mínimos de qualidade e aprovação de seus projetos pedagógicos pelo órgão normativo do sistema de ensino; e 5) obtenção da certificação do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente (art. 8º, §§1º e 2º).

Ainda no mesmo artigo, as matrículas da pré-escola, das respectivas instituições, por um período de quatro anos (2007-2010), também foram incorporadas aos fundos (§§3º e 4º).

Ao governo federal, segundo o artigo 15 da MP n. 339/2006 e da Lei n. 11.494/2007, determinou-se a tarefa de calcular e publicar, até 31 de dezembro de cada ano, para a vigência do próximo exercício: 1) a estimativa de todas as receitas dos fundos; 2) o valor da complementação da União; 3) o valor aluno/ano nos estados e no Distrito Federal; e 4) o valor aluno/ano mínimo para todo o território brasileiro.

A transparência foi ampliada quando a medida provisória e a Lei do Fundeb determinaram, com a mesma redação, que os recursos da União, dos estados e do Distrito Federal destinados aos fundos fossem detalhadamente registrados, de modo a evidenciar as transferências realizadas (art. 19).

Caso chegue a haver retenção das verbas nos fundos por prazo superior a quinze dias, devem ser aplicadas em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto. Os ganhos serão investidos nas mesmas finalidades dos fundos principais (art. 20). Além disso, 5% da composição fiscal dos fundos, inclusive a complementação da União, pode ser utilizada no primeiro trimestre do exercício seguinte, com a abertura de crédito adicional financeiro (art. 21, §2º), registrada como “restos a pagar”.

A Lei do Fundeb também recebeu três vetos, como o Fundef, dos quais dois trataram de problemas de ordem formal, sem afetar o financiamento do fundo (parágrafo único do art. 18; parágrafo único do art. 41). O terceiro veto (art. 42) foi direcionado à exclusão de todos os recursos do Fundeb do cálculo da Receita Líquida Real que, de acordo com a organização Ação Educativa, em seu endereço eletrônico, levaria à diminuição das receitas da União, estimadas em R\$ 297 milhões em 2007, R\$ 626 milhões em 2008 e R\$ 1.037 milhões em 2009.

A dinâmica fiscal no Fundeb (2007-2010)

O Fundeb inseriu, de forma geral, poucos novos recursos para o financiamento da educação básica. Também manteve a mesma lógica do Fundef no que se refere aos ganhos entre os governos subnacionais, bem como as perdas, de iguais proporções, principalmente quando houver a falta de complementação da União.

A Tabela 5.6 mostra a dinâmica nos gastos dos governos subnacionais, no Fundeb, de 2007 a 2010, bem como sua comparação com o último ano de vigência para o Fundef (2006).

Tabela 5.6 – Gastos (em R\$ bilhões) dos governos subnacionais em valores correntes (referentes a cada um dos anos – não corrigidos), no Fundeb, de 2007 a 2010, e sua comparação com o último ano de vigência do Fundef, em 2006

	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Estados/Distrito Federal</i>	16,0	21,8	30,3	35,2	39,6
<i>Municípios</i>	19,7	24,3	28,5	41,7	36,6

Nota: Não inclui a complementação da União.

Fonte: Elaboração do autor baseada na FNDE; STN.

Em 2010, as despesas dos estados e do Distrito Federal foram maiores do que as dos municípios, ao contrário do que ocorreu, por exemplo, em 2007 e 2009. Além disso, de 2009 para 2010, os gastos municipais sofreram queda de aproximadamente 12,2%, saindo de R\$ 41,7 bilhões para R\$ 36,6 bilhões.

Assim, não é possível afirmar, como o fez Martins (2009, p.232), que continuou a ocorrer o “processo de descentralização de recursos dos estados para os municípios”, pelo menos em todo o período observado, em virtude das responsabilidades atribuídas aos governos subnacionais para com os níveis e modalidades de ensino, conforme a LDB/1996.

Quando analisados em termos percentuais, segundo a Tabela 5.7, evidenciou-se a redução, em média, dos gastos municipais de aproximadamente 6,6 p.p., pois, em 2007, sua participação correspondeu a 50,1% do que foi despendido pelos governos subnacionais, enquanto em 2010 alcançou 43,5%.

Tabela 5.7 – Gastos dos governos subnacionais em valores correntes (referentes a cada um dos anos – não corrigidos), em termos percentuais, no Fundeb, de 2007 a 2010, e sua comparação com o último ano de vigência do Fundef

	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Estados/Distrito Federal</i>	44,4	45,3	48,9	43,0	47,0
<i>Municípios</i>	54,7	50,1	46,0	50,9	43,5

Nota: Não inclui a complementação da União.

Fonte: Elaboração do autor baseada na FNDE; STN.

No Fundeb, houve a ampliação média dos recursos em aproximadamente 135,6%, pois passaram de R\$ 35,7 bilhões, em 2006 (último ano de vigência do Fundef), para R\$ 84,1 bilhões, em 2010. No que diz respeito ao crescimento das matrículas, atingiu 71,7%, ou seja, saiu de 30 milhões, no primeiro ano, para 51,5 milhões, em 2010.

A Tabela 5.8, que evidencia a participação de cada uma das receitas do Fundeb na sua composição, revela que o ICMS foi seguido de longe pelo FPM e pelo FPE.

Tabela 5.8 – Receitas anuais do Fundeb, segundo as fontes de recursos (%) – 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
<i>ITR</i>	0,02	0,04	0,08	0,10
<i>LC n. 87/1996</i>	0,70	0,60	0,50	0,50
<i>ITCMD</i>	0,10	0,30	0,50	0,60
<i>IPI-exportação</i>	1,10	1,00	0,80	0,90
<i>IPVA</i>	1,80	3,50	5,40	5,00
<i>Complem. da União</i>	4,30	5,00	7,00	6,40
<i>FPE</i>	13,58	13,50	12,40	11,70
<i>FPM</i>	14,30	14,10	13,00	12,20
<i>ICMS</i>	64,10	61,96	60,32	62,60
Total	100	100	100	100

Fonte: Elaboração do autor baseada na STN.

De 2007 a 2010, os recursos no Fundeb, em termos percentuais, superaram o crescimento das matrículas, o que representou ganhos, ainda insuficientes, para o financiamento da educação básica, graças à elevação dos percentuais das fontes de recursos que compunham o Fundef e à inserção de novas – as quais apresentaram baixa participação, quando comparadas com o montante total de verbas associadas ao Fundo –, bem como ao crescimento da complementação da União.

A Tabela 5.9 mostra os estados contemplados com a complementação da União, no Fundeb, de 2007 a 2010. A elevação dos recursos, até alcançar o percentual de 10% em 2010, permitiu o aumento das verbas nos estados e a inclusão de dois outros, Amapá (2009) e Rio Grande do Norte (2010), que até então não haviam entrado na lista desde a criação do Fundef.

Tabela 5.9 – Complementação da União (R\$ milhões), em valores correntes (referentes a cada um dos anos – não corrigidos) aos estados que não alcançaram o mínimo definido para o valor aluno/ano (2007-2010)

	<i>Complementação da União (Fundeb)</i>							
	2007 R\$ milhões (b)	(b)/(a) (%)	2008 R\$ milhões (c)	(c)/(a) (%)	2009 R\$ milhões (d)	(d)/(a) (%)	2010 R\$ milhões (e)	(e)/(a) (%)
<i>Alagoas</i>	76,8	3,8	97,3	3,1	269,1	5,3	355,8	4,5
<i>Amapá</i>	–	–	–	–	108,3	2,1	182,0	2,3
<i>Bahia</i>	472,3	23,5	775,0	24,4	1.333,8	26,3	1.993,3	25,0
<i>Ceará</i>	308,4	15,3	440,1	13,9	622,8	12,3	996,2	12,5
<i>Maranhão</i>	558,9	27,8	790,0	24,9	1.128,2	22,3	1.651,6	20,8
<i>Pará</i>	490,9	24,4	801,9	25,2	1.020,5	20,1	1.629,9	20,5
<i>Paraíba</i>	4,9	0,2	3,3	0,1	70,7	1,4	187,3	2,4
<i>Pernambuco</i>	19,9	1,0	132,9	4,2	282,1	5,6	528,8	6,7
<i>Piauí</i>	80,3	4,0	133,8	4,2	234,6	4,6	403,7	5,1
<i>R. G. do Norte</i>	–	–	–	–	–	–	17,2	0,2
<i>Total (a)</i>	2.012,4	100,0	3.174,3	100,0	5.070,1	100,0	7.945,8	100,0

Fonte: Elaboração do autor baseada na STN.

Com a complementação da União concentrada em estados das regiões mais pobres, Nordeste (principalmente) e Norte, evidenciaram-se as disparidades fiscais no território brasileiro, como também fora mostrado pelo fundo anterior. Apenas Bahia, Maranhão e Pará agruparam, em 2010, aproximadamente 66,3% do total despendido.

O percentual de 10%, conforme a disposição legal, colocado como mínimo, foi estabelecido como ponto de partida para que pudesse haver a injeção de novos recursos, o que permitiria a construção de critérios para aproximar os gastos de um Custo Aluno Qualidade (CAQ) – ainda distante –, definido anualmente.

Ao se estabelecer a soma total dos recursos do Fundeb – inclusive depois de acrescentados os 10% da complementação da União, que poderiam ser distribuídos aos fundos por meio de programas com a função de melhorar a qualidade da educação básica –, proceder-se-ia à definição do valor mínimo aluno/ano.

Na EC n. 53/2006, para o ensino fundamental, em 2007, o índice não poderia ser inferior ao menor valor estabelecido nacionalmente pelo Fundef, em 2006 (art. 2º).

O valor mínimo aluno/ano para todo o país, que na Lei n. 11.494/2007 foi associado às séries iniciais do ensino fundamental urbano, recebeu fator de ponderação igual a 1,0. Para os demais níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino presenciais, os índices variaram de 0,70 a 1,30 (art. 10, §§1º e 2º), respeitando o limite de 15% para a apropriação dos recursos das matrículas da EJA nos respectivos fundos (art. 11).

O Quadro 5.3 mostra os fatores de ponderação para os níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino no Fundeb, de 2007 a 2010.

Quadro 5.3 – Fatores de ponderação e valor aluno/ano associados aos níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino para o Fundeb (2007-2010)

<i>Fundeb</i>					
<i>Etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino</i>	<i>Fatores de ponderação</i>	<i>Valor aluno/ano¹</i>			
<i>Educação infantil</i>		<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Creche integral	0,80/1,10 ^a	757,79	1.245,58	1.485,10	1.556,33
Creche parcial	0,80	757,79	905,87	1.080,07	1.131,88
Pré-escola integral	0,90/1,15 ^b /1,20 ^c /1,25 ^d	852,52	1.302,20	1.620,11	1.768,56
Pré-escola parcial	0,90/1,00 ^e	852,52	1.019,11	1.350,09	1.414,85
<i>Ensino fundamental</i>					
Séries iniciais (urbano)	1,00	947,24	1.132,34	1.350,09	1.414,85
Séries iniciais (rural)	1,05/1,15 ^d	994,60	1.188,96	1.417,60	1.627,08
Séries finais (urbano)	1,10	1.041,96	1.245,58	1.485,10	1.556,33
Séries finais (rural)	1,15/1,2 ^d	1.089,32	1.302,20	1.552,60	1.697,82
Tempo integral	1,25	1.184,05	1.415,43	1.687,61	1.768,56

(continua)

(continuação)

<i>Fundeb</i>					
<i>Etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino</i>	<i>Fatores de ponderação</i>	<i>Valor aluno/ano¹</i>			
<i>Ensino médio</i>		2007	2008	2009	2010
Urbano	1,20	1.136,69	1.358,81	1.620,11	1.697,82
Rural	1,25	1.184,05	1.415,43	1.687,61	1.768,56
Tempo integral e integrado à educação profissional	1,30	1.231,41	1.472,05	1.755,12	1.839,30
Educação especial	1,20	1.136,69	1.358,81	1.620,11	1.697,82
Educação indígena e quilombola	1,20	1.136,69	1.358,81	1.620,11	1.697,82
Educação de jovens e adultos (EJA)					
Avaliação no processo	0,70/0,80 ^d	663,07	792,64	1.080,07	1.131,88
Integrada à educação profissional	0,70/1,00 ^e	663,07	792,64	1.350,09	1.414,85
<i>Instituições conveniadas</i>					
Creche integral	0,95/1,10 ^d	–	1.075,73	1.282,59	1.556,33
Creche parcial	0,80	–	905,87	1.080,07	1.131,88
Pré-escola integral	1,20/1,25 ^d	–	–	1.620,11	1.768,56
Pré-escola parcial	1,00	–	–	1.350,09	1.414,85

(1) Os valores, de 2007 a 2010, corresponderam às estimativas publicadas pelas portarias do MEC, disponibilizadas no endereço eletrônico do FNDE.

(a) a partir de 2008; (b) referente a 2008; (c) referente a 2009; (d) referente a 2010; (e) referente a 2009 e 2010.

Fonte: Elaboração do autor baseada na FNDE.

Os baixos índices estabelecidos para os fatores de ponderação relacionados à educação infantil (creches e pré-escolas, públicas ou conveniadas) e EJA, foram destacados por autores como Monlevade (2007) e Pinto (2009). No caso da primeira, pelo menos até 2010, criou-se uma diferença de gasto, pois os custos para a educação infantil são os mais elevados e não deveriam ser comparados com

o ensino fundamental; para a segunda, continuou-se a desfavorecer parcela da população que, tradicionalmente, tem sido excluída das instituições educacionais de ensino.

No período de 2007 a 2010, as distorções foram parcialmente corrigidas com as séries de modificações nos fatores de ponderação relacionados à educação infantil (creche integral, pré-escola integral e parcial públicas, creche e pré-escola integrais conveniadas), além daquelas associadas à EJA (avaliação no processo e integrada à educação profissional). As escolas rurais que atenderam ao ensino fundamental (séries iniciais e finais) também tiveram elevados seus índices no período delimitado.

As políticas de fundos contábeis, Fundef e Fundeb, aumentaram de maneira importante o valor mínimo aluno/ano definido para todo o país. Em 1997, correspondeu a R\$ 300,00 para o ensino fundamental público, já no ano de 2010, chegou a R\$ 1.414,85 para as séries iniciais do ensino fundamental urbano, tendo sido elevado, em média, aproximadamente 371,6%. Caso tivesse seguido os reajustes propostos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), o custo teria sido de R\$ 693,08, ou seja, menos da metade do valor alcançado de fato.

Pelo menos no período observado, a progressiva elevação da complementação da União, até alcançar 10% do total dos fundos em 2010, permitiu diminuir também as desigualdades interestaduais. Mas esses ganhos devem se constituir em ponto de partida para a efetiva consolidação da qualidade educacional na educação básica pública no país, o que necessariamente exige, também, a inserção de novos recursos.

Em 2007, a diferença entre o maior e o menor valor aluno/ano para as séries iniciais do ensino fundamental urbano, segundo dados do FNDE, atingiu aproximadamente 195,9%, ou seja, correspondeu a R\$ 757,79 para os estados que receberam a complementação, e a R\$ 2.242,56 em Roraima. No ano de 2010, a queda dessa diferença foi expressiva (88,4%), alcançando R\$ 1.414,85, nos primeiros, e R\$ 2.664,97, no segundo.

No entanto, apesar dos avanços, ainda permaneceram grandes desigualdades interestaduais no financiamento da educação básica e sua universalização, fora o fato de estar relativamente distante a associação entre recursos educacionais e qualidade no processo de ensino e aprendizagem.

Considerações finais

A ampliação das responsabilidades municipais para com o ensino fundamental público, durante o Fundef, de acordo com as determinações legais, foi

suprida mais pelas transferências vinculadas de recursos do que pela ampliação do esforço fiscal da grande maioria dos municípios.

Pelas políticas de fundos contábeis, estabeleceu-se a lógica das perdas e dos ganhos de recursos para os estados e municípios. Mesmo que milhares de governos municipais tenham perdido recursos, tanto com o Fundef quanto com o Fundeb, a proporção dos ganhos, quando comparada com o número de matrículas, evidenciou que a maior parte das mesmas foi beneficiada, ainda que distante da qualidade educacional.

O processo se tornou possível porque a lógica de redistribuição do Fundef e também do Fundeb privilegiaram os locais com maior número de matrículas, que corresponderam aos municípios de médio e grande porte. Assim, contrariaram-se os mecanismos que caracterizaram a distribuição dos recursos do FPM, que beneficiaram municípios de pequeno porte, com verbas insuficientes para garantir melhorias significativas, por exemplo, nas políticas sociais desses governos.

Mesmo depois da promulgação da CF/1988 e da aprovação da LDB/1996, práticas lesivas ao financiamento da educação básica pública continuaram a ocorrer, como no caso da sonegação de impostos, do desvio de recursos e da não aplicação do mínimo disposto legalmente para a MDE (como a inclusão do salário-educação e do pagamento de inativos), entre outros.

Os ganhos com o Fundef, para o financiamento do ensino fundamental público, e depois para a educação básica, com o Fundeb, melhoraram a transparência na arrecadação, gestão e investimento dos recursos públicos educacionais, bem como os níveis de atuação prioritária dos entes federados para com os níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, mas não foram suficientes para elevar substancialmente o baixo regime de colaboração entre os entes federados no país e permitir a constituição de um Sistema Nacional de Educação.

Em ambos os fundos, a complementação da União, principal instrumento para tentar reduzir as desigualdades interestaduais no financiamento da educação pública (fundamental e depois básica, com a incorporação de instituições privadas), mostrou-se insuficiente. Em volume de recursos, o Fundeb estabeleceu, a partir de 2010, seu valor em no mínimo 10% do total de verbas disponibilizadas pelos governos subnacionais, o que representou ampliação importante em relação ao Fundef.

No entanto, a disposição legal contida no Fundef possibilitava maior destinação de recursos, referente ao cálculo para a complementação da União, que não foi cumprido em nenhum dos anos de vigência do fundo, o qual teria atingido índices não inferiores a 15% do total de recursos despendidos pelos governos subnacionais.

A descaracterização da constituição essencialmente pública do fundo mereceu destaque ao incluir matrículas de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas associadas à educação infantil (creches e pré-escolas, inclusive para a educação especial). Há a necessidade da retirada das matrículas associadas a essas instituições privadas dos recursos do Fundeb, mas sem prejudicar as matrículas da educação infantil, que ainda precisam de novas vagas para atender à demanda, mediante o efetivo compromisso dos entes federados.

A Lei n. 11.494/2007 não se comprometeu com metas de qualidade educacional para toda a educação básica. Além da injeção de novos recursos para a educação, há a necessidade, principalmente, de uma transformação cultural que leve à valorização educacional por toda a população brasileira, no sentido de buscar novos rumos para a formação humana, almejando significativas mudanças sociais.

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. *Financiamento da educação básica no governo Lula: elementos de ruptura e continuidade*. Brasília, 2007. 182p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade de Brasília. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br>. Acesso em: 25 maio 2011.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do Fundeb”. In: DOURADO, Luiz Fernandes. *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG, 1999. p.27-46.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v.45, n.3, p.431-58, 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002003000004>. Acesso em: 5 jun. 2011.
- BORGES, Vander Oliveira. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos da sua implantação*. Brasília, 2007. 185f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 12.ed. Brasília, DF: Presidência da República, 2008.
- _____. Lei n.9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2011a.

- BRASIL. Lei n.9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, §7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011b.
- _____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.53 de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2011c.
- _____. Lei n.11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n.10.195 de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n.9.424 de 24 de dezembro de 1996, n.10.880 de 9 de junho de 2004, e n.10.845 de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011d.
- _____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a.
- _____. Decreto n.2.264 de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei n.9.424 de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012b.
- _____. Constituição (1988). Proposta de Emenda Constitucional n.536 de 14 de outubro de 1997. Modifica o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012c.
- _____. Constituição (1988). Proposta de Emenda Constitucional n.415 de 16 de junho de 2005. Dá nova redação ao §5º do artigo 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012d.
- _____. Medida Provisória n.339 de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012e.
- CALLEGARI, Cesar. *O Fundeb e a municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo*. São Paulo: Aquariana, 2002.
- _____. *Fundeb: financiamento da educação pública no estado de São Paulo*. São Paulo: Ground; Apeoesp, 2008.
- CASTRO, Jorge Abrahão; DUARTE, Bruno de Carvalho. Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), *Texto para Discussão n.1.352*, Brasília,

- p.1-37, 2008. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content. Acesso em: 15 ago. 2011.
- DAVIES, Nicholas. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001.
- _____. *Fundeb: a redenção da educação básica*. Campinas: Autores Associados, 2008.
- GOMES, Sandra Cristina. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Dados*, Rio de Janeiro, v.52, n.3, p.659-90, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000300004>. Acesso em: 5 jan. 2011.
- MARTINS, Paulo de Sena. *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia políticas para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. Brasília, 2009. 338f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.
- MENEZES, Janaína Specht da Silva. *O financiamento da educação no Brasil: o Fundef a partir dos relatos de seus idealizadores*. Porto Alegre, 2005. 310f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- MONLEVADE, João Antônio. *Para entender o Fundeb*. Ceilândia: Idéa, 2007.
- _____; FERREIRA, Eduardo. *O Fundef e seus pecados capitais: análise do fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites*. Ceilândia: Idéa, 1997.
- OLIVEIRA, Ramon. Os limites do Fundeb no financiamento do ensino médio. *Currículo sem fronteiras*, v.8, n.2, p.78-96, jul./dez. 2008. Disponível em: www.curriculosemfronteiras.org/vol8iss2articles/oliveira-r.pdf. Acesso em: 5 jan. 2011.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: _____. ADRIÃO, Theresa (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001. p.15-43.
- OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Do Fundef ao Fundeb: o processo político de formulação da Emenda Constitucional n.53/2006. *Jornal de Políticas Educacionais*, n.5, p.50-8, jan./jun. 2009. Disponível em: www.jpe.ufpr.br/n5_5.pdf. Acesso em: 5 jan. 2011.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. Um fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, Luiz Fernandes. *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG, 1999. p.85-98.
- _____. O financiamento da educação no governo Lula. *RBPAAE*, Porto Alegre, v.25, n.2, p.323-40, maio/ago. 2009. Disponível em: seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19500/11324. Acesso em: 30 out. 2011.
- _____; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *Eccos – Revista Científica*, São Paulo, v.8, n.1, p.23-46, jan./jun. 2006.

Disponível em: redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=71580102. Acesso em: 30 out. 2010.

SANTOS, Bruno Ricardo Viana Sadeck dos. *Aspectos do federalismo brasileiro: o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério*. Brasília, 2006. 153f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br>. Acesso em: 10 out. 2010.

SAVIANI, Dermeval. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção Educação Contemporânea.)

SOUSA, Luiz. Fundeb: avanços, limites e perspectivas. *Eccos – Revista Científica*, São Paulo, v.8, n.2, p.275-90, out. 2006. Disponível em: redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=71580202. Acesso em: 30 abr. 2010.

TORRES, David et al. *Revelando o Sistema Tributário Brasileiro*. São Paulo: Edições Sinafresp, 2003.

VAZQUEZ, Daniel Arias. *Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef*. Campinas, 2003. 186f. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

6

DIFICULDADES PARA PERMANÊNCIA DE ALUNOS PROUNISTAS NO ENSINO SUPERIOR

Gabriela de Souza Honorato¹

Introdução

Neste trabalho se problematiza a permanência de alunos com origem nas classes populares² no ensino superior. No Brasil, recentemente, foi acumulada bibliografia que trata das trajetórias de estudantes desses segmentos até a universidade.³ Entretanto, ainda é escassa a literatura que trata das dificuldades enfrentadas por esses grupos para permanecer por quatro a cinco anos num curso de graduação (presencial), e, mais do que isso, sobre sua “permanência efetiva” (Almeida, 2007), isto é, que investigue, além da dimensão material, a confrontação desses estudantes com recursos sociais, culturais e simbólicos demandados pela vivência na instituição de ensino superior (IES). As dificuldades não são apenas quanto ao pagamento de passagens e lanches e compra de material didático. Relatos registram dificuldades para lidar com o conteúdo das aulas e avaliações, e, sobretudo, com a organização ou “falta” de tempo para os estudos.

Tomam-se como objeto de pesquisa estudantes inseridos na rede privada de ensino superior e que se beneficiam do Programa Universidade para Todos

-
1. Doutora em Sociologia e Antropologia – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora adjunta da Faculdade de Educação – Universidade Federal do Rio de Janeiro.
 2. O conceito de “classes populares” aqui está sendo usado tal como definido por Bourdieu (1969; 1999a [1974]; 1999b [1975]; 1999c [1978]; 1998; 2010 [1966]) em vários textos. De uma forma geral, pobres no volume de capital econômico e cultural.
 3. Ao longo do texto, “universidade” será usada como sinônimo de ensino superior, embora, muitas vezes, os informantes da pesquisa não tenham, de fato, tido acesso a uma universidade.

(ProUni). Desse modo, pretende-se oferecer uma pequena contribuição para reflexão e análise dessa política em particular, e de outras em geral, desenvolvidas em consideração à meta brasileira de se elevar a taxa líquida de matrícula da população de 18 a 24 anos para 33% em 2020.⁴ O Ministério da Educação poderá fazer uso dos dados levantados e das análises produzidas de modo a pensar caminhos para tornar o programa mais eficiente. Conhecendo as maiores dificuldades para a permanência e conclusão do curso de graduação e as estratégias tecidas pelos estudantes de classes populares para superá-las, as IES privadas também poderão utilizar as evidências científicas de modo a justificar ações, programas e políticas próprias para evitar a evasão de alunos.

Na última década, os brasileiros viram crescer as oportunidades de acesso ao ensino superior.⁵ Entre 2001 e 2010, o número total de IES passou de 1.391 para 2.378. No último ano dessa série, 88% das instituições eram privadas. Elas tiveram um salto de 1.208 para 2.100, em número absoluto. O Inep (2012) nos informa que o Brasil contava com 3.036.113 alunos em cursos de graduação em 2001, chegando a 6.379.299 em 2010. Somente na rede privada, passaram de 2.091.529 para 4.736.001 (concentrando, no final do período, 74% do total). Se olharmos para dados apenas de ingressantes, em 2010 eram 2.182.229 alunos em cursos de graduação, correspondendo a um aumento de 109,2% em relação a 2001. Somente na categoria privada essa expansão foi de 115,4%. Esses números, muito provavelmente, são o resultado de uma série de políticas que vem sendo adotada no país para a democratização do acesso a esse nível de ensino.

Com relação à rede privada de educação superior, a novidade mais significativa talvez seja o Programa Universidade para Todos, instituído em 2005 pelo Ministério da Educação com a finalidade de oferecer bolsas de estudos integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica. A bolsa integral é oferecida a estudantes oriundos de famílias que tenham renda bruta mensal por pessoa de até um salário mínimo e meio. Na prática, significa o não pagamento de mensalidades. Já a bolsa parcial é destinada àquele que comprove renda mensal por pessoa da família de até três salários mínimos.⁶ Vigorando desde 1º de maio de 1940, durante o governo Getúlio Vargas, o valor do salário

4. Projeto de Lei n. 8.035, relativo ao Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, que define a elevação da taxa bruta de matrícula para 50% e da líquida para 33% da população de 18 a 24 anos em 2020.

5. Todos os dados a seguir têm como fonte Inep, 2012.

6. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18345:definidas-regras-de-selecao-agora-com-nota-minima-de-450&catid=212&Itemid=86. Acesso em: 2 jan. 2013.

mínimo deve ser suficiente para suprir necessidades básicas do trabalhador e de sua família. Desde 1º de janeiro de 2014, passou a vigorar o valor de R\$ 724,00.⁷

Como requisitos à candidatura a uma das bolsas do programa estão os seguintes itens:⁸ 1) ser brasileiro; 2) não ser portador de diploma de curso superior e nem estar matriculado em instituição pública; 3) ter realizado o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)⁹ no ano anterior; e atender a pelo menos uma das condições a seguir: ter cursado o ensino médio completo em escola pública; ter cursado o ensino médio em escola privada, na condição de bolsista integral; ser pessoa com deficiência; ou ser professor da rede pública no efetivo exercício do magistério da educação básica. As inscrições são gratuitas e efetuadas exclusivamente pela internet, por meio do site do ProUni.¹⁰ São realizados dois processos seletivos por ano – um no primeiro e outro no segundo semestre. Ao prestar comprovação de informações prestadas à IES, o aprovado pode alterar ou cancelar a opção de bolsa inicialmente feita.

Entre os anos de 2005 e 2011 já foram ofertadas mais de 770 mil bolsas integrais e 600 mil parciais em todo o país, sendo a maioria (89%) em modalidade presencial. Somente em 2012 foram ofertadas mais de 284 mil bolsas, sendo 150.870 integrais e 133.752 parciais. Em 2013, foram mais de 350 mil.¹¹ De acordo com o registrado na página do programa na internet,¹² o processo de seleção de bolsistas aptos ao recebimento da Bolsa Permanência é realizado mensalmente, segundo a disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério da Educação, e se constitui como um benefício com o valor máximo equivalente ao praticado na política federal de bolsas de iniciação científica, destinada, exclusivamente, ao custeio das despesas educacionais do beneficiário de bolsa integral,

-
7. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-12-31/salario-minimo-de-r-724-entra-em-vigor-amanha>. Acesso em: 3 abr. 2014.
 8. De acordo com a Portaria Normativa n. 27, de 28 de dezembro de 2012, que regulamenta o processo seletivo do Programa Universidade para Todos (ProUni) referente ao primeiro semestre de 2013 e dá outras providências.
 9. A nota mínima é de 450 pontos, correspondendo à média aritmética de todas as provas do exame. Em caso de empate, são consideradas as maiores notas em Redação; Linguagens, Códigos e suas Tecnologias; Matemática e suas Tecnologias; Ciências da Natureza e suas Tecnologias; e Ciências Humanas e suas Tecnologias, respectivamente. Estudantes com nota zero na Redação são eliminados da concorrência. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18345:definidas-regras-de-selecao-agora-com-nota-minima-de-450&catid=212&Itemid=86. Acesso em: 2 jan. 2013.
 10. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br>.
 11. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf. Acesso em: 20 mar. 2013.
 12. Acesso em: 3 abr. 2014.

matriculados em cursos presenciais com no mínimo seis semestres e carga horária igual ou superior a seis horas diárias.

Entretanto, para permanecer durante anos em curso presencial de ensino superior são necessários recursos que vão além do auxílio em dinheiro. Nessa perspectiva, objetiva-se, com os dados levantados com base em 15 entrevistas e 50 pequenos questionários respondidos por beneficiários do programa, identificar não apenas os recursos materiais que devem ser mobilizados pelos alunos para se manter nas IES, mas também aqueles apontados por Almeida (2007). Esse autor apresenta resultados de uma pesquisa realizada por meio de entrevistas com alunos da Universidade de São Paulo (USP) ditos “menos privilegiados”, isto é, distintos de um perfil “de elite”, próprio da USP e de outras IES públicas. O mérito desse trabalho está no fato de ser um dos primeiros, no Brasil, a se concentrar na questão da “permanência”, e não do acesso (clássico à Sociologia da Educação).

Além disso, o autor procura integrar à análise do acesso e permanência no ensino superior aquilo que chama de “permanência efetiva”, uma vez que, para além da dimensão material, investiga a confrontação dos estudantes com recursos culturais, sociais e simbólicos pontuados pelos informantes como uma demanda da vivência na universidade, tais como: o local de moradia (distante da IES), o uso do tempo, a leitura de textos escritos em língua portuguesa e em outras, a apresentação de trabalhos, e, particularmente, aqueles relacionados com o “uso diferencial que os estudantes fazem da universidade”. Esses, em geral, referem-se a atividades que vão além do estar presente às aulas (pesquisa, extensão, estágio e monitoria). E assim, dada a situação na qual, muitas vezes, estão inseridos, pode-se perguntar: o que os leva a seguir em frente? A mesma pergunta é feita aqui, para se pensar a permanência dos prounistas.

Na seção a seguir é apresentado o desenho e os resultados de um pequeno questionário (exploratório), aplicado a cinquenta beneficiários do Programa, durante o 2º Encontro Carioca de Estudantes Cotistas e do ProUni (Rio de Janeiro, 2012). A partir dele, foi feito contato com alguns dos respondentes que se dispuseram a conceder uma entrevista. A eles e a outros (obtidos por meio de contatos e indicações da equipe de pesquisa) foi aplicado um longo roteiro previamente preparado. Também é feita uma breve apresentação do desenho desse instrumento de investigação, com o relato dos temas gerais dos conjuntos de perguntas. Elas permitiram traçar uma caracterização social geral dos entrevistados, além de sua trajetória na educação básica até a chegada ao ensino superior, e, finalmente, contemplar as principais dificuldades para a sua permanência. A “falta de tempo para os estudos” foi a mais evidente.

Na seção “Caracterização geral dos entrevistados”, são apresentados os dados sistematizados, referentes à caracterização social geral anteriormente mencionada (gênero, cor, idade, estado civil, existência de filhos, situação de trabalho – se trabalha ou não –, situação do domicílio – em que cidade mora, com quantas pessoas e com quem –, ocupação dos pais e/ou esposo/a, escolaridade da família). Também são mostrados alguns dados relacionados à trajetória escolar – da educação básica ao ensino superior –, com destaque para a escolha do estabelecimento em que cursaram o ensino médio; a opção feita pelo ProUni; e a frequência a curso “pré-vestibular”. O resultado que chama mais a atenção é a superseleção que alguns casos passaram já no ensino médio, tendo sido alunos de escolas públicas (e técnicas) de excelência da cidade do Rio de Janeiro que têm processos seletivos bastante competitivos, como é o caso da conhecida Escola Federal de Química.

Nas seções “Breve levantamento teórico” e “Pensando os primeiros dados”, diante das limitações de um texto curto, é traçado um breve panorama do desenvolvimento teórico-metodológico da Sociologia da Educação, de modo a localizar a problemática deste trabalho num campo disciplinar específico. Em seguida, comparo as primeiras evidências das dificuldades de permanência dos informantes com outros trabalhos já realizados no Brasil. Independentemente de estarem inseridos na rede pública ou privada, o que parece é que as maiores limitações para uma “permanência efetiva” – pelo menos quando são pesquisados alunos de classes populares moradores de grandes cidades como o Rio de Janeiro – estão concentradas na organização do tempo e na mobilidade urbana. Moram e/ou trabalham longe da IES, perdendo muito tempo com o deslocamento, ou o próprio trabalho, o cuidado com a família e as tarefas domésticas os impedem de se dedicar como gostariam aos estudos.

Finalmente, na “Conclusão”, argumenta-se que mesmo que uma política como o ProUni venha a minimizar o problema do acesso ao ensino superior no Brasil, ainda não há maiores garantias de permanência e conclusão do curso. Soluções comumente adotadas, como os auxílios sociais, não têm sido suficientes para minimizar exigências culturais e a “falta de” ou dificuldade de organização do tempo. E se, por um lado, a literatura da Sociologia da Educação tem apontado que limitações culturais são superadas com incentivo à participação discente em atividades intelectuais que vão além do “assistir a aulas”, por outro, essa não parece ser uma saída adequada a um perfil de “estudante-trabalhador”, com marido/esposa, filhos e tarefas domésticas a realizar. Assim, o que merece mesmo reflexão e empreendimento científico é a “pedagogia universitária”.

Pesquisa exploratória e desenho das entrevistas

Nos dias 26 e 27 de maio de 2012, foi realizado o 2º Encontro Carioca de Estudantes Cotistas e do ProUni,¹³ na Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro. Na ocasião, foi aplicado a cinquenta beneficiários do programa um pequeno questionário. Essa amostra foi composta por estudantes que aceitaram respondê-lo, não obedecendo a quaisquer outros critérios. Pôde-se registrar se a bolsa recebida era parcial ou integral, o curso de graduação do informante e o período em curso. Também foi apresentada uma lista de dificuldades enfrentadas. Pedia-se que o estudante marcasse até três delas. Entretanto, muitos deles marcaram mais de três opções. Recolhido o instrumento, foram sistematizadas as respostas, que seguem apresentadas no Quadro 6.1. As dificuldades mais apontadas, de fato, concentraram-se na questão econômica: compra de livros e fotocópias (xerox), custo com transporte e alimentação.

Em seguida, apontou-se a falta de tempo para a dedicação aos estudos e manutenção de notas boas que garantissem a permanência na IES na condição de beneficiário do ProUni. Por fim, alguns alunos indicaram dificuldade para apresentar trabalhos oralmente, acompanhar as aulas (particularmente aqueles em cursos relacionados a ciências da natureza e tecnologia) e ler textos (dificuldade de compreensão), redigir trabalhos/avaliações e no relacionamento com os colegas. A partir dessa primeira pesquisa – exploratória – foram agendadas entrevistas com estudantes que se disponibilizaram a conversar de forma mais demorada. Também foram realizadas outras entrevistas, com alunos indicados por bolsistas e voluntários de iniciação científica do Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais da Faculdade de Educação da UFRJ. Foi possível chegar a quinze (longas) entrevistas.

As questões que compuseram o roteiro de entrevista, previamente preparado, concentraram-se na caracterização da família de origem dos estudantes e na família atual (no caso dos que já eram casados e/ou com filhos); em suas trajetórias escolares da educação básica até o ensino superior; na opção pelo ProUni e não por uma instituição pública; na escolha do curso superior; em seus projetos de carreira, aspirações e expectativas quanto ao futuro (oferecido pelos estudos); nas demandas materiais para a permanência no ensino superior; na organização do tempo entre trabalho, estudos, família e trabalhos domésticos; na partici-

13. Esse evento foi iniciativa da União Nacional dos Estudantes (UNE), da Coordenadoria de Juventude da Prefeitura do Rio de Janeiro e da União Estadual dos Estudantes do Rio de Janeiro (UEE/RJ). Mais informações estão disponibilizadas em <http://www.une.org.br/2012/05/une-e-prefeitura-do-rio-realizam-2%C2%AA-encontro-carioca-dos-estudantes-cotistas-e-bolsistas-do-prouni/>. Acesso em: 20 mar. 2013.

pação em estágios, monitoria, iniciação científica e outras atividades próprias do campo universitário; nas relações que estabelecem com a leitura, com a escrita e com as tarefas acadêmicas; no uso da instituição de ensino (bibliotecas, computadores etc.) e na sociabilidade com colegas.

Quadro 6.1 – Dificuldades para a permanência no curso – alunos prounistas presentes no 2º Encontro Carioca dos Estudantes Cotistas e do ProUni – 2012

<i>Dificuldades para a permanência no curso</i>	<i>Número de vezes em que o item foi marcado</i>
Compra de livros e xerox	47
Custo com transporte	43
Custo com alimentação	30
Falta de tempo para a dedicação aos estudos	22
Manutenção de notas suficientes para aprovação e permanência no programa	11
Apresentação de trabalhos oralmente (dificuldade de falar sobre os conteúdos)	4
Acompanhamento das aulas (dificuldade de compreensão)	2
Leitura de textos (dificuldade de compreensão)	2
Redação de trabalhos e avaliações (dificuldade de escrever)	2
Relacionamento com os colegas	2

Caracterização geral dos entrevistados

Foram entrevistados quinze beneficiários do ProUni, sendo nove mulheres e seis homens. Cinco eram casados. A maioria nasceu na década de 1980. Quanto à autodeclaração da cor, sete consideraram-se de cor “branca”, um de “caucasiana”, cinco de “parda” e duas de “negra”. Alguns tiveram dificuldade de responder a questão, o que é comum entre brasileiros: “Dizem que sou branca, mas, pra mim, sou parda” (Caso 12). Somente o Caso 6 mora em “república”, uma vez que é do estado do Pará (município de Barcarena) e estava no Rio de Janeiro para estudar. O Caso 15 mora na casa de parentes e estava na cidade pelo mesmo motivo (é natural de Carangola, MG). Todos os outros moram com familiares.

Três são da cidade de São Gonçalo (região metropolitana do Rio de Janeiro), um de Itapecerica da Serra (São Paulo), um de Recife (Pernambuco) e todos os outros do município do Rio de Janeiro (Quadro 6.2).

Quadro 6.2 – Cor, sexo, ano de nascimento, estado civil e local de residência

Casos	Cor	Sexo	Ano de nascimento	Estado civil	Local de residência	
					Cidade	Bairro
Caso 1	Parda	Feminino	1988	Solteira	Rio de Janeiro-RJ	Ilha do Governador
Caso 2	Caucasiana	Masculino	1969	Casado	Rio de Janeiro-RJ	Campo Grande
Caso 3	Branca	Feminino	1986	Casada	São Gonçalo-RJ	SI
Caso 4	Branca	Masculino	1989	Solteiro	Rio de Janeiro-RJ	Freguesia (Jacarepaguá)
Caso 5	Parda	Masculino	1986	Solteiro	Itapecerica da Serra-SP	SI
Caso 6	Branca	Masculino	1986	Solteiro	Rio de Janeiro-RJ	SI
Caso 7	Negra	Masculino	1991	Solteiro	Rio de Janeiro-RJ	Campinho
Caso 8	Parda	Feminino	1969	Solteira	Recife-PE	Jordão do Recife
Caso 9	Branca	Feminino	1988	Solteira	Rio de Janeiro-RJ	Engenho de Dentro
Caso 10	Branca	Feminino	1993	Solteira	Rio de Janeiro-RJ	Inhaúma
Caso 11	Branca	Feminino	1993	Solteira	Rio de Janeiro-RJ	Água Santa
Caso 12	Parda	Feminino	1989	Casada	Rio de Janeiro-RJ	Marechal Hermes
Caso 13	Negra	Feminino	1982	Casada	São Gonçalo-RJ	SI
Caso 14	Parda	Feminino	1986	Casada	São Gonçalo-RJ	SI
Caso 15	Branca	Masculino	1988	Solteiro	Rio de Janeiro-RJ	Barra da Tijuca

SI = sem informação.

A média é de quatro pessoas por residência. Somente a mãe do Caso 15 tem nível superior (é professora de Matemática da educação básica). Todos os outros familiares/parentes realizam atividades que não exigem diploma de ensino superior. Não têm filhos em idade de trabalhar. Quase todos são os primeiros membros da família a chegar a esse nível de ensino (quadros 6.3 e 6.4). Com relação à trajetória na educação básica, na maioria dos casos, foram alunos de escolas públicas (Quadro 6.5). Um detalhe interessante é que os casos 7 e 12, no ensino médio, estudaram no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet/RJ); o Caso 4, no Centro Federal de Educação Tecno-

lógica de Química (Cefetq/RJ), e, o Caso 3, numa das escolas da Fundação de Apoio à Escola Técnica do Rio de Janeiro (Faetec/RJ). Esses estabelecimentos de ensino estão no *ranking* das “melhores escolas” de ensino médio.¹⁴

Quadro 6.3 – Pessoas residentes no domicílio e membros da família com nível superior

<i>Casos</i>	<i>Quantas pessoas moram na sua casa</i>	<i>Com quem mora</i>	<i>Número de membros da família extensa com nível superior</i>
Caso 1	6	Mãe e parentes	0
Caso 2	3	Esposa e 1 filha (de 15 anos)	1
Caso 3	2	Marido	2
Caso 4	5	Pai, madrasta e 2 irmãs	4
Caso 5	5	Pais e 2 irmãos	0
Caso 6	3	Outros bolsistas do ProUni	4
Caso 7	6	Pais e 3 irmãos	0
Caso 8	4	Marido, 2 filhos e mãe	1
Caso 9	2	Mãe	0
Caso 10	3	Pais	2
Caso 11	6	Mãe, tio e primos	0
Caso 12	2	Marido	2
Caso 13	5	Marido e 3 filhos	0
Caso 14	4	Marido e 2 filhos	Pelo menos 2
Caso 15	5	Tia, tio e 2 primos	1

14. São todas escolas técnicas e públicas da cidade do Rio de Janeiro. Podem ser classificadas como “melhores” quando se leva em consideração o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) delas e o número de aprovados nos processos de seleção para universidades públicas do Rio de Janeiro mais concorridas.

Quadro 6.4 – Ocupação principal dos pais e esposo(a)

<i>Casos</i>	<i>Ocupação principal dos pais</i>	<i>Ocupação principal do(a) esposo(a)</i>
Caso 1	Mãe, do lar; não sabe sobre o pai	Não tem
Caso 2	Mãe, do lar; pai, operário	Vendedora em empresa privada de telecomunicações
Caso 3	Mãe, servidora pública; pai, taxista	Técnico em telecomunicações
Caso 4	Mãe, desempregada; madrasta, do lar; pai, recepcionista da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Não tem
Caso 5	Mãe, costureira; pai, aposentado	Não tem
Caso 6	Não informou	Não tem
Caso 7	Mãe, não informou; pai, porteiro	Não tem
Caso 8	Mãe, pensionista; pai, não informou	Não tem
Caso 9	Mãe, pensionista; pai, bombeiro hidráulico	Não tem
Caso 10	Mãe, do lar; pai, prestador de serviços	Não tem
Caso 11	Não informou	Não tem
Caso 12	Mãe, não informou; pai, autônomo	Autônomo
Caso 13	Mãe, empregada doméstica; pai, ferroviário	Técnico em contabilidade
Caso 14	Mãe, recepcionista de clínica de podologia; pai, taxista	Taxista
Caso 15	Mãe, professora; pai, assalariado agrícola/professor do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar)	Não tem

O fato de alguns dos entrevistados terem realizado o ensino médio em instituições de ensino de excelência pode indicar que o ProUni esteja selecionando muitos dos melhores alunos da rede pública, isto é, aqueles que já foram superselecionados no processo de ingresso em suas escolas de ensino médio. Infelizmente, os Microdados do Censo do Ensino Superior não informam a escola de origem desses alunos, o que poderia ser um exercício interessante de ser realizado. Seus depoimentos, em geral, apontaram que a escolha das escolas de educação básica – quase sempre feita pelas mães – baseou-se no critério “qualidade”. “Qualidade” foi definida pelos informantes como o reconhecimento de que a escola era “boa” por vizinhos, parentes e amigos, na localidade ou região de resi-

dência. O segundo critério para essa escolha, quando não se podia acessar uma escola “boa” foi a “proximidade” do local de moradia.

Por outro lado, com exceção dos casos 3, 4, 7 e 12, no ensino médio, registrou-se uma representação generalizada de que a escola pública é “ruim”, “precaria” ou “deficiente” e que esse fato os teria levado a se encontrar em desvantagem: para competir nos processos seletivos ou de acesso às universidades públicas, vistos como mais difíceis ou competitivos; por apresentarem uma trajetória acidentada até o ensino superior; ou, ainda, por terem dificuldades de acompanhar as aulas atualmente. Cabe a observação de que seis deles não frequentaram “curso pré-vestibular” e, entre os outros, seis frequentaram os chamados “comunitários”, isto é, organizados de forma voluntária, sem cobrança de mensalidades (Quadro 6.6). Os casos 1, 3, 5, 6, 7 e 11 consideraram-se “bons” alunos; os outros tiveram atrasos e reprovações e o Caso 9 declarou ter parado de estudar no ensino médio para trabalhar.

Quadro 6.5 – Trajetória na educação básica

<i>Casos</i>	<i>Ensino</i>	
	<i>Fundamental</i>	<i>Médio</i>
Caso 1	particular (sem bolsa)	pública
Caso 2	pública	pública
Caso 3	pública	pública
Caso 4	particular (sem bolsa)	pública
Caso 5	pública	pública
Caso 6	pública	particular (com bolsa)
Caso 7	SI	pública
Caso 8	SI	pública
Caso 9	pública	pública
Caso 10	particular	pública
Caso 11	pública	pública
Caso 12	particular	pública
Caso 13	pública	pública
Caso 14	particular	pública
Caso 15	pública	pública

SI = sem informação.

Quadro 6.6 – Frequência a “pré-vestibular”

<i>Casos</i>	<i>Frequência a “pré-vestibular”</i>
Caso 1	Sim (comunitário)
Caso 2	Sim (comunitário)
Caso 3	Sim (comunitário)
Caso 4	Não frequentou
Caso 5	Não frequentou
Caso 6	Não frequentou
Caso 7	Sim (comunitário)
Caso 8	Não frequentou
Caso 9	Sim (comunitário)
Caso 10	Sim (comunitário)
Caso 11	Não frequentou
Caso 12	SI
Caso 13	Não frequentou
Caso 14	Sim (particular)
Caso 15	Sim

SI = sem informação.

Somente os casos 10, 12 e 13 não trabalhavam (Quadro 6.7). Os casos 2 e 13 pararam de trabalhar para estudar. O Caso 12 afirmou ter realizado estágios. Somente o Caso 10 parece estar vivendo a condição de estudante em tempo integral, também fazendo um curso de Inglês. O Caso 15, que já concluiu o curso superior pelo ProUni, trabalhou durante todo ele e, atualmente, em sua segunda graduação na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), só faz estágios. No momento das entrevistas (realizadas ao longo de 2012), quatro entrevistados já haviam concluído o curso superior; dois haviam evadido do ProUni; três estavam no primeiro período; e os outros, cursando do terceiro período em diante (Quadro 6.8). O Caso 13 evadiu porque preferiu a vaga no curso de Pedagogia da UFRJ, onde teria possibilidade de receber Bolsa Auxílio, isto é, um benefício em dinheiro, e o Caso 14 afirmou não ter se “motivado” para continuar estudando.

Quadro 6.7 – Situação de trabalho

<i>Casos</i>	<i>Trabalha?</i>	<i>Atividade</i>
Caso 1	Sim	Atendente dos Correios
Caso 2	Sim (até o 3º período)	Técnico em informática
Caso 3	Sim	SI
Caso 4	SI	SI
Caso 5	Sim	Auxiliar de informática
Caso 6	Sim	Supervisor de vendas
Caso 7	Sim	Estágio
Caso 8	Não (está procurando emprego)	NA
Caso 9	Sim	Operadora de <i>telemarketing</i>
Caso 10	Não	NA
Caso 11	Sim	Caixa de loja
Caso 12	Não	NA
Caso 13	Não	NA
Caso 14	Sim	Autônoma (trabalha com organização de festas)
Caso 15	Sim	Estágio

SI = sem informação; NA = não aplicável.

Quadro 6.8 – Status do curso superior

<i>Casos</i>	<i>Andamento do curso no momento da entrevista</i>	<i>Curso</i>
Caso 1	Cursando	Jornalismo
Caso 2	Cursando	Direito
Caso 3	Concluído	Comunicação Social
Caso 4	Cursando	Engenharia Química
Caso 5	Concluído	Administração
Caso 6	Cursando	Engenharia Civil
Caso 7	Cursando	Economia
Caso 8	Cursando	Administração
Caso 9	Cursando (1º período)	Direito
Caso 10	Cursando (1º período)	Direito
Caso 11	Cursando (1º período)	Enfermagem
Caso 12	Concluído	Publicidade

(continua)

(continuação)

<i>Casos</i>	<i>Andamento do curso no momento da entrevista</i>	<i>Curso</i>
Caso 13	Evadiu	Serviço Social
	(atualmente faz Pedagogia/UFRJ)	
Caso 14	Evadiu	Ciências Biológicas
	(atualmente faz Pedagogia/UFRJ)	
Caso 15	Concluído	Farmácia
	(atualmente faz a 2 ^a graduação, em Educação Física/UFRJ)	

Breve levantamento teórico

Embora o roteiro de entrevista tenha contemplado outras questões, este *paper* concentrar-se-á – na seção a seguir – nos fatos apontados como dificuldades para a permanência dos entrevistados no ensino superior. A questão da “permanência” nesse nível de ensino tem sido um item de pauta recente nas discussões sobre a educação superior no Brasil, seja na academia (no campo da Sociologia, particularmente, ou das ciências sociais em geral, ou mesmo das políticas públicas) ou fora dela. O estudo das trajetórias de estudantes universitários com origem nas classes populares alcançou, nos últimos anos, um espaço legítimo de investigação para a Sociologia da Educação. Entretanto – até agora –, as pesquisas deram mais ênfase à questão do “acesso” à universidade, sendo a permanência no curso ainda pouco debatida.

No primeiro momento de institucionalização da Sociologia da Educação, isto é, nos anos que se seguiram ao final da Segunda Guerra Mundial, a produção sociológica no campo da educação foi fortemente marcada pelo movimento acelerado de modernização observado nos países de economia capitalista (avançada) e pelo desejo de justiça social, no plano político, com a consolidação do Estado de bem-estar. A ampliação das oportunidades de acesso à educação era, portanto, um importante aspecto a ser levado em consideração, uma vez que o não investimento em educação significava, ao mesmo tempo, o não desenvolvimento de talentos humanos potenciais necessários ao crescimento das economias e a não cobertura de direitos que eram, ou pelo menos deveriam ser, garantidos pelos Estados nacionais.

Nessa conjuntura, a Sociologia procurou restabelecer os parâmetros de uma sociedade aberta e funcional. Para Talcott Parsons (apud Dandurand; Olivier, 1991), importante autor desse momento, a educação foi definida como uma ins-

tância de socialização nos valores, normas e saberes que garantiriam a integração social, além de satisfazer uma divisão social do trabalho cada vez mais complexa. A escola, portanto, como instituição, foi vista como uma resposta aos requisitos funcionais de toda a sociedade. Ao lado de Parsons, viu-se emergir, também, uma perspectiva de análise da escola e dos processos de ensino e aprendizagem próxima do que ficou conhecido por “Economia (Política) da Educação”, a qual, numa “sociedade tecnológica”, constituir-se-ia em investimento econômico de primeira importância e alavanca do desenvolvimento social.

No segundo período de institucionalização (1965-1975) – já tendo sido disseminada a crença de que oferecer escola pública e gratuita resolveria o problema do acesso (e permanência) e, portanto, da garantia de igualdade de oportunidades educacionais aos filhos de todas as classes sociais nos sistemas de ensino, levando aqueles que se destacassem por seus dons individuais a avançar em suas carreiras escolares e ocupar posições superiores da hierarquia social –, a Sociologia da Educação passou a se caracterizar pela realização e divulgação de uma série de pesquisas quantitativas, financiadas pelos governos (inglês, americano e francês, entre outros), sobre o acesso e continuidade escolar, permitindo reconhecer que esses fenômenos não dependiam, tão simplesmente, de maior oferta educacional.

Os trabalhos mais significativos desses anos foram realizados num quadro de crítica ao contexto otimista da perspectiva funcionalista e do projeto econômico e político dos anos anteriores e são hoje clássicas no campo da disciplina: *A reprodução*, de Bourdieu e Passeron, datada de 1970; *A escola capitalista na França*, de Baudelot e Establet, de 1971; e *As desigualdades de oportunidades*, de Boudon, de 1973. Com elas, houve um enfraquecimento da ideia do papel da educação como instância transformadora e democratizadora das sociedades modernas. Em um tom mais pessimista, a escola passou a ser vista como uma das principais instituições por meio da qual se mantêm e se legitimam privilégios, divisões, hierarquias e desigualdades sociais.

Foi colocada em dúvida a relação entre expansão dos sistemas de ensino e alargamento das necessidades de mão de obra qualificada com relação ao progresso tecnológico. Argumentou-se, também, que diferenças de ordem cultural estavam sendo abusivamente tratadas, nas escolas, como desigualdades, déficits ou “inferioridade cultural/social”. As escolas, portanto, não selecionariam os mais talentosos de acordo com critérios objetivos, tal como pressupunha a teoria funcionalista. A escola cobraria dos alunos os gostos, as crenças, as posturas, os valores, enfim, os modos de ser, pensar e agir dos grupos culturalmente dominantes. Veiculando uma cultura estranha à identidade das classes populares,

contribuiriam para seu fracasso escolar e social e para reforçar desigualdades sociais mais amplas.

Com tanto pessimismo, de acordo com Souza e Silva (1999), a partir dos anos 1980, os trabalhos em Sociologia da Educação apresentaram uma tendência de deslocamento para o interior do espaço escolar. Os estudos teriam se orientado por uma dupla perspectiva: a desculpabilização dos alunos e das famílias dos setores populares pelo próprio fracasso, e a crença, mais uma vez, na possibilidade de a escola cumprir um papel positivo na transformação social ao se comprometer com esses mesmos setores. A consequência dessas tendências teria sido que o tema da desigualdade de oportunidades educacionais passou a ser trabalhado, de forma mais intensa, na perspectiva da melhoria da qualidade da escola, do “efeito escola” ou da “eficácia escolar”, e da formação de um “cidadão crítico” e/ou com “autonomia cognitiva”.

A limitação maior – de algumas abordagens – seria o fato de terem seu interesse e ações voltados, muito mais (com exceções) para o que a escola deveria ser do que para a busca de compreensão das relações concretas estabelecidas pelos agentes atuantes no sistema em sua diversidade, desconsiderando as práticas presentes, as estratégias tecidas, os interesses demonstrados, as conquistas efetivas dos objetivos singulares e/ou particulares, num campo de classificação social (sistema de ensino) em que diferentes agentes ocupam posições privilegiadas ou desvantajosas, dominantes ou subordinadas, tendo como interesse o acúmulo de capitais necessários para manter ou conquistar novas posições sociais (Honorato, 2005). Poucas ainda são as pesquisas que levam em consideração as estratégias dos estudantes na luta presente no campo da educação.

No Brasil, um dos primeiros trabalhos publicados nessa perspectiva é o artigo da revista *Teoria e Educação*, em 1991, da professora Maria Alice Nogueira – “Trajetórias escolares, estratégias culturais e classes sociais”. O objetivo foi o de levantar e identificar certas questões preliminares à produção de trajetórias escolares de estudantes provenientes de diferentes camadas sociais e que estavam, à época, no curso de mestrado em Educação na Universidade Federal de Minas Gerais. Nos anos subsequentes, a produção no país foi ampliada, e boa parte da pesquisa teria passado a se ocupar dos mecanismos e dos efeitos de uma “hereditariedade social/cultural” por meio de processos, dinâmicas, estratégias escolares e práticas socializatórias de diferentes configurações familiares (por vezes, no interior de uma mesma classe social).

Desse modo, se, anteriormente, os estudos em Sociologia das Desigualdades de Oportunidades Educacionais limitavam-se a acompanhar, com ajuda de instrumentos estatísticos, o percurso de coortes de alunos, no intento de discernir

os principais determinantes das desigualdades educacionais ou de prever os destinos escolares, mais recentemente, a tentativa seria a de conhecer as diferentes etapas, mecanismos, contextos e modos de constituição dessas desigualdades, debruçando-se também em casos “improváveis” de sucesso (nos meios populares) ou fracasso escolar, por meio da análise do grau e natureza dos investimentos familiares na vida escolar dos filhos, das escolhas dos estabelecimentos de ensino, enfim, da relação que diferentes famílias estabelecem com a educação escolar de seus filhos.

É nesse contexto que emergem inúmeros trabalhos sobre estudantes universitários com origem nas classes populares. Os trabalhos têm procurado explicar como é possível que esses indivíduos tenham chegado ao ensino superior, tomando o conceito de “trajetória” e de “estratégia” como ferramentas centrais de análise. De acordo com Nogueira (2002 apud Ávila, 2010), o conceito de “trajetória” poderia ser definido como o percurso biográfico (e, portanto, construído pelo pesquisador) da escolaridade dos sujeitos pesquisados; pressuporia a ideia de que suas histórias de vida escolar seriam fruto da interação dialética entre as condições ligadas à origem social, a dinâmicas internas das famílias de origem e a características individuais. Já o conceito de “estratégia”, apoiado nas obras de Bourdieu, teria significado distinto.

Como “estratégia”, a produção sobre estudantes universitários com origem nas classes populares, segundo Ávila (2010), compreenderia o pressuposto de que os sujeitos sociais e suas famílias empreendem uma série de ações e práticas em resposta às diferentes situações de escolha a que são submetidos ao longo do processo de escolarização. Essas respostas, que dependeriam, em grande parte, do pertencimento social de origem, poderiam ser desde ações extremamente calculadas e racionais, “objetivamente orquestradas”, até práticas de ajustes emergenciais e sem planejamento, práticas de curto prazo e curto alcance, que funcionariam, especialmente para as camadas populares, como uma estratégia puramente defensiva diante das difíceis condições objetivas de existência, tais como de limitação econômica.

Além da influência do francês Pierre Bourdieu, é nítida a influência de outros autores estrangeiros, como Zeroulou, Terrail, Laurens, Rochex (apud Viana, 2000), e, particularmente Bernard Lahire, com o conceito de “configuração familiar”. A obra capital de Lahire é *Sucesso escolar nos meios populares: as razões do improvável*, originalmente publicada em 1995. Nesse livro, Lahire reflete e analisa situações que apenas aparentemente podem ser consideradas banais (relação com a escrita, ordem moral doméstica etc.), partindo da análise da criança vista em seu contexto familiar. Mas também leva em conta que o estudante não

reproduz necessária e diretamente as formas de agir de sua família, e sim, antes de tudo, encontra sua própria modalidade de ação, de comportamento, por força das relações interativas das quais também faz parte.

Outra característica desses trabalhos é a coleta de histórias de vida e a narrativa biográfica. Histórias de vida são contadas por indivíduos e giram em torno de suas próprias existências. Se as pessoas obedecessem a determinações exclusivamente suas e inconfundíveis, as histórias de vida, de fato, seriam impróprias para uma análise sociológica. No entanto, o que existe de singular e único num indivíduo é excedido por uma infinidade de influências exteriores. Nesse sentido, aspectos importantes dos meios de origem – comportamentos, valores, ideologias, entre outros, podem e devem ser apanhados por meio de depoimentos pessoais, por meio da narrativa biográfica. Os trabalhos de Souza e Silva (1999) e Honorato (2005), e os artigos de Viana (2000); e Portes (2000) nos trazem alguns exemplos.

Pensando os primeiros dados

Viana (2000) e Portes (2000) descrevem uma ausência de projetos de escolarização nas famílias de seus pesquisados. Esse é o caso também dos entrevistados desta pesquisa. Não há projetos previamente elaborados ou “intencionalidade” (Viana, 2000), embora as mães tenham sempre procurado escolher as escolas de seus filhos pelo critério da proximidade com a residência e pela “qualidade” que acreditavam que o estabelecimento de ensino tinha. Os projetos de escolarização seriam marcados pela “imprevisibilidade”, “aleatoriedade” e “vulnerabilidade”, em contraposição com comportamentos familiares de tipo “estratégico” característico das camadas médias. Trajetórias, práticas e estratégias foram se configurando aos poucos, por vezes, de acordo com as possibilidades surgidas no próprio campo escolar.

Já Portes (2006), em seu estudo das trajetórias escolares de estudantes de famílias populares matriculados em cursos altamente seletivos da Universidade Federal de Minas Gerais, aponta que se, por um lado, o “trabalho escolar”, isto é, ações empreendidas pela família no sentido de assegurar a entrada e permanência do filho no interior do sistema escolar, é ocasional ou precariamente organizado com relação ao dito estritamente escolar (em função dos poucos conhecimentos escolares acumulados), por outro, um “conjunto de circunstâncias atuantes”, observadas nessas famílias, tenderiam a se relacionar com o sucesso escolar. Essas circunstâncias, observa o autor, não seriam completa-

mente autônomas, mas sustentar-se-iam de forma conjugada e complexa, não parecendo possuir efeito importante de forma isolada.

Destacam-se, a nosso ver, nos artigos de Portes (2000, 2006), e também no registro das entrevistas realizadas, o valor e a importância atribuída à escola; acompanhamento e vigilância, principalmente às “companhias” dos filhos, a presença e a disponibilidade em escutar e dar atenção aos filhos; o ato de levar e buscar na escola; a permissão para que os filhos deem conta de suas tarefas escolares sem precisar se ocupar de tarefas domésticas; o esforço empreendido para os filhos não se ocuparem de trabalho remunerado que contribua para o orçamento da família; a valorização e a aceitação da ajuda de outras pessoas que conheçam a estrutura e o funcionamento do sistema escolar, indicando, por vezes, caminhos alternativos importantes (geralmente, professores da educação básica); e a ajuda material de terceiros.

Aqui poderíamos fazer referência a alguns trabalhos que levantam a questão da permanência. Posteriormente, em outro trabalho, avançaremos no levantamento bibliográfico da produção nacional e estrangeira. O trabalho de Almeida (2007), “Estudantes desprivilegiados e fruição da universidade: elementos para repensar a inclusão no ensino superior”, ao investigar as maiores dificuldades encontradas por um grupo de estudantes de origem popular matriculados na Universidade de São Paulo, aponta, como barreiras a uma melhor “fruição” ou permanência nessa universidade, a falta de dinheiro para comprar e fotocopiar livros, ausência de computadores em casa e pouco domínio de línguas estrangeiras, além das dificuldades ao lidar com atividades como a apresentação de seminários e redação de relatórios e trabalhos.

Entre os entrevistados desta pesquisa, as mesmas evidências são encontradas. Entretanto, o “tempo”, ou a falta dele, foi a dificuldade mais enfatizada para se manter no curso. A maioria deles precisou/precisa organizar o tempo entre trabalho, estudos superiores, responsabilidades domésticas, marido/esposa e filhos, além do tempo despendido no trânsito de um lugar para o outro. O Caso 5, por exemplo, relatou que precisou mudar de residência, passando a habitar na casa de sua avó, no primeiro semestre do curso, uma vez que, desse modo, poderia ficar mais próximo da instituição de ensino, evitando perder muito tempo no trânsito. Posteriormente, mudou de *campus*, diminuindo o problema da distância entre sua casa e a faculdade. Tal fato pode indicar que escolhas quanto à IES podem estar condicionadas por esse “problema”.

Os demais informantes não precisaram se mudar, contudo, destacaram a questão da distância entre casa e/ou trabalho e IES. O Caso 2 declarou ter feito a escolha pela IES em função da proximidade de sua residência (tal como afir-

mado no parágrafo anterior) e também ter deixado o trabalho por causa da distância: “ao optar pela instituição, fiz pela que ficaria mais próxima de minha residência, em detrimento da PUC [...] a mais de 70 km da minha casa”. A questão da falta de tempo também se mostrou um problema para a realização de estágio curricular obrigatório, requisito para a conclusão do curso de graduação: “O grande problema é que para me manter na universidade não posso sair do trabalho, e com esse trabalho, não posso estagiar” (Caso 1). Seguem outras falas registradas:

Não precisei me mudar, porém demoro cerca de uma hora e meia para chegar na faculdade. Já pensei em me mudar para uma comunidade perto da faculdade, como muitos amigos meus fizeram, mas minha família não gostou muito e também sairia mais caro. (Caso 4.)

Não precisei mudar, mas passei um perrengue por causa da distância: uma hora e 45 todo dia para ir e voltar, sem contar as vezes que dava mais, por causa da chuva, trânsito e engarrafamento. (Caso 12.)

Pego seis ônibus por dia: dois para ir para a universidade, três da universidade pro trabalho e um para casa. (Caso 1.)

Acordar às 5h para chegar às 8h no trabalho, até às 17h, para chegar após às 18h30 na faculdade, que começa as aulas às 18h, saindo às 22h e chegando em casa às 23h30 para fazer os trabalhos da faculdade e outras atividades até poder dormir à 1h do dia seguinte. Por este motivo foi impossível seguir trabalhando por mais três anos e meio e hoje estou só estudando para conseguir conciliar com a universidade, e só a esposa é que trabalha para manter a casa e parentes ajudam nas despesas e imprevistos. (Caso 2.)

[...] tive que deixar o trabalho no centro do Rio de Janeiro por incompatibilidade de horário. (Caso 2.)

[...] incompatibilidade de horários com atividades profissionais, mesmo tendo escolhido a instituição tenho que utilizar três ônibus para chegar à universidade da minha casa, e se trabalhando no centro do Rio de Janeiro, único local que tem trabalho digno para quem mora na zona oeste, levamos mais de duas horas para chegar. Tive, portanto, de deixar de trabalhar para poder estudar, o que reduziu mais ainda a minha renda. Falta apoio da própria sociedade que não compreende o esforço, se no trabalho, na família, e até na própria universidade que trata

todos como se fossem apenas estudantes, desconsiderando aqueles que têm de trabalhar e estudar . (Caso 2.)

A questão do uso do tempo aparece também no trabalho de Zago (2006). A autora entrevistou 27 estudantes de camadas populares que ingressaram em diferentes cursos de graduação da Universidade Federal de Santa Catarina. O tempo investido no trabalho como uma exigência de sua própria sobrevivência material foi apontado como uma dificuldade à participação em encontros organizados no interior e fora da universidade, em trabalhos coletivos ou “em grupo”, demandados pelos professores, e até mesmo em festas organizadas pelas turmas. Tal fato provocaria um sentimento de estar à margem da comunidade acadêmica e/ou um sentimento de partilhar, no ensino superior, a experiência de estar vivendo em outro mundo. Esse sentimento também é apontado por outros autores (ver, por exemplo, Viana, 2000).

Um trabalho mais recente (e de qualidade) é a dissertação de mestrado de Ávila (2010), intitulada *Trajetórias e estratégias escolares de mulheres de camadas populares que vivenciam uma tríplice jornada diária: trabalho remunerado, trabalho doméstico e estudos*. Além de os sujeitos entrevistados terem origem nas camadas populares, a autora introduz a dimensão de gênero: todas as quinze informantes são mulheres, casadas e mães, além de estudantes da Universidade Federal de São João Del Rei e trabalhadoras remuneradas. Esse trabalho também apresenta uma especificidade com relação aos outros da literatura sobre o tema: não enfatiza a rede familiar de origem das informantes (pai, mãe e irmãos); as configurações familiares partem do *status* da entrevistada em relação aos seus maridos e filhos.

Ávila (2010) mostra, ao longo do texto, que o apoio do marido (e também dos filhos) é fundamental para que continuem estudando. Entretanto, em muitos casos, os maridos manifestam-se contra o desejo delas de cursarem o nível superior (por insegurança, ciúme, entre outras razões), o que provoca uma situação de “estresse emocional” intenso, que, segundo elas, é pior que o esgotamento físico provocado pelas tarefas que cumprem no trabalho, em casa e na universidade. Embora todas tenham trabalho remunerado, atuando, na maior parte do dia, fora de casa, elas ainda são responsáveis pelo trabalho doméstico, ou pela maior parte dele, além do cuidado com os filhos. Interessante foi a constatação de que um bem durável se mostrou de grande importância na otimização que precisam fazer do tempo: a máquina de lavar roupa.

O espaço do trabalho é aquele em que elas conseguem se dedicar, exclusivamente, a apenas uma tarefa. Todos os outros espaços são marcados por uma multiplicidade de tarefas que são realizadas ao mesmo tempo ou com constantes

interrupções (por exemplo, estudar e preparar comida ao mesmo tempo). Na universidade, as estratégias de sobrevivência também são bastante interessantes. Em primeiro lugar, procuram aproveitar ao máximo os momentos em que estão em sala de aula, pois sabem que em casa ou no trabalho não terão tempo para estudar. Assim, “prestar atenção na aula”, além de “anotar tudo o que o professor fala” são as principais práticas apontadas em relação à conquista de boas notas. O mau desempenho é visto pelas entrevistadas como culpa do professor que não dá boas aulas e/ou não se interessa pelos alunos.

Dessa maneira, a assiduidade às aulas é uma postura adotada por todas. As faltas são reservadas para casos de “extrema necessidade”, como a doença de algum filho, ou quando usam o tempo de uma disciplina para estudar para a avaliação de outra. A questão da otimização do tempo também aparece no modo como se relacionam com os colegas. Nos intervalos ou “tempos vagos” entre uma aula e outra, raramente conversam com outras pessoas ou se distraem com algum passatempo. Ocupam todas as brechas de tempo com atividades escolares. Além disso, estudam no ônibus, quando se deslocam de um local para outro ao longo do dia, no horário das refeições, de madrugada, quando a família vai dormir, ou mesmo antes de a família acordar. Muitas acordam antes do amanhecer com esse fim também pelo fato de estar mais silencioso em casa.

Essa também é a realidade dos entrevistados desta pesquisa. O Caso 15 observou a mesma sensação dos informantes de Zago (2006): impossibilidade de viver, de fato, a condição de estudante universitário, por estar trabalhando. Desse modo, não podia participar de eventos acadêmicos e nem mesmo de festas da turma. Assim, parecia estar “à margem”, de estar vivendo num mundo que não era dele. Já o Caso 13 apontou o mesmo encontrado pelas entrevistas de Ávila (2010): o apoio do marido nas atividades domésticas como fundamental para sua permanência na universidade. Tal fato, entretanto, não a livra do “estresse emocional” causado pelas reclamações dos filhos quanto à sua ausência em casa. A entrevistada relatou que um de seus filhos se sente “revoltado” porque tem uma “mãe diferente” (que estuda e não fica em casa).

Os entrevistados também informaram que quase não se dedicam aos estudos fora do ambiente da IES. O Caso 3, por exemplo, observou que estuda nos fins de semana somente em épocas de provas. O Caso 6, por trabalhar de segunda a sábado, estuda “um pouco” apenas aos domingos. O Caso 12 relatou que não costuma estudar em casa, que “não gosta” e que só fazia isso “quando não tinha jeito, tipo fazer trabalho”. Portanto, “prestava muita atenção nas aulas e tentava estudar nos intervalos”. No caso de ser uma necessidade urgente, por exemplo, uma avaliação que teria que realizar em breve, “matava uma aula para estudar

pra outra” ou tentava chegava mais cedo à faculdade para “recapitular” o conteúdo. Ter que estudar fora do espaço da IES traria, para ela, “infelicidade”: “acho que a gente precisa de tempo para ser feliz” (Caso 12).

Portes (2000) observa uma estratégia importante, entre os estudantes de sua pesquisa, para uma melhor “socialização interna no mundo universitário”, e, assim, viabilizar sua permanência no ensino superior: a adoção de uma “postura autônoma” na qual o aluno, por si só, busca “se virar” para compensar as dificuldades advindas, sobretudo, do conteúdo das disciplinas. Entre os informantes desta pesquisa, essa dificuldade também foi evidenciada, mas com menor ênfase. Uma das estratégias adotadas foi a iniciativa, dos próprios alunos, em organizar aulas de reforço – pagas – dirigidas por alunos já em conclusão de curso. E, sobre esse aspecto, teceram algumas críticas à atividade de “monitoria” das IES, que poderia ser mais bem aproveitada, funcionando como aulas de reforço/apoio gratuito, sob orientação dos próprios professores de suas disciplinas.

Assim, até o momento, o que se pode concluir é que são limitadas as iniciativas institucionais que garantam a permanência desses estudantes nas IES, que têm que recorrer a família, parentes e amigos, numa tentativa de driblar suas dificuldades. Além disso, foi comum a fala, muito próxima das dos achados de Portes (2000), de que é preciso “proatividade”, “luta”, “garra”, “determinação”, “independência”, “maturidade”, “esforço”, “atenção” e “senso de responsabilidade” para, diante de circunstâncias tão adversas, gerir, ao mesmo tempo, várias lógicas de ação diferentes (família, trabalho etc.), incluindo o aprendizado do “ofício de estudante” (Coulon, 1998) ou da “entrada na vida universitária” – indo de uma posição de “estranhamento” desse novo mundo à completa “afiliação” a ele (ou não, para aqueles que evadem).

Enfim, esta foi apenas a “primeira rodada” de análise das informações levantadas nas entrevistas realizadas. Em breve, espera-se o avanço no estudo de teorias e informações já produzidas no Brasil (e em outros países) sobre a permanência de estudantes de origem popular no ensino superior para uma melhor interpretação de evidências ainda por avaliar. Espera-se, igualmente, o aprofundamento de análises quanto às relações que os informantes estabelecem/conseguiram estabelecer com o saber e com a instituição de ensino superior, compreendendo as etapas apontadas por Coulon (1998), particularmente sobre como passaram a ser capazes de interpretar as regras explícitas ou não da IES e a dominar as exigências intelectuais necessárias para realizar um verdadeiro “ofício de estudante”, mostrando fidelidade à cultura acadêmica.

Conclusão

Neste trabalho se teve por objetivo apresentar os primeiros dados sistematizados de uma pesquisa empreendida sobre a permanência de estudantes beneficiários do ProUni no ensino superior. Como foi visto, a permanência, e, portanto, a não evasão ou desistência do curso de graduação, tem se constituído em um tema importante para a Sociologia da Educação, particularmente para o campo dos estudos em Sociologia das Desigualdades de Oportunidades Educacionais. Desde os anos de 1950-1960 se tem observado que quanto maior o volume de recursos culturais, econômicos e sociais apresentados pela família de origem dos alunos, maior é a probabilidade de acessarem os níveis mais elevados do sistema de ensino e de nele permanecerem, chegando, com sucesso, ao diploma de ensino superior (e a posições no mercado de trabalho).

Desse modo, como interpretar o sucesso escolar (e social) de indivíduos e grupos que, objetivamente, apresentam limitações desses recursos? Essa é uma questão corrente. E, mesmo que uma política como o ProUni venha a minimizar o problema do acesso ao ensino superior, como garantir a permanência nele? A literatura sociológica tem mostrado que existem muito mais iniciativas individuais e organizadas pelos próprios alunos, que tentam “se virar” para driblar suas dificuldades, que ações institucionais. Estas deveriam levar em conta mais do que as limitações materiais, geralmente solucionadas com a oferta de auxílios sociais que custeiem os gastos com transporte, alimentação e compra de material. A questão da “falta de” ou da organização do tempo foi apontada como a maior dificuldade para além das questões financeiras.

Ações institucionais poderiam e deveriam considerar um perfil de aluno muito marcado por ter que dividir o próprio tempo entre estudo, trabalho, família e tarefas domésticas. A distribuição de auxílio social é suficiente para lidar com esse fato? Se não for, não seria preciso aprofundar questões acerca da pedagogia universitária, estilos de aula e docência e até mesmo da formação de leitores (Dauster et al., 2007) para garantir uma melhor conversão à cultura acadêmica? Em seu livro *A condição de estudante: a entrada na vida universitária*, Coulon (1998) observa que a primeira tarefa a ser cumprida por quem ingressa na universidade é aprender o “ofício de estudante”, uma espécie de “afiliação” institucional e intelectual. A democratização do acesso, portanto, deveria ser acompanhada por uma democratização do acesso/afiliação ao saber.

Coulon (1998) mostra, a partir de um estudo de caso – a Universidade de Paris 8 –, que o principal problema do “ser estudante” é o de manter-se por vários anos na universidade, uma vez que o crescimento da demanda por formação

superior e das possibilidades de acolhimento de mais estudantes não resultaram numa mudança sensível das taxas de abandono. Sua hipótese é a de que os estudantes que não permaneceram não se “afiliaram”. Essa afiliação se completaria por uma passagem em três tempos: o do “estranhamento”, o da “aprendizagem”, e o da “afiliação” propriamente. Assim, num primeiro tempo, o estudante entraria num universo desconhecido; ele se adaptaria progressivamente e uma acomodação se produziria; e, por fim, o manejo relativo das regras e da cultura acadêmica permitiria a “afiliação”.

Desse modo, o “sucesso acadêmico” dependeria, em grande parte, da capacidade de inserção ativa dos estudantes nesse novo ambiente, onde, em geral, a relação pedagógica com os professores é extremamente reduzida (diferentemente da educação básica). Com tanta autonomia na universidade para gerir a própria vida, Coulon (1998) argumenta que a entrada nela é acompanhada também por modificações que os estudantes devem fazer nas relações que mantêm com o tempo, de modo a aprender os inúmeros códigos da vida intelectual e proceder de maneira que os professores, que são também seus avaliadores, reconheçam que eles apresentam um domínio suficiente para exercê-los. A exibição da “competência” assumiria diversas formas: expressão oral e escrita, saber apresentar referências teóricas e bibliográficas etc.

Como, então, se adquiriria essa cultura? O que se observa – tanto no trabalho de Coulon (1998) quanto em outros – é que quanto menos tempo se passa na universidade, mais isolado de múltiplas e minúsculas operações (burocráticas, sociais e culturais) importantes se toma parte, o que prejudicaria a “afiliação”, isto é, a obtenção dessa cultura acadêmica, fundamental para uma “permanência efetiva”. Entre os que apresentam o desejo de abandonar o ensino superior há lamentações que indicam que não conseguiram se habituar ao mundo universitário ou que se sentiam cansados, abatidos ou que não “trabalharam o suficiente” (ibidem). O abandono pode ocorrer quando vínculos institucionais, sociais e culturais, ainda frágeis, são desfeitos. Para vínculos fortes seria necessário mais tempo de vivência no interior desse campo.

Muitos dos que pensam em abandonar não percebem, em instruções claras, que seus professores e a instituição em geral lhes demandam um trabalho cultural específico que eles próprios devem gerir. Assim, uma das funções da orientação acadêmica deveria ser, precisamente, a de ajudar os estudantes a trabalhar academicamente. Na pesquisa realizada, os entrevistados chegaram a reclamar da atividade de monitoria, pois ela nem sempre funciona, realmente, como orientação acadêmica ou reforço de conteúdo. Eles nem chegam a citar qualquer tipo de ação de coordenações de orientação e acompanhamento acadêmico nas IES

onde estudam. Seus informantes não são professores, mas os funcionários que trabalham nas secretarias, que, em geral, só acumulam um saber prático que faz deles *experts* institucionais de burocracias.

Coulon (1998) observa que muitos dos estudantes de sua pesquisa que ainda cursavam o primeiro ano e que afirmavam que não se sentiam bem na universidade eram aqueles que permaneciam nela apenas o tempo das aulas. E mais, quando não estavam presentes não pensavam nos estudos; só se davam conta que tinham “trabalho para fazer” no quadro instituído de um controle (uma prova, por exemplo). Essa também é uma evidência encontrada na investigação conduzida, uma vez que os entrevistados quase nunca estudavam fora da IES e das aulas. Indo um pouco mais além, os estudantes de Coulon (1998) não sabiam identificar ou reconhecer aquilo que, durante uma aula, deveria ser anotado; não reconheciam, portanto, o tipo de trabalho intelectual que era necessário realizar. Esse deve ser objeto de uma aprendizagem orientada pela IES.

Uma universidade que realmente quisesse introduzir uma política de sucesso acadêmico deveria favorecer a existência de uma vida intelectual que fosse além do tempo das aulas. Por outro lado, como conjugar mais tempo dedicado aos estudos e atividades intelectuais com o trabalho, a família e as tarefas domésticas? Ora, o perfil característico dos prounistas pesquisados é o de “estudante-trabalhador”. Investimentos deveriam ser feitos na desconstrução de algumas concepções sobre aula, docência, discência, pesquisa, produção intelectual, cultura letrada, mídia, leitura, escrita e formação do leitor, enfim, sobre a pedagogia universitária (Dauster et al., 2007)? Essa é uma questão que merece reflexão e empreendimento científico, considerando o panorama de deselitização do ensino superior brasileiro.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, W. M. Estudantes com desvantagens econômicas e educacionais e fruição da universidade. *Caderno CRH*, Salvador, v.20, n.49, p.35-46, jan./abr. 2007.
- _____. Estudantes desprivilegiados e fruição da universidade: elementos para repensar a inclusão no ensino superior. In: MONTEIRO, A. M. (Org.). *Educação para a diversidade e cidadania* – Concurso Nacional de Monografias MEC/Secad; Anped. 1.ed. Recife: Edição do Organizador, 2007. p.175-229.
- ÁVILA, R. C. *Trajetórias e estratégias escolares de mulheres de camadas populares que vivenciam uma tríplice jornada diária: trabalho remunerado, trabalho doméstico e estudos*. São João Del Rei, 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – UFSJ.

- BOURDIEU, P. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. *Escritos de educação*. 11.ed. Petrópolis: Vozes, 2010 [1966].
- _____. *O poder simbólico*. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- _____. Futuro de classe e causalidade do provável. In: *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 1999a [1974].
- _____. O diploma e o cargo: relações entre o sistema de produção e o sistema de reprodução. In: *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 1999b [1975].
- _____. Classificação, desclassificação, reclassificação. In: *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 1999c [1978].
- _____; PASSERON, J. C. *Los estudiantes y la cultura*. Calabria: Editorial Labor, 1969.
- COULON, A. *Condição de estudante: a entrada na vida universitária*. Salvador: EDUFBA, 1998.
- DANDURAND, P.; OLIVIER, É. Os paradigmas perdidos: ensaio sobre a Sociologia da Educação e seu objeto. *Teoria e Educação*, Porto Alegre, n.3, p.120-42, 1991.
- DAUSTER, T. et al. O mundo acadêmico: a aula, a diversidade sociocultural e o éthos leitor. In: DAUSTER, T. (Org.). *Antropologia e educação: um saber de fronteira*. Rio de Janeiro: Forma & Ação, 2007.
- GARCIA, R. V. *Relatório Técnico – Humanas – Dados: proposta para discussão*. Rio de Janeiro: CFCH; UFRJ, 2012.
- HERINGER, R.; HONORATO, G. S. Políticas de permanência e assistência no ensino superior público e o caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). In: BARBOSA, M. L. de O. (Org.). *Ensino superior: expansão e democratização*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014.
- HONORATO, G. S. *Estratégias coletivas em torno da formação universitária: status, igualdade e mobilidade entre desfavorecidos*. Rio de Janeiro, 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Censo da Educação Superior: 2010 – Resumo Técnico*. Brasília: Inep, 2012.
- LAHIRE, B. *Sucesso escolar nos meios populares: as razões do improvável*. São Paulo: Ática, 2008.
- NOGUEIRA, M. A. Trajetórias escolares, estratégias culturais e classes sociais. *Teoria e Educação*, Porto Alegre, n.3, p.89-119, 1991.
- PORTES, E. A. O trabalho escolar das famílias populares. In: NOGUEIRA, M. A.; ROMANELLI, G.; ZAGO, N. (Org.). *Família & escola: trajetórias de escolarização em camadas média e populares*. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

- PORTES, E. A. Algumas dimensões culturais da trajetória de estudantes pobres no ensino superior público: o caso da UFMG. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.87, n.216, p.220-35, maio/ago. 2006.
- SOUZA E SILVA, J. “Por que uns e não outros?”: a caminhada de estudantes da Maré para a universidade. Rio de Janeiro, 1999. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica.
- VIANA, M. J. B. Longevidade escolar em famílias de camadas populares: algumas condições de possibilidade. In: NOGUEIRA, M. A.; ROMANELLI, G.; ZAGO, N. (Org.). *Família & escola: trajetórias de escolarização em camadas média e populares*. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ZAGO, N. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes de camadas populares. *Revista Brasileira de Educação*, v.11, n.32, maio/ago. 2006.

7

POLÍTICA DE EDUCAÇÃO NAS PRISÕES PAULISTAS: DA DESCONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA PARTICIPATIVA ÀS DECISÕES PELAS CONVENIÊNCIAS

Felipe Athayde Lins de Melo¹

Introdução

A história do sistema prisional paulista foi objeto de alguns escritos, por exemplo, Rocha (1994) e Salla (1997), cujos registros de pesquisa demonstram o contexto e os princípios políticos, epistemológicos e sociais que nortearam sua criação, expansão e transformações.

Recentemente, a entrada na cena pública dos *coletivos de presos*,² bem como as novas dinâmicas de relações no interior das prisões e destas com a sociedade mais ampla, têm sido objeto de novos e importantes estudos (Dias, 2008, 2011; Biondi, 2010; Feltran, 2008, 2010; Marques, 2009; entre outros), contribuindo significativamente para a compreensão do papel da violência no estado de São Paulo, onde se encontra a quinta maior população prisional do mundo.³

-
1. Doutorando e mestre em Sociologia – Universidade Federal de São Carlos, onde integra o Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos (Gevac).
 2. O termo “coletivo” é apresentado em Biondi (2010) por substituição ao usual “facção”. Compreendo que a opção da autora é acertada. O uso de “facção” exigiria adotar uma categoria universal de classe, da qual a facção representasse uma fração específica. Argumento que é preciso compreender esse termo a partir de sua manifestação no campo e não como definição literal de um agrupamento ou grupo homogêneo.
 3. Com mais de 200 mil presos em julho de 2013, São Paulo fica atrás somente do próprio Brasil – cerca de 550 mil –, que é antecedido por Rússia (700 mil), China (1,6 milhão) e Estados Unidos (2,2 milhões), segundo dados divulgados pela ONU em maio de 2012. Disponível em:

Em paralelo, seja enquanto campo de estudos (Lourenço; Onofre, 2011; Julião, 2010; Yamamoto et al., 2010), seja como campo de ação política (Brasil, 2010; São Paulo, 2011, 2011a), o tema da educação nas prisões tem crescido em importância e atenção, suscitando debates e proposições para garantir sua oferta e para assegurar o reconhecimento de presos e presas como sujeitos do direito à educação, conforme previsto na Lei de Execução Penal e em diversos acordos e tratados internacionais⁴ acerca das políticas prisionais. Porém, fruto das diversas ambiguidades que marcam o processo de construção e crescimento do sistema prisional brasileiro, somente no ano de 2010 a educação nas prisões passou a ser oficialmente regulamentada (Brasil, 2010), devendo ser garantida sua oferta pelo Estado, por meio dos órgãos gestores da educação e da administração penitenciária.

O impacto dessas normativas fez-se sentir de forma marcante no estado de São Paulo. O objetivo principal deste artigo é descrever os processos de tomada de decisões que levaram à publicação da Resolução Conjunta SE/SAP n. 01, publicada no *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, em 17 de fevereiro de 2013, dispondo “sobre a oferta da educação básica, na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA), a jovens e adultos que se encontrem em situação de privação de liberdade, nos estabelecimentos penais do estado de São Paulo”. O documento encerra um ciclo de negociações e acordos estabelecidos entre diferentes agentes estatais, em que os interesses e as conveniências de ordem pessoal suplantam uma agenda de discussão pública e de construção participativa e democrática que se desenrolara ao longo dos dois anos anteriores à resolução.

Este texto está amparado em minha interação com o sistema prisional a partir de duas perspectivas complementares: de um lado, a atuação, entre os anos de 2004 e 2012, como gerente e como superintendente da Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel (Funap), órgão vinculado à Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), o que me permitiu acesso privilegiado ao interior das estruturas de gestão desse sistema. Por outro, a sistematização dessa interação enquanto pesquisador no Programa de Mestrado em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, entre os anos de 2010 e 2012, o que me permitiu avançar entre a constatação empírica de certos fenômenos e sua descrição com base em

<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2012/05/29/brasil-tem-4-maior-populacao-carceraria-do-mundo-e-deficit-de-200-mil-vagas.htm>.

4. Por exemplo, as Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos, adotadas pelo 1º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento, realizado em Genebra, em 1955, e aprovadas pelo Conselho Econômico e Social da ONU através da sua Resolução n. 663 C I (XXIV) de 31 de julho de 1957. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/fpena/lex52.htm>. Acesso em: jan. 2010.

categorias analíticas. Os dados aqui apresentados foram coletados por meio de observação participante e de diálogos e entrevistas com atores significativos do sistema prisional.

Em busca de um modelo de educação para as prisões paulistas: antecedentes históricos

A oferta de educação nos estabelecimentos prisionais do estado de São Paulo esteve, a partir de 1979, sob responsabilidade da Funap, uma fundação criada originariamente para “adestrar os presos” e torná-los “aptos para o exercício de atividades laborais”.⁵ A entrada da Funap nesse cenário se deu em decorrência de um abandono da Secretaria de Educação (SE), que até então buscava oferecer nas prisões o mesmo modelo de educação escolar aplicado na rede pública de ensino:

Antes de 1979, o ensino básico proporcionado pelo Estado nos estabelecimentos do Sistema Penitenciário era executado por professores comissionados da Secretaria de Educação e obedecia ao calendário escolar das escolas oficiais, com seriação anual e com o mesmo material didático aplicado às crianças. (Rusche, 1995, p.10.)

Registrando um percurso de mudanças na oferta de educação nas prisões paulistas, Leme (2011, p.245) destaca:

Ao longo da história, ou mais precisamente a partir de 1990, com a criação da equipe de educação da Funap, várias foram as concepções adotadas para a organização curricular do programa de educação mantido por esta Fundação [o que evidenciou a] necessidade da “invenção” de um currículo escolar específico para a escola da prisão.

No ano de 2004, a Funap iniciou a introdução do “Tecendo a liberdade”, um projeto que pretendia “contribuir para a redução do analfabetismo [...] dos homens e mulheres presos do estado de São Paulo, bem como para a diminuição da reincidência criminal” (Souza et al., 2005, p.13). Segundo seus idealizadores, o “Tecendo a liberdade”

5. Expressões presentes no Estatuto da Fundação, disponível em: www.funap.sp.gov.br.

implica a atenção ao analfabeto e prevê uma proposta de educação [...] que, ao final de um percurso formativo, além do desenvolvimento da sociabilidade, do domínio do funcionamento da escrita e dos conhecimentos por ela veiculados e de habilidade cognitivas, ofereça ao educando a certificação de ensino fundamental, sem a necessidade de exames supletivos. (Souza et al., 2005, p.16.)

O projeto apresentava algumas ousadias: em primeiro lugar, buscava romper com a sistemática do ensino fragmentado e disciplinar que caracteriza a rede pública de ensino. Tratava-se não mais de abordar conteúdos disciplinares, mas de discutir, com um público de alunos adultos, temas significativos para sua sociabilidade. Em segundo lugar, o projeto propunha o reconhecimento do *monitor preso de educação*⁶ como sujeito fundamental de sua estrutura, aproximando-se então de outras experiências acumuladas no campo da educação popular. Por fim, buscava assegurar aquilo que Leme (2011) aponta como indispensável para a educação nas prisões de São Paulo, a saber, a construção de uma matriz curricular própria e condizente com os tempos e espaços para a realização dos processos de ensino-aprendizagem.

O projeto passou por diversas alterações ao longo de sua execução, dificultando inclusive uma definição segura acerca de sua duração. Muitas dessas transformações se deram em decorrência de mudanças na administração/gestão da Funap; outras, em razão de disputas e negociações com a Secretaria de Educação e outras organizações que se debruçam sobre a temática.

Não obstante, pode-se afirmar que até o ano de 2012 as bases estruturantes do “Tecendo a liberdade” mantiveram-se como principais pontos de sustentação da prática escolar existente dentro dos presídios de São Paulo. Dentre esses princípios destacavam-se as figuras do *monitor preso* e do *monitor orientador*, este definido pelo projeto como “agente de fortalecimento do grupo-escola” (Souza et al., 2005, p.22).

O projeto foi alvo de diversas críticas entre educadores e pesquisadores do campo da Pedagogia, desde aquelas menos fundamentadas, que enxergaram apenas uma suposta “política de redução de gastos” (Cunha, 2010, p.170), passando por posições corporativistas que apontavam para a necessidade da ação

6. Em outros momentos (Melo, 2011, 2012; Melo; Prado, 2010), tive a oportunidade de descrever como os jogos de poder e as relações entre diferentes organizações e sujeitos permitiram a instituição do monitor preso de educação como uma identidade social (Goffman, 1988) específica das prisões de São Paulo. Por ora, cabe apenas reforçar que o monitor preso configura uma posição “com acesso privilegiado às ações de ‘tratamento penitenciário’, mas submetido tanto ao domínio do mundo do crime, como ao domínio do Estado – representado ora pela administração penitenciária, ora pela Funap” (Melo, 2012, p.96).

exclusiva de “profissionais habilitados e concursados” (Da Silva, 2010, p.29), argumentos ingênuos que caracterizaram a *posição* do *monitor preso* como “motivo de preocupação, pois se torna um cargo de visibilidade, de destaque e de liderança, o que pode resultar em confronto entre os presos” (Carreira, 2009, p.63), até relatos de situações frustrantes vividas por presos e presas que frequentam ou frequentaram escolas em unidades prisionais paulistas (C. R., 2010, p.48-51).

A Resolução Conjunta SE/SAP n. 01/2013 marcou a derrocada dessa experiência. Marcou também o posicionamento político do Estado perante a necessidade de cumprimento das novas normas para oferta de educação nas prisões. Mas marcou, sobretudo, a desconstrução de uma agenda participativa que vinha sendo levada a cabo desde 2011, substituindo-a por um acordo não oficial entre agentes estatais e por um atestado não declarado de favorecimento de práticas ocultas existentes no cotidiano da administração dos presídios.

A educação nas prisões, os marcos normativos resultantes da mobilização de diferentes agentes e seus impactos no estado de São Paulo

Em 2005, os ministérios da Justiça e da Educação iniciaram uma articulação conjunta para mobilizar os estados e a sociedade civil com vistas à promoção da educação nas prisões e à regulamentação de sua oferta. Essa articulação culminou com a aprovação de duas resoluções normativas, a Resolução n. 03 de 2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e a Resolução n. 02 de 2010, do Conselho Nacional de Educação. Ambos os documentos têm como propósito a institucionalização de parâmetros para a oferta de educação nas prisões brasileiras. Dentre esses parâmetros, a transferência da responsabilidade por essa oferta para as secretarias estaduais de Educação e a necessidade de dotar os sistemas de ensino na prisão de profissionais do quadro do magistério.

Seguindo trajetória distinta a esse movimento, o estado de São Paulo, por intermédio da Funap, ampliou consideravelmente o uso de *monitores presos* para a execução de seu programa de educação e, em abril de 2011,⁷ o total de presos atuantes como monitores no programa da Funap era de 482.

No entanto, ao passo que era possível constatar, por meio de pesquisa de campo, a distinção dos *monitores presos* enquanto uma nova identidade social no

7. O número de monitores variava a cada mês, em decorrência de desligamentos e novas contratações.

seio das relações estabelecidas nos presídios paulistas, alguns dados objetivos indicavam o sucateamento daquilo que fora proposto pela Fundap e que estava consubstanciado em seu projeto político-pedagógico. Assim, ao mesmo tempo que ocorria um crescimento vertiginoso no número de *monitores presos*,⁸ a fundação abandonava a realização de encontros de formação e a alocação de monitores orientadores⁹ para coordenação pedagógica dos grupos de *monitores presos*, itens previstos no “Tecendo a liberdade”. Por seu turno, a diretora executiva da Funap declarara em diversas ocasiões que a opção pelo *monitor preso* constituía uma alternativa economicamente interessante: “precisar ter um professor licenciado em cada sala de aula seria um desperdício de dinheiro público”.¹⁰

A opção, portanto, pelo *monitor preso*, passara a ser, segundo a direção da Funap nomeada em meados de 2006, uma estratégia econômica para barateamento de seus investimentos num programa de educação, deixando de constituir um investimento pela “reintegração social”¹¹ das pessoas em privação de liberdade. Essa visão, no entanto, se contrapõe ao valor que, no diálogo com educadores e alunos das unidades prisionais, eu percebia ser dado aos *monitores presos*, indicando que a visão do corpo diretivo não correspondia às relações estabelecidas no interior dos estabelecimentos penais. Por outro lado, os monitores presos passam a sentir os reflexos dessa precarização:

A gente se sente meio abandonado sem ter o orientador aqui pra nos auxiliar. Eu até tento seguir o livro, mas fico sem saber o que fazer com a rotatividade dos alunos. Um monitor orientador poderia me ajudar a planejar melhor as atividades e entender como usar o material. (Denis, monitor preso de unidade da coordenadoria central. Caderno de campo, novembro de 2010.)

8. Os números saltam de algo em torno de 150 monitores, em 2006, para cerca de 300 em 2007 e supera a casa dos 400 em 2008, oscilando, nos anos seguintes, sempre para cima desse piso.

9. Os educadores da Funap são concursados como monitores de educação básica, tendo como atribuição o planejamento e execução de aulas de ensino fundamental. À época da implementação do projeto “Tecendo a liberdade”, a diretoria da Funap indicou que iria designar uma macroatribuição aos monitores, acompanhada de gratificação salarial para o exercício da função de monitor orientador. A macroatribuição, que permitiu aos monitores exercerem outra função, foi publicada por meio de portaria interna da Funap. A gratificação nunca foi concretizada.

10. Entrevista de Lucia Maria Casali de Oliveira concedida à revista *Carta Fundamental*, n.22, p.35, out. 2010.

11. As funções normativas e os usos sociais de uma suposta oposição empírica entre “reintegração social” e “reincidência penitenciária” são abordadas em Melo (2012). Aqui, uso a expressão “reintegração social” como um conjunto de ações que devem ser oferecidas nas unidades prisionais com vistas ao cumprimento da finalidade legalmente prevista de “preparar os indivíduos para a harmônica reintegração à sociedade”, conforme a Lei de Execução Penal (Brasil, 1984).

A questão toma nova dimensão com as responsabilidades impostas pela legislação federal. Em 2 de março de 2011, o governo de São Paulo publica o Decreto n. 56.800, instituindo “Grupo de Trabalho para desenvolver estudos e propor políticas e ações voltadas para a educação no Sistema Prisional do estado de São Paulo”. O grupo de trabalho é nomeado e, conforme determinado pelo decreto de sua criação, conclui suas atividades num prazo de trinta dias, apresentando uma proposta de modelo para educação nas prisões.

Em termos gerais, o modelo denominado “Educação presencial distribuída” propunha a oferta de atividades educacionais em salas de aula regidas por *monitores presos*, sendo que estes ficariam subordinados pedagógica e hierarquicamente a educadores da Funap, os quais, por seu turno, seriam subsidiados por conteúdos e metodologias desenvolvidos por grupos de professores ligados à Secretaria de Educação. Diz o relatório:

As atividades educacionais dos detentos serão realizadas pelos professores da Funap de forma diária e presencial nas salas de aula de cada unidade prisional, com apoio dos monitores presos. (Vogt et al., 2011, p.12.)

O relatório expressa ainda o fruto de um jogo político presente no bojo do governo paulista: a proposta de criação da Escola Virtual de Programas Educacionais do Estado de São Paulo (Evesp), que tinha como finalidade original oferecer suporte ao Programa de Educação nas Prisões.

Instituída pelo Decreto n. 57.011, de 23 de maio de 2011, a Evesp foi concebida por um grupo liderado pelo prof. Carlos Vogt, ex-secretário de Ensino Superior do governo de José Serra (2009-2010) e assessor especial do governador Geraldo Alckmin. Trata-se de um grupo que pensa políticas de inovação e criatividade, em contraponto ao perfil conservador das secretarias de Educação e da Administração Penitenciária.

Seguindo o modelo da Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp), também criada pelo prof. Vogt, o lançamento da Evesp se insere num projeto político que tem como finalidade instituir uma fundação pública voltada para a oferta de educação a distância. O projeto, porém, gera um conflito de responsabilidades com a Secretaria de Educação, uma vez que compete a esse órgão a gestão e operacionalização de quaisquer programas de educação básica. Assim, ao publicar o Decreto n. 57.011/2011, o governo instituiu a Evesp como um programa ligado à Secretaria de Educação e subordinado à Coordenadoria de Gestão da Educação Básica. A fundação do prof. Vogt seria posteriormente instituída como Fundação Univesp, cujo Projeto de Lei n. 264/12, foi aprovado pela Assembleia Legislativa em 19 de junho de 2012, confirmando a força política desse grupo.

Também como resultado do grupo de trabalho, após aprovação de seu relatório final pelo governador de estado, foi publicado o Decreto n. 57.238/2011, instituindo o Programa Estadual de Educação nas Prisões do Estado de São Paulo (PEP). Tal decreto foi anunciado pessoalmente pelo governador durante a inauguração da Penitenciária Feminina de Tupi Paulista, no dia 17 de agosto de 2011. O decreto define que “a educação nos estabelecimentos penais será presencial e ministrada, preferencialmente, com metodologias baseadas no uso intensivo das tecnologias de informação e de comunicação” (São Paulo, 2011b), afirmando ainda que “a Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp) prestará orientação acadêmica e metodológica, em seu campo de atuação, para a execução do PEP”.

O choque de interesses toma, então, ares oficiais: por um lado, a Secretaria de Educação, órgão responsável legalmente pela oferta de educação básica e pela oferta de programas de aprimoramento do quadro do magistério paulista;¹² por outro, a Univesp, aparecendo no decreto como responsável pela orientação acadêmica e metodológica para execução do PEP. Nos meandros da disputa, um programa recém-criado e em busca de definições institucionais – a Evesp; uma fundação com acúmulo histórico sobre o tema “educação nas prisões”, mas com uma gestão que relega a esse programa uma importância minoritária; dezenas de educadores que desconhecem seu futuro profissional – os monitores do quadro da Funap; *monitores presos* e alunos que desconhecem como funcionarão as escolas nas unidades prisionais.

A efetividade de um programa de educação nas prisões pouco importa nesse momento: nos gabinetes onde se tomam as decisões e onde se desenrolam as disputas políticas, o que vale é a simbologia do poder de ser responsável pela “reintegração social” de mais de 200 mil homens e mulheres em privação de liberdade.

De uma agenda participativa e de mobilização de diferentes sujeitos à tomada de decisões pessoais pelos agentes estatais

Paralelamente às decisões oficiais publicadas em decretos, equipes da Secretaria de Educação e da Funap continuaram se reunindo para dar organização aos procedimentos necessários à implementação do PEP.

12. A Secretaria de Educação possui um órgão específico para esse fim, a Escola de Formação e Aperfeiçoamento do Professor. Disponível em: www.escoladeformação.sp.gov.br.

Ainda em 2011 foram realizados quatro encontros regionais, reunindo educadores da Funap e dirigentes do sistema prisional de todo o estado de São Paulo. Em julho de 2012, a mesma estratégia é utilizada, com o intuito de discutir com operadores das unidades penais as diretrizes para execução do PEP. Dentre os principais apontamentos realizados pelas equipes dirigentes estão: a manutenção do *monitor preso*, tido “como elo entre a escola e a população carcerária e entre a escola e os outros espaços da prisão”;¹³ a gestão operacional do PEP pela Funap; a melhoria na infraestrutura material, física e de recursos humanos; e a composição de matriz curricular que integre educação presencial e atividades extraclasse.

Tais propostas subsidiam o que será definido no campo político. Em setembro de 2011, os secretários da Educação e da Administração Penitenciária, acompanhados pela diretoria executiva da Funap e respectivas equipes técnicas, reúnem-se para tratar do assunto. Na ocasião, define-se que a fundação permanece à frente da execução do PEP, sendo subsidiada pela Secretaria de Educação. Nesse momento, nem Evesp, nem Univesp, fazem parte do rol de executores considerados pelos secretários ali reunidos. O ponto principal de discussão é a definição, conforme exigência da Resolução n. 03 do CNE/MEC, de um quadro de magistério específico para as prisões, o qual, nas palavras do secretário de Administração Penitenciária, deve ficar vinculado à Funap, “evitando descontinuidades e maiores ônus nos procedimentos de segurança” (Melo, 2006-2012).

As decisões políticas assumidas na reunião entre os secretários em setembro de 2011 geram importantes desdobramentos. A Secretaria de Educação publica comunicado interno criando as Escolas Tipo 52 – Funap, mecanismo que permite matricular os alunos do sistema prisional como alunos oficiais da rede pública de ensino. Dirigentes e supervisores das diretorias de ensino passam a ser mobilizados para acompanhar a discussão e para visitar as escolas de unidades prisionais, iniciando um processo de integração entre as secretarias de Educação, de Administração Penitenciária e a Funap.

Na Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) é publicada a Resolução n. 074/2012, de 4 de abril de 2012, que institui as “diretrizes para implantação do Programa de Educação nas Unidades Prisionais” (São Paulo, 2012), estipulando períodos de aula conforme exigência legal e criando o Grupo de Articulação de Ações de Educação, responsável por mediar o processo de implementação do PEP e por subsidiar o secretário com informações sobre esse processo.

13. A definição consta em “Relatório síntese dos colóquios regionais”, elaborado pelas equipes da SEE e da Funap. Cópia em arquivo pessoal ou na Funap.

Na Funap, o número de *monitores presos* continua crescendo, e em abril de 2012 chega à marca de 624 contratados.¹⁴ No entanto, nenhuma providência é tomada por sua diretoria para fazer cumprir os demais pontos acertados, sobretudo a necessidade de criação da carreira de magistério para educação nas prisões. Fiel à ideia de que investir em educação para presos é desperdício de dinheiro público, a diretoria executiva da Funap permanece imóvel ante a necessidade de dar encaminhamento às decisões daquela reunião de setembro.

Previendo o desgaste político dessa imobilidade da Funap,¹⁵ a Secretaria de Educação questiona, por meio de ofício, quais as providências tomadas pela SAP e Funap para a contratação de professores para o ano de 2013. Em junho de 2012, em nova reunião entre os secretários de Estado, diretoria da Funap e equipes técnicas, o jogo ganha uma nova conformação.

Para compreendê-la é necessário um rápido preâmbulo. O secretário de Administração Penitenciária do período relatado, sr. Lourival Gomes, retornou¹⁶ à SAP/SP no início da gestão do sr. Antonio Ferreira Pinto, que, após as rebeliões de 2006,¹⁷ foi convidado pelo então governador Cláudio Lembo para substituir o então secretário Nagashi Furukawa. Ferreira Pinto, que empossa Lourival Gomes como secretário-adjunto, convida também a sr^a Lúcia Casali para assumir a diretoria executiva da Funap. Ambos são amigos desde o tempo de Ministério Público, onde fizeram carreira. Com histórico profissional polêmico para o cargo que passa a ocupar, a sr^a Casali se notabiliza por falas públicas como “preso não aprende mesmo”, “tem preso que só botando num paredão”, “eu sou contra colocar professoras para dar aula na prisão porque elas vão se envolver com os presos”. Em março de 2010, Ferreira Pinto deixa a SAP para

14. Funap, Relatório Mensal Consolidado, abr. 2012. Arquivo pessoal.

15. Desde a publicação da Resolução n. 03 CEB/CNE de 2010 e, principalmente, do Decreto n. 57.238/2011, um grupo de organizações não governamentais passou a exercer forte pressão sobre a Secretaria de Educação para fazer cumprir a recente legislação sobre educação nas prisões. Manifestos, ofícios e audiências públicas na Assembleia Legislativa foram utilizados como estratégia, obrigando a Secretaria de Educação a posicionar-se em resposta a esse grupo.

16. O senhor Lourival Gomes, servidor de carreira da Administração Penitenciária, ocupou diversos cargos naquela secretaria, tendo sido afastado do comando da Coordenadoria Estadual dos Estabelecimentos Penitenciários (Coespe) no ano de 2000, após uma série de denúncias de violência e de negociações para facilitação de fugas e transferências de presos. Com o desligamento de Nagashi Furukawa do comando da secretaria, Lourival Gomes retorna à SAP no cargo de secretário-adjunto, em junho de 2006.

17. Em maio de 2006, o Primeiro Comando da Capital (PCC), coletivo de presos que possui a hegemonia na mobilização da população carcerária paulista, organizou uma megarebelião nas prisões e realizou diversos atos de enfrentamento com as forças estatais. Para um relato desses eventos, Dias (2011) e IHRC (2011).

assumir a Secretaria Estadual de Segurança Pública de São Paulo; Lourival Gomes torna-se, então, secretário de Administração Penitenciária.

O convívio entre o agora secretário e a diretora executiva da Funap é tenso. Quem os acompanha de perto sabe que a permanência da sr^a Casali, hierarquicamente subordinada ao sr. Lourival Gomes, deve-se ao compromisso que este possui com seu padrinho político, Antonio Ferreira Pinto. Daí, mesmo estando em xeque por causa do imobilismo de sua subordinada no que tange à educação nas prisões, o secretário hesita em confrontar-se com a diretora executiva.

A tensão entre os dois se evidencia na reunião de junho de 2012, e o secretário, em vez de cobrar providências de sua subordinada, resolve alterar os rumos de tudo que fora discutido e elaborado no estado de São Paulo desde a publicação da resolução do Conselho Nacional de Educação em 2010.

Diferentemente do que dissera em setembro de 2011, o sr. Lourival Gomes inicia sua fala manifestando o “sonho pessoal de ver professores da rede pública ministrando aulas nos presídios”. Todos os presentes se surpreendem com a fala do secretário, que continua:

A Funap já mostrou que não tem competência para levar isso adiante. Eu sou cobrado sistematicamente pelo governador pra pôr mais aluno em sala de aula e a Funap não consegue me dar uma resposta positiva. Então, se eu não consigo transportar dez quilos, é melhor transportar um só, bem transportado. A Funap não tem o resultado esperado. (Melo, 2006-2012.)

A cobrança do secretário era recorrente; os motivos agora apontados, porém, ocultavam outras intencionalidades. Ao longo do período de setembro de 2011 a junho de 2012, muitas foram as mensagens do sr. Lourival Gomes solicitando à Funap informações sobre como ampliar o número de alunos nas salas de aula das prisões paulistas. As respostas incluíam, sempre, a necessidade de regulamentação de horários de aulas – só surgida com a publicação da Resolução SAP 074, em abril de 2012 –, a melhoria das condições físicas e de equipamentos nas escolas, a criação do cargo de professor vinculado à Funap e, sobretudo, a diminuição dos períodos de *tranca*,¹⁸ minimizando as disputas entre os diversos atendimentos oferecidos e alterando as rotinas das prisões para favorecer as ações consideradas como pertencentes ao campo da “reintegração social”. Recorrentemente, também, o secretário afirma que a prisão deve “combater o crime

18. O termo “tranca” refere-se aos momentos em que os presos estão recolhidos às celas, expresso como “estar na tranca”.

organizado” e que, portanto, as escolas devem funcionar conforme os preceitos prioritários da “segurança e disciplina”.

Conquanto essa visão de prioridade à contenção seja pública e comumente a de maior recorrência, a nova decisão do secretário esconde outras razões: incapaz de demitir a diretora da Funap, ele resolve desqualificá-la numa reunião em que a política estadual de educação para privados de liberdade estava sendo decidida. Segundo relatos que colhi no mesmo dia, após aquela reunião, o sr. Lourival Gomes chegou à sede da SAP vibrando por ter “desmontado a Lúcia Casali”.¹⁹ A passagem foi repetida, com espanto, por diferentes servidores que trabalham diretamente com o sr. Lourival Gomes. Acomodava-se então um acordo não manifesto: o secretário demonstrara sua superioridade hierárquica e deixara explícita a inoperância de sua subordinada; a diretora-executiva livrara-se de um “problema” e ficara em dívida com o seu superior.²⁰

O novo cenário elimina do horizonte todos os apontamentos realizados por diferentes sujeitos que estavam envolvidos no Programa de Educação nas Prisões, sejam os dirigentes de unidades prisionais que participaram dos diversos encontros realizados, sejam servidores da Administração Penitenciária, da Funap e da SEE, sejam *monitores presos* e alunos das escolas dos estabelecimentos penais. A decisão, tomada unilateralmente, decorre de interesses e disputas pessoais. A falta de mobilização em resposta a tal decisão é fruto da própria estrutura de funcionamento da administração penitenciária, que permite, conforme relato a seguir, a instauração de diferentes mecanismos extraoficiais de controle e de negociação entre esses sujeitos.

Poder instituído, poder negociado: os acordos e as estruturas de controle na Administração Penitenciária

Segundo o secretário de Administração Penitenciária, sr. Lourival Gomes, os presídios devem ser compreendidos como “instrumento de combate ao crime

19. No mesmo dia da reunião, ocorrida em 26 de junho de 2012, foi realizada a primeira reunião do Grupo de Articulação de Ações de Educação, instituído pela Resolução SAP 074, motivo pelo qual eu estive na sede da SAP, quando ouvi os relatos acerca de sua satisfação por ter desqualificado a diretora executiva da Funap.

20. Os aspectos patrimonialistas e personalistas da política brasileira e suas manifestações na administração penitenciária são objeto da pesquisa *Encarceramento em massa no estado de São Paulo: uma análise sobre a expansão do sistema penitenciário paulista*, que iniciei em março de 2014, no Programa de Pós-Graduação em Sociologia, nível doutorado, Universidade Federal de São Carlos.

organizado”.²¹ O discurso representa uma visão policialesca do sistema penitenciário, em clara afronta às suas finalidades legalmente estabelecidas pela Lei de Execução Penal. Tal visão, por um lado, produz efeitos cotidianos importantes; por outro, mascara práticas corriqueiras da gestão prisional.

Em termos operacionais, o discurso policialesco se dissemina entre o corpo funcional da administração penitenciária. Em abril de 2012, durante visita a um CDP na região norte do estado, observei pela primeira vez agentes de segurança penitenciária utilizando uniformes distintos daqueles que são oficiais, sobretudo camisetas com inscrições e símbolos. Numa delas, o desenho de uma caveira sendo atravessada por duas pistolas; noutra, uma logomarca com um nome: kombato.org.²² Embora não deixe claro se se trata de uma empresa privada, de uma organização não governamental ou de qualquer outra natureza jurídica, o sítio da “kombato” na internet traz como *slogan*: “kombato, autodefesa, política de segurança, armamentos e espírito de tribo”!

A visão manifesta pelo secretário da Administração Penitenciária assume o centro de um movimento de dupla determinação: de certa forma, é uma visão que representa o *modus operandi* dos servidores da SAP e, nesse sentido, dá ao secretário o respeito e a credibilidade desses servidores; por outro lado, é uma visão que se configura enquanto discurso de incentivo e promoção desse *modus operandi*, permitindo sua reprodução, retroalimentando-o.

Assim, o surgimento de grupos distintos de servidores – tribos, segundo o incentivo da kombato.org – dificulta, para as diretorias das unidades prisionais, o controle sobre as ações do próprio corpo funcional. Não sem frequência, diretores-gerais de unidade manifestam sua dificuldade em estabelecer padrões de procedimentos e é comum ouvir que “dependendo do plantão a coisa funciona bem”. Essa dificuldade decorre do próprio regime de contratação e das formas de organização institucional da Administração Penitenciária.

Os agentes de segurança penitenciária são concursados para trabalhar em regime de plantão, com jornada de trabalho de doze horas e descanso de 36 horas, tendo direito a uma folga mensal. Não obstante, muitos servidores optam por trabalhar em regime de “diarista”, com jornada de oito horas diárias. Em cada unidade, os servidores são divididos em quatro grupos, sendo dois para o plantão diurno e dois para o noturno. Cada plantão é liderado por um “chefe de turno”, subordinado ao diretor de segurança e disciplina. O sistema hierárquico diretor-

21. A expressão é comumente utilizada pelo sr. Lourival Gomes em discursos e reuniões, ocasiões em que o secretário insiste em afirmar que o sistema prisional “está combatendo o crime organizado dia e noite, noite e dia”.

22. Disponível em: www.kombato.org. Acesso em: jul. 2012.

-geral, diretor de disciplina, chefe de turno e demais servidores não garante, contudo, que as decisões e ordens administrativas sejam cumpridas conforme emanadas em sua origem – o diretor-geral. É comum a expressão “no fundão da cadeia a coisa é diferente”, que expressa as diferenças de visão e de procedimento entre o corpo diretivo e os funcionários subalternos que lidam diretamente com a segurança no interior das unidades prisionais.

Tem-se assim uma múltipla fragmentação do corpo funcional. Dividido em tarefas especializadas e em turnos, o conjunto de servidores de cada unidade se reparte também em grupos de afinidades ideológicas. Funcionários que privilegiam a “reintegração social” voltam-se para as tarefas de promoção da educação, do trabalho, dos atendimentos e benefícios previstos pela legislação. A maioria dos agentes penitenciários, no entanto, dedicará boa parte de seu tempo para elaborar estratégias e práticas de contenção e de repressão, o que, no entanto, abrirá caminhos para as práticas veladas de negociação e de compartilhamento – com a própria população prisional – da gestão do cotidiano das prisões.

Por outro lado, a forma de ocupação dos cargos diretivos na Secretaria de Administração Penitenciária e nas unidades prisionais favorece a necessidade de acordos e a prevenção de conflitos. Todos os cargos de direção são ocupados por nomeação. Assim, o secretário nomeia os coordenadores e estes têm também autoridade para manter ou substituir diretores de unidades prisionais de suas coordenadorias. E, dentro de cada unidade, o diretor-geral nomeia sua equipe, que inclui diretorias de área e diversas chefias. Dessa sistemática decorre um sistema de obediência dos diretores-gerais de unidades para seus superiores – coordenador, secretário – e dos diretores de áreas para seus diretores-gerais.²³ Porém, com os servidores subalternos instaura-se um mecanismo de negociação constante, pois, como adverte o diretor de um presídio da região oeste paulista, “é necessário ter o guarda do seu lado, senão diretor nenhum *toca a cadeia*” (Melo, 2006-2012).

Assim, as dissonâncias entre eventuais ordens e procedimentos transferidos pelo diretor-geral para o corpo funcional da unidade e as práticas efetivamente percebidas no cotidiano das prisões fazem parte de um equilíbrio frágil que permeia a administração penitenciária em toda sua estrutura, abrindo caminhos para outros tipos de acordos que põem em xeque o próprio discurso de “combate ao crime organizado” propagado pelo secretário de Estado.

23. Não é absurdo compreender essas dinâmicas nos termos foucaultianos da coexistência entre práticas de soberania, de disciplina e de difusão das formas de poder. No entanto, tal coexistência acaba por incorrer em complexas formas de interdependência, subjugando a suposta racionalidade da administração do Estado e favorecendo negociações cujas finalidades são, sobretudo, de ordem pessoal.

Nas dinâmicas de administração das unidades prisionais, a negociação de espaços e as responsabilidades compartilhadas entre o corpo diretivo e a população prisional surgem como as principais estratégias para “manutenção da ordem”. Como expressou N., então diretor de segurança e disciplina de unidade prisional da região oeste de São Paulo,

aqui tá tudo sob controle, mas sob controle *dos cara*. Pra manter a ordem é assim: a gente finge que tá no controle e os caras fazem o controle deles lá dentro. Só que o *ladrão* sabe que se aprontar alguma, a gente vai com tudo lá pra cima deles. (Ibidem.)

Dessa forma, o cotidiano é marcado por regras de convívio não estabelecidas oficialmente, mas que permitem aos diretores *tocar a cadeia* e evitar conflitos que ultrapassem os limites das muralhas. Ao longo dos anos em que atuei no sistema prisional paulista pude perceber a diversificação dessas formas de negociação, que também mudam dependendo do perfil de população prisional de cada unidade. Atualmente, o principal marcador de diferenciação das relações entre corpo diretivo e população prisional decorre da estratificação produzida pela existência dos diferentes *coletivos de presos* presentes nas cadeias paulistas.

Segundo relatos de diferentes diretores de presídios, a *cadeia do PCC*, embora mantenha a tensão constante da iminência de atos de oposição ao Estado (Biondi, 2010; Marques, 2009), torna-se mais facilmente administrada em decorrência da presença de lideranças locais: “em *cadeia do PCC* a gente conversa com um, dois caras, e resolve como a *cadeia anda*. Antes não, a gente negociava no varejo, conversava com um monte de gente e mesmo assim sempre tinha confusão, porque ninguém mandava na cadeia e todo mundo *queria ser fodão*”, contou-me C., diretor de unidade prisional que em 2008 passou por mudança de perfil da população prisional, deixando de ser *cadeia neutra* (aquela em que os presos não pertencem a nenhum coletivo) e recebendo presos tidos como ligados ao PCC.

O que se observa, então, é que, diferentemente do que afirmam em público o secretário da Administração Penitenciária e, seguindo sua linha, os servidores daquela secretaria que ocupam cargos de direção, longe de “combater o crime organizado dia e noite, noite e dia”, o Estado estabelece relações permanentes, embora tensas, de negociação e acordos que possibilitem a gestão dos conflitos e a manutenção *da cadeia em pé*, utilizando-se, sobretudo, da própria clivagem existente entre os diferentes *coletivos de presos* e, dentro de cada um desses, do seu modelo de organização interna.

É esse sistema permanente de negociações não oficiais, bem como a estrutura hierárquica de controle e determinação, que permite a compreensão sobre a

falta de mobilização dos operadores do sistema prisional diante da tomada de decisões pessoais impostas pelo alto escalão da administração penitenciária, em direta oposição à agenda de participação que fora anteriormente desenvolvida.

Apontamentos finais: algumas decorrências da Resolução SE/SAP no cotidiano da educação nas prisões paulistas

A publicação da Resolução SE/SAP gerou surpresa para o corpo dirigente das unidades prisionais, para gestores e educadores da Funap. Não gerou, porém, nenhuma reação explícita contra uma decisão que invalidou todo o processo de negociação e de construção coletiva de propostas levado a cabo entre os anos de 2010 e 2012.

Por outro lado, reproduziu a sistemática de ocultação das práticas administrativas nos estabelecimentos penais, em oposição direta aos discursos públicos e às normativas oficiais. Nas palavras de *L.*, diretor-geral de penitenciária,

o secretário assinou uma resolução que não tem como cumprir. Todo diretor tá reclamando, mas ninguém vai falar isso pro secretário. Cada um vai ajeitar aquilo que puder dentro da cadeia, mas a gente sabe que se houver uma reclamação, uma denúncia, o secretário vai dizer que a culpa é do diretor, que não cumpriu a resolução. (Ibidem.)

Tome-se, como exemplo, a determinação de cumprimento de “carga horária semanal de 25 aulas, de cinquenta minutos cada”, o que corresponde a quatro horas e dez minutos de aula em cada período. Trata-se de uma carga horária inviável diante dos horários de *tranca* e de troca dos plantões de funcionários, o que favorece o estabelecimento de acordos internos nas unidades prisionais para redução do horário das aulas. “Os professores não vão dar a última aula”, define *L.*, “porque já vai ser a hora de recolher todo mundo pra troca do plantão”.

Supervisor de ensino da diretoria de Bauru, *C.* manifestou a preocupação quanto a essa rotina de acordos durante teleconferência promovida pela SE e SAP no dia 5 de fevereiro de 2013:

está havendo uma celeuma nas unidades prisionais [...] quando é publicada uma resolução, a gente cumpre. Contudo ficamos sabendo que houve uma reunião semana passada com os diretores de educação [dos presídios] e eles foram orientados [pela Funap] que seriam apenas quatro aulas semanais e não cinco como estão previstas na resolução [...] a gente contrariar uma resolução também acho que não é de bom grado. (Ibidem.)

Ao problema, que fora dirigido para a diretora executiva da Funap, foi dada uma conotação meramente “técnica”: “esse é um problema exclusivo da Secretaria de Educação”, disse a senhora Casali, ocultando as facetas político-administrativas que permeiam a gestão das unidades prisionais e que, portanto, são de responsabilidade da Secretaria de Administração Penitenciária:

Ninguém vai mexer em horário de tranca, não tem como. Pra isso tem que mudar os horários do plantão dos guardas, o horário do almoço da contagem. Então as aulas começam mais tarde [do que o horário oficial] e terminam mais cedo. E os professores ficam aqui na unidade, quem é que vai saber que eles não tão dando aula? E você acha que eles não gostam? Quem é que não quer ganhar dinheiro pra não trabalhar? (Ibidem.)

Já para os professores da Secretaria de Educação que assumiram aulas nos presídios, outros são os problemas: “viramos boi de piranha”, manifestou um professor ligado à diretoria de ensino de Ribeirão Preto ao se referir à falta de preparação e de planejamento adequado para o funcionamento das escolas nas prisões. Nesse caso, é importante notar que, ao passo que a resolução estabeleceu como abordagem metodológica a “utilização de eixos temáticos” (art. 2, inciso IV) e a estruturação da matriz curricular por “áreas de conhecimento” (art. 4), as aulas ocorrem segundo a sistemática habitual da fragmentação disciplinar, reproduzindo o mesmo modelo encontrado nas escolas regulares da rede de ensino. “Ninguém recebeu qualquer orientação e nem temos formação ou experiência adequada para trabalhar de outra maneira”, destaca o professor.

Dessa forma, em que pesem os avanços previstos e que podem ser trazidos pela Resolução SE/SAP para a oferta de educação nas prisões paulistas, sobretudo com a regularização e oficialização dessa oferta, reconhecendo os alunos do sistema prisional como alunos da rede pública de ensino, os pontos de discussão aqui relatados permanecem e se reproduzem: de um lado, uma estrutura político-administrativa que permite que decisões de relevância e impacto públicos sejam tomadas com base em vieses personalistas; de outro, uma sistemática implícita à gestão das unidades prisionais que exige de seus dirigentes a realização constante de acordos não oficiais e de práticas que se opõem às normativas instituídas pelo próprio Estado.

Essas questões devem – ou deveriam – ser enfrentadas pela instauração de mecanismos eficientes de fiscalização e controle social. Entretanto, no que tange aos órgãos – estatais ou civis – que se prestam a essa finalidade, sua atuação tem sido marcada sobretudo por interesses também ocultos, em vez da participação transparente e democrática nos processos de discussão e formulação de propostas para fazer avançar a oferta de educação no sistema prisional.

Referências bibliográficas

- BIONDI, K. *Junto e misturado: uma etnografia do PCC*. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.
- BRASIL. Lei n.7.210 de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm. Acesso em: jul. 2008.
- _____. Resolução n.02. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para Oferta de Educação a Jovens e Adultos em Situação de Privação de Liberdade nos Estabelecimentos Penais. Ministério da Educação – Conselho Nacional de Educação; Câmara de Educação Básica. Brasília, maio 2010.
- C. R. Educação como direito humano. Um olhar de dentro. In: YAMAMOTO, A. et al. (Org.). *Educação em prisões*. São Paulo: Alfasol; Cereja, 2010. (Cereja Discute.)
- CARREIRA, D. *Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Educação: educação nas prisões brasileiras*. São Paulo: Plataforma DhESCA Brasil, 2009.
- CUNHA, E. L. Ressocialização: o desafio da educação no sistema prisional feminino. *Caderno CEDES*, Campinas, v.30, n.81, p.157-78, maio/ago. 2010.
- DA SILVA, D. A. Responsabilidade sobre a educação nas prisões: Estado e sociedade civil. In: YAMAMOTO, A. et al. (Org.). *Educação em prisões*. São Paulo: Alfasol; Cereja, 2010. (Cereja Discute.)
- DIAS, C. C. N. *A Igreja como refúgio e a Bíblia como esconderijo: religião e violência na prisão*. São Paulo: Humanitas, 2008.
- _____. *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. São Paulo, 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- FELTRAN, G. de S. O legítimo em disputa: as fronteiras do “mundo do crime” nas periferias de São Paulo. *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, v.1. jul./set. 2008.
- _____. Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva das periferias de São Paulo. *Lua Nova*, São Paulo, n.79, p.201-33, 2010.
- _____. *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP; CEM; Cebrap, 2011.
- FOUCAULT, M. Sobre a prisão. In: *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- _____. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- _____. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2005.
- FUNDAÇÃO PROF. DR. MANOEL PEDRO PIMENTEL (FUNAP). *Projeto político pedagógico*. Arquivo pessoal, 2010.

- GOFFMAN, E. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988.
- _____. *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- _____. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 2010.
- INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC (IHRC). Human Rights Program at Harvard Law School. São Paulo sob achaque: corrupção e violência institucional em maio de 2006. *IHRC, Justiça Global Brasil*, maio 2011.
- JULIÃO, E. F. O impacto da educação e do trabalho como programas de reinserção social na política de execução penal no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Educação*, v.15, n.45, p.529-96, set./dez. 2010.
- LEME, J. A. G. A cela de aula: tirando a pena com letras. Uma reflexão sobre o sentido da educação nos presídios. In: ONOFRE, E. M. C. *Educação escolar entre as grades*. São Paulo: EdUFSCar, 2007. p.111-57.
- _____. Analisando a “grade” da “cela de aula”. In: LOURENÇO, A. da S.; ONOFRE, E. M. C. *O espaço da prisão e suas práticas educativas: enfoques e perspectivas contemporâneas*. São Paulo: EdUFSCar, 2011. p.245-66.
- LOURENÇO, A. da S. As regularidades e singularidade dos processos educacionais no interior dos presídios e suas repercussões na escolarização de prisioneiros. In: ONOFRE, E. M. C. *Educação escolar entre as grades*. São Paulo: EdUFSCar, 2007. p.51-76.
- _____; ONOFRE, E. M. C. *O espaço da prisão e suas práticas educativas: enfoques e perspectivas contemporâneas*. São Paulo: EdUFSCar, 2011. p.245-66.
- MARQUES, A. Dar um psicológico: estratégias de produção de verdade no tribunal do crime. In: REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL, 7, Porto Alegre. v.1. 2007. [CD-Rom]
- _____. *Crime, proceder, convívio-seguro: um experimento antropológico a partir de relações entre ladrões*. São Paulo, 2009. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- MELO, F. A. L. de. *Anotações em caderno de campo*. Arquivo do autor, não publicado, 2006-2012.
- _____. Estratégias de atendimento ao egresso prisional e ao familiar de preso: análise de experiências e proposta de mobilização. *Paper*. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS, I, Araraquara. *Anais...* São Paulo: UNESP, 2008.
- _____. Quando o “dentro” se mistura ao “fora”: etnografia de Diego pelo “mundo da prisão”. *Revista LEVS*, São Paulo, n.7, 2011. Disponível em: http://www.levs.marilia.unesp.br/revistalevs/edicao7/Autores/felipe_melo.htm. Acesso em: 7 ago. 2011

- MELO, F. A. L. de. *As prisões de São Paulo: dinâmicas, fluxos e as implicações nas trajetórias de egressos prisionais. Uma perspectiva a partir do monitor preso de educação*. São Carlos, 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Universidade Federal de São Carlos.
- _____; OLIVEIRA, J. A. Educação nas prisões: mais que reconhecer, é necessário efetivar esse direito com qualidade. In: YAMAMOTO, A. et al. (Org.). *Educação em prisões*. São Paulo: Alfasol; Cereja, 2010. (Cereja Discute.)
- _____; PRADO, S. L. Pode o preso dar aula? A experiência da educação de adultos nos presídios paulistas. *Paper*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA CÁTEDRA DA UNESCO DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 1, João Pessoa. Brasil: jul. 2010.
- ONOFRE, E. M. C. *Educação escolar entre as grades*. São Paulo: EdUFSCar, 2007.
- PENNA, M. G. de O. O exercício docente por monitores presos e o desenvolvimento do processo formativo. In: ONOFRE, E. M. C. *Educação escolar entre as grades*. São Paulo: EdUFSCar, 2007. p.77-92.
- ROCHA, L. C. da. *A prisão dos pobres*. São Paulo, 1994. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo.
- RUSCHE, R. (Org.). *Educação de adultos presos: uma proposta metodológica*. São Paulo: Funap, 1995.
- SALLA, F. A. *O encarceramento em São Paulo: das enxovias à Penitenciária do Estado*. São Paulo, 1997. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- SÃO PAULO. Decreto n.56.800 de 2 de março de 2011. Institui o “Grupo de Trabalho de Educação nas Prisões”. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, n.42, 3 mar. 2011, Seção I.
- _____. Decreto n.57.011 de 23 de maio de 2011. Cria a “Escola Virtual de Programas Educacionais do Estado de São Paulo (Evesp)”. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, n.96, 24 maio 2011a, Seção I.
- _____. Decreto n.57.238 de 17 de agosto de 2011. Institui o “Programa Estadual de Educação nas Prisões (PEP)”. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, n.156, 18 ago. 2011b, Seção I.
- _____. Resolução SAP 074 de 4 de abril de 2012. Institui as “Diretrizes para implantação do Programa de Educação nas Unidades Prisionais”. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 2012.
- _____. Secretaria Estadual de Educação. In: ONOFRE, E. M. C. (Org.). *Projeto político-pedagógico para educação nas prisões do estado de São Paulo*. São Paulo: Secretaria de Educação; Secretaria de Administração Penitenciária; Funap, 2012a. [mimeo.]

- SÃO PAULO. Resolução Conjunta SE/SAP n.01 de 16 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a oferta da Educação Básica, na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA), a jovens e adultos que se encontrem em situação de privação de liberdade, nos estabelecimentos penais do estado de São Paulo, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 17 de janeiro de 2013, 123(11) – 33, Seção I.
- SOUZA, A. F. de; BRITTO, L. P. L.; FORTUNATO, M. *Tecendo a liberdade: a educação no sistema penal paulista*. São Paulo: Funap, 2005.
- TEIXEIRA, A. *Prisões da exceção: política penal e penitenciária no Brasil contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2009.
- VOGT, C. A. et al. Educação no sistema prisional do estado de São Paulo. *Relatório Final do GT “Educação nas Prisões”*, instituído pelo Decreto n.56.800/11. Governo do Estado de São Paulo, 2011.
- YAMAMOTO, A. et al. (Org.). *Educação em prisões*. São Paulo: Alfasol; Cereja, 2010. (Cereja Discute.)

PARTE III
DESENVOLVIMENTO E COMBATE ÀS
DESIGUALDADES REGIONAIS

8

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC: IMPACTO DA REDISTRIBUIÇÃO E COMBATE ÀS DESIGUALDADES REGIONAIS¹

Patrícia Laczynski²

Eduardo de Lima Caldas³

Luis Paulo Bresciani⁴

Tamara Ilinsky Crantschaninov⁵

Introdução

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, superado apenas por Colômbia e Honduras, segundo dados do período 2006-2009 do *World Development Indicators 2011*, disponibilizados pelo Banco Mundial. Os 10% mais pobres do Brasil se apropriam de apenas 1,2% de toda a renda nacional, enquanto os 10% mais ricos concentram 42,5% da renda total. Em outras palavras, o desafio de diminuir o alto nível de desigualdade no país persiste.

Este trabalho tem como objetivo refletir sobre a relação entre arranjos territoriais e redução das desigualdades. Desse modo, procura-se compreender se o

1. Este artigo é baseado em trabalho apresentado no Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: Aproximando Agendas e Agentes, realizado pela UNESP/*campus* Araraquara, de 23 a 25 de abril de 2013.

2. Doutora em Administração Pública e Governo – Fundação Getúlio Vargas.

3. Doutor em Ciência Política – Universidade de São Paulo. Professor do curso de Gestão de Políticas Públicas – Escola de Artes, Ciências e Humanidades/USP.

4. Doutor em Política Científica e Tecnológica – Universidade Estadual de Campinas. Professor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS).

5. Mestre em Administração Pública e Governo – Fundação Getúlio Vargas.

Consórcio Intermunicipal Grande ABC é um arranjo regional capaz de efetivar políticas de combate às desigualdades e de favorecimento às políticas redistributivas.

A região do Grande ABC, formada por sete municípios (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) nasceu com a Vila de Santo André da Borda do Campo, fundada em 1553. Já no século XIX, a ocupação da área cobria praticamente toda a região do ABC de hoje. No século XX, os municípios foram se desmembrando, e a região do Grande ABC foi se consolidando.

Com um total de 2.350.065 habitantes (segundo o Censo do IBGE de 2010), a região do Grande ABC representa o centro econômico mais dinâmico da Região Metropolitana de São Paulo (formada por 39 municípios). O Consórcio Intermunicipal Grande ABC foi criado em 19 de dezembro de 1990, representando os sete municípios em assuntos de interesse comum. Além do Consórcio Grande ABC, primeiro arranjo institucional regional, foram criados o Fórum da Cidadania, a Câmara Regional do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Embora seus primeiros trabalhos tenham focado assuntos relevantes ao meio ambiente (resíduos sólidos, recursos hídricos e áreas de mananciais), desde sua criação já se discutia a possibilidade de ampliar sua atuação para outros temas, como o desenvolvimento econômico regional.

Além desta “Introdução” e das “Considerações finais”, este artigo contém cinco seções: “Consórcios intermunicipais no Brasil”, “O Consórcio Intermunicipal Grande ABC”, “As questões da desigualdade”, “Políticas redistributivas”, e “Reflexões sobre o potencial regional no ABC de redução de desigualdade”.

Consórcios intermunicipais no Brasil

No Brasil vem crescendo a quantidade de pesquisas sobre ações entre municípios, presentes nas discussões sobre cooperação intermunicipal, desenvolvimento regional e consórcios públicos. Nesse sentido, este trabalho propõe discutir desigualdade no Brasil no âmbito de uma sub-região.

Os consórcios são considerados “organizações resultantes da disposição de cooperação dos atores políticos relevantes de diversos municípios (prefeitos) que decidem cooperar entre si para resolver problemas relativos a um tema ou a um setor específico” (Caldas, 2008). Segundo Cruz (2001), os primeiros consórcios intermunicipais brasileiros datam da década de 1960 (Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru) e da década de 1970 (Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba), ambos no estado de São Paulo. Na década de 1980, em espe-

cial entre os anos de 1983 e 1986, durante a gestão do governador André Franco Montoro, vários consórcios intermunicipais foram criados no estado de São Paulo, como estratégia de desenvolvimento microrregional e de produção de alimentos (Caldas, 2008; Cunha, 2004; Cruz, 2001).

Até a década de 1990, não havia legislação que contemplasse a formação de consórcios entre municípios. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, inciso I, determina que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Apenas em 1998, com a Emenda Constitucional n. 19, é que a Constituição Federal ganha o artigo 241, o qual determina:

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Brasil, 1998.)

O artigo 241 da EC n. 19/1998 traz três novidades. Em primeiro lugar, ela introduz a própria ideia de consórcio público. Até então, os consórcios intermunicipais brasileiros só podiam se formalizar com personalidade jurídica de direito privado. Embora a lei dos consórcios públicos só tenha sido aprovada sete anos depois (Brasil, 2005), essa é a primeira vez em que aparece na legislação menção aos consórcios com personalidade jurídica de direito público. Em segundo lugar, ressalta-se a permissão aos consórcios de gerirem serviços públicos. E, finalmente, a EC n. 19/1998 permite que os consórcios sejam estabelecidos não apenas entre municípios, mas também entre estados e entre municípios, estados e União. Apenas em 6 de abril de 2005 foi aprovada a Lei n. 11.107/2005, que trata especificamente do assunto. Essa lei foi regulamentada em janeiro de 2007, por meio do Decreto n. 6.017/2007.

Observa-se, portanto, um processo de institucionalização dos consórcios intermunicipais. No entanto, *pari passu* ao aprimoramento normativo e a despeito da institucionalização da prática, os consórcios intermunicipais produziram práticas cooperativas. Como foram desenvolvidos os consórcios nesse período? Em que setores de políticas públicas eles foram mais intensamente desenvolvidos?

Inicialmente, vale a pena ressaltar que um panorama geral dos municípios brasileiros (IBGE, 2009) nos diz que a maioria dos 5.565 municípios brasileiros são pequenos e médios, com menos de 100 mil habitantes (Tabela 8.1). Esses são os municípios que mais frequentemente se consorciavam com seus vizinhos para, de forma conjunta, oferecer algum serviço ou política pública à população local (ibidem). O argumento mais defendido para os pequenos municípios se consor-

ciarem é que, dessa forma, eles podem superar suas limitações de recursos (financeiros, humanos, organizacionais, entre outros) e ganhar escala para oferecer os serviços públicos. De acordo com o banco de dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009), a maioria dos municípios participantes de consórcios o fazem na área da saúde (2.323 municípios), sendo 76% deles com até 20 mil habitantes (lembrando que, do total de municípios brasileiros, 70,5% deles possuem menos de 20 mil habitantes). Em segundo lugar, estão os municípios que participam de consórcios de meio ambiente (974 municípios), com 59% do total de municípios com menos de 20 mil habitantes. E, em terceiro lugar, aparecem os municípios participantes de consórcios de desenvolvimento urbano (847 municípios), também sendo 59% deles com menos de 20 mil habitantes (IBGE, 2009).

Tabela 8.1 – Distribuição de municípios brasileiros, segundo tamanho de população (2009)

<i>Município por tamanho de população</i>	<i>Quantidade de municípios</i>	<i>%</i>
Até 5.000 habitantes	1.257	22,6%
De 5.001 a 10.000 habitantes	1.294	23,3%
De 10.001 a 20.000 habitantes	1.370	24,6%
De 20.001 a 50.000 habitantes	1.055	19,0%
De 50.001 a 100.000 habitantes	316	5,7%
De 100.001 a 500.000 habitantes	233	4,2%
Mais de 500.000 habitantes	40	0,7%
Total	5.565	100,0%

Fonte: Elaboração própria baseada em IBGE, 2009.

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC

A região do Grande ABC é formada pelos municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra e constitui-se no centro econômico mais dinâmico da Região Metropolitana de São Paulo (39 municípios).

A sociedade civil na região é altamente organizada (Klink, 2001), tanto em termos sindicais (metalúrgicos, bancários, professores) quanto religiosos, por

meio das comunidades eclesiais de base e das pastorais (da Terra, dos Estudantes, dos Migrantes) da Igreja Católica. Essas organizações da sociedade civil local representam um fator importante tanto para a construção da identidade regional quanto para a legitimação da ação dos governos (apoiados por elas).

Ao longo dos anos 1980-1990, a crise industrial chegou ao ABC, gerando o fechamento e a transferência de indústrias do ABC para outras regiões, a perda de dinamismo econômico em diversos setores da economia e o desemprego e a redução do nível de renda da população. Do ponto de vista ambiental e urbano, destacam-se os impactos negativos relativos à coleta e disposição final de resíduos sólidos, bem como os impactos sobre o uso racional e sustentável dos mananciais. Tanto a questão da ocupação (mercado de trabalho) quanto a questão do ordenamento urbano “transpassa” o município. Assim, o enfrentamento das referidas situações precisava de soluções para além das instituições municipais, seja para reorganizar o território, seja para ampliar o diálogo com os governos estadual e federal.

A formulação da situação como problema foi realizada por Celso Daniel, prefeito de Santo André, a partir da encomenda de estudos e da leitura e interpretação da vasta bibliografia que se produzia sobre a região. O cenário político favorecia o início do processo, dado que municípios grandes da região eram governados por prefeitos de um mesmo partido, com tradição na região: o Partido dos Trabalhadores (PT). Desse modo, o PT foi um importante fórum para o processo de formulação do problema.

O Consórcio Grande ABC (Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings) foi constituído em 19 de dezembro de 1990, representando os sete municípios do Grande ABC em matérias de interesse comum. O financiamento do consórcio se dá por meio de repasse dos municípios – o valor é distribuído entre o contrato de rateio e os contratos de programa, de acordo com o princípio da proporcionalidade (Bresciani, 2011).

Já em sua criação, a perspectiva do consórcio era a de ampliar a sua atuação para temas que fossem além da gestão de recursos hídricos, visando também ao desenvolvimento econômico local. No entanto, seus primeiros trabalhos giraram em torno de tema do meio ambiente: resíduos sólidos (de 1990 a 1992), lei de recursos hídricos (1993) e área de mananciais (1993-1995).

A diversidade de tema é relevante, porque, de algum modo, alguns dos temas tratados pelo consórcio constituíram-se nos temas que formaram os “embriões” de outras instituições regionais.

O primeiro período do consórcio (1991-1992) foi fundamental para que a imprensa e a opinião pública fossem se apropriando do tema. Dentre as realizações objetivas, buscou-se, no primeiro período, atuar nos fóruns estaduais que

tratavam dos temas ambientais (e especificamente dos temas de mananciais) e, a partir disso, encaminhar propostas e projetos para o governo do estado de São Paulo; além disso, buscou-se um acordo entre os prefeitos para evitar a guerra fiscal, o que, por um lado, não implicava investimentos e, por outro, em termos simbólicos, indicava para a imprensa de grande circulação nacional que o Grande ABC estava enfrentando seus problemas econômicos por meio da cooperação entre municípios.

No segundo período (1993-1996), há uma forte alteração na composição do quadro político regional e, com isso, dos objetivos e interesses do consórcio. Nesse período, o consórcio volta-se quase exclusivamente para sua organização interna.

O período seguinte (1997-2000) pode ser considerado o “apogeu” do consórcio. Nessa ocasião, há o retorno de dois prefeitos que atuaram juntos na primeira fase: Celso Daniel e Maurício Soares. Há também mudança no governo do estado (1995-1998), que se mostra disposto a tratar da questão regional com o consórcio enquanto ator político.

A partir de 2001, pode-se dizer que o consórcio entra numa fase de decadência, do ponto de vista da realização de ações, da realização de reuniões, da manutenção da legitimidade encontrada no passado, da manutenção e ampliação dos parceiros envolvidos com os projetos regionais.

Em 2001, morre Mario Covas, parceiro estadual do consórcio e responsável pelo aporte de um volume representativo de recursos a serem gastos na região, por meio das instituições regionais. Em 2002, Celso Daniel é assassinado. Apesar da existência de outros atores políticos, do capital social regional, da tradição em organização setorial em torno de temas específicos, a morte do líder territorial – responsável pelo convencimento inicial dos prefeitos a participarem de uma iniciativa dessa envergadura e dos atores da sociedade civil a se envolverem nos temas regionais, e pela aproximação com o governo do estado – foi sentida, e o consórcio viveu uma fase de estagnação.

A partir de 2009, com a adaptação do consórcio à lei dos consórcios públicos, há um movimento dos prefeitos para retomarem novamente o papel de instância regional e de articulação e negociação. Além disso, o governo do estado de São Paulo aprova uma nova lei sobre a Região Metropolitana de São Paulo, criando cinco sub-regiões, sendo uma delas a região do ABC. O processo de formulação e aprovação da lei foi intensamente discutido com o consórcio.

As questões da desigualdade

O processo social de diferenciação tem dois aspectos: o positivo (diversidade) e o negativo (desigualdade), e é estudada em várias disciplinas das ciências sociais (Sociologia, Economia, Política, Direito, Antropologia e Filosofia). A Sociologia, por exemplo, analisa as diferenças a partir das características externas das pessoas que formam os grupos humanos, das relações que se estabelecem entre as pessoas, suas instituições e organizações, pelas crenças, valores, normas que condicionam as maneiras de agir. Trata-se de um campo preocupado em estudar a diversidade, não apenas entre as sociedades, mas também nas sociedades (cada pessoa, núcleo familiar, instituição é diferente de outra). A diversidade é necessária e positiva, mas se converte em desigualdade quando aparecem elementos hierarquizantes que geram antagonismos entre classes sociais e conflitos sociais e políticos. Já a Economia está preocupada em compreender a diversidade e a desigualdade com base na evolução da sociedade e nas trocas econômicas. Se o desenvolvimento se dá de forma equilibrada entre o crescimento econômico e o bem-estar social, tem-se uma diversidade de formas de vida, de maneiras de organização, de comunicação etc. No entanto, se o crescimento tem impacto desigual na sociedade e nos seus setores, dele pode resultar crescimento e prosperidade somente para alguns, criando desequilíbrios e desigualdades. O campo da Política e do Direito apresentam elementos para estudar os conceitos de igualdade, justiça e liberdade, considerados a base do sistema democrático. A Antropologia analisa a diversidade de tipologias, diversidade de formas de atuar, o que permite refletir sobre as relações interculturais e pluriculturais para evitar a desigualdade; e a Filosofia aprofunda a definição de igualdade nas áreas social, política, jurídica e econômica (Vilalta, 1999).

Países com renda *per capita* elevada, mas com um nível de desigualdade grande, teriam condições de garantir a todos os seus cidadãos um mínimo essencial, mas a pobreza absoluta persistiria por causa da má distribuição de renda. Segundo Rocha (2006), além desses países com nível alto de desigualdade, há mais dois grupos de países: com renda *per capita* baixa, pobreza absoluta e sem condições de garantir a seus cidadãos uma qualidade de vida básica; e os considerados desenvolvidos, com renda *per capita* alta, pouca desigualdade de renda e universalização de serviços públicos de boa qualidade.

Se, por um longo período, a preocupação quanto à diminuição da pobreza e da desigualdade esteve relacionada simplesmente a questões ligadas à renda, atualmente, o debate é mais amplo, voltado a questões de desenvolvimento. Fleury (2006, p.23), ao refletir sobre o processo de democracia, descentralização e desenvolvimento, mostra que, nos dias atuais, a discussão sobre crescimento

econômico, progresso técnico e arranjos institucionais deve ser voltada para favorecer o desempenho institucional e assegurar “uma distribuição social mais igualitária do poder, garantindo maior equidade na distribuição da riqueza e a sustentabilidade dos recursos naturais e culturais”.

Nesse mesmo sentido, Stiglitz (2000) reforça que, se o desenvolvimento não está restrito apenas à economia, mas envolve a mudança da sociedade em relação às suas formas de pensar, às suas relações tradicionais, à concepção da saúde e da educação e aos próprios métodos de produção, faz-se necessário repensar os indicadores de desenvolvimento. O autor defende a ampla participação da sociedade e uma forte política redistributiva que evite a alta concentração de riqueza e poder para assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento.

Se, por um lado, o debate sobre o fenômeno da desigualdade é intenso, por outro, a preocupação com sua redução também o é. Tilly (1998) discute desigualdades duráveis (*durable inequality*) que persistem por várias gerações e que são definidas como desigualdades que se repetem ao longo da história, em grupos sociais, étnicos, de gênero e de certas localidades – quando nascer em determinado grupo, etnia, gênero ou localidade resulta em mais (ou menos) chances de sucesso na sociedade. O autor alerta que o combate à desigualdade não está restrito apenas à renda ou mesmo a condições de saúde (e acesso a seus serviços), mas também ao controle de terras, à exposição a doenças, ao respeito das pessoas, à confiabilidade nos serviços militares, ao risco de homicídio, à posse de ferramentas e à disponibilidade de encontrar parceiros sexuais.

Enquanto Tilly discute a desigualdade mais do ponto de vista sociológico, Amartya Sen inovou na discussão econômica sobre o combate à pobreza (e à desigualdade), alertando que não basta aumentar a renda; é necessário gerar o desenvolvimento humano e diminuir as desigualdades. Em seu livro *Desigualdade reexaminada* (2001), o autor busca responder qual igualdade se busca alcançar. A partir de uma revisão do igualitarismo utilitarista, que defende a igualdade do bem-estar, e do igualitarismo de John Rawls (1997), que defende a igualdade dos bens primários para o bem-estar, o autor introduz uma nova resposta à sua indagação: a igualdade das capacidades. Para o autor, as capacidades individuais e coletivas devem ser interpretadas como oportunidades de as pessoas fazerem escolhas e exercerem sua cidadania (Sen, 2001).

Bernardo Kliksberg (2000, p.36), preocupado em estudar a desigualdade na América Latina e mostrar suas consequências para a sociedade, apresenta as manifestações da desigualdade e a “magnitude e profundidade dos problemas”. Em primeiro lugar, o autor demonstra que, em contextos de ampla desigualdade, os índices de mortalidade infantil são mais altos. “O padrão de mortalidade infantil está estreitamente ligado ao da desigualdade” (*ibidem*). Sem citar Tilly,

Kliksberg afirma que a persistência da pobreza e da desigualdade por períodos longos pode produzir problemas sérios como estatura inferior ao nível aceitável, resultado da desnutrição materna e infantil. Outra característica forte de países com alta desigualdade é o grau de diferença no acesso à propriedade de terra e no tamanho médio das terras, o que acarreta a menor produtividade agrícola e menor demanda por trabalhador no campo. Em terceiro lugar, o número de empresas pequenas e médias com acesso a crédito é relativamente pequeno, o que diminui ainda mais a capacidade de geração de empregos. A educação aparece para o autor como outro indicador de grande impacto em contextos de desigualdade. A formação de profissionais para o mercado de trabalho é altamente prejudicada e acaba apresentando um ciclo vicioso muito negativo.

Kliksberg afirma que a formação para o mercado de trabalho é influenciada não apenas pelo sistema educacional, mas também pelos elementos recebidos na família. Em ambos os casos, observam-se marcantes desigualdades de oportunidades e conquistas. Os ganhos educativos dos setores dos últimos níveis da distribuição de rendas são notoriamente menores, e a qualidade da educação recebida é inferior (Kliksberg, 2000, p.41). O autor ainda sustenta que todos esses fatores, ampliados por outros, acabam gerando oportunidades muito diversas de ingresso no mercado de trabalho. O desemprego se concentra na faixa da população mais pobre e nos jovens.

De fato, todos os países apresentam algum grau de desigualdade. Como Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p.84) afirma, “nenhuma sociedade está isenta de desigualdades, algumas agudas, entre suas partes componentes”. No entanto, a magnitude das diferenças é que determina o perfil das desigualdades.

No Brasil, a desigualdade se manifesta de diversas maneiras. Não apenas nos seus aspectos socioeconômicos, mas também em relação ao acesso a serviços públicos, aos níveis de escolaridade, à moradia, à conquista de direitos. É também um país com desigualdade regional, seja entre as grandes regiões brasileiras – Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul –, seja entre os recursos, as riquezas, os aspectos sociais e o tamanho de seus mais de 5 mil municípios.

A desigualdade no Brasil é resultado de um processo histórico. Luiz Eduardo Wanderley (2000a) lembra que nos quinhentos anos desde o seu descobrimento até os dias de hoje, a América Latina tem uma estrutura social baseada em extremas desigualdades e injustiças, resultado dos modos de produção e reprodução social, dos modelos de desenvolvimento de cada país e da região como um todo. As relações sociais, seja nas dimensões econômicas, políticas, culturais ou religiosas, se estabeleceram com formas e conteúdos assimétricos, concentrando cada vez mais a riqueza e o poder em poucas classes e setores sociais e generalizando a pobreza para a maioria da população. O autor mostra o quanto as

mudanças na divisão social do trabalho aumentaram os níveis de pobreza na América Latina. Para Wanderley (2000a), a desigualdade e a injustiça na América Latina são originadas das assimetrias nas relações sociais, expressas principalmente pela concentração de poder e riqueza por alguns setores e classes sociais e pela pobreza e opressão de outros setores e classes (a maioria da população). Essa desigualdade tem nas questões indígena, racial, da mulher, regional, rural e operária as suas diversas dimensões, e se manifesta em outras questões sociais, como a saúde, o saneamento, a habitação, o acesso à terra etc.

Em suma, a desigualdade se apresenta de formas variadas no Brasil. Em primeiro lugar, a desigualdade gigantesca entre os mais ricos e os mais pobres não se apresenta apenas na condição de classe social, mas também nas condições de trabalho, renda monetária, acesso aos serviços, desigualdade de raça e gênero, condições de moradia, educação, saúde. Além de todas as facetas elencadas anteriormente, a desigualdade do ponto de vista geográfico é enorme. País de tal tamanho e diversidade, em especial no que se refere ao porte dos municípios e às condições de moradia nas áreas rurais urbanas e metropolitanas, apresenta diferenças regionais no que diz respeito a oportunidades e condições de vida da população. A desigualdade é muito grande também do ponto de vista intraurbano, “sendo as cidades brasileiras de médio e grande porte espaços exemplares de produção e reprodução da segregação socioespacial” (Beltrão, 2006).

Políticas redistributivas

Se a discussão é sobre a desigualdade e seus efeitos, é necessário aprofundar a discussão de como combater a desigualdade e reforçar a democracia no Brasil. Para enfrentar as desigualdades, faz-se necessário elaborar, implementar e executar políticas redistributivas. Segundo o autor norte-americano Theodore Lowi (1966), esse tipo de política é a mais difícil de ser executada. Em seu texto clássico *Distribution, Regulation, Redistribution: the Functions of Government*, o autor categoriza as políticas públicas em três tipos: distributivas, regulatórias e redistributivas. Lowi (1966) utiliza dois critérios de classificação: o impacto na sociedade – se é restrito (e benéfico) a um grupo pequeno de pessoas ou se o impacto é mais amplo, atingindo grupos diversos, de formas diferentes (os que são beneficiados e os prejudicados) –, e o espaço onde se dão as negociações dos conflitos gerados pelas políticas públicas.

Assim, Lowi (1966) define políticas distributivas como políticas de alocação de recursos. Essas políticas são próprias de quando certos tipos de decisão governamental não estão constringidos por limitações de recursos. Exemplos de polí-

ticas distributivas são programas de alocação de recursos para pesquisa e desenvolvimento; serviços públicos voltados para grupos ou categorias de trabalhadores, homens de negócios, agricultores; política tarifária tradicional. No que se refere ao impacto, as políticas distributivas podem ser facilmente desagregadas e seus recursos são pulverizados em grupos isolados, sem obedecer a um critério mais geral. Diante disso, os beneficiários e os não beneficiários não entram em conflito direto. Segundo Lowi, as políticas distributivas são adequadas para o atendimento de demandas individuais, e são compreendidas mais como cooptação do que como conflito e compromisso. No que se refere ao espaço de negociação, a política distributiva caracteriza-se por não gerar grandes conflitos. Essa ideia parte da premissa de que é adequado que cada um procure benefícios ou favorecimentos para si próprio, mas é inadequado e injusto opor-se aos favorecimentos ou benefícios buscados por outros. Dessa forma, uma coalizão fundada nessas bases não se molda no conflito, no compromisso e em interesses que se tangenciam. O público a quem se direcionam essas políticas compõe-se de membros que não têm nada em comum, uma vez que os fundos são altamente desagregáveis e recipientes de itens não relacionados. Assim, desde que as questões distributivas individualizam e restringem o conflito, oferecendo bases para coalizões altamente estáveis, virtualmente irrelevantes para os resultados mais amplos da ação governamental, a estrutura dessas relações de assistência mútua conduz tipicamente a comitês do Congresso (Lowi, 1966) – é importante frisar que se trata de comitês do Legislativo nacional e norte-americano, país foco do autor.

Já as políticas regulatórias dizem respeito a decisões governamentais de uso de recursos, substituindo decisões privadas sobre alocação desses recursos ou, pelo menos, reduzindo as alternativas privadas nesse campo. Exemplos de políticas regulatórias são a organização do sistema de transporte de determinada maneira ou a não permissão de favoritismos no cálculo de preços. Os impactos desse tipo de política são específicos e individualizados, mas não são passíveis de desagregação quase infinita, como o são as políticas distributivas. Em outras palavras, o impacto das decisões regulatórias eleva diretamente os custos, ou reduz ou expande as alternativas de ação dos agentes individuais privados. Ou seja, esse tipo de política favorece o conflito, pois, a curto prazo, envolve uma escolha direta entre quem será favorecido e quem será desfavorecido. As decisões para cada caso devem ser tomadas com base em regras gerais, em padrões legais mais amplos. Nesse caso, é clara a confrontação entre os favorecidos e desfavorecidos e, portanto, a coalizão política típica nasce do conflito e da concessão ou compromisso entre interesses que se tangenciam. O centro de decisões tende a transferir-se para o próprio Congresso norte-americano, que, segundo Lowi, é o

“lugar onde as incertezas do processo de elaboração de políticas foram sempre solucionadas ou contornadas” (ibidem).

As políticas redistributivas são aquelas que uma parte da população paga mais em impostos do que recebe em serviços. Nesse tipo de política, os impactos atingem categorias do tipo das classes sociais (ou algo próximo a isso – ricos e pobres, grandes e pequenos, burguesia e proletariado). As questões desse tipo de política envolvem relações entre categorias amplas de indivíduos e as decisões individuais precisam ser inter-relacionadas. Em outras palavras, não podem ser pulverizadas e casuísticas, como o são nas políticas distributivas – onde existem muitos “lados” e onde existem muitas elites (quantos são os comitês e subcomitês do Congresso). Com relação às questões redistributivas, nunca vão existir mais de dois lados e esses lados serão sempre claros, estáveis e consistentes (ibidem). São essas políticas que questionam a distribuição do poder na sociedade e envolvem as questões de raça, religião, pobreza, seguridade social (Ricci, 2002).

Como a natureza das políticas redistributivas influencia o processo político no sentido da estabilização e centralização do conflito, também faz que o processo decisório tenda a sair da alçada do Congresso. Isso porque as questões redistributivas exigem um processo complexo de balanceamento de interesses conflitantes numa escala muito ampla. Lowi (1966) explica que o Congresso, com suas bases descentralizadas e grande capacidade de barganha, tem condições de atuar convenientemente em decisões de tipo distributivo ou regulatório, mas não em relação aos grandes conflitos. Assim, os responsáveis pelas decisões redistributivas são os mesmos responsáveis pela elaboração e cumprimento do orçamento governamental, ou seja, o Executivo. Dessa forma, as questões redistributivas dizem respeito a discussões amplas e questões generalizáveis, o que permite que uma estrutura que favoreça demandas ideológicas seja altamente eficaz. Ou seja, quando os interesses nas questões tornam-se interesses compartilhados, com ampla identidade, os termos definidos são os redistributivos. Por outro lado, quando os interesses são mais destacados e focados, seja em termos setoriais, geográficos ou individuais, o fator comum que unia os interesses acaba sendo trocado por fatores desagregados e divisionistas (Lowi, 1966)

Para o autor, a estrutura política da arena redistributiva é muito mais estável do que as arenas regulatórias e distributivas, porque a arena redistributiva apresenta um equilíbrio entre os grandes segmentos ou classes no conjunto da sociedade. Essa estabilidade é fruto de interesses compartilhados no interior dos grandes conjuntos sociais (ao contrário do que ocorre na arena distributiva). “Nada disso sugere a existência de uma elite de poder, mas sim um tipo de conflito estável e contínuo que somente pode ser compreendido em termos de classe” (ibidem, p.19). O próprio autor afirma que são poucos os casos de estudos refe-

rentes a decisões redistributivas e que, conseqüentemente, o aprofundamento dos estudos e a possibilidade de testá-los são prejudicados.

Em suma, as políticas redistributivas são as únicas capazes de diminuir as desigualdades tão gritantes que existem no Brasil. Definir o que são políticas distributivas, regulatórias e redistributivas, com base no modelo de Theodore Lowi, ajuda na compreensão e na sua devida aplicação na análise dos consórcios.

No entanto, Lowi não estava preocupado com os resultados das políticas públicas, mas sim com suas arenas de poder. Os consórcios públicos foram regularizados apenas em 2005, com a instituição da Lei n. 11.107/2005 (e o Decreto n. 6.017/2007). Embora os consórcios intermunicipais sejam arranjos criados no Brasil na década de 1980, em São Paulo, e tenham avançado institucionalmente pelo Brasil durante mais de vinte anos de uma forma praticamente informal, a sua formalização enquanto uma organização pública e capaz de oferecer serviços públicos nos permite abrir a discussão da sua viabilidade de pôr em prática políticas redistributivas. Como são as arenas desses arranjos regionais? Não se trata de um Executivo e um Legislativo, mas sim de um conjunto de poderes públicos locais (e estaduais) articulando, negociando e entrando em consenso em torno de questões e políticas públicas.

Reflexões sobre o potencial regional do ABC para a redução da desigualdade

Analisando de maneira ampla os consórcios, pode-se afirmar que eles ampliam as alternativas de realização de políticas públicas por parte dos governos locais, em especial de municípios pequenos, com orçamentos baixos. As receitas próprias somadas às transferências da União e do estado (mesmo que essas transferências sejam redistributivas) não garantem a adoção de políticas públicas com impacto sobre a vida dos moradores, entre outros motivos, porque não há escala. Portanto, além da coordenação nacional em termos da redistribuição de recursos, há que se pensar em arranjos territoriais que promovam a cooperação entre municípios ou a cooperação horizontal entre entes da federação para a garantia de escala e da implementação de políticas com impacto na vida dos municípes.

Não é a toa que os consórcios intermunicipais nasceram no Brasil em regiões com municípios pequenos, a partir da vontade política de prefeitos e de lideranças locais, sem a menor estrutura legal e de apoio do governo federal, e sobreviveram. A maioria dos consórcios intermunicipais funcionou para dar escala aos pequenos municípios.

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC apresenta suas particularidades. Em primeiro lugar, não foi criado para poder ampliar e alavancar as possibilidades de oferta de serviços públicos de pequenos municípios. Os seus municípios-membros são médios e grandes e estão localizados em uma região metropolitana e altamente urbanizada (diferente da maioria dos consórcios, localizados em áreas rurais). Além disso, embora completando 23 anos de existência, o Consórcio Grande ABC não oferece à população regional serviços e programas (como a maioria dos consórcios intermunicipais de saúde, por exemplo). A não ser o programa da Casa Abrigo, para mulheres vítimas de violência, as prioridades do consórcio – multitemático – são relativas às negociações e reivindicações nos temas do meio ambiente, desenvolvimento regional, transporte e de cunho social.

Muitas das grandes conquistas do Consórcio Grande ABC ao longo de seus mais de vinte anos de existência, que efetivamente melhoraram a qualidade de vida da população regional, ocorreram a partir de reivindicações e negociações com os governos estadual e federal. Esses resultados podem ser classificados como políticas distributivas.

Talvez o programa Casa Abrigo seja o resultado mais próximo de uma política redistributiva. Isso porque se trata de um programa financiado pelos próprios municípios, cujos recursos são destinados para uma parcela mais marginalizada da população.

Lançada em 2003, as casas abrigo são mantidas e servem aos sete municípios que compõem o consórcio. Oferecem atendimento integral a mulheres em situação de risco de morte iminente e com filhos menores de 18 anos, em razão de violência doméstica e familiar. É um serviço de caráter sigiloso e temporário, com segurança e proteção, ofertando apoio psicossocial e jurídico durante e após o abrigamento, possibilitando a retomada de suas vidas. Os serviços municipais de referência são responsáveis pela identificação dos casos e dos encaminhamentos e acompanhamento dessas mulheres.

Dessa forma, constitui-se como uma política pública que destina os recursos colhidos por toda a população para uma parcela específica, e, no caso, mais necessitada do aparato estatal.

Considerações finais

A desigualdade não é exclusividade do Brasil – todos os países apresentam graus de desigualdade. No entanto, o Brasil sempre ficou no topo da lista dos países mais desiguais. A desigualdade discutida neste trabalho aborda várias

dimensões, não se restringindo apenas ao ponto de vista da renda, mas considerando também o acesso a serviços públicos (saúde, educação, moradia) e a desigualdade geográfica e entre municípios (tamanho, recursos, população). A preocupação com a redução da desigualdade brasileira sempre foi relevante. Teoricamente, é possível diminuí-la a um nível aceitável. Nos anos 1970 e 1980, o debate sobre diminuição de desigualdade esteve muito ligado ao campo da economia. Kliksberg (2000) demonstra que as teses da década de 1980 defendiam que a desigualdade era necessária para a acumulação e para o incremento da renda dos indivíduos. No seu levantamento bibliográfico do debate econômico sobre a desigualdade, o autor mostra como pensadores daquela época (apenas trinta anos atrás) viam a questão da desigualdade. Era comum entre os estudiosos defender que a desigualdade era necessária para o crescimento econômico. Mais tarde, essas teses foram refutadas por autores que demonstraram que a desigualdade inicial não favorece o crescimento e o desenvolvimento.⁶ Ou seja, são duas as teses sobre redução de desigualdade: a) aumentar o bolo para depois distribuir; e b) repartir o bolo antes mesmo do crescimento. A primeira tese já mostrou que não traz resultados. A partir de meados dos anos 1990 (em especial a partir do Plano Real e a diminuição dos altos índices de inflação brasileira), os olhares para a questão da desigualdade começaram a ser ampliados, e a ideia de repartir o bolo criou forças. Ou seja, a ideia que requer políticas redistributivas ganhou cada vez mais destaque nas discussões a respeito das políticas públicas ligadas ao combate à desigualdade.

Este trabalho se baseou no autor norte-americano Theodore Lowi, que criou um modelo para distinguir as políticas públicas distributivas, regulatórias e redistributivas com base em dois critérios de classificação: o impacto na sociedade – se é restrito (e benéfico) a um grupo pequeno de pessoas ou se o impacto é mais amplo, atingindo grupos diversos e de formas diferentes (os que são beneficiados e os prejudicados); e o espaço onde se dão as negociações dos conflitos gerados pelas políticas públicas.

Para muitos autores, no entanto, apenas o governo federal (ou governo nacional) tem a capacidade de pôr em prática políticas redistributivas. Avançando no eixo das relações horizontais e intergovernamentais, este estudo buscou entender o quanto os municípios podem e até onde eles têm capacidade para executar políticas redistributivas com base em um arranjo específico: os consórcios intermunicipais.

6. Kliksberg cita os seguintes autores: Deininger e Squire (1996a, 1996b); Birdsall; Ross e Sabot (1996); Benabou (1996); e Clarke (1992).

Somente a partir da cooperação com outros municípios é que os pequenos municípios conseguem prestar serviços e executar políticas públicas que os médios e grandes conseguem de forma individual. Nesse sentido, pode-se afirmar que os consórcios são instrumentos que combatem a desigualdade a partir de dentro (a partir dos municípios, a partir do local) e não simplesmente aumentando valores *per capita* do orçamento, que muitas vezes não significam ações práticas. Em nenhum momento, no entanto, as políticas dos consórcios se enquadram como as redistributivas de Lowi, mas suas ações permitem propor uma nova distinção dentro do modelo: os consórcios são quase redistributivos. Ou seja, os consórcios não são plenamente redistributivos, mas trabalham com um conjunto maior da população do que a do município individualmente. Segundo Lowi (1966), as políticas redistributivas são aquelas em que uma parte da população paga mais em impostos do que recebe em serviços. Ou seja, os consórcios não são exatamente instrumentos que se utilizam de recursos pagos por uma parte da população e os direciona para outra, mas eles só conseguem prestar serviços para a população de um município porque obtêm recursos da população desse município e das populações de outros municípios. O impacto dos consórcios na vida da população pode ser benéfico para o grupo de pessoas que não têm condições e recursos para pagar serviços privados.

As categorias pensadas e desenvolvidas por Lowi estavam voltadas ao governo federal dos Estados Unidos nos anos 1960, e tinham como preocupação a discussão das arenas de negociação das políticas públicas. Ao trazê-las para a realidade brasileira, dos governos subnacionais e das sub-regiões, nos anos 2000 e com a preocupação prática das políticas redistributivas, fica evidente que entre um tipo e outro de política pública podem surgir novos tipos, que se adaptaram às novas institucionalidades. Portanto, o que chamamos de quase redistributivas é uma adequação das políticas distributivas e redistributivas a um novo contexto. Assim como o conceito de quase moeda, que não substitui a moeda, mas permite que as pessoas possam adquirir determinados bens em determinados estabelecimentos comerciais (por exemplo, um cartão de vale-alimentação permite às pessoas adquirirem produtos em redes de supermercados credenciados), as políticas quase redistributivas não são exatamente redistributivas, mas permitem que a parcela da população mais pobre possa ter acesso a serviços e bens públicos. Uma diferença entre as políticas quase redistributivas e as redistributivas é que as primeiras são financiadas por um conjunto maior de grupos populacionais (os municípios podem ser considerados como grupos de população), permitindo serviços para os mais pobres, enquanto as políticas redistributivas são claramente financiadas por um grupo da população mais rico e os seus benefícios são voltados para um grupo mais pobre. Outra diferença entre as políticas

quase redistributivas e as distributivas é o seu impacto: as políticas distributivas são voltadas para um grupo pequeno da população (um bairro, uma rua) e as políticas quase redistributivas têm um impacto em todo o município (e, nesse caso, em toda a região do consórcio).

Em suma, o quase redistributivo é uma forma de dizer que o próprio consórcio garante a redução de desigualdade entre os municípios que compõem o consórcio. Se a desigualdade pode ser pensada com base em três dimensões – desigualdade entre os mais ricos e os mais pobres, geográfica e intraurbana (Beltrão, 2006) –, o impacto do consórcio deve ser analisado em cada uma dessas dimensões. A primeira dimensão da desigualdade é o abismo que existe entre os mais ricos e os mais pobres, não apenas em termos de renda, mas também de acesso a serviços, desigualdade de gênero e raça, condições de moradia, de educação, de saúde. E, nesse caso, o Consórcio Grande ABC demonstra, com a Casa Abrigo, que um investimento maciço em programas voltados à população mais desprovida de renda, de direitos, de cidadania e de acesso a serviços públicos pode gerar um impacto positivo sobre esse tipo de desigualdade.

A desigualdade geográfica também é muito intensa no Brasil. Não apenas em termos de regiões – desigualdade entre as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul –, mas também de diferenças em relação ao porte dos municípios e às condições de moradia nas áreas rurais, urbanas e metropolitanas. Essas diferenças acabam apresentando oportunidades e condições desiguais de vida para as pessoas (Beltrão, 2006). O Consórcio Grande ABC também pode pensar em ações que gerem impactos positivos nos municípios mais pobres e menores: Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Os consórcios são instrumentos capazes de diminuir as desigualdades entre municípios de portes diferentes, uma vez que possibilitam dar escala aos municípios pequenos. Só a partir de obtenção de escala é que as receitas *per capita* maiores para os municípios pequenos podem fazer algum sentido.

Do ponto de vista das grandes regiões, os consórcios acabaram não se disseminando muito em estados que precisam de instrumentos como esse. São os casos do Centro-Oeste, Nordeste e Norte, onde, respectivamente, apenas 21%, 12% e 10% dos municípios estavam participando de consórcios de saúde (IBGE, 2001). Já nas regiões Sudeste e Sul, 56% dos municípios fazem parte de algum consórcio de saúde.

No entanto, em termos intraurbanos, onde as cidades médias e grandes são lugares de produção e reprodução de segregação socioespacial (Beltrão, 2006), e onde os consórcios têm mostrado menos força de impacto, o Consórcio Grande ABC é um exemplo de ações intermunicipais em áreas altamente urbanizadas.

Em suma, os municípios só conseguem oferecer benefícios a um grupo social (a uma parcela da população ou mesmo a toda a população) se a região toda contribuir com o pagamento. Importante ressaltar que os consórcios só pensarão essa governança intermunicipal a partir de um processo de maturidade dos prefeitos e técnicos envolvidos com os consórcios. O tema da redistribuição ainda não faz parte da agenda das pessoas que tocam os consórcios.

Referências bibliográficas

- BELTRÃO, Ricardo E. V. *As várias faces da desigualdade no Brasil: reflexões preliminares*. 2006. [mimeo.]
- BENABOU, Roland. Inequality and Growth. In: ____; BEN, S.; ROTENBERG, J. (Org.). *Macroeconomics Annual*. Cambridge (MA): MIT Press; NBER, 1996.
- BIRDSALL, Nancy; ROSS, David; SABOT, Richard. La desigualdad como limitación para el crecimiento en América Latina. *Gestión y Política Pública*, México: Cide, 1º sem. 1996.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
 _____. Constituição (1988). Emenda constitucional n.19 de 1998.
 _____. Lei n.11.107 de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 2005.
 _____. Decreto n.6.017 de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei n.11.107 de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, 2007.
- BRESCIANI, L. P. Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER (Org.). *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. v.4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011. p.161-78.
- CALDAS, Eduardo L. *Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais*. São Paulo, 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- CHADE, Jamil. Países ricos têm maior desigualdade em 30 anos. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 6 dez. 2011. Caderno Seu Bolso. Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/jt-seu-bolso/paises-ricos-tem-maior-desigualdade-em-30-anos/>. Acesso em: 10 dez. 2011.
- CLARKE, G. More Evidence on Income Distribution and Growth. *Working Paper*. Washington: The World Bank, dez. 1992.

- CRUZ, Maria do Carmo Meireles T. Consórcios intermunicipais de saúde, educação e assistência social do estado de São Paulo. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. *Informativo Cepam*, São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima; Cepam; Unidade de Políticas Públicas, v.1, n.2, 2001.
- CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 9, 2004, Madrid. *Anais do... Espanha*, 2004. p.1-21.
- DEININGER, Klaus; SQUIRE, Lyn. *News Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth*. Washington: The World Bank, 1996a. [mimeo.]
- _____. *Measuring Income Inequality. A New Data Base. World Bank Economic Review*. 1996b.
- FLEURY, Sônia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p.23-75.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. São Paulo: IBGE, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros 2001*.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2000.
- KLINK, Jeroen. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*. Rio de Janeiro: DPA Editora, 2001.
- LACZYNSKI, Patrícia. Formação de consórcios em áreas metropolitanas: um estudo comparativo. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS. LASA 2009 – Repensar as desigualdades, 28, Rio de Janeiro, 2009. Rio de Janeiro: Lasa, 2009.
- _____. *Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais*. São Paulo, 2012. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (FGV).
- _____; CALDAS, Eduardo L. Une Experience de l'agriculture familiale avec l'aménagement territoriale inter-municipal au Maranhão, Bresil. In: COLLOQUE INTERNATIONAL CANAL 2013: Circulations et Appropriations des Normes et des Modèles de l'Action Locale, 20-23 mar. 2013, Agropolis, Montpellier, France.
- _____; TEIXEIRA, M. A. C. Os limites do consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do Cinpra no Maranhão. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER (Org.). *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. v.4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011. p.141-60.

- LEPORE, Wendell C.; BRESCIANI, Luis Paulo; KLINK, Jeroen J. Novas institucionalidades e desenvolvimento regional: a articulação e os limites da Câmara Regional do Grande ABC. In: SEMINÁRIOS LOS FEA-USP ADMINISTRAÇÃO, SEMEAD, 10, 2007, São Paulo.
- _____; KLINK, Jeroen J.; BRESCIANI, Luís Paulo. Câmara Regional do Grande ABC: produção e reprodução de capital, fazer Região do Grande ABC Paulista fez. *E & G. Economia e Gestão*, v.13, 2006
- LOWI, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, v.16, p.677-715, 1964.
- _____. Distribution, Regulation, Redistribution: the Functions of Government. In: *Public Policies and their Politics: an Introduction to the Techniques of Government Control*. New York: Norton, 1966. p.27-40.
- _____. Decision Making versus Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy. *Public Administration Review*, v.30, n.3, p.314-25, jun. 1970.
- _____. The Four Systems of Policy, Politics & Choice. *Public Administration Review*, v.32, n.4, p.298-310, 1972.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- RICCI, Paolo. A medida das leis: do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, São Paulo: Anpocs, n.54, p.101-22, 2º sem. 2002.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- SABOURIN, Eric; CALDAS, Eduardo L.; MOREIRA, Ivaldo. Politiques de développement territorial et intercommunalité au Brésil: tensions et complémentarités. In: COLLOQUE INTERNATIONAL CANAL 2013: Circulations et Appropriations des Normes et des Modèles de l'Action Locale, 20-23 mar. 2013, Agropolis, Montpellier, France.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- STIGLITZ, Joseph. Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral del desarrollo. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona: IIG, n.7, p.93-120, 2000.
- TILLY, Charles. *Durable Inequality*. Berkeley: University of California Press, 1998.
- VILALTA, Montserrat Casas. Los conceptos sociales clave: una opción ideológica para la selección de contenidos. El concepto de diferenciación. In: MARÍA, M. T. G. S. (Coord.). *Un currículum de ciencias sociales para el siglo XXI: qué contenidos y para qué*. Espanha: Diada, 1999.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. (Org.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, 2000a.

_____. Enigmas do social. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. (Org.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, 2000b.

9

DA POLÍTICA AO DESENVOLVIMENTO: AVANÇOS E RETROCESSOS DO PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL NO CONTEXTO DO BAIXO AMAZONAS (PA)

Andréa Rente Leão¹
Bruna Pantoja Vieira²
Dandis Faria Pimentel³

Introdução

O Plano BR-163 Sustentável objetiva o asfaltamento da Rodovia BR-163, também conhecida como Rodovia Cuiabá-Santarém, com o mínimo de impacto social e ambiental. Apesar de algumas medidas serem emergenciais, o asfalto está em curso no meio da Amazônia, mais precisamente na região que abrange o oeste do Pará até a capital do Mato Grosso, Cuiabá.⁴ As demais ações contidas no plano não saíram do papel ou estão sendo executadas em ritmo lento para a necessidade da região e, por isso, se torna relevante entender os processos atuais de políticas de desenvolvimento na área de abrangência do plano.

O objetivo deste artigo é apresentar os avanços e retrocessos do Plano BR-163 Sustentável como uma política pública de desenvolvimento sustentável, tendo por base a visão de alguns atores sociais locais que atuam nos municípios

-
1. Economista, mestre em Ciências com ênfase em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Doutoranda CPDA/UFRRJ. Professora do Centro de Formação Interdisciplinar – Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa).
 2. Estudante de graduação de Engenharia Agrônoma – Instituto de Biodiversidade e Florestas/ Ufopa.
 3. Estudante de graduação de Engenharia da Computação – Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação Tecnológica (Fucapi)-AM.
 4. Como se verá na seção “Plano BR-163 Sustentável: contexto histórico e institucional”, a área de abrangência da pesquisa situa-se na mesorregião Norte, subárea Calha Oriental do Rio Amazonas, por isso a preferência de situar tal área pela mesorregião, Baixo Amazonas.

de Santarém, Mojuí e Belterra. Diante desse objetivo surge a seguinte questão: quais os avanços e retrocessos vistos a partir do polo do Baixo Amazonas (PA) e dos atores envolvidos no Plano BR-163 Sustentável no eixo dos municípios Santarém, Mojuí⁵ e Belterra?

A pesquisa é parte integrante do projeto de Iniciação Científica da Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) intitulado “As dimensões do desenvolvimento sustentável na Amazônia: um estudo a partir do Plano BR-163 Sustentável”.⁶ Neste artigo se apresentará a etapa da pesquisa na qual, em termos qualitativos, foram entrevistados alguns dos principais atores sociais locais envolvidos no processo de elaboração e execução do Plano BR-163 Sustentável que estão atuando nos municípios de Santarém, Mojuí e Belterra, com o intuito de perceber como esses atores identificam os avanços e retrocessos da elaboração e execução do plano.

Apresenta-se uma síntese da discussão referente ao conceito de desenvolvimento sustentável e suas dimensões como forma de introduzir a descrição do plano. Para tanto, além desta introdução e das considerações finais, o artigo divide-se em três seções. Uma versará sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e suas dimensões com o intuito de estabelecer uma relação entre tal conceito e suas dimensões com o Plano BR-163 Sustentável, dando ênfase à dimensão política. A seguinte apresenta uma síntese histórica do plano. E, por fim, são apresentados os avanços e retrocessos do Plano BR-163 Sustentável no contexto do Baixo Amazonas.

O artigo não tem a pretensão de esgotar tais temas, e sim de apresentar como uma política, fruto de demandas regionais de décadas, ressurge num contexto democrático, participativo e até inovador sem que isso, até o momento, seja sinônimo de efetivação do projeto e de desenvolvimento para a região.

Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável

É público e bastante veiculado que a inserção do desenvolvimento sustentável no contexto mundial como uma possível alternativa para os modelos de desenvolvimento vigentes desde o século XIX se dá a partir da publicação, pela

-
5. Mojuí, até a finalização desta fase da pesquisa, estava em processo de municipalização, sendo tutoriada pelo município de Santarém e, portanto, os mesmos atores sociais que responderam para Santarém também o fizeram para Mojuí; no contexto da análise, esses atores foram agrupados, já que as respostas não se diferenciaram para o eixo Santarém, Mojuí e Belterra.
 6. Esse projeto, iniciado em 2011, finalizou suas atividades em setembro de 2013, mas a temática vem sendo trabalhada pela primeira autora como projeto de doutorado.

Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), do relatório intitulado *Nosso futuro comum*, no final da década de 1980. Tal relatório é um esforço de elaboração de uma agenda global na qual deveriam estar sendo pensadas questões ambientais inseridas num modelo de desenvolvimento que preconizasse estratégias de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para que os problemas quanto à proteção e melhoria no uso do meio ambiente sejam sanados (CMMAD, 1991).

Essa é uma exigência que desde a década de 1970 – com a Conferência sobre Meio Ambiente Humano da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada em Estocolmo em 1972 – se faz sentir (Scotto et al., 2007). A Conferência de Estocolmo foi uma das primeiras tentativas de discutir, em nível internacional, as preocupações ambientalistas sobre o desenvolvimento tradicional, que tinha por base crescimento econômico a qualquer custo e a crença de que os recursos naturais eram ilimitados. Representou um avanço nas negociações entre países e no reconhecimento dos problemas globais desencadeados pelo binômio desenvolvimento/meio ambiente (Barbieri, 2003).

Um exemplo disso é o surgimento do conceito de “desenvolvimento sustentável” na já citada publicação *Nosso futuro comum*, relatório final da Conferência de Estocolmo que foi divulgado em 1987. Para Banerjee (2006), o conceito de desenvolvimento sustentável é tão somente a preservação do *statu quo* da “ideologia hegemônica” com relação ao desenvolvimento, ou seja, “simplifica o atual modelo de crescimento econômico, adicionando conceitos como os de prevenção da poluição, reciclabilidade, gerência de produtos e de gerência ambiental” (Banerjee, 2006, p.88). Aqui desponta a principal crítica ao desenvolvimento sustentável, um conceito que, a partir do Relatório Brundtland,⁷ aparece como sendo “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p.70).

Como afirma Veiga (2005, p.113, grifo do autor), ao falar da coordenadora do relatório *Nosso futuro comum*: “Gro Harlem Brundtland [...] caracterizou o desenvolvimento sustentável como um *conceito político* e um *conceito amplo para o progresso econômico e social*”. Isto sugere, portanto, que o Relatório Brundtland, “foi intencionalmente um documento político, que procurava alianças com vistas à viabilização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92” (Veiga, 2005, p.113). Dessa forma, se percebe que,

7. *Nosso futuro comum* também ficou conhecido como Relatório Brundtland em alusão à primeira-ministra da Noruega que presidiu a comissão que elaborou tal relatório.

desde sua concepção, a comissão estava ciente do caráter eminentemente político do seu trabalho.

Todo esse processo político é fruto, como afirma Leis (1999), de uma evolução que envolve a concepção ambiental, as ciências, a sociedade civil, o mercado e o Estado, que acabam por condicionar discussões como as da Conferência de Estocolmo e o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável. Atualmente, em pleno século XXI, do ponto de vista conceitual, o desenvolvimento sustentável definido no Relatório Brundtland ganhou força e aceitação. Nesse sentido, aparentemente, a discussão conceitual deu lugar a discussões sobre o uso e efetividade do conceito.

É aqui que se fortalece a ideia de desenvolvimento sustentável a partir do tripé eficiência econômica, justiça social e prudência ambiental, que tem em Sachs (1993, 1997, 2000) a proposta inicial. Sachs (2000) define desenvolvimento como um conceito “pluridimensional” que mantém simplificadamente a ideia do tripé social, ecológico e econômico como sustentáculo do desenvolvimento. Segundo o autor:

O objetivo é promulgar o bem-estar de todos, ou seja, é um objetivo social baseado no princípio ético de justiça social e de solidariedade. O ecológico entra como uma condicionalidade, porque existe o perigo de crescer distribuindo, do ponto de vista social, os frutos deste crescimento de uma maneira relativamente equitativa, mas hipotecando o futuro através da incorporação predatória do capital da natureza do produto. [...]

Agora quanto à eficiência econômica, é muito importante entender que se trata de um problema instrumental: não estamos mais na área da finalidade, estamos na área da instrumentalidade. E segunda observação, a eficiência econômica não pode ser mais avaliada unicamente a nível de rentabilidade da empresa. Ela deve ser avaliada a nível macrossocial, lá onde aparecem as externalidades sociais e ecológicas que a empresa muitas vezes joga fora. Ou seja, não é eficiente economicamente só aquilo que traz lucro ao empresário. É eficiente economicamente aquilo que, do ponto de vista da sociedade inteira, constitui uma utilização racional dos recursos. (Sachs, 2000, p.8.)

Pela citação anterior, a discussão do desenvolvimento tem novos parâmetros de análise e percepção. É o que se espera do desenvolvimento sustentável, que se avance em outras variáveis e dimensões além da econômica. Só assim se terá um conceito de desenvolvimento apropriado para lidar com problemáticas como pobreza, meio ambiente e desigualdades sociais.

Contudo, um conceito ou sua ação não se fazem sozinhos. É preciso criar as situações definidoras para que os processos pertinentes a esse conceito se estabeleçam. E, nesse contexto, se introduzem também as questões políticas como uma dimensão que tem hoje um papel importante.

De um lado, sem o Estado como condutor do planejamento fundado no desenvolvimento sustentável pouco se conseguirá avançar, e, de outro, se a sociedade civil não estiver organizada social e politicamente, não terá oportunidade de participar desse processo. Ou seja, num processo de desenvolvimento sustentável, a sociedade civil organizada é chamada a participar. Segundo Demeterco Neto et al. (2006, p.68):

tomando como paradigma o conceito de desenvolvimento sustentável [...], verifica-se ser ele um direito humano fundamental e que ao poder público cabe a sua regulamentação e promoção, mediante a implantação de políticas públicas que satisfaçam as suas diversas dimensões previstas na Constituição.

Assim, o peso político no processo de desenvolvimento sustentável ganha relevância e tem as políticas públicas como principal mecanismo para sua efetivação. Políticas essas que são aqui compreendidas como um todo de planos e programas de ação governamental que, por meio de diretrizes e metas, orientam os gestores a intervir na sociedade (Demeterco et al., 2006). Segundo o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis, 2006, p.1), “política pública é a forma de efetivar direitos, intervindo na realidade social. Ela é o principal instrumento utilizado para coordenar programas e ações públicas”.

Para que a política esteja em conformidade com o desenvolvimento sustentável, se faz necessário que os gestores e quem mais esteja fazendo parte do processo tenham como base o tripé norteador do desenvolvimento sustentável. Além disso, para uma política pública cumprir seus objetivos e realmente ser efetivada, é imprescindível que a ação parta dos gestores públicos e dos diversos segmentos da sociedade (Simão et al., 2010). Para Demeterco Neto et al. (2006, p.75):

A adoção de políticas públicas demonstra a vontade de agir da máquina estatal nas funções de “coordenação” e “fiscalização” dos agentes públicos e privados para a realização do desenvolvimento sustentável. No atual momento vivido pela sociedade brasileira não se pode falar em políticas públicas sem considerar a efetiva coparticipação das organizações da sociedade civil na formulação e gestão da ação estatal, especialmente em decorrência do surgimento de inúmeros novos atores sociais, como as organizações não governamentais, que se

constituíram num importante conjunto de apoio à implantação e à fiscalização da atuação do governo, diante da necessidade do cumprimento de direitos fundamentais.

Dessa forma, num processo de formulação de políticas públicas norteadas pelo desenvolvimento sustentável e em seu favor, a efetiva participação dos atores sociais públicos e privados é uma condição. Reconhecer uma política pública como ação da dimensão política do desenvolvimento sustentável é estabelecer parâmetros que vão além do desenvolvimento tradicional, buscando na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da política mecanismos que envolvam processos participativos e democráticos com base no tripé do desenvolvimento sustentável. É por esse prisma que o Estado, como condutor de políticas públicas, deve assumir a responsabilidade e o desafio, conjuntamente com a sociedade civil organizada, de tornar o desenvolvimento sustentável o objetivo da ação de programação de políticas públicas.

Eis onde está o desafio deste século. Isso se deve ao fato de que, de um lado, sem o Estado como condutor do planejamento fundado no desenvolvimento sustentável pouco se conseguirá avançar a partir do tripé social, ecológico e econômico apresentado anteriormente, e, de outro, se a sociedade civil não estiver organizada social e politicamente, não terá oportunidade de participar desse processo. Portanto, o caminho conceitual introduzido aqui é uma reflexão que ajuda na compreensão do Plano BR-163 Sustentável como uma proposta de política pública para uma região da Amazônia na qual se pode reconhecer em seu processo de elaboração uma nova forma de idealizar planos, com um viés mais participativo e balizado conceitualmente pela noção do desenvolvimento sustentável, como se verá na próxima seção.

Plano BR-163 Sustentável: contexto histórico e institucional

A Rodovia BR-163 foi aberta no início dos anos de 1970, como parte do Programa de Integração Nacional (PIN) destinado à Amazônia, e efetivada pelo presidente Emílio Garrastazu Médici em pleno regime militar, mediante o Decreto-Lei n. 1.106, de junho de 1970. São 1.780 km de estrada que corta a região da Amazônia Legal, abrangendo áreas dos estados do Pará e Mato Grosso. Portanto, a BR-163 é fruto de políticas que datam de projetos para a Amazônia ainda pautados, por um lado, na integração dessa região com o resto do país, e, por outro, num processo de ampliação de sua ocupação (Becker, 2004; Mello, 2006).

Como vários outros projetos da época, esse não foi concluído. Ou seja, a exemplo da Transamazônica, outra rodovia importante para a região, houve sua abertura com um alto custo social e ambiental, mas não a sua pavimentação e criação de infraestrutura das localidades e municípios que começaram a surgir à beira dessa estrada. Um elefante branco adormecido que deixa uma grande parte da região amazônica desconectada do resto do país por via terrestre, a exemplo da região oeste do Pará (Araújo et al., 2008).

Nos últimos anos, a necessidade de melhorias e pavimentação da BR-163 se intensificou como reflexo da expansão agrícola nessa área e de uma reivindicação dos setores econômicos dessa região. Segundo Alencar et al. (2005), passaram-se três décadas para que a rodovia fosse novamente pauta de políticas públicas, sendo vista como prioridade no Programa Avança Brasil, do governo Fernando Henrique, no Programa Brasil para Todos, do governo Lula, e mantida no Programa de Aceleração do Crescimento, plano político da atual presidente Dilma Rousseff. A mudança é de objetivo. Agora, o asfaltamento da BR-163 não visa ocupar ou simplesmente integrar uma região, mas sim ampliar uma logística de escoamento de produção (grãos e produtos da Zona Franca de Manaus) para reduzir os custos com transporte e, assim, aumentar a receita (Ferreira, 2010).

A pressão dos setores econômicos locais pelo asfaltamento da BR-163 fez que outros setores sociais reivindicassem ações paralelas à obra, com o intuito de garantir para as camadas minoritárias as promessas de benefícios que a pavimentação trará. Nesse sentido, trabalhadores rurais, ribeirinhos, extrativistas, comunidades indígenas, quilombolas, ambientalistas e entidades de defesa dos direitos humanos se articularam para reivindicar uma proposta de asfaltamento da BR-163 que se diferenciasse dos antigos modelos e que fosse pautada na lógica do desenvolvimento sustentável para a região (Socioambiental, 2008). Isso ocorreu por causa do entendimento de que esse asfaltamento tem oportunidades e riscos que poderiam ser trabalhados se fosse estabelecido um plano político estratégico e participativo.

Essas articulações, que tiveram início na década de 1990 tanto no Pará quanto no Mato Grosso, convergiram para a criação de fóruns – como o Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163, criado em 2003 no Pará –, com o objetivo de realizar eventos para discutir o desenvolvimento da região de abrangência da BR-163 no estado (Pinto, 2006).

As articulações realizadas nos estados do Pará e Mato Grosso deram origem a encontros regionais no final de 2003, que culminaram num grande encontro no final de março de 2004, no qual todas as reivindicações para a implementação de uma política para a área da BR-163 foram sintetizadas no documento “Carta

de Santarém”, entregue aos ministros Marina Silva (Meio Ambiente) e Ciro Gomes (Integração Nacional), que se comprometeram, na época, a

articular apoio no governo para implementar ações de prevenção e mitigação de impactos gerados pela obra de pavimentação da BR-163, como também, para criar condições e oportunidades de desenvolvimento econômico com responsabilidade socioambiental e cultural na região. (Condessa, 2008, p.1.)

Essa articulação e pressão, culminou, em 2004, na criação do Consórcio de Desenvolvimento Socioambiental da BR-163 (Condessa), com 32 entidades, que tinha como objetivo ser interlocutor do governo federal nas ações direcionadas ao asfaltamento da BR-163. Esse processo desencadeou um intenso diálogo entre sociedade civil e governo federal que resultou na elaboração do Plano BR-163 Sustentável (Vilas-Bôas; Santili, 2004; Socioambiental, 2008).

O documento “Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém” é a versão final do Plano BR-163 Sustentável. Nele estão contidas as propostas de desenvolvimento regional, referendado pelas diretrizes do Plano Amazônia Sustentável (PAS),⁸ e que “estabelece novos paradigmas para o desenvolvimento da Amazônia brasileira, mas é também um plano operacional, referenciado à implementação de ações e políticas governamentais em toda a região” (Brasil, 2007, p.13). O Plano BR-163 Sustentável foi escrito pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado pelo Decreto de 15 de março de 2004, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República – que nesse período tinha como ministra-chefe a atual presidente Dilma Rousseff – e com a participação de mais dezenove instituições federais entre ministérios (17) e órgãos da Presidência da República (2) (Brasil, 2007).

Em sua versão final, o plano traz elementos de propostas dos setores da sociedade e dos governos locais que foram apresentadas nas consultas públicas (dezesseis ao todo), audiências públicas e em eventos realizados pelo Condessa e outras entidades da sociedade. Reconhecidamente, os antecedentes do plano são fundamentados na participação da sociedade local, dos governos municipais, estaduais e federal, e os resultados foram “acordos socialmente legitimados” em fóruns de discussões e na tentativa de todos os segmentos inseridos de monitorar

8. O PAS foi um programa do governo federal, elaborado pelo governo Lula, no qual se encontra um conjunto de estratégias e orientações de políticas públicas direcionadas para as três esferas de poder que visa ao desenvolvimento da Amazônia. Ou seja, é o *plano macro* do governo federal para a Amazônia Legal, do qual o Plano BR-163 é parte integrante (Brasil, 2006).

as ações em prol de sua execução. O Plano BR-163 Sustentável é “um novo modelo de desenvolvimento na região amazônica”, norteado por ações que levem em consideração: inclusão social, diminuição de desigualdades, respeito à diversidade cultural, dinamização econômica que alcance geração de emprego e renda, uso sustentável dos recursos naturais, valorização da biodiversidade e manutenção do equilíbrio ecológico de uma região (Condessa, 2008).

Dessa forma, o Plano BR-163 Sustentável é considerado “um conjunto de políticas estruturantes, [...] baseado na premissa de que é possível conciliar o crescimento econômico e a integração nacional com a justiça social e a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais” (Brasil, 2007, p.16-7). A delimitação do Plano BR-163 Sustentável abrange cerca de 1,232 milhão de quilômetros quadrados em uma área considerada heterogênea tanto em termos do seu processo de ocupação quanto de estrutura e desenvolvimento local atual. Por esse motivo, o plano traz uma extensa e heterogênea região subdividida, em três mesorregiões – Norte, Central e Sul – e nove subáreas: 1) Calha Oriental do rio Amazonas, Calha Ocidental do rio Amazonas e Transamazônica Oriental, na mesorregião Norte; 2) Baixo e Médio Tapajós, vale do Jamanxim, Médio Xingu/Terra do Meio e Transamazônica Ocidental, na mesorregião Central; e 3) Extremo norte mato-grossense e centro-norte mato-grossense, na mesorregião Sul (Brasil, 2007). Contudo, vale enfatizar que a área trabalhada para nortear a pesquisa e este artigo encontra-se na subárea Calha Oriental do rio Amazonas, situada na mesorregião Norte.

No plano pode-se encontrar um extenso diagnóstico da região de forma geral e de cada mesorregião e subárea. Tais diagnósticos possibilitam que sejam apresentados dois cenários para a pavimentação da BR-163: com baixa ou alta governança.⁹ No primeiro cenário, a pavimentação da BR-163 traria benefícios sociais e econômicos, mas não solucionaria conflitos referentes à infraestrutura de transporte; o Estado teria uma presença mínima, o que aumentaria os conflitos, principalmente os relativos à situação fundiária e utilização desordenada dos recursos naturais, acarretando problemas socioambientais (Brasil, 2007). No segundo cenário, a pavimentação da BR-163 aconteceria numa situação de planejamento integrado para o desenvolvimento local e regional, com políticas direcionadas ao ordenamento territorial e ambiental, ao incentivo às atividades produtivas sustentáveis, à inclusão social e à logística de infraestrutura social e econômica.

9. No plano, o termo “governança” foi definido como “a presença de condições mínimas necessárias para garantir o Estado de Direito com implementação de políticas voltadas para o interesse público, ou seja, o desenvolvimento socioeconômico com sustentabilidade ambiental” (Brasil, 2007, p.67).

Com esse cenário, haveria melhores condições de minimizar problemas relativos às questões socioambientais provocados pela pavimentação, criando gradativamente estruturas para o desenvolvimento local e regional para a geração de emprego e renda, diminuição da pobreza e o uso sustentável dos recursos naturais. Além disso, esse cenário necessitaria que as instituições públicas fossem fortalecidas em todas as esferas de poder e que se consolidassem mecanismos de gestão participativa das políticas públicas, constituindo-se em um cenário ideal para o processo de efetivação do Plano (Brasil, 2007).

No que se refere aos objetivos, estes estão pautados na busca de um desenvolvimento local e regional que seja viabilizado pelo governo através da valorização dos patrimônios social, cultural e natural, das atividades econômicas com dinamismo e inovação, bem como do uso sustentável dos recursos naturais, para que, assim, a sociedade local em geral atinja o bem-estar.

Quanto às diretrizes do Plano, estas têm suas bases: i) no estímulo ao desenvolvimento com equidade; ii) na diminuição do desmatamento e do uso extensivo do solo; e iii) no fortalecimento e empoderamento da sociedade civil da região.

Definidos os objetivos e diretrizes, o Plano BR-163 Sustentável apresenta suas estratégias, cujo interesse é sair de um quadro atual do Cenário 1 para o Cenário 2 (Brasil, 2007). Para alcançar o cenário desejado e viabilizar as estratégias definidas para cada mesorregião, o Plano BR-163 Sustentável, no que se refere às suas ações, está organizado em quatro eixos temáticos: 1) Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental; 2) Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis; 3) Infraestrutura para o Desenvolvimento; e 4) Inclusão Social e Cidadania.

Por fim, o plano traz em seu modelo de gestão a necessidade de uma estrutura organizativa que contemple e incentive a participação social efetiva de todos os envolvidos, tornando-se, assim, a base e o desafio do plano. Ele também define a estruturação de um Sistema de Monitoramento, Avaliação e Informação que assegure a transparência e a qualidade de execução das ações, pautado nos objetivos, metas, diretrizes e investimentos estabelecidos, o que exige uma articulação institucional. Por isso, o fortalecimento institucional em todas as esferas de governo é apontado como fator decisivo para a sua efetivação (Brasil, 2007).

A grande questão é: do papel à ação, como se processa a execução de um plano tão complexo e cheio de detalhes para uma região que, em sua maior parte, é extremamente carente de infraestrutura e de ação econômica, social e política? Esse plano foi finalizado em 2006 e a última perspectiva de conclusão de seu principal objetivo, o asfaltamento da rodovia, é 2015, data adiada por várias e várias vezes. É notório que todo o processo que envolve participação social ampla se torna mais lento, e, dessa forma, é necessário que os instrumentos de gestão

sejam eficientes e divulgados para que se evitem conflitos e se harmonize e amplie o eixo de ação de todos os envolvidos.

E, por fim, para qualquer plano ser executado é preciso investimento¹⁰ e parcerias. Se hoje o governo federal tomou as rédeas desse processo, ele deve estar ciente de que recursos precisam ser definidos, repassados e fiscalizados. Não se executa um plano como o BR-163 Sustentável apenas com vontade e participação.

A pavimentação da rodovia está ocorrendo (mesmo que com atrasos), mas muitas das ações de desenvolvimento sustentável propostas ainda não foram executadas. Isso se perceberá nitidamente na próxima seção, quando se trará uma síntese das entrevistas realizadas com alguns dos principais atores sociais locais que participaram e/ou participam do processo de implementação e monitoramento do Plano BR-163 nos municípios de Santarém, Mojuí e Belterra.

Avanços e retrocessos do Plano BR-163 Sustentável no contexto do Baixo Amazonas (PA)

A discussão apresentada nesta seção vem da síntese dos relatos colhidos no segundo semestre de 2012 de atores sociais locais reconhecidos ou autorreconhecidos como pessoas que atuaram ou vêm atuando na elaboração, implementação e monitoramento do Plano BR-163 Sustentável no eixo Santarém, Mojuí e Belterra. Ao todo foram dezessete entrevistas com atores de instituições governamentais, não governamentais e de representação dos movimentos sociais da região. A escolha do eixo Santarém, Mojuí e Belterra se deu em função da proximidade da área de atuação dos pesquisadores, por ser o fim do processo de asfaltamento e pela busca (iniciada nessa etapa da pesquisa) de perceber se processos de desenvolvimento poderão ser desencadeados para essa região que historicamente é uma das mais antigas em termos de colonização e ocupação territorial, mas que também é uma das menos desenvolvidas do estado do Pará.

Para a realização das entrevistas adotou-se um roteiro semiestruturado com dezesseis questões que procuravam evidenciar:

1. a participação institucional e pessoal dos atores entrevistados no processo de elaboração e execução do plano;

10. Para o Plano BR-163 Sustentável não foi apresentado um planejamento operacional com orçamento financeiro que possibilitasse visualizar o montante e a periodicidade de recursos destinados a ele e se ter assim a perspectiva de acompanhamento e operacionalidade de sua execução.

2. a diferença do Plano BR-163 em relação a outras políticas para a Amazônia, e se ele, a partir do processo de execução, irá gerar desenvolvimento sustentável para a região de estudo;
3. a participação do governo federal e dos movimentos sociais no processo de elaboração e execução do plano;
4. se as metas, objetivos e diretrizes do plano estão sendo cumpridos em Santarém, Mojuí e Belterra;
5. a identificação dos eixos temáticos que avançaram, os retrocessos e o que falta para a conclusão do Plano BR-163 Sustentável; e
6. os benefícios e/ou malefícios que a rodovia asfaltada pode gerar, e as proposições para que o plano viesse a influenciar positivamente na região.

Os atores sociais locais entrevistados, em sua maioria, reconheceram a participação de suas instituições no processo de elaboração do plano quando as mesmas foram convocadas ou convidadas a participar das audiências públicas e encontros. As exceções foram: 1) a universidade federal local,¹¹ que, por ter apenas três anos de existência, só agora está participando do plano; e 2) uma das instituições de representação do movimento social que o entrevistado reconheceu como apenas prestadora de serviços para os trabalhadores. Os entrevistados participaram em alguma medida dos eventos promovidos pelo GTI e avaliam a participação de suas entidades de forma positiva, reconhecendo que houve espaços importantes de discussão e deliberação, mas que atualmente esses espaços, e até mesmo algumas entidades, perderam força, deixando claro que, no que se refere ao item participação, este só ocorreu de forma intensa e articulada no período de elaboração da política e do início da implementação; atualmente, está sendo deixado de lado pelo governo federal, desarticulando os outros atores sociais.

Em termos de governo municipal (Santarém e Belterra),¹² houve unanimidade em afirmar que esses governos participaram principalmente do início do processo. Hoje, de uma forma geral, essa participação foi desmobilizada pelo governo federal, em virtude, de um lado, da diminuição das discussões, e, de outro, da pouca inserção política dos governos municipais no que se refere a cobrar as ações e metas definidas no plano. Mais um item que fortalece a ideia de que, no

11. É importante destacar dois fatos: que a instalação da universidade federal na região é uma meta contida no plano e, portanto, ação que está sendo efetivada, pois a mesma está em fase de consolidação; e que o entrevistado atualmente trabalha na universidade, mas antes e durante o processo de elaboração do plano fazia parte de outra instituição do governo do estado do Pará.

12. Aqui só se destacou Santarém e Belterra porque Mojuí, na época das entrevistas, estava em momento de municipalização e, portanto, sob tutela do governo de Santarém.

processo de implementação do plano, o governo federal – responsável imediato e articulador da política – vem se distanciando dos atores sociais locais e executando o asfaltamento da BR sem a periodicidade de discussões com os mesmos, o que acaba por dificultar o monitoramento da implementação da política como um todo.

Ao serem questionados sobre a diferença entre o Plano BR-163 e outros planos elaborados para a Amazônia e a região em estudo, 20% dos entrevistados acham que não se diferencia, 20% não souberam responder, e 60% disseram que “sim”, o Plano BR-163 se diferencia dos outros planos. Segundo estes, a diferença está no processo de participação dos atores durante sua elaboração, buscando através do diálogo entender quais eram as demandas das populações tradicionais, dos grupos que ali estão, para, com isso, começar a efetivar ações que visem à melhoria de todos, trazendo melhor eficiência econômica, justiça social e prudência ambiental no que tange às dimensões do desenvolvimento sustentável, levando em consideração as particularidades amazônicas.

Isso demonstra que a condução da elaboração do Plano fez que se desenhasse uma nova forma de se elaborar política, mais próxima das discussões apresentadas na seção “Plano BR-163 Sustentável: contexto histórico e institucional” deste trabalho, mas que só ficou no processo de elaboração, não se consolidando, portanto, na etapa de execução.

Os entrevistados reconhecem que esse processo inicial de participação e diálogo entre governo e sociedade culminou num documento bem escrito e que saiu do contexto macro de elaboração de planos para a Amazônia. Nesse sentido, eles acreditam que, se for seguido, as chances de erros são menores, o que aumenta a precisão nas execuções das ações. Há uma unanimidade em reconhecer que, como política pública, a sua elaboração foi participativa.

No entanto, são negativas as expectativas dos entrevistados quanto ao plano gerar desenvolvimento sustentável, por causa da lentidão do processo de execução e da falta de monitoramento do que está sendo executado, pois todos afirmam que apenas o asfaltamento da rodovia caminha em ritmo acelerado. Esse descompasso faz que, de acordo com autores já citados – como Sachs (2000), Demeterco Neto et al. (2006) e Simão et al. (2010) –, o processo descrito pelos entrevistados rompa com a lógica de política pública como uma ação da dimensão política do desenvolvimento sustentável.

Os atores entrevistados afirmam ser o governo federal o finalizador e executor do plano, e os movimentos sociais são participantes e animadores das discussões. Eles reconhecem também que, atualmente, no processo de implementação do plano, a participação dos movimentos sociais e demais representações da sociedade diminuiu, proporcionando uma desmobilização dos atores,

e, quando há alguma manifestação de cobrança, são movimentos isolados, localizados e com pouco poder de pressão. Isso tem como resultado a desmotivação dos atores sociais locais e regionais, fato agravado pelo distanciamento das relações com o governo federal e pela lentidão do processo de execução do plano, que acaba por gerar descrença na sua efetiva consolidação.

Quanto à execução das metas, objetivos e diretrizes do plano na região, para quase a metade dos entrevistados, 46,67%, as metas estão sendo executadas, mas não da maneira que eles esperavam, visto que muitas das ações previstas ainda não saíram do papel. Um exemplo de ação realizada, e destacada nas entrevistas como importante no processo, foi a criação da Superintendência Regional do Incra (SR 30). Segundo um dos entrevistados, ligado a uma instituição não governamental, “essa região dependia da superintendência de Belém; mas que a criação da SR-30 no sentido de você colocar uma estrutura de regularização fundiária mais próxima dessa região, uma vez que ela é uma região extremamente abandonada, esse esforço dá a resposta a uma necessidade profunda que a região tem de fazer regularização”. Mas o mesmo percentual de entrevistados, 46,67%, disse que as metas ainda não foram executadas na região, como constatado na fala de um representante de instituição do movimento social: “Não, eu acho que não. Eu tenho certeza que não, porque, se fosse, estaria alguma coisa apresentada como melhoria de vida desse povo”. O restante, 6,66%, não sabia responder.

Ainda com relação a metas e objetivos do plano, foi perguntado se medidas socioeconômicas e ambientais vinham sendo introduzidas. Disseram não 46,67% dos entrevistados, principalmente quando se trata de medidas para fortalecer a atividade dos agricultores familiares; 33,33% disseram que sim, mas que em ritmo muito lento para a necessidade da região. Os entrevistados são categóricos em dizer que, enquanto não se resolverem as questões fundiárias, os municípios cortados pela BR-163 sofrerão com esse problema. Os demais 20% dos entrevistados não souberam responder a essa questão.

O que se percebe é que os atores sociais locais que foram entrevistados em alguma medida começam a deixar de acreditar no Plano BR-163 como uma política executável a partir de suas metas, objetivos e diretrizes. Isso, por um lado, enfraquece a política como uma ação pública capaz de promover o desenvolvimento sustentável e, por outro, a faz perder força como um processo que tem por base a participação. E, dessa forma, a política e seu instrumento orientador, o plano, perdem credibilidade no âmbito da sociedade civil organizada.

A maioria dos entrevistados, 66,67%, reconhece que não há possibilidade de uma obra como o asfaltamento da BR-163 ter um baixo impacto. Para um dos entrevistados, representante de organização não governamental: “Sem o asfalto já foi um impacto horroroso, que foi a abertura da estrada, com o asfalto isso só

facilita maior trafegabilidade e quem vai utilizar essas estradas, na maioria são os grupos empresariais que querem escoar a sua produção”. Já 33,33% disseram que sim, é possível implementar uma obra do porte da BR-163 com o mínimo de impacto, se mantiver o diálogo estabelecido no início da implementação do plano; se houver ações fiscalizadoras; políticas públicas voltadas a melhoria da infraestrutura, saúde, educação; acesso ao crédito; e se as questões fundiárias e ambientais da região forem resolvidas. É nítido que a falta de regularização fundiária é um problema que traz como consequência o fato de as ações socioeconômicas e ambientais se tornarem lentas principalmente nos municípios onde as questões fundiárias ainda não se resolveram, a exemplo de Belterra, propiciando uma falta de controle que acarreta conflitos tanto ambientais como sociais na região.

Quando questionados sobre os eixos temáticos (1) Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental; 2) Fomento a Atividades Produtivas; 3) Infraestrutura para o Desenvolvimento; 4) Inclusão Social e Cidadania) definidos no plano, dos entrevistados, 33,33% enfatizaram que o eixo que “não está sendo executado” é o de Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental. Há um reconhecimento que a questão fundiária ainda é o grande entrave do plano, pois sem a regularização da terra não há como os outros eixos serem executadas de forma eficiente. Outros 33,33% dos entrevistados disseram que nenhum dos eixos tem avançado na região, como ressalta um dos entrevistados, representante de instituição do movimento social: “Eu diria que esses itens elencados aí, eles não conseguiram ainda sair do papel. Se tivessem saído do papel, com certeza os impactos seriam mais positivos, a gente não via tanta reclamação”.

Já para 20% dos entrevistados, o eixo Infraestrutura para o Desenvolvimento é o que mais avançou por nele estar contido o asfaltamento da BR-163, que está a pleno vapor. Por fim, 6,67% dos entrevistados afirmam que o eixo Fomento a Atividade Produtiva é o que tem mais avançado, como se pode perceber na fala de um dos entrevistados, representante de instituição não governamental:

O Fomento às Atividades Produtivas eu acho que é um dos que vem acontecendo, pois tem saído editais, chamadas públicas do governo federal e de outras instituições e elas indicam a região do Oeste do Pará, de Santarém também, como prioritárias; então tem saído vários editais de apoio, fomento ao setor produtivo [...].

Torna-se evidente, portanto, que uma política do porte do Plano BR-163 Sustentável, para se tornar efetiva e executável de forma eficiente, necessita que problemas históricos sejam enfrentados e sanados, por exemplo, o ordenamento

territorial. Nenhuma política na Amazônia trará desenvolvimento se tais problemas não forem realmente enfrentados e solucionados. Portanto, para que uma efetiva política de desenvolvimento venha a se consolidar na região, é preciso que governo e sociedade estejam dispostos a enfrentar um passivo histórico no que se refere ao ordenamento territorial e aos conflitos que dele se originam.

Nesse sentido, ao se questionar quanto aos retrocessos do processo de execução do plano, para os entrevistados, o grande retrocesso é a não execução das metas estabelecidas e a falta de interesse do governo federal para realmente colocar em prática o que foi delineado no plano. É nítido, com base nas entrevistas, que a preocupação com relação à conclusão do asfaltamento da BR-163 é saber se os municípios estarão preparados para uma outra realidade. Se o asfaltamento da BR-163 não vier de fato seguido das políticas públicas que beneficiem a população local, apenas o que se verá é a repetição da história de mais um enclave regional dentro da Amazônia.

Por fim, ao perguntar sobre o que o entrevistado mudaria ou proporia como uma ação/meta para que o plano beneficiasse positivamente a sua região/área de influência, todos mudariam e/ou proporião o reordenamento territorial, pois, sem a questão fundiária resolvida, os municípios não terão atendidas suas demandas referentes às questões ambientais e econômicas (fomento para as atividades produtivas). Além disso, também destacaram a preocupação com o planejamento dos municípios diante do processo de execução do Plano BR-163, como se percebe na fala de um dos entrevistados, de uma instituição do governo:

Eu acho que os municípios deveriam se planejar em primeiro lugar, ver quem já tem plano diretor como Belterra, verificar as necessidades de adequação. Mojuí, agora que começa a pensar como município, já deve nascer se planejando, com um plano diretor, com zoneamento, com mecanismos de gestão compartilhada entre sociedade e governo, que são instrumentos modernos de gestão que estão à disposição. [...] E Santarém precisa pensar um desenvolvimento considerando a BR e sua posição estratégica, que é inclusive objeto dessa cobiça, o entreposto comercial e logístico [...] Santarém precisa se pensar de dentro pra fora, não estou nem pensando em metas, acho que primeiro tem que pensar planos locais, planejamentos locais para em cima desses planejamentos como é que eu adequo metas considerando que o governo federal, o setor privado e o governo estadual planejam, mas com que plano local eu dialogo com o planejamento externo.

O Plano BR-163 Sustentável, como dito antes, é norteado por ações que levam em consideração: inclusão social, diminuição de desigualdades, respeito à diversidade cultural, dinamização econômica, geração de emprego e renda, uso

sustentável dos recursos naturais, valorização da biodiversidade e manutenção do equilíbrio ecológico da região. E, para o contexto da região pesquisada, em linhas gerais, se percebe uma relação entre Estado e sociedade civil desgastada, poucos avanços e uma diminuição da participação social na execução do plano. Isso provoca, do lado dos atores sociais envolvidos, desmotivação e desmobilização, e, por parte do poder público municipal, um distanciamento da política macro, inviabilizando pensar o planejamento municipal tendo como um dos focos o Plano BR-163 Sustentável, o que para a sociedade local é algo negativo e bastante preocupante quando o assunto é desenvolver uma região de forma “sustentável”.

Considerações finais

Resgatando o objetivo deste trabalho – apresentar os avanços e retrocessos do Plano BR-163 Sustentável enquanto uma política pública macro que abrange uma vasta extensão da região amazônica, especificamente na área dos municípios de Santarém, Mojuí e Belterra –, pode-se constatar que, como política pública para uma região que há décadas vem sofrendo com problemas de “integração” com o resto do país, o plano é extremamente importante.

A necessidade de asfaltar uma rodovia que há mais de três décadas foi aberta acabou por gerar nos anos 1990 uma rearticulação de grupos sociais locais para que tal demanda estivesse novamente no contexto das políticas públicas federais. Nesse movimento, são perceptíveis os “arranjos institucionais” e a criação de arenas políticas locais que se manifestam em prol de uma necessidade. E, nesse contexto, de acordo com as análises descritas por Frey (2000), são necessárias pesquisas que levem em consideração a “análise de estilos políticos” e a “cultura política” que se estabelece na execução de processos advindos de planejamentos de longo prazo, como é o caso do Plano BR-163 Sustentável, algo que não foi abarcado neste texto, mas de que, com base na discussão aqui contida, se percebe a necessidade de estudar em outro momento.

O Plano BR-163 Sustentável como um instrumento norteador de política foi desenhado tendo por base um processo de participação que podia ser viabilizado para o momento e contexto local. Teve por base o desenvolvimento regional sustentável. Mas, diante da realidade que se estabelece com relação ao asfaltamento de uma rodovia que corta a floresta e está em uma das regiões nacionais menos desenvolvidas, o que está no papel se defronta com a realidade avessa e desafiadora de um vasto território por um lado e, por outro, com os diferentes interesses nacionais, regionais e locais para a região.

Contudo, não se pode negar que, em termos de formatação, concepção e elaboração, o Plano BR-163 Sustentável inova em sua escrita e nos padrões conceituais. Mérito reconhecido e justificado dos processos e atores governamentais e não governamentais que desencadearam sua elaboração, como as relações estabelecidas entre governo e sociedade civil organizada da região. A forma de atuação do governo diante das demandas sociais e vice-versa, deram ao processo de elaboração uma sensação aos que participaram de que realmente esse processo foi fruto de discussão local, em que os movimentos sociais apresentaram suas reivindicações e reflexões que em certa medida estão contidas no Plano.

Isso gerou e continua gerando expectativas quanto à execução do plano também ser diferenciada. A questão aqui é, como dito antes, a realidade regional colidindo com o que é proposto, desencadeando lentos processos que vêm sendo executados pela metade ou que nem estão sendo executados. E, como detectado pelos entrevistados, o principal enclave e motivo de retrocesso é o ordenamento territorial e a gestão ambiental. Há um entendimento histórico de que, se tais problemas não forem resolvidos, inviabiliza-se qualquer outro tipo de avanço no que se refere ao desenvolvimento sustentável da região.

Tais questões dão a sensação de que o plano não vem sendo executado em sua plenitude e que apenas o asfaltamento da rodovia segue seu curso. Porém, essa sensação é fruto, por um lado, da pulverização e segmentação das ações do plano que estão sendo executadas, e apenas o asfaltamento ser sentido de modo geral. E, por outro lado, da desarticulação dos debates e diálogos entre movimento e governo, que resulta na falta de informação sobre os avanços e retrocessos da política, o que, por sua vez, ocasiona a sensação de que está havendo mais retrocessos do que avanços.

Cabe aqui uma ressalva com relação ao desenvolvimento sustentável. Entende-se desenvolvimento sustentável como um processo no qual o tripé eficiência econômica, justiça social e prudência ambiental são as principais dimensões, que têm como objetivo desencadear outras dimensões ao longo do processo, a exemplo da discussão política aqui apresentada. No plano, isso está contemplado, de um lado, por ele ser a representação da ação política, e, de outro, por sua elaboração ter por base eixos temáticos em consonância com esse tripé.

Contudo, as ideias contradizem a realidade local. No momento em que se confronta essas ideias e essa realidade, e se percebe, em termos de gestão, os desafios de se pôr em prática ações para alcançar tal desenvolvimento, aparece a fragilidade da política ante a realidade do lugar. Isso, nem de longe, a nosso ver, significa que tal processo não possa ser efetivado.

Mas, para que isso possa ocorrer, se faz necessária uma articulação entre a política e o território que receberá essa política. Consequentemente, um modelo de gestão de implementação do plano que cumpra metas e prazos, respeite a participação social e a fiscalização do processo. Além disso, e não menos importante, é preciso que os recursos financeiros para sua execução estejam disponíveis e sejam usados eficientemente, o que aparentemente, nesse caso, não está tão claro, visto que no próprio plano isso não é colocado.

Portanto, o Plano BR-163 Sustentável, como uma política que visa ao desenvolvimento regional sustentável, em sua fase de execução precisa ser monitorado e estudado a partir do contexto regional e de política nacional que envolve interesses para além da região. E, nesse sentido, os resultados aqui apresentados são apenas uma pequena amostra do desenrolar de uma política passível de alterações, haja vista ainda estar em sua fase de execução, o que amplia ainda mais a necessidade de novos trabalhos e o contínuo monitoramento da ação e resultados políticos desencadeados pelo Plano BR-163 Sustentável.

Referências bibliográficas

- ALENCAR, A. et al. *A pavimentação da BR-163 e os desafios à sustentabilidade: uma análise econômica, social e ambiental*. Belo Horizonte: Conservation Strategy Fund (CSF), 2005.
- ARAÚJO, R. et al. Estado e sociedade na BR-163: desmatamento, conflitos e processos de ordenamento territorial. In: CASTRO, E. (Org.). *Sociedade, território e conflitos: BR-163 em questão*. Belém: Naea, 2008. p.13-83.
- BANERJEE, S. B. Quem sustenta o desenvolvimento de quem? O desenvolvimento sustentável e a reinvenção da natureza. In: FERNANDES, M.; GUERRA, L. (Org.). *Contra-discurso do desenvolvimento sustentável*. 2.ed. rev. Belém: Associação de Universidades Amazônicas; Universidade Federal do Pará; Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2006. p.77-128.
- BARBIERI, J. C. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudança da Agenda 21*. 6.ed. Petrópolis: Vozes, 2003.
- BECKER, B. K. *Amazônia: geopolítica na virada do III Milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém*. 2.ed. Brasília: GTI, 2007.
- _____. Ministério da Integração Nacional; Ministério do Meio Ambiente. *Plano Amazônia Sustentável*. Brasília: Mint; MMA, 2006.

- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso futuro comum*. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- CONSÓRCIO PELO DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL DA BR-163 (Condessa). Sociedade civil e Plano BR-163 Sustentável: um breve histórico. In: SEMINÁRIO PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL: “Entraves, Desafios e Expectativas”. Santarém, 30-31 out. 2008.
- DEMETERCO NETO, A.; SANTOS, F. D. A. dos; NAGEM, J. V. G. Estado e desenvolvimento sustentável: o problema da aplicabilidade das normas constitucionais. In: SILVA, C. L. da (Org.). *Desenvolvimento sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo*. Petrópolis: Vozes, 2006. p.65-88.
- FERREIRA, F. *Políticas públicas de ordenamento territorial no Baixo Amazonas (PA): uma análise a partir das políticas e programas dos governos federal e estadual na área de influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)*. Rio de Janeiro, 2010. 266f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n.21, p.211-59, jun. 2000.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *O desafio da rodovia BR-163*. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/esp/BR163/>. Acesso em: 19 nov. 2008.
- LEIS, H. R. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999.
- MELLO, N. A. *Políticas territoriais na Amazônia*. São Paulo: Annablume, 2006.
- PINTO, M. O. *Entre o sonho e a realidade: desafios da política ambiental na Amazônia*. Brasília, 2006. 170f. Dissertação (Mestrado em Política e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.
- PÓLIS. Política pública como garantia de direitos. *Repente*, n.26, dez. 2006. Disponível em: http://www.direitoacidade.org.br/obras/arquivo_255.pdf. Acesso em: 20 set. 2013.
- SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. (Org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993. p.29-56.
- _____. Ecodesenvolvimento: uma perspectiva para a Amazônia Legal. *Cadernos do NERU. Ecodesenvolvimento*, Cuiabá: Núcleo de Estudos Rurais e Urbanos – ICHS – UFMT, n.6, p.9-60, 1997.
- _____. Sociedade, cultura e meio ambiente. Palestra proferida em 11 de agosto de 1995. *Mundo & Vida*, v.2, n.1, p.7-12, 2000.
- SCOTTO, G.; CARVALHO, I. C. de M.; GUIMARÃES, L. B. *Desenvolvimento sustentável*. Petrópolis: Vozes, 2007.

- SIMÃO, A. G. et al. Indicadores, políticas públicas e a sustentabilidade. In: SILVA, C. da; SOUZA-LIMA, J. E. (Org.). *Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2010. p.35-54.
- VEIGA, J. E. da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- VILAS-BÔAS, A.; SANTILI, M. (Coord.). *Relatório do Encontro BR-163 Sustentável: desafios e sustentabilidade socioambiental ao longo do eixo da Cuiabá-Santarém*. Sinop: ISA, 2004.

10

JOGOS DE PODER E PARTICIPAÇÃO NUM DISPOSITIVO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: ÁGUAS EMENDADAS (DF-GO-MG)

Mário Lúcio Ávila¹
Eric Sabourin²
Lauren Lecuyer³
Gilles Massardier³

Introdução

Este texto procura evitar duas armadilhas da investigação em processos participativos: a primeira é a reificação das instâncias participativas como arenas de tomada de decisão. Essa leitura vai ao encontro dos ensinamentos da ação pública, que, ao contrário do policentrismo, insiste na ação conjunta (Pressman; Wildavsky, 1973) e na interdependência entre os atores, instâncias e organizações, sob a forma de redes e coalizões que transbordam e passam por instituições e organizações (Massardier, 2008); a segunda armadilha, é a reificação de uma espécie de *Homo consensu participus*, alheio à realidade social, contrário às leis sociológicas. Cientificamente, é inútil imaginar, por um lado, um ator que se dessocializaria de alguma forma e deixaria na entrada de uma arena participa-

-
1. Doutor em Desenvolvimento Sustentável – Universidade de Brasília. Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da mesma instituição.
 2. Doutor em Antropologia e Etnologia – Université Paris Diderot (França). Pesquisador do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad).
 3. Pesquisador do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad).

tiva as socializações primárias e secundárias, suas trajetórias, recursos, posições, representações e capital social e político; e, por outro lado, as interações nessas arenas que diminuiriam a espessura sociológica desses atores.

A pesquisa foi feita com o objetivo principal de adotar uma postura científica de extrair a análise das arenas participativas e reinseri-las nas relações de poder do *policy making* territorializado, ao lado das arenas representativas, através do exemplo da participação dos agricultores familiares no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), mais especificamente do Distrito Federal, no Território das Águas Emendadas.

Para fazer essa análise, em termos teóricos, este artigo utiliza três abordagens da Sociologia Política: primeiro, as estruturas de oportunidades políticas (Tarrow, 1996). A transição democrática na América Latina em geral, na década de 1980 (Piñeiro, 2003; Goirand, 2010, p.449), e no Brasil em particular, deu a oportunidade para “novos personagens entrarem em cena” (Sader, 1988) e as bases para entrar no espaço público, onde se “redefinem as privações como discriminação ilegítima” (Goirand, 2010). Leonardo Avritzer (2002) mostrou a simultaneidade entre o contexto de surgimento dos movimentos sociais e a questão da participação. Isso foi importante no paradigma da democracia ambiental desenvolvido simultaneamente ao redor do mundo (Barbier; Larrue, 2011), que moldou e transferiu um modelo de desenvolvimento territorial brasileiro híbrido de planejamento rural de investimentos, “desenvolvimento sustentável”, luta contra a pobreza e imperativo “participativo”. Essa abertura democrática tem propiciado a institucionalização das políticas de participação direta dos cidadãos no Brasil (Baiocchi, 2003; Avritzer, 2002, 2009; Garibay; Combes; Dabène, 2009; Reis; Lima Neto, 2009), especialmente por meio do Partido dos Trabalhadores (PT) e o famoso “modo petista de governar”, desde sua conquista do poder local, na década de 1990. Essas estruturas institucionais são “oportunidades abertas pelo governo” (Hoppe, 2011) à participação política para um grande número de categorias até então marginalizadas do jogo político – mulheres, pobres urbanos (Dabène, 2006; Saravia, 2009) e, claro, os pequenos agricultores.

Nesse período é lançada, em áreas rurais, a “dinâmica da organização” (Tonneau; Sabourin, 2009), em um estado embrionário de movimento social, associações e estruturas sindicais agrícolas e profissionais, muitas vezes estruturada em redes temáticas (cidadania, juventude, mulheres, água, sementes etc.) e territorializadas. As principais consequências dessas mobilizações rurais foram a criação de um movimento social rural, e o posterior reconhecimento jurídico, em 2006 (Picolotto, 2011), da categoria “agricultor familiar”, categoria que é hoje, apesar de heterogênea, bastante estruturada: Confederação Nacional dos Traba-

lhadores da Agricultura (Contag), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf).

Ao mesmo tempo, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) estruturou um sistema participativo. Essas arenas são lugares de aprendizagem do discurso, expressão de necessidades, formalização de projetos, mobilização de recursos em benefício da categoria (Schneider; Kunrath; Morruzzi, 2004; Tonneau; Sabourin, 2007). Essas instâncias se tornaram, através daqueles representantes que foram capazes de aproveitar a oportunidade oferecida nessas arenas, parceiras do Estado na execução de políticas públicas, como este artigo demonstra.

Um segundo aspecto é que esses espaços de oportunidade não são permeáveis a todos. A fim de analisar a oportunidade muito seletiva aberta por esse sistema participativo, a pesquisa tem se esforçado em identificar os recursos acumulados pelos participantes quanto a: 1) formas de militância (partidário – visto como a entrada no sistema eleitoral, sindical, comunitário, institucional, profissional), sem negligenciar o “ativismo institucional” (Politix, 2005) que inerva a montagem de projetos de políticas públicas, 2) recursos socioprofissionais em termos de capital e redes sociais (Lecuyer, 2010).

A tipologia dos participantes que emergem indica a necessidade de cruzar a análise da trajetória dos atores nesses tipos de participação política (Lagroye; François; Sawicki, 2006) e o acúmulo de repertórios de ações coletivas plurais (Tilly, 2007) que permitem aos atores se legitimar no jogo.

Em terceiro lugar, a Sociologia da ação pública, mais particularmente o *policy making* dos projetos, que permite realocar a variável participativa no contexto mais abrangente das coalizões (Sabatier; Jenkins-Smith, 1988) do PDSTR. A configuração social formada por essas coalizões foi desenhada e caracterizada em vários momentos durante a evolução da Comissão Territorial das Águas Emendadas (Cotae) (Ávila, 2011), mas também através de projetos que têm sido observados desde a concepção até sua implementação (mercado orgânico – Landel et al., 2009; Central de Comercialização e Capacitação da agricultura familiar – Ávila et al., 2009; Ávila, 2011). Recorremos também a uma Sociologia das práticas dos participantes na negociação, formatação e coordenação desses projetos (Ávila et al., 2009; Ávila, 2011).

A primeira parte do texto descreve brevemente as especificidades do dispositivo territorializado e participativo do PDSTR e sua evolução recente, que afeta diretamente os modos de participação: a definição colegiada paritária da participação entre agricultores familiares e o sistema político administrativo que

obriga os agricultores a envolver-se diretamente no sistema de lutas institucionais e compromissos estritamente burocráticos. Essa participação é escalonada, pois se encaixa na estrutura multinível do federalismo brasileiro; a legitimidade dos participantes é fortemente ligada à sua capacidade de representar as comunidades de agricultores das quais são procedentes e monopolizam a representação; como resultado, os espaços de definição de projetos de políticas públicas são fragmentados tanto verticalmente (uma estrutura representativa por nível) como também horizontalmente (rompimento comunitário de interesses e também pelo Estado, como será visto mais à frente), alterando, assim, o objetivo da política, que era territorializar o desenvolvimento rural no espaço endógeno.

No entanto, apesar da extrema complexidade institucional do dispositivo, esses “notáveis” setoriais e comunitários têm a oportunidade de se colocar como representantes/participantes e prolongar, assim, sua militância comunitária pela “causa” da agricultura familiar, apoiando-se em suas trajetórias militantes e profissionais e em seus repertórios de ação coletiva.

A segunda parte reconstitui o círculo da participação onde o centro é o “núcleo duro” de notáveis dotados de capital social e político. Essa análise coloca em jogo a hierarquia interna do núcleo duro (Talpin, 2012) e verifica a hipótese de que a autonomia das trajetórias militantes é uma variável explicativa independente do destaque na política participativa.

A terceira parte mostra que esses notáveis investidos na participação se caracterizam por sua profissionalização na “liderança transacional” (Nay; Smith, 2002) entre a representação das comunidades dos agricultores e as instituições públicas e políticas. A eficácia desse “militantismo institucional” repousa sobre duas capacidades: 1) coordenar os níveis de participação e gestão das demandas de projetos emanados das diversas comunidades e as relações entre as comunidades e os técnicos; 2) formatar técnica e financeiramente os projetos.

A institucionalização dessas figuras de “passadores” é concomitante à emergência de uma “coalizão de causa” (no sentido de Sabatier; Jenkins-Smith, 1993) composta desses “líderes transacionais” e de alguns técnicos (assistência técnica e extensão rural) que, eles mesmos, negociam o conteúdo da política territorial rural. Se, de maneira geral, a política participativa implementada pelo Partido dos Trabalhadores visa atribuir uma inversão de prioridades entre “o tecnocratismo” e o poder das categorias sociais “pobres” e excluídas, ou ainda simplesmente da sociedade civil – dito de outra maneira, uma politização das regras técnicas (Gret; Sintomer, 2005) –, o presente estudo de caso mostra, ao contrário, que o sistema especialista permanece muito presente na definição dessa política de desenvolvimento rural.

A estrutura multinível de desenvolvimento sustentável territorial rural: destaque da estrutura federal, participação estratificada e participação alterada

A estrutura institucional do PDSTR em favor dos agricultores familiares in-flui diretamente na trajetória e no modo de seleção dos participantes.

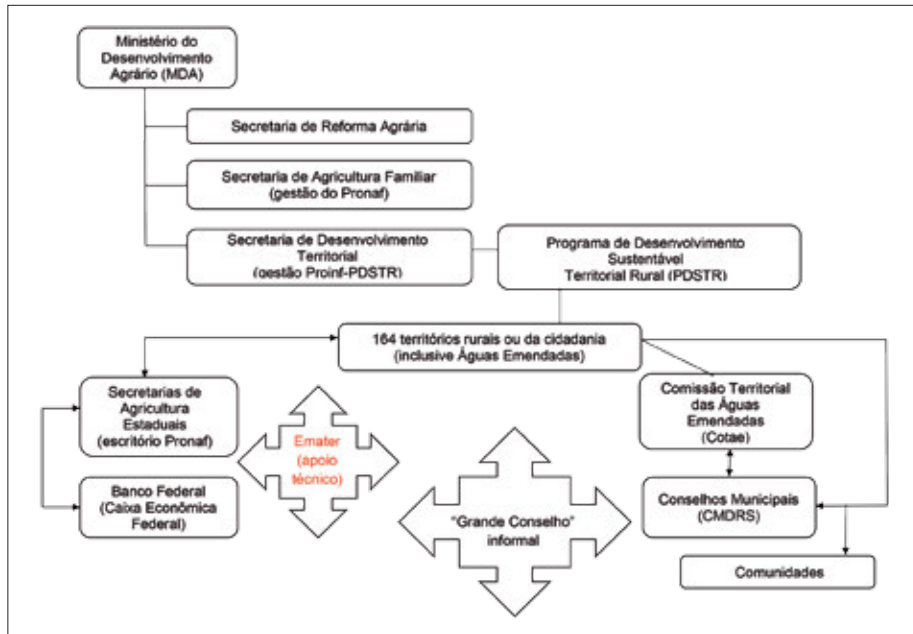


Figura 10.1. Estrutura institucional do PDSTR

Obs.: Atualmente são 239 territórios rurais envolvendo 1.072 municípios.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), 2014.

O programa, colocado em prática em 2004, encontra sua gênese, de um lado, nas experiências do PT a partir de 1988 nos municípios que foram conquistados e, de outro, em um dispositivo instituído em 1996 pelo governo FHC para distribuir créditos aos agricultores familiares por intermédio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e para financiar os projetos de infraestruturas coletivas (Proinf) sobre a base de um sistema de decisões participativas no nível municipal (Schneider et al., 2004; Tonneau; Sabourin, 2007; Duarte; Mattei, 2004). O programa federal instituído pelo governo Lula reforça as dimensões territoriais e participativas. O PDSTR criou territórios rurais agrupando municípios e o sistema participativo dotado de uma comissão colegiada (comissão territorial) nesses territórios, sem, no entanto, suprimir os

Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CRDRS) no Distrito Federal), criados a partir de 1996.

É importante recuperar três particularidades desse dispositivo que influem diretamente nas práticas participativas: a participação legalmente paritária nos colegiados, a fragmentação multinível e a representação dos interesses agrícolas pelos “notáveis” comunitários e setoriais.

Uma participação colegiada paritária entre agricultores e o sistema político-administrativo

A composição dessas arenas participativas baseia-se nos colegiados que dão à participação um *design* específico: a cada escala os eleitos locais e os técnicos (agrônomos e técnicos de serviço de apoio) são, segundo os documentos de 1996 (Pronaf Infraestrutura), 2004 (PDSTR) e 2008 (Territórios da Cidadania), representados paritariamente com os agricultores. Assim, a participação dos agricultores é ambivalente. No entanto, essa partilha das cadeiras foi decisiva para os agricultores em 2008, quando, para aumentar o papel dos territórios (agora Territórios da Cidadania), novos setores como educação, saúde, energia passaram a ocupar espaços e dobraram o número de participantes no colegiado. Consequentemente, os agricultores se viram envolvidos em um universo de compromissos entre a administração municipal e a União. Especificamente, ainda há uma relação de causa e efeito com a criação, no mesmo ano, de um “grande conselho” de agricultores do Distrito Federal (ainda que informal) com o objetivo de canalizar os interesses em um espaço próprio de negociação. Por sua vez, essa paridade colegiada é uma variável explicativa da profissionalização dessas lideranças agrícolas no militantismo institucional que acompanha suas práticas participativas.

Fragmentação multinível dos espaços de representação e dos projetos de políticas públicas que afetam a territorialização

A estrutura federal marca fortemente esses dispositivos participativos. De um lado, territorializar o programa na escala intermunicipal atendia a uma vontade do governo federal do PT de contornar os obstáculos de usos clientelista dos recursos do Proinf, prática que havia marcado os primeiros anos de funcionamento dos Conselhos Municipais de Agricultura Familiar (Duarte; Sayago,

2006), seguindo a tradição da vida política brasileira (Dabène, 2008; Rouquié, 1978). A solução institucional escolhida pelo governo federal foi a duplicação das escalas decisórias e participativas: a Comissão Territorial intencionalmente incorporou os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (regional, no caso do DF).

De outro lado, essa dependência da via federal se encontra no fato de que os estados federados deveriam criar uma instância decisória própria (Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural), por vezes dobrando uma estrutura de execução técnica do Proinf. Dessa forma, a seleção dos agricultores envolvidos nos dispositivos participativos seguem as mesmas escalas: um primeiro círculo, dos participantes em nível municipal (CMDR ou CRDRS); um segundo círculo, dos participantes na Comissão Territorial das Águas Emendadas (Cotae); e um terceiro círculo, dos participantes no “grande conselho” informal do DF, onde se define uma estratégia comum, notadamente na escolha dos projetos de políticas públicas que serão acordados e definidos no Cotae. Essa arquitetura vertical é enfim reforçada por uma escala na qual os participantes apoiam sua legitimidade: eles vêm de um sistema eletivo próprio de suas comunidades rurais de pertencimento, organizados em associações as quais geralmente eles presidem ou presidiram por vários anos.

Um fato marcante amplia a complexidade dessa estrutura de decisão participativa e multinível: o Território das Águas Emendadas, fato raro no Brasil, constituiu-se de três unidades federativas (Goiás, Minas Gerais e Distrito Federal). Essa partição, claro, não é propícia para uma dinâmica endógena de desenvolvimento do território, criando, pois, projetos apresentados ao colegiado que emanam de agrupamento de municípios de cada um dos três estados trabalhando pela promoção de seus próprios projetos. Símbolo dessa incapacidade de produzir uma dinâmica de desenvolvimento rural própria ao Território das Águas Emendadas, o Centro de Comercialização e Capacitação da Agricultura Familiar, único projeto de vocação territorial definido pela Cotae, conheceu uma trajetória longa e repleta de entraves (Ávila, 2011) que não se esgotou até o momento.

Por meio da fragmentação dos espaços de participação e pelos projetos submetidos à decisão do Cotae, a dependência da estrutura federativa freia a lógica da territorialização. O conteúdo dessas políticas nada mais é que um conjunto de compromisso entre os municípios (regiões no caso do DF) e entre comunidade de agricultores orquestrada, como veremos mais à frente, por um núcleo duro de representantes que formam coalizões em seus municípios, regiões e estados.

Uma participação representativa: o dispositivo participativo como estrutura de oportunidade para os notáveis

Essa fragmentação dos espaços de participação é reforçada pelo efeito representativo da democracia participativa. Quer dizer, “a capacidade do sistema representativo de absorver em sua própria lógica os instrumentos participativos” (Blatrix, 2009) é confirmada por este estudo de caso: a legitimidade dos participantes da sociedade civil rural repousa sobre sua capacidade em representar os interesses das comunidades de agricultores, dando uma definição comunitária marcante aos projetos de políticas públicas. Ele (o dispositivo participativo) também tem ampliado a legitimidade das lideranças que acumularam, anteriormente, o monopólio da presidência das associações comunitárias. O PDSTR reforçou a posição dos agricultores cuja notabilidade comunitária fez deles eleitos naturais e que já estavam investidos nas estruturas participativas do Distrito Federal. A entrada dos agricultores na participação depende de um atributo que é a representatividade e legitimidade comunitária anterior.

Esses líderes comunitários e “empreendedores de causas” dos direitos dos pequenos agricultores têm compartilhado a ação coletiva e alargado suas reivindicações de necessidades e de infraestruturas rurais (estradas, eletricidade, telefone), sociais (escolas, posto de saúde, igreja) ou políticas. Desse trabalho político de representação dos interesses comunitários emerge uma “coalizão de causa”, na qual agricultores familiares compartilham uma “razão para agir” e uma definição estratégica do mesmo. Eles compartilham um ativismo militante antigo pela regularização fundiária, que é um ponto central das reivindicações dos movimentos sociais e associativos em Brasília desde os anos 1970-1980.

Diante da fragmentação horizontal e vertical do dispositivo, os “grandes” eleitos, por assim dizer, representantes comunitários das oito regiões do DF, se encontram no “grande conselho” para definir uma estratégia comum. Esta parte associa-se a conclusões forjadas em outros estudos: a diferença entre a escala da decisão e a escala dos problemas (Leresche, 1998) levando os atores a construir instâncias na escala dos problemas que eles encontram e das soluções que inventam, e, ao final, a fabricar os “espaços políticos pertinentes” de ação pública (Balme et al., 1996). É a questão da boa escala de decisão que se coloca aqui: os atores (políticos, administrativos e econômicos) procuram o nível adequado para o desenvolvimento de sua ação.

Uma participação capturada por um “núcleo duro” de participantes dotados de capital e recursos

Os efeitos desse dispositivo territorial participativo são plurais. Por um lado, reforça a notabilidade de agricultores já dotados de recursos sociais e políticos propícios às condições de sua seleção. Por outro, contribui para fortalecer o processo de institucionalização de posições e repertório de ações dos representantes dos interesses das comunidades de agricultores, notadamente seu militandismo institucional.

Os notáveis dotados de recursos políticos e sociais: círculos de participação e núcleo duro da participação

A categoria agricultor familiar no DF apresenta uma heterogeneidade de situações sociais e produtivas bastante marcada, variando de trabalhadores sem terra, pequenos empresários rurais, alguns agricultores patronais que se beneficiam ilegalmente do poder de representação dos agricultores familiares e até mesmo de subvenções destinadas à categoria (pluriativos, aposentados em funções públicas e alguns que recebem mais de dois salários permanentes). Esses últimos são os que investem majoritariamente no dispositivo participativo. As observações confirmam as constatações efetuadas em outros lugares do mundo (Blondiaux, 2008; Mazeaud; Talpin, 2010) de que os recursos sociais repartem desigualmente as condições de estabilização nos processos participativos em detrimento dos beneficiários finais.

As trajetórias militantes dos participantes na Cota e no “grande conselho” e sua tipologia (Tabela 10.1) lhes concedem a capacidade de reproduzir as formas da discussão política tradicional (Blondiaux, 2008), que supõe uma gramática discursiva que torna dispendiosa a entrada na deliberação para aqueles que não o fazem. Os participantes nos diferentes estágios do PDSTR têm acumulado, graças a suas trajetórias políticas e sociais, os recursos necessários e suficientes a essa condição primeira, que os distinguem de todos os agricultores nas comunidades que eles representam (como pode se observar nas reuniões de associações comunitárias e conselhos de desenvolvimento rural).

Essas observações confirmam a existência de “círculos de participação” e de um processo de seleção interna nos dispositivos participativos que se constituem de “núcleos duros” (Talpin, 2012).

Um dos efeitos dos dispositivos participativos é a aparição de uma “elite da participação” própria aos agricultores, que não hesita em fazer desses espaços

uma rampa de lançamento para a competição eleitoral⁴ (cf. Tabela 10.1, tipo 3). Mas essa elite é ela mesma hierarquizada. Os tipos 1, 2 e 3 não mostram a mesma disposição a integrar os círculos de decisão. A prova é a clara separação daqueles que se dedicam totalmente à Cotae, cuja observação mostra que nesse círculo o nível de participação não é tão importante porque poucas decisões são tomadas nesse espaço. Os tipos 2 e 3 investem nos níveis regionais e do “grande conselho”, nos quais, ao contrário, o nível decisório é maior.

Tabela 10.1 – Tipologia dos participantes do Cotae e “grande conselho”

<i>Práticas e recursos</i>	<i>Tipo 1 Movimentos políticos e sociais, associações</i>	<i>Tipo 2 Institucional autônomo</i>	<i>Tipo 3 Institucional independente/ isolado</i>
Representações das comunidades de agricultura	++++	+++++	+++
Militantes políticos	+++	–	++
Militantes dos movimentos sociais	+++++	--+	---
Militantes dos sindicatos de agricultores	+++++	+–	--
Militantes profissionais	--	++	+++
Militantes institucionais	+–	+++++	+++++
Capital social	-----	+++	++++
Capital educacional	-----	+++	++++
Investimento no Conselho Territorial (Cotae)	+++++	+–	+–
Investimento no “grande conselho”	+–	+++	++++

Obs.: + ou – significa presença ou ausência da característica. A quantidade de vezes que o símbolo (+ ou –) se repete está associado a sua importância: quanto mais importante, mais vezes o símbolo se repete.

4. Três conselheiros foram candidatos à Câmara Legislativa do DF no ano de 2010, mas nenhum se elegeu.

A observação de campo nos permitiu estabelecer uma tipologia dos participantes do primeiro círculo, ou seja, dos agricultores do DF que têm participado no “grande conselho” e na Cota, com base no cruzamento dos critérios de suas trajetórias militantes e políticas, de seus repertórios de ações coletivas, de seus recursos (políticos, sociais e militantes) e de sua capacidade de agir dentro, e também fora, do dispositivo.

A hierarquia interna no primeiro círculo de participação: a autonomia das carreiras militantes como a variável independente do destaque na política participativa

Tipo 1 (um perfil mais focado nos recursos da militância associativa e política e dos movimentos sociais). É caracterizado por uma integração bastante ativa com o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). O repertório de ação adquirido nessa ocasião é o da ocupação de terras, a luta pelo reconhecimento dos direitos de propriedade. Um dos representantes, por exemplo, é presidente de uma associação comunitária no DF com cerca de 1.800 agricultores da reforma agrária (assentamento) instalados irregularmente, mas que obtiveram sua regularização após vários anos de luta. Ela iniciou sua carreira militante com o MST, o qual deixou rapidamente após o reconhecimento de seu assentamento. Trouxe desse movimento social sua formação em ações militantes e a prática agrícola. Ela é herdeira de uma tradição (familiar) de sindicalismo agrícola. É membro da direção do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do DF e da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (Contag) que desempenhou um papel muito importante no reconhecimento da categoria da agricultura familiar. Ela contribuiu para a fundação e militou na associação de produtores de sua comunidade, a qual preside há mais de sete anos e, como presidente, integrou as comissões participativas de desenvolvimento territorial rural do DF e o Território das Águas Emendadas. Participou ainda do processo participativo instituído pelo PT quando governou o DF em meados de 1990. Essas experiências forneceram a ela um repertório de ação militante diferente daquele adquirido no MST: o de negociação nos espaços multiníveis da participação, os quais ela integrou como coordenadora pelo DF (sem remuneração). Seu registro discursivo militante permanece, é claro, composto por “nós”, “combate” e “vitórias”, que forjaram a carreira militante dos representantes do tipo 1 (Lecuyer, 2010), caracterizados pelo apego aos repertórios de ação coletiva e político (movimentos sociais e partidos de esquerda). Portanto, entrar no disposi-

tivo participativo do tipo 1 produz um efeito de “militantismo institucional”. De fato, esse participante é menos integrado que os participantes dos tipos 2 e 3 nas estruturas político-institucionais promovidas pelo dispositivo participante que associam esses militantes na implementação da política de desenvolvimento territorial rural. Elas explicam também seus distanciamentos do MST pela agressividade de seus modos de ação. Representantes do tipo 1 sabem jogar com os dois tipos de recursos do repertório acumulado durante sua carreira militante, mobilizando quando necessário suas redes do MST e negociando com o sistema político administrativo como mostra sua posição durante a última campanha de reconhecimento das propriedades agrícolas no DF em 2010.

Tipo 2 (um perfil mais focado sobre a militância associativa profissional e institucional). É caracterizado por dois elementos que o distinguem claramente do tipo 1. Em primeiro lugar, se esses participantes defendem e se consideram membros da agricultura familiar, eles estão bastante distante das leis desse tipo de agricultura. São proprietários de várias dezenas, e mais raramente de várias centenas, de hectares de terra e empregam vários trabalhadores agrícolas permanentes. Além disso, sua produção agrícola não é sua única renda (aposentados, comerciantes, profissionais liberais). São dotados de um capital educacional geralmente elevado (nível universitário) que lhes confere recursos incomparáveis em relação aos participantes do tipo 1.

Em segundo lugar, suas lutas não se comparam àquelas travadas pelo tipo 1. Por exemplo, o presidente de uma associação do DF possui atualmente 60 hectares dedicados a fruticultura, jardinagem e pecuária. Após a estatização das terras do DF entre 1960-1970, no quadro de urbanização do Planalto Central, sua família (desapropriada) se viu relegada para longe do centro da cidade e os 2 mil hectares de terra familiares não foram indenizados. Essa “injustiça” impulsionou esse agricultor, herdeiro da terra de sua família, numa luta incessante contra o desmantelamento desses agricultores em Brasília. Essa categoria obteve em 2008 o mesmo que os pequenos agricultores: o direito de se beneficiar de projetos e créditos que eram destinados apenas para agricultores familiares e àqueles da reforma agrária. Esse médio agricultor levou, para a sua região, a combinação das lutas dos sem-terra e dos pequenos agricultores para sua categoria original. Graças a essa capacidade, ele tomou parte na criação da associação comunitária de agricultores de sua região. Essa legitimidade fez dele um presidente permanente “eleito” dessa associação desde 1986 (seis mandatos sucessivos) e presidente do Conselho Regional do Desenvolvimento Rural Sustentável de sua região. É igualmente membro do Conselho de Segurança Regional e da Federação dos Produtores Rurais do DF (Fepro). De outro lado, desenvolve um

militantismo de empresário agrícola. Ele participou em 2001, com outros agricultores médios, da criação da Associação de Produtores Orgânicos, que ocorreu à margem da dinâmica do PDSTR e criou um mercado orgânico integrado ao grande mercado agrícola regional de Brasília (Ceasa).

Esse militantismo profissional do tipo 2 mostra uma habilidade para negociar projetos com o sistema técnico do DF, mas também para desenhar limites nos projetos visando consolidar os agricultores médios (e, conseqüentemente, eliminar os pequenos agricultores). A composição da Associação de Agricultores Orgânicos do Mercado de Brasília é revelador nesse sentido (Landel, 2009); no entanto, isso não impede, dada a sua legitimidade, de defender as causas dos pequenos agricultores no sistema participativo. A acumulação de capital social pelos participantes do tipo 2, no curso de suas diferentes trajetórias militantes, seja associativa ou profissional, ou em suas práticas de montagem de projetos, faz deles pontes entre suas comunidades e o sistema técnico-administrativo. Suas comunidades de origem, por sua vez, reconhecem o papel de defensor e negociador de seus interesses com as instâncias políticas e burocráticas que não se atêm apenas aos interesses da agricultura, uma vez que se estendem a outras demandas comunitárias (rodovias, escolas, segurança).

Essas trajetórias militantes recuperam as análises já conhecidas sobre a personalização das funções de representação (Gaxie, 2006). Enquanto o tipo 1 é mais ligado às organizações que consolidam, o tipo 2 é por sua vez mais bem dotado em capital econômico, cultural e social e, assim, capacitam suas próprias práticas militantes em relação aos grupos, organizações e comunidades que eles representam.

Tipo 3 (o perfil mais marcado pela militância profissional e institucional e pela autonomia das trajetórias militantes). Mostra diferenças notórias com os tipos 1 e 2, mas uma proximidade com o tipo 2 graças ao capital social e educacional e à militância educacional. De fato, esses agricultores têm como característica jamais ter vivido plenamente em suas terras e/ou ter chegado tardiamente a elas. Além disso, os agricultores dessa categoria não estão diretamente envolvidos no ativismo das lutas pela terra (mesmo se suas origens familiares são rurais). Herdeiros das terras, também são herdeiros das posições de representação dos pais, tornando-se, por sua vez, líderes reconhecidos das associações comunitárias. Em contrapartida, essa herança não delega o repertório militante de lutas pelas terras a que apenas assistiram de maneira distante. O militantismo sindical de seus pais não foi transferido para eles. Tanto quanto os das outras duas categorias, esses agricultores estão envolvidos há anos no seio do dispositivo participativo e presidem o Conselho de Desenvolvimento Rural de sua região. O

tipo 3 agrupa agricultores relativamente atípicos, uma vez que possuem formação e carreira terciárias (comerciante, banqueiro, engenheiro) antes, ou ao mesmo tempo, que seu investimento na terra. Alguns também desenvolvem experiências produtivas atípicas: criação de coelhos ou cultura do noni, produtos cujos mercados são muito restritos no Brasil, ou café, cultura rara nessa região do Brasil. Seu ativismo é, portanto, marcado por essas culturas de nichos.

O exemplo de um deles é bastante característico dessa categoria. Por um lado, ele é presidente da Associação de Cunicultores de Brasília (um grupo reconhecidamente pequeno). Esse compromisso profissional tem prioridade para ele, para manter regularmente seus interlocutores nesse setor. Por outro lado, personaliza seu envolvimento, se distinguindo, assim, de seus colegas membros dos conselhos participativos, criticando fortemente o dispositivo participativo do PDSTR: isso deriva de uma vontade inicial de um ordenamento rural sustentável do território *versus* uma distribuição fragmentada de subsídios aos projetos pouco estruturantes para o território no seu conjunto (o que se verificou de fato segundo nossas observações). Essa personalização ligada a seus recursos sociais e educacionais se reencontra em suas práticas militantes: ele criou em 2009, em sua região, uma associação para promover um plano de desenvolvimento territorial coerente com sua visão. Essa personalização das posturas, práticas e repertório de ação coletiva colocou alguns agricultores dessa categoria para discutir no DF a criação em 2008 do “grande conselho” informal dos presidentes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural, a fim de assegurar uma estratégia comum de seleção de projetos e de políticas públicas.

Finalmente, em consonância com a personalização dos repertórios militantes dessa categoria, para alguns deles o dispositivo participativo legitimou o processo de entrada no mercado político nas eleições legislativas do DF em 2010 (notadamente pelo Partido Verde). Iniciativa que tomaram de maneira isolada, mas foram mal aceitas pelos colegas dos tipos 1 e 2. Esse é um efeito marcante do dispositivo participativo: o tipo 3 se distingue por sua capacidade de se aproveitar do jogo político.

Os tipos 2 e 3, embora possuam diferenças de trajetórias profissionais e militantes, se encontram na capacidade de instrumentalizar o dispositivo participativo em benefício de suas estratégias de ativismo institucional, que incluem várias práticas. De uma parte, montam projetos favoráveis às suas próprias atividades produtivas (militantismo de nicho). De outra, negociam projetos que beneficiam as comunidades de agricultores que eles presidem ou representam. Através desse militantismo institucional, eles assumem o papel de “líderes transacionais”. Essas práticas, os distinguem claramente do tipo 1, mais ligado a de-

mandas da comunidade, incluindo o reconhecimento dos títulos de propriedade da terra dos pequenos agricultores.

Um ponto comum aos três tipos continua primordial: a continuidade na história militante. Eles estenderam suas experiências do orçamento participativo, implementado pelo PT do DF, para os programas de desenvolvimento rural de 1996 (Proinf), de 2004 (PDSTR) e de 2008 (Territórios da Cidadania). Certamente, os recursos de cada um desses tipos diferenciam suas capacidades de investimento nesses dispositivos, mas essa variável é uma condição importante para sua seleção como participante.

Além das arenas participativas: militantismo institucional, coalizão de causa e liderança transacional

Ao formar uma coalizão de políticas públicas com os técnicos, os agricultores (dos tipos 2 e 3) reforçam a dependência do sistema técnico agrícola que resta, paradoxalmente, dados os objetivos iniciais das políticas participativas do PT, a pedra angular do *policy making* em matéria de desenvolvimento territorial rural.

Da notoriedade à liderança transacional: militantismo institucional e estratégias de acesso aos balcões políticos

Não podemos resumir as condições sociais de participação somente aos recursos acumulados antes da entrada no dispositivo: se houver os recursos (elegibilidade nas comunidades, trajetória militante e capital econômico e educacional) para aproveitar as oportunidades das arenas participativas, esses líderes procuram a comunidade e retornam a ela para exercer e reforçar uma liderança. Os recursos são acumulados ao longo do tempo sob a forma de aprendizagem do militantismo institucional. Os procedimentos participativos são um amplo espaço para reforçar um dos fenômenos mais clássicos do *policy making* local e territorial (Dahl, 1971): a emergência de líderes setoriais que agem entre representação de interesses (comunidades de agricultores e setores produtivos), militantismo institucional (acesso aos balcões políticos, negociação com os técnicos sobre a seleção de “bons projetos” e a formatação técnico-financeira destes) e o imperativo de novas engrenagens participativas de ação pública territorializada.

Isso conduz à profissionalização (Nonjon, 2005) dos líderes que consagram uma grande parte de seus tempos à representação/participação e adquirem práticas específicas: publicizar os debates; falar em nome de uma categoria fragmentada; atuar como intermediário entre múltiplas escalas de ação, de um lado, e entre os círculos da política pública e do sistema político administrativo, de outro; e adquirir credibilidade como negociador. Suas práticas não se resumem a militar nos níveis do dispositivo participativo, mas também a negociar diretamente fora de seus mandatos de representantes comunitários e participantes. Eles escolhem os “bons projetos” das comunidades e os formatam em detalhes, com base nas normas decididas e negociadas com o sistema técnico, antes mesmos de incluí-los nas instâncias participativas. Essa facilidade institucional lhes permite igualmente estabelecer um repertório, clássico em outras estruturas, de estratégia de acesso aos balcões de financiamento para sua comunidade e/ou projetos profissionais. Formam progressivamente, portanto, um capital de relações sociais com os técnicos dos serviços de assistência técnica e os funcionários da Secretaria de Agricultura e se tornam os interlocutores privilegiados desses serviços públicos (e de ONGs), bem como os reguladores informais da política territorial de desenvolvimento rural. Esses imperativos participativos são recursos de primeira ordem na institucionalização de sua liderança.

A participação deve ser definida também pelo militantismo institucional em um espaço de negociação informal que ultrapassa as instâncias participativas, onde se negociam projetos destinados às comunidades e setores representados por esses líderes transacionais. A Figura 10.2 descreve o repertório de ação desses líderes transacionais (Nay Smith, 2002) da coordenação multinível.

O *policy making* tende ele mesmo a se hibridar entre vários modelos de ação pública e várias práticas de participação política que encontram uma complementaridade: representação comunitária; militância associativa; militância política; “entrar na política”; profissionalização do militantismo institucional e participativo; militantismo profissional em favor da institucionalização e da rotulagem de categorias de ação pública (agricultura familiar, agricultura orgânica); acesso aos balcões; liderança transacional que formula os conteúdos da política pública por meio da seleção e montagem técnica dos projetos; e, enfim, dependência da *expertise* dos técnicos de agricultura que, ao final, formam uma coalizão de política pública com os líderes transacionais setoriais.

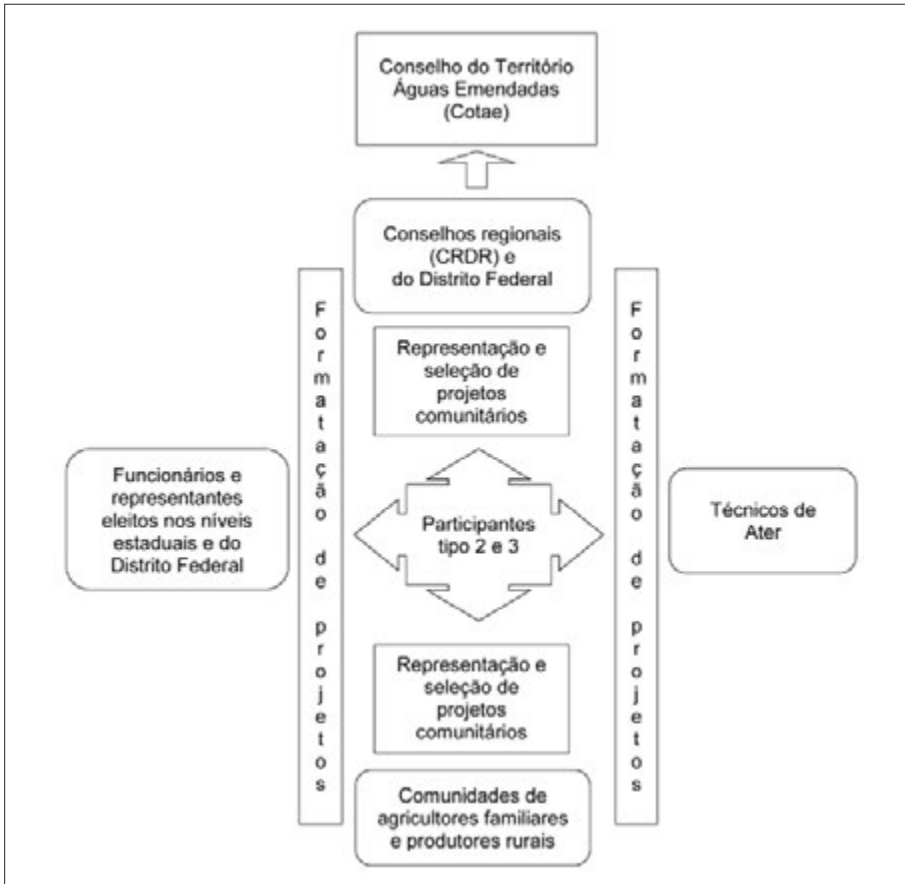


Figura 10.2. Militantismo institucional e liderança transacional

Dependência da expertise e coalizão entre técnicos e agricultores

O domínio dos conhecimentos no sistema participativo (agrônomos/técnicos de serviços públicos, apoio, produção, organizações não governamentais, serviços e técnicos financeiros) é óbvio. Esses elementos intervêm em todas as etapas do processo participativo e em todas as etapas dos projetos.

Primeiro, os técnicos dos estados federados são membros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (ou Conselho Regional para o DF) e do Cotae. Como tal, eles se qualificam como participantes. Em segundo lugar, esses técnicos estão diretamente envolvidos em comunidades como “suporte técnico” na execução de processos eletivos dos dirigentes e presidentes das associações comunitárias, e também no treinamento para essas funções. Em terceiro lugar,

acompanham a criação de projetos, desde sua formatação técnica e financeira até sua execução pelas comunidades, feitas por eles mesmos. O Conselho Regional também é uma arena permanente de reformatação de projetos em andamento pelos técnicos.

Eles tem uma relação constante, fora das instâncias participativas, com os agricultores participantes do tipo 3 que solicitam sua *expertise* técnico-financeira em seus projetos. Formam igualmente coalizão com alguns participantes da agricultura familiar (tipo 2 e 3), uma vez que, além das relações mantidas entre eles, grande parte dos agricultores são beneficiários da ajuda e apoio desses técnicos no quadro do Pronaf para as necessidades de sua própria exploração. Se os representantes da agricultura familiar militam por obter vantagens materiais para suas comunidades, isso não os impede de investir em seus próprios projetos e propriedades e de se beneficiar, dessa maneira, dos conselhos dos técnicos. Nesse sentido, técnicos e agricultores investidos no dispositivo participativo formam coalizões no sentido de que compartilham um “referencial” e a defesa da “causa” da agricultura familiar, mesmo em suas referências mais técnicas.

Esses especialistas da burocracia da agricultura são os detentores de recursos (materiais ou simbólicos) de que os agricultores necessitam. Isso é manifestado pela obediência e submissão dos agricultores em relação a esses intermediários em matéria de ajuda pública para o desenvolvimento, crédito etc. Tendo a exclusividade da elaboração dos projetos, eles adaptam necessidades e demandas dos agricultores a suas próprias experiências e competências, favorecendo, assim, o uso direto e indireto de seus serviços. Esse poder confere aos técnicos uma reivindicação de exclusividade de competências que se manifesta, de maneira indireta e discreta, pela instrumentalização dos agricultores e de membros da sociedade civil (Ávila et al., 2009; Ávila, 2011).

Conclusão

Como resultado, o cruzamento das sociologias políticas (trajetórias militantes, repertório de ação coletiva e projetos de políticas públicas) coloca em evidência uma série de efeitos dos dispositivos participativos sobre a ação pública.

O primeiro é a emergência de uma “coalização de causa” territorial (técnicos de agricultura e participantes do tipo 2 e 3) que decidem, dentro e fora do sistema participativo, o uso dos recursos para a agricultura familiar no Território das Águas Emendadas, e para o nosso caso de estudo, o DF. A participação direta se desenvolve intimamente com o militantismo institucional e com o conjunto de informalidades que atravessa as barreiras dos espaços participativos formais.

O segundo é a dependência de formatação técnica e financeira dos projetos. Por sua presença em todos os estágios dos dispositivos participativos e suas capacidades de negociar sobre o dia a dia dos projetos com os participantes mais importantes, os técnicos controlam o conteúdo da política pública.

Esta pesquisa coloca igualmente em evidência os efeitos sobre os próprios participantes. A primeira é a construção de trajetórias participativas no longo prazo. Entrar em participação exige a condição de dispor dos recursos necessários (capacidade para representar, capital político e/ou social e/ou educacional), as trajetórias participativas que permitem, e esse é o segundo efeito sobre os participantes, o acúmulo de repertórios de ações específicas para participação: capacidade para negociar seus projetos, capacidade para integrar as limitações técnicas e adotar uma postura de intermediário entre os representados e o sistema técnico, capacidade para impor a seleção entre os “bons” e os “maus” projetos para impulsionar o sistema participativo.

O terceiro efeito, ligado aos dois primeiros, é o fato de que os participantes mostram uma capacidade de usar diferentes repertórios de ações coletivas acumulados ao longo de suas trajetórias militantes, de acordo com as arenas onde eles evoluem conjuntamente e/ou sucessivamente. Cada um dos recursos militantes, mas também sociais, lhes permitem aumentar suas margens de manobra no dispositivo participativo.

Esta pesquisa também mostra que os participantes mais importantes, ou seja, aqueles que têm mais impacto sobre as políticas públicas, são aqueles que possuem recursos que lhes permitem se autonomizar (tipo 3) o mais possível dentro da configuração de ação pública, além do próprio dispositivo participativo e da legitimidade representativa comunitária e setorial.

Finalmente, a participação dos agricultores na ação pública traz a nossa reflexão ao âmago de uma contradição da participação direta institucionalizada: enquanto a ação de protesto coletivo abre as oportunidades de ação aos desprovidos de recursos sociais e políticos (Tarrow, 1998, p.87), a institucionalização de procedimentos da expressão participativa dos menos dotados em recursos não restauram as desigualdades já observadas na ação política comercial (uso de boas palavras e o bom uso das instituições, especialização *versus* profissionalização nas tarefas de acesso aos guichês). Se a participação em políticas públicas abre “oportunidades” políticas, a capacidade de se envolver não é a mesma para todos.

Referências bibliográficas

- ABERS, R. N. *Investing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. London: Lynne Rienner, 2000.
- ÁVILA, M. L. de. *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: o caso do Território Águas Emendadas*. Brasília, 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília.
- _____. et al. Jeux de pouvoir et configurations d'acteurs autour des projets territoriaux: le cas d'Aguas Emendadas – Brésil. In: JOURNÉES DE RECHERCHES EN SCIENCES SOCIALES, INRA SFER CIRAD, 3, Montpellier, 9-11 dez. 2009.
- AVRITZER, L. Orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Ed.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.
- BAIOCCHI, G. (Ed.). *Radicals in Power: the PT and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books, 2003.
- BALME, R. et al. (Dir.). *Le Territoire pour politique: variations européennes*. Paris: L'Harmattan, 1996.
- BARBIER, R.; LARRUE, C. Démocratie environnementale et territoires: un bilan d'étape. *Participation*, n.1, p.67-104, 2011.
- BLATRIX, C. La Démocratie participative en représentation. *Sociétés Contemporaines*, v.74, p.97-119, 2009.
- BLONDIAUX, L. *Le Nouvel esprit de la démocratie*. Paris: Seuil, 2008.
- DABÈNE, O. *Exclusion et politique à Sao Paulo*. Paris: Karthala, 2006.
- _____. Enclaves autoritaires en démocratie: perspectives latino-américaines. In: _____; GEISSER, V.; MASSARDIER, G. *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXI^{ème} siècle*. Convergences Nord-Sud. Paris: La Découverte, 2008. p.88-112.
- DAHL, Robert. *Polyarchy*. New Haven; London: Yale University Press, 1971.
- DUARTE, L. M. G.; SAYAGO D. Dinâmicas associativas da agricultura familiar e funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. In: SABOURIN, E. (Org.). *Associativismo, cooperativismo e economia solidária no meio rural*. Brasília: Editora da UnB, 2006. p.205-20.
- _____; MATTEI, L. *Organização e fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais*. Relatório de Consultoria. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); SDT; PDTRS, 2004.
- GARIBAY, D.; COMBES, H.; DABÈNE, O. Inclusion et participation? La gestion de Mexico, São Paulo et San Salvador. In: CAMAU, M.; MASSARDIER, G.

- Démocraties et autoritarismes: fragmentation et hybridation des régimes.* Paris: Karthala & CERI, 2009. p.141-64. (Collection Recherches Internationales.)
- GAXIE, D. *La Démocratie représentative.* Paris: Montchrestien, 2006.
- GOIRAND, C. Penser les mouvements sociaux d'Amérique Latine: les approches des mobilisations depuis les années 1970. *Revue Française de Science Politique*, v.60, n.3, p.445-66, 2010.
- GRET, M.; SINTOMER, Y. *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie.* Paris: La Découverte, 2005.
- HOPE, R. Institutional Constraints and Practical Problems in Deliberative and Participatory Policy Making. *Policy and Politics*, v.39, n.2, 2011.
- LAGROYE, J.; FRANÇOIS, B.; SAWICKI, F. *Sociologie Politique.* Paris: Presses de Sciences PO; Dalloz, 2006.
- LANDEL, P. et al. Développement territorial et participation: analyse du Marché Biologique de Brasilia – Brésil. In: JOURNÉES DE RECHERCHES EN SCIENCES SOCIALES, INRA SFER CIRAD, 3, Montpellier, 9-11 dez. 2009.
- LECUYER, L. *Les Représentants de l'agriculture familiale dans la politique participative territoriale brésilienne: de nouveaux leaders de l'action publique évoluant dans un système politique hybride, mémoire de Master 2.* Paris: Université Paris; 1/Cirad, 2010.
- LERESCHE, M. K. Economic Policy and Natural Resources: the Case of Wildlife in Zimbabwe (1996). In: SERAGILDIN, I. et al. *Environmentally and Socially Sustainable Development Series.* London: World Bank Publications, 1998.
- MASSARDIER, G. *Politiques et action publique.* Paris: Armand Colin, 2008.
- MAZEAUD, A.; TALPIN, J. Participer pour quoi faire? Esquisse d'une Sociologie de l'Engagement dans les budgets participatifs. *Sociologie*, v.3, n.1, p.53-70, 2010.
- NAY, O.; SMITH, A. *Le Gouvernement du compromis: courtiers et généralistes dans l'action publique.* Paris: Economica, 2002.
- NONJON, M. Professionnels de la participation: savoir gérer son image militante. *Politix*, v.70, n.2, p.89-112, 2005.
- PICOLOTTO, E. L. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política.* Rio de Janeiro, 2011. Tese (Doutorado do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- PIÑEIRO, D. Sustentabilidad y democratizacion de las sociedades rurales de America Latina. *Sociologias*, n.10, p.26-34, 2003.
- POLITIX, *Militants de l'institutionnalisation*, v.70, 2005.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland.* Berkeley: University of California Press, 1973.

- REIS, E. P.; LIMA NETO, F. Brazil: the Road to Democracy. *International Political Science Review*, v.30, n.5, p.535-42, 2009.
- ROUQUIÉ, A. L'Analyse des élections non concurrentielles: contrôle clientéliste et situations autoritaires. In: HERMET, G.; ROUQUIÉ, A.; LINZ, J. *Des Élections pas comme les autres*. Paris: Presses de la FNSP, 1978.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein. *Policy Sciences*, n.21, p.129-68, 1988.
- _____; _____. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder (CO): West Press, 1993.
- SABOURIN, E. *Paysans du Brésil, entre échange marchand et réciprocité*. Versailles: Quae, 2007.
- _____; DUARTE, L.; MASSARDIER, G. Configuration of Social Actors Among Negotiation Arenas for Rural Territorial Development Project in Brazil, Irsa: Envisioning Prosperous Rural Futures in a Globalizing World. In: WORLD CONGRESS OF RURAL SOCIOLOGY, 12, Goyang, Korea, 6-11 jul. 2008.
- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SARAVIA, E. La participacion de la comunidad en la implementacion de políticas públicas. Caso: las politicas de alfabetizacion y de inclusion digital en Minas Gerais. In: MARINEZ NAVARRO, F.; GARZA CANTU (Dir.). *Politica publica y democracia en América Latina: del analisis a la implementacion*. Cereale, ESCP-EAP, Egap, Porrua, p.243-53, 2009.
- SCHNEIDER, S.; KUNRATH SILVA, M.; MORRUZZI MARQUES, P. E. (Coord.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- TALPIN, J. Jouer les bons citoyens : les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs. *Politix*, v.75, p.13-31, 2006.
- _____. Sélectionner les bons citoyens : cercles de la participation et processus de filtrage au sein d'institutions de démocratie participative en Europe. In: LE NAOUR, G.; MASSARDIER, G. (Dir.). *De si petits mondes? De la sélection dans l'action publique*. Paris: LGDJ, 2012.
- TARROW, S. State and Opportunities: the Political Structuring of Social Movements. In: McADAM; McCARTHY, J.; ZALD, M. N. *Comparative Perspective on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framing*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- _____. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- TILLY, C. *Regimes and Repertoires*. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

TONNEAU, J. P.; SABOURIN, E. (Dir.). *Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

_____. Agriculture familiale et politiques publiques de développement territorial: le cas du Brésil de Lula. *Confins, Revue Franco-Brésilienne de Géographie*, n.5, 2009. Disponível em: <http://confins.revues.org/5575>.

PARTE IV
CONTROLE SOCIAL E
APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA

11

O PAC E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO¹

*Ana Carolina Christóvão²
Thiago Oliveira Lima Matioli³*

Introdução

Lançado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é apresentado como objeto de um novo modelo de desenvolvimento e padrão de crescimento econômico que levaria em conta também a preocupação com a inclusão social, alguma alocação em investimentos sociais e a garantia da participação popular na elaboração e execução dos projetos.

Neste capítulo, o que se busca é justamente a análise desse caráter inovador do PAC, que parece não estar disposto a ver o bolo crescer primeiro para então distribuir seus pedaços, mas sim em repartir os ganhos, econômicos e sociais, com aqueles que até então não eram convidados para participar da festa do crescimento.

Assim, o que pretendemos é uma análise das intervenções do PAC em habitação e saneamento ambiental na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), realizada na perspectiva da justiça social e do direito à cidade, que

-
1. O presente trabalho insere-se no âmbito do grupo de pesquisas Observatório das Metrôpoles INCT, dentro do projeto Monitoramento do PAC na Dimensão Urbana, coordenado no Rio de Janeiro pelo professor Orlando Alves dos Santos Junior (IPPUR/UFRJ). Para a sua realização, contamos com o trabalho dos bolsistas de Iniciação Científica: Anna Carla Ramos, Danielle Amorim, Elissa Tourinho, Gabriel Souza, Jonanthan Mier e Marcelle Fernandes.
 2. Mestre em Planejamento Urbano e Regional – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutorado em Educação – Universidade Federal do Rio de Janeiro.
 3. Mestre em Planejamento Urbano e Regional – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutorado em Sociologia – Universidade de São Paulo.

parecem ser bons parâmetros para conferir a efetividade da proposta do programa. A partir dos resultados alcançados em nossa pesquisa, propomos uma reflexão sobre aqueles que dizem respeito especificamente aos avanços e retrocessos que as intervenções monitoradas colocaram em relação à gestão democrática da cidade, seja pelo bloqueio à participação popular na formulação e acompanhamento dos projetos, seja pelos obstáculos específicos que o contexto do Rio de Janeiro impõe.

O presente capítulo está dividido em seis seções, além desta introdução. Na próxima seção, apresentaremos brevemente o PAC e seu trabalho social, entendido como um espaço de interlocução entre Estado, empresas e moradores. Na seguinte, descreveremos a pesquisa de monitoramento do PAC na RMRJ empreendida e seus resultados mais gerais. Em seguida, focaremos os resultados diretamente relacionados ao aspecto da participação social, suas potencialidades e fragilidades. Depois nos centraremos na reflexão sobre as particularidades do contexto político-social do Rio de Janeiro, em especial o clientelismo e a presença do narcotráfico em determinados territórios da RMRJ. Na penúltima seção, buscaremos analisar os dados apresentados embasados nas gramáticas políticas de Nunes (1997) e Ribeiro e Santos (2011), inspirados pelas ideias de Harvey (2006, 2007) acerca das noções de empreendedorismo urbano e acumulação por despossessão. E, para terminar, apresentaremos nossas considerações finais.

O PAC e seu trabalho social

Esta seção pretende apresentar de modo sucinto o PAC e o trabalho social articulado a ele, que teria como premissa promover a participação social durante o processo de desenvolvimento das intervenções relativas a esse programa.

O PAC, quando lançado, em 2007,⁴ foi definido como uma “forma inovadora” de ação estatal, fundada numa concepção “diferente” de desenvolvimento, que não levaria em consideração apenas o crescimento econômico puro e simples, mas também a melhoria nos indicadores sociais e na qualidade de vida das populações atendidas. Desse modo, o programa foi pautado, de um lado, por um forte investimento do governo federal em infraestrutura econômica, bem como

4. Aqui, trabalharemos apenas com o PAC 1. O PAC 2 foge ao escopo da pesquisa, realizada entre início de 2009 e início de 2011, e tem uma dinâmica que, a princípio, se diferenciaria daquela aqui analisada.

em infraestrutura social,⁵ com intervenções em habitação e saneamento; de outro, pela afirmação da necessidade de participação social durante o desenvolvimento das intervenções.

O PAC, para fazer valer essa preocupação com a participação social, comportava, dentre o total de seus recursos, uma parte específica (2,5% do valor total de cada projeto) direcionada para o desenvolvimento do chamado Trabalho Social. Este consistia, basicamente, na construção, durante o andamento das obras, de um espaço de diálogo entre o Estado, as empreiteiras e a população, mediada por instituições sociais, em sua maioria ONGs.

O Trabalho Social do PAC, também conhecido como PAC Social, esse momento específico dentro do conjunto das intervenções financiadas pelo programa, tinha como objetivo:

viabilizar o exercício da participação cidadã e promover a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo projeto, mediante trabalho educativo, favorecendo a organização da população, a educação sanitária e ambiental, a gestão comunitária e o desenvolvimento de ações que, de acordo com as necessidades das famílias, facilitem seu acesso ao trabalho e melhoria da renda familiar. (Instrução Normativa, anexo 2, 2007, p.3, apud Oliveira, B., 2011a, p.31-2.)

B. Oliveira (2011a, 2011b), baseado em sua experiência como técnico da prefeitura no Trabalho Social no Complexo do Alemão, traz um relato interessante e a apresentação de toda uma burocracia documental e regulamentos que orientam os procedimentos necessários para realizar os diálogos entre os agentes envolvidos nas intervenções: atores estatais, empreiteiras e moradores. Tudo isso limitado a um espaço construído e articulado através de uma empresa, ou uma ONG, que seria a responsável em realizar a comunicação entre tais atores.

Ainda segundo B. Oliveira, nas orientações mais amplas, definidas pela Caixa Econômica Federal, a grande responsável pela operacionalização do PAC através da gestão dos recursos e subordinada à Casa Civil, a participação popular se manifestaria nos processos de formulação, implementação e monitoramento das ações. Nessas orientações, o primeiro momento, da formulação, é definido como período “pré-obras”, no qual o projeto não está finalizado e são abertos canais de comunicação com a população para apresentação dos diagnósticos econômicos e sociais feitos para a elaboração das intervenções com base nas demandas levantadas pela população. O segundo momento, durante o período das

5. Ver Christóvão e Cid (2010); Christóvão e Santos (2010).

“obras” (em que se realizam os processos de implementação e monitoramento) consiste na difusão de informações sobre as obras, e na capacitação de líderes para a mediação nos casos em que a obra afeta mais diretamente alguns moradores, por exemplo quando envolve remoções.

Haveria ainda um terceiro período denominado “pós-obras”: os últimos seis meses antes da conclusão do projeto, que correspondem à adequação dos moradores ao novo *habitat* (como a preparação para a vida em condomínio e o aprendizado do uso do espaço público), ao processo de regularização fundiária e ao processo de desativação do trabalho técnico.

A pesquisa de monitoramento do PAC na RMRJ e seus resultados mais gerais

De acordo com a literatura (Figueiredo; Figueiredo, 1986; Cardoso; Santos Júnior, 2006), em uma análise de políticas públicas, primeiramente é preciso explicitar o quadro normativo do qual se parte para entender os fenômenos a serem estudados. Nesse sentido, remetemo-nos às concepções de democracia e justiça social trabalhados por Cardoso e Santos Júnior (2006, p.3): “O problema é que, para desenvolver essa avaliação política, é necessário estabelecer critérios de avaliação, baseados em alguma concepção de bem-estar e justiça social (em relação aos resultados) e de cidadania (em relação aos processos de formulação e implementação)”.

Dentro desses dois parâmetros, encaixa-se o esforço de interrogar a efetividade da participação popular ao longo do processo de execução do PAC na RMRJ, seja em relação ao resultado concreto associado ao seu trabalho social, seja referente ao quanto foi permitido à população participar da formulação das ações que impactaram suas vidas.

Nesse sentido, também podemos recorrer ao paradigma da gestão democrática das cidades, demanda de anos dos movimentos sociais encabeçada, na década de 1980, pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana, porém, cuja realização precisa ser reafirmada. Assim, poder esperar do Estado a construção de um espaço de negociação para a introdução de políticas públicas parece ser um avanço. O que colocamos em questão, neste trabalho, é a sua real efetividade.

Tendo por base esse quadro de referência, a pesquisa foi desenvolvida, ao longo de 2010 e 2011, com o objetivo inicial de monitorar as obras de saneamento e habitação do PAC na RMRJ. Por razões logísticas, optou-se pela seleção das vinte maiores intervenções, em termos orçamentários, nos municípios da RMRJ para análise; o que acabou, mais tarde, se desdobrando na seleção

de quinze territórios distintos, onde foram realizadas 22 intervenções diferentes. Cabe explicitar que a seleção se mostrou mais complexa do que o imaginado. Territórios como a Rocinha, Mangueiras, Complexo do Alemão receberam mais duas intervenções do PAC: no primeiro caso, as duas do governo do estado, e nos dois últimos, uma intervenção do estado e outra da prefeitura; o Projeto Iguazu e a despoluição da Bacia de Jacarepaguá eram realizados em mais de uma etapa e se distribuíam, o primeiro, por mais de um município, e o segundo, por mais de um bairro da capital fluminense.

Uma vez selecionadas as obras, foram realizadas coleta de informações nos canais disponíveis das agências públicas na internet e nas próprias instituições executoras dos projetos, através do contato com os funcionários e visitas a campo, o que resultou no preenchimento de fichas nas quais eram discriminados dados como: início e fim das obras, total de recursos, andamento, entre outros; e, por fim, uma observação que buscava delinear a visão geral dos atores envolvidos, públicos ou privados, executores e moradores, com base em entrevistas e na observação propriamente dita, realizada em campo.

Após esse primeiro momento, duas intervenções foram selecionadas para um estudo de caso mais aprofundado, com visitas constantes e um trabalho de coleta de informações mais refinado com agentes públicos (inclusive com entrevistas) e construtoras; são elas: duas intervenções no território do Complexo de Mangueiras, composto por inúmeras favelas, localizado no município do Rio de Janeiro; e três que compõem o Projeto Iguazu, desenvolvido em cinco distintos municípios da Baixada Fluminense, área periférica integrante da RMRJ.

Os resultados mais gerais da pesquisa de monitoramento apresentam-se da seguinte forma. Primeiro, a desarticulação regional e entre esferas de poder. Verticalmente, para além da questão do financiamento, há pouca articulação, no sentido da ação, entre governo federal e os governos estaduais e prefeituras, responsáveis pelo andamento das intervenções, e menos articulação ainda entre prefeituras e governo do estado, que muitas vezes atuam num mesmo território. Nas relações horizontais, os diversos municípios da Região Metropolitana não dialogam entre si, havendo, inclusive, áreas próximas dos limites entre os municípios que são alvos de disputa para saber qual prefeitura não é a responsável pela prestação de serviços que lhes provenham de algum tipo de infraestrutura. O Projeto Iguazu, por exemplo, que envolve mais de um município, tem sua gestão realizada pelo governo do estado, e sua relação com os municípios que recebem as obras é muito pautada por aspectos político-partidários. Por exemplo, o município de Nova Iguaçu, que no início das obras era governado por um político opositor ao governador do estado, não teve suas obras iniciadas no mesmo período que os demais municípios. Desse modo, muito pouco adiantava que as

obras já estivessem em andamento em municípios como Belford Roxo e Duque de Caxias, que recebiam as águas ainda poluídas que vinham de Nova Iguaçu.

Há também grande desigualdade na destinação de recursos financeiros, que impactam diretamente a qualidade das intervenções, entre os diversos municípios da RMRJ. A capital fluminense recebe um volume de recursos muito maior do que os demais municípios: apenas as duas maiores intervenções na capital representam todo o investimento nos demais municípios, dentro das obras selecionadas para o monitoramento.

Outro aspecto preocupante a ser ressaltado é o fato de a dinâmica de seleção das intervenções a serem contempladas pelo PAC estimular a competição entre os entes federativos. São selecionadas aquelas cujos municípios responsáveis apresentam melhor projeto, dentro dos critérios estabelecidos pela Caixa. Nesse sentido, esse aspecto se relaciona com o anterior, que é a desigualdade entre municípios. Aqueles mais bem preparados tecnicamente serão os contemplados nessa concorrência, de modo que a tendência, com isso, é o aprofundamento dessa desigualdade.

Com relação às obras em si, foram notados atrasos no andamento das intervenções – o que, pelo histórico das intervenções estatais no país, não é nenhum privilégio do PAC –, mas é preciso saber que eles têm motivos diversos: há as que atrasam antes do início das obras, por demora na liberação dos recursos por motivos burocráticos ou por questões de licenciamento e impactos ambientais; há casos em que questões ambientais e de recursos também paralisam obras já em andamento; há ainda casos em que a solicitação de aditivos de recursos também atrasam as obras, assim como problemas técnicos de cronograma que podem, também, resultar em atrasos.

Nos casos mais contundentes, as obras simplesmente deixam de ser realizadas, como nos casos de canalização de rios em São Gonçalo ou da despoluição da Baía de Jacarepaguá, entre outros, que – pelos motivos anteriormente listados e outros mais, de raiz político-partidária – nem foram realizadas no âmbito do PAC 1, sendo postergadas para o PAC 2.

Há também casos de obras mal executadas, como canais de esgoto menores que o necessário para a captação de água da chuva, e que inundam à primeira chuva forte; problemas com saneamento que se reproduzem em outros territórios, como o vazamento de esgotos em ruas recém-pavimentadas pelo PAC; podemos citar, ainda, a construção de apartamentos de área reduzida, alguns, como em Manguinhos, com apenas 37 metros quadrados.

Por fim, para terminar esta seção, assaz sistemática, sobre os resultados da pesquisa, deve ser citada a questão das remoções das famílias que tiveram suas moradias afetadas pelas obras ou por questões de risco ambiental. Nesses casos,

há uma dificuldade enorme no processo de reassentamento dessas famílias, que se deu de três formas diferentes: o pagamento de indenizações – a maioria delas de valor irrisório, algumas em torno de R\$ 9.000,00 (Araújo, 2011) –, que faz recriar favelas em outro lugar, algumas vezes mais distante, ou, ainda, criam novos moradores de rua; a construção de novas unidades habitacionais, que também apresentam problemas, como o tamanho dos imóveis para abrigar famílias numerosas, o problema da seleção das famílias que irão ocupá-los por conta de fatores políticos locais, e ainda problemas na própria construção dos apartamentos (alguns, após finalizados, apresentavam rachaduras e infiltrações); a concessão de aluguel social, que serviria para garantir um teto até a entrega das novas moradias, que também apresentava valor irrisório (em torno de R\$ 250,00) e, em alguns casos, como no Complexo do Alemão, eles simplesmente deixavam de ser pagos.

No dia a dia de quem vivenciava a angústia de ver sua residência ser demolida, inúmeras outras formas de desrespeito foram observadas em campo. A pressa e a pressão para remover os moradores, por exemplo, contrastava com o fato de que, após sua saída, os escombros de suas casas ficavam meses abandonados, sem que nenhuma ação de fato se desenrolasse no local. Os moradores que buscavam resistir tinham de conviver com tais escombros, que acarretavam o surgimento de animais como ratos e as possíveis doenças causadas por eles. Por fim, lidavam com o não reconhecimento do valor de suas casas, que para eles tinham tanto significado.

O bloqueio à participação no PAC

Antes de apresentarmos os resultados obtidos da pesquisa no que tange particularmente à questão da participação popular, propomos uma breve reflexão sobre este ponto.

Com base no quadro normativo discutido e definido anteriormente, torna-se possível pensar especificamente essa questão, pois, além das concepções de democracia e justiça social, partimos também da perspectiva da gestão democrática da cidade como princípio de governança urbana fundada no direito à cidade.

Assim, é preciso ir ainda mais a fundo nas nossas referências para avaliar os impactos do PAC em termos de participação popular. Seguindo Ribeiro e Santos Júnior (2011), há um contexto geral de dificuldades para a governança urbana, marcado pela fragilidade das instituições de gestão democrática que inviabiliza a adoção de instrumentos de planejamento e gestão pública que afirmem o direito à cidade. Então, não queremos apontar apenas as falhas do PAC em termos de

gestão democrática, mas pensar sua realização em um contexto mais amplo, no qual a participação popular é anunciada, porém não é realizada. Isso não é privilégio do PAC, como não o eram os atrasos em suas obras, mas uma situação antiga, ainda que, por sua atualidade, tenha de se refletir sobre como transformá-la. É preciso, então, pensar programas e políticas públicas em seus contextos econômicos, políticos e históricos para não correr o risco de achar que suas características sejam apenas inovações dos mesmos, para o bem ou para o mal.

Ainda seguindo as propostas de Ribeiro e Santos Júnior para pensar a governança urbana, ressaltamos que esse contexto em particular, no que tange às nossas cidades, é marcado pelo que o geógrafo David Harvey (2006) chama de empresariamento urbano. O que pode ser tomado como uma chave de inteligibilidade para apreender esse contexto são as gramáticas políticas tal como anunciadas por Nunes (1997). Voltaremos a eles, após apresentar os resultados.

Com relação às obras do PAC monitoradas em nossa pesquisa, podemos afirmar que não houve participação da população na construção dos projetos e definição das prioridades para as intervenções nas diversas regiões estudadas; as obras, antes de serem iniciadas, eram apenas apresentadas à população, sem que ela pudesse opinar sobre as demandas e necessidades a serem atendidas pelas obras. O mesmo bloqueio continua quando da realização das obras e na dificuldade dos moradores, mesmo organizados em fóruns ou outros espaços, para negociar melhorias ou apontar insuficiências dos projetos, como no caso dos minúsculos apartamentos construídos para alojar os moradores reassentados.

Isso é reflexo, de um lado, da falta de um esforço efetivo do governo federal em conseguir a construção de um espaço real de participação popular na elaboração e execução das obras, conforme ele mesmo havia anunciado. Seu papel, nas intervenções estudadas, foi o de financiador do programa, se restringindo à análise do material enviado na forma de projetos, sem uma cobrança contundente da garantia de que os moradores seriam ouvidos.

De outro lado, retomando o que foi dito na seção anterior, num contexto de fragilidade de instituições democráticas (Ribeiro; Santos Júnior, 2011), o que se viu foi uma total desarticulação com a política nacional de desenvolvimento urbano e seus espaços de participação, como os conselhos setoriais. Com isso, as obras do PAC se tornaram uma ilha de racionalidade e decisões técnicas, pautadas por princípios de mercado. Tais princípios, em teoria, não negam a possibilidade da participação, porém, na prática, ao orientar os objetivos e a realização das intervenções, tem como um efeito possível desvincular o sistema de acompanhamento das obras de toda estrutura institucional preexistente, relacionada a essa participação, em âmbito federal.

A partir do estudo de caso de Manguinhos, por exemplo, o alijamento da participação popular na preparação do projeto é marcado pela urgência da obra e do curto prazo para a preparação do projeto. Em entrevista realizada com uma componente do quadro técnico do governo do estado, a não participação popular na elaboração do projeto foi explicada pelo curto prazo de apresentação do mesmo para o edital do PAC, o que não permitiria a realização de muitas discussões no tocante ao seu processo construtivo. Segundo ela, a escolha de Manguinhos, e também do Alemão, decorreu (ao que parece quase um acaso) de um sobrevoo do governador do estado do Rio e do presidente da República que, por causa do tamanho dessas áreas, decidiram que elas deveriam ser contempladas pelo PAC. Porém, era preciso um projeto. Após procurar em diversos escritórios de arquitetura, o governo do estado do Rio de Janeiro encontra um que desenvolvera há alguns anos. Era um plano de desenvolvimento urbanístico (para vinte anos) a pedido da prefeitura e que nunca saíra do papel. São esses planos para Manguinhos, e também para o Alemão, que servirão de base para o projeto de intervenção estadual nesses territórios.

Em conexão direta com a questão do bloqueio à participação, está a falta de transparência. Por causa da ausência de informações qualificadas sobre as obras disponíveis aos próprios moradores, que se refletiu também sobre a pesquisa, o que se observou foi, por um lado, o esvaziamento do processo de mobilização social no acompanhamento das intervenções, deixando os moradores sem saber a quem recorrer para resolver seus problemas imediatos; e, por outro, a presença de obstáculos para a pesquisa e a produção de conhecimento e reflexão com base nesses dados, dificultando a cobrança e a capacitação dos atores impactados pelas obras para atuarem nas negociações com os governos, fomentados pela comunidade acadêmica.

Bem verdade que, junto com o PAC e seu “novo modelo de intervenção de Estado”, foi lançando um sistema de gestão e acompanhamento das obras, inspirado pelas cores de um semáforo: verde para obras avançadas, amarelo para aquelas que não estavam indo tão bem e vermelha para as que de fato apresentavam problemas. Tal sistema era composto por um comitê gestor do PAC, em âmbito federal; um grupo executivo responsável por estabelecer metas; e a produção de relatórios quadrimestrais, também organizados na forma de relatórios estaduais de livre acesso à população em geral. A análise desses relatórios por nosso grupo de pesquisa indicou a escassez de informações mais detalhadas, quando não a divulgação de informações incorretas, que poderiam ser explicadas pela falta de acompanhamento *in loco* das intervenções ou pela falta de integração entre as diferentes esferas de governo envolvidas nesse processo.

Com relação à escassez desse detalhamento de informações, podem-se destacar as denominações atribuídas às intervenções (por exemplo, urbanização, melhorias no sistema de abastecimento de água ou saneamento e urbanização integrada), que eram muito vagas e pouco ou nada esclareciam sobre as mesmas; logo, é impossível, através desses “balanços do PAC”, conhecer que tipo de ações são/foram realizadas. Tampouco estados e municípios divulgam relatórios periódicos sobre as obras pelas quais são responsáveis.

De modo semelhante, informações como cronograma de obras ou orçamento, especificando os valores das contrapartidas dos estados e municípios em cada intervenção, não estão acessíveis à população.

No mais, a busca por informações através dos órgãos públicos responsáveis pelas intervenções mostrou-se demasiadamente complexa, quando não ineficaz. As secretarias envolvidas, fossem vinculadas ao governo do estado, ao município do Rio de Janeiro ou aos demais municípios da RMRJ, não demonstravam estar preparadas para o repasse dessas informações. Quanto às empresas responsáveis pelo trabalho técnico-social das intervenções, em geral, não estavam disponíveis telefones ou *sites* que pudessem esclarecer sua procedência e atuação. Havia apenas anúncios de cursos com foco em geração de renda ou na questão da educação ambiental que em nada esclareciam acerca da questão das obras propriamente. Nesse sentido, a pesquisa verificou claramente uma blindagem eficiente a esse tipo de informações, na garantia da opacidade dos processos e de seus custos.

Um caso particular e específico dos efeitos da desinformação pode ser trazido do já citado problema das remoções e reassentamentos: informações precisas sobre quem, de fato, seria realocado para uma das novas unidades habitacionais construídas pelo PAC – já que não havia unidades suficientes para todos os que deveriam sair –, ou mesmo quando seria a entrega do apartamento, não eram divulgadas; muitas vezes, os moradores nem mesmo sabiam a quem se dirigir em busca de tais informações, já que havia um movimento permanente de fuga de responsabilidades, tanto entre os agentes do governo quanto entre os funcionários das empresas contratadas para o desenvolvimento do trabalho técnico social. Nesse último caso, mesmo sendo a função de tais funcionários o diálogo com a população, na maioria das vezes eles não sabiam o que responder aos moradores. Nesse sentido, dentro da própria estrutura do Estado, há um descompasso, pois o trabalho social, espaço criado dentro dessa estrutura, não tinha tanto poder de decisão, seja pelo seu pequeno peso político, seja por ser também afetado por esse jogo de desinformação.

Na seção anterior, foi citada uma entrevista com um quadro técnico do governo do estado em Mangueiras; porém, no caso da prefeitura, isso se mos-

trou inviável. Primeiro, pela dificuldade em encontrar uma pessoa responsável por informações sobre a intervenção do governo municipal, seguido pela impossibilidade em marcar uma entrevista com esse responsável.

Assim, a ausência de informações foi um aspecto marcante da realização das obras do PAC, seja para os moradores, mobilizados ou individualmente, seja para pesquisadores, tornando os processos de tomada de decisão opacos e inacessíveis a quem é de direito.

Compreendendo o PAC à luz do contexto da RMRJ

Agora vamos tratar do contexto do Rio de Janeiro, embora aquilo que o caracterize talvez não seja específico apenas dessa cidade. Assim, pretendemos chamar a atenção para, basicamente, dois aspectos: o clientelismo e o narcotráfico. Em particular, entre esses dois aspectos se encontra a ação das associações de moradores.

No caso do clientelismo, que classificaremos aqui como “clientelismo urbano”, nos termos de Ribeiro e Santos Júnior (2011),

trouxe para as modernas cidades brasileiras o padrão rural de privatização do poder local. Trata-se da lógica que está na base da representação política no Poder Legislativo municipal, mas que precisa controlar parte da máquina administrativa para fazer a mediação do acesso pela população ao poder público.

O *clientelismo urbano* é alimentado por práticas perversas de acobertar uma série de ilegalidades urbanas que atendem a interesses dos circuitos da economia subterrânea das nossas cidades [...] e a necessidades de acessibilidade da população às condições urbanas de vida [...].

No caso do PAC, essa “privatização do poder local” se reflete na escolha dos beneficiados por alguns de seus serviços, por exemplo, a escolha das famílias que serão contempladas pelas novas unidades habitacionais; ou ainda na escolha dos moradores que irão trabalhar como operários nas próprias obras. Muitas vezes, essas escolhas são mediadas por associações de moradores que, por sua vez, podem estar sendo ocupadas por presidentes e outros quadros com filiação partidária, o que afetará sobremaneira a forma de sua atuação política.

Não se quer aqui reduzir toda ação das associações de moradores a esses padrões clientelistas. Há muitas associações de moradores, tanto no território de Manguinhos como no Alemão, ambos considerados complexos, e, como tal, é complexa também sua organização política. Ressaltamos o caráter clientelista

de algumas delas apenas por serem dados coletados em pesquisa. Uma reflexão sobre o papel e a atuação das associações de moradores requereria, certamente, um espaço muito maior do que estas poucas linhas, de modo que não poderemos nos aventurar por essa seara no momento.

Contudo, olhando de modo mais minucioso para Manguinhos, e seguindo os caminhos trilhados por Araújo (2011), é possível ver um espaço, um fórum de articulação e integração de associações de moradores que tem um papel destacado de mobilização e articulação política, com alguma autonomia. Esse é caso do Fórum de Manguinhos.

O Fórum do Movimento Social para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável de Manguinhos (FMSDES) ou Fórum Social de Manguinhos (FSM), foi criado em 2007, a partir de um esforço coletivo de se pensar a atuação política nesse território.⁶ No mesmo ano foi lançado o PAC (em particular o PAC das Favelas), o que não é coincidência. A inclusão de Manguinhos no conjunto das obras parece ter sido vista como uma vitória decorrente da convergência das forças (associações de moradores, lideranças comunitárias, funcionários públicos, pesquisadores entre outros) que pensavam e atuavam nesse território, em particular a Fiocruz (e seu Fórum Contra a Violência) e a Agenda Redutora da Violência.

Nas palavras de Araújo (2001, p.34):

Por fim, a análise indica que a construção do Fórum Social de Manguinhos pode ser interpretada como um processo incipiente de superação da fragmentação social existente, possibilitada, de um lado, pela intervenção de mediadores externos à comunidade, em especial a Fiocruz, o que tornou possível a articulação de interesses dos múltiplos agentes em torno de uma agenda comum, sem o temor da opressão do poder local, e, de outro, pela conjuntura do PAC, que colocou a possibilidade concreta de acesso a recursos para o atendimento das reivindicações associadas à ampliação da cidadania na localidade.

E nesse aspecto, de possibilidade concreta de acesso a recursos e atendimento de recursos, Araújo destaca como maior vitória do FSM a discussão sobre o número de apartamentos a serem construídos em Manguinhos, com o aumento das novas unidades habitacionais garantidas para os reassentados.

O FSM se coloca como um espaço efetivo de participação e, nos termos de Araújo, autônomo inclusive de todos os esforços do PAC e seu trabalho social.

6. A brevíssima e vaga apresentação da criação do FSM é extraída de Araújo (2011), onde também se pode encontrar essa história de modo muito mais minucioso e detalhado.

Talvez por isso tenha tido alguma força e algum peso para além da sugerida participação, que, embora esteja presente no discurso oficial, na realidade, se mostra surda às demandas concretas dos moradores.

Além das limitações na proposta do Trabalho Social, o PAC acaba sendo também um elemento de fragmentação das forças políticas de Manguinhos. Isso, basicamente, de duas maneiras: por um lado, Araújo afirma que o mesmo programa, pela construção centralizada dos projetos, apresentados pela Empresa Estadual para Obras Públicas (Emop), fazia esforços de ruptura desse espaço de discussão construído, através do discurso da elaboração (e conhecimento) e urgência técnica (discurso visto anteriormente). Por outro lado, e o que nos interessa mais aqui, segundo Araújo, há uma influência direta do que ele chama de “narcotráfico” ou “poder local”, grupos armados que têm domínio sobre aquele território, no bloqueio da participação popular, seja pela interposição de suas próprias demandas dentro da pauta de reivindicações, seja pela relação direta com o Estado para fazer a mediação com os moradores em prol dos interesses do governo. Segundo o autor: “Para o desenvolvimento das obras, sem riscos aos funcionários e ao andamento das mesmas, era necessária a permissão ou, pelo menos, a não oposição do tráfico” (p.66).

É assim que Araújo relata a substituição de integrantes de associações de moradores por outros indicados pelo narcotráfico e o fato de os agentes estatais, como os da Emop, passarem a dialogar diretamente com esses novos integrantes legitimados pelo tráfico. Em relação aos atrasos das obras, já citado anteriormente, o FSM havia conseguido alguma força política, por causa dos conflitos e negociações estabelecidos, de modo a alterar em algum grau o cronograma das obras, que já estavam atrasadas. Então, esse tipo de acordo Estado-tráfico também garantia que o cronograma (Deus sabe qual!) do governo do estado fosse seguido sem alterações, independentemente das pressões políticas dos moradores.

O funcionamento do FSM foi diretamente afetado pelas coerções colocadas pelo tráfico local. Araújo ainda cita relatos de moradores mantidos no anonimato (cuja veracidade o próprio autor não pode garantir, mas cuja menção pode ser relevante) que apontavam: o pagamento de uma quantia mensal das empreiteiras aos chefes em comando no complexo de Manguinhos para garantir a segurança na obra; e a indicação para chefe dos trabalhadores nas obras do irmão de um dos chefes do tráfico, que é casado com a dirigente indicada para uma das associações de moradores de Manguinhos, que viria a ser candidata a deputada federal na chapa que envolvia a candidatura do governador do Rio de Janeiro e da atual presidente da República.

As intervenções do tráfico não se restringem a Manguinhos. Na Rocinha, favela da Zona Sul do Rio de Janeiro, em visita a campo, ouvimos de moradores

que materiais de construção do PAC foram “cedidos” para o tráfico local, e mesmo algumas estruturas foram construídas a pedido do mesmo.

No caso do Complexo do Alemão, o medo marcou o período do início das obras, pois os moradores temiam confrontos entre traficantes e a Força Nacional que estava na região. Há indícios de que obras do PAC foram feitas a pedido de traficantes. Já em campanha eleitoral, Fernando Gabeira, candidato do PV ao governo do estado em 2010, denunciou acordos entre o governo do estado e o tráfico, para garantir a realização das obras do PAC.⁷

O PAC, a participação e a questão urbana

Após apresentar os dados coletados em quase dois anos de pesquisa, é preciso entendê-los com base no quadro de referência normativo descrito anteriormente, pensando principalmente os fatos citados da perspectiva da gestão democrática das cidades.

Ribeiro e Santos Júnior (2011) propõem uma forma de pensar a cidade com base na definição das gramáticas políticas apresentadas por Edson Nunes (1997), que seriam: o clientelismo, o corporativismo (o fortalecimento de grupos e seus interesses na relação entre Estado e sociedade), o insulamento burocrático (a emergência e isolamento de um quadro técnico que, devido a seu saber, recebe alguma blindagem na tomada de decisões políticas) e o universalismo de procedimentos (princípio no qual os serviços públicos seriam pautados pela atenção geral e universal de todos os cidadãos do país). Essas seriam quatro maneiras, gramáticas, que estariam presentes na configuração política brasileira no último século e que apresentariam uma conjugação específica dependendo da situação histórico-política do país, quando uma ou outra dessas gramáticas predominaria sobre as demais.

Por sua vez, os autores, lançando mão de alguns dos elementos trabalhados por Nunes, apresentam quatro lógicas que engendram a configuração urbana: o clientelismo urbano, o patrimonialismo urbano, o corporativismo urbano e o empresariamento urbano. O primeiro foi apresentado anteriormente; o segundo se caracteriza pela convergência e alinhamento de interesses, eles falam de uma “coalizão mercantil” entre os diversos capitais que se produzem e circulam nas cidades, como o das empreiteiras, dos transportes e o imobiliário; o corporativismo urbano se relaciona com a forma como os segmentos mobilizados da socie-

7. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,gabeira-acusa-cabral-de-fazer-acordocom-traffic,593163,0.htm>. Acesso em: 2 jun. 2012.

dade civil atuam nas arenas institucionais abertas pela Constituição Federal de 1988, que seriam canais para o alcance do universalismo de procedimentos, mas agem de modo inverso, devido, por um lado, ao baixo grau de associativismo e, por outro, à fragmentação dos movimentos sociais; por fim, o empresariamento urbano, ao qual voltaremos adiante.

Assim, com base nesse desenho de gramáticas políticas e lógicas urbanas, podemos entender as intervenções do PAC numa chave que parte do universalismo de procedimentos e é marcada pelo insulamento burocrático e pelo clientelismo urbano, uma vez que se realiza em um contexto de patrimonialismo, corporativismo e empresariamento urbano.

Isso quer dizer que o PAC, num primeiro momento, é apresentado, ao menos no discurso oficial, como um programa voltado para o crescimento econômico e desenvolvimento social que garantiria, ao fazer o país crescer, uma melhoria na qualidade de vida de todos os brasileiros, sejam eles mais ou menos diretamente afetados. Nesse aspecto, sua perspectiva é a da atenção generalizada da sociedade.

Mas, ao olhar de perto as intervenções do PAC, no recorte feito na nossa pesquisa, vemos, principalmente nos obstáculos para a participação, o bloqueio às demandas populares e a falta de transparência orientadas por uma centralização política na tomada de decisões, na esfera do governo federal, e a urgência da preparação de uma proposta tecnicamente indefectível no âmbito do governo estadual, que justifica a interposição de obstáculos para o diálogo com moradores; o que é característico do que Nunes chamou, e como estamos entendendo aqui, de insulamento burocrático. A desqualificação técnica e dos saberes da população é o que acaba por justificar, nas entrelinhas do que foi pesquisado, a ausência de participação popular nas obras aqui retratadas. O que engendra, também, a lógica do que Francisco de Oliveira chamou de “Estado de Exceção” (2003). E aqui a gente pode entender melhor essa blindagem técnica à participação que faz o princípio do universalismo de procedimentos se esfumazar; ela ganha força quando o soberano a quem se volta as intervenções do Estado não é a população, mas o mercado. Aí a exceção já virou regra, e a gestão, e não o planejamento, passa a predominar. A gestão é marcada por uma temporalidade acelerada, a da urgência. Nessa lógica operou a seleção dos projetos do PAC e garantiu-se, como vimos, o afastamento da participação popular da construção das intervenções realizadas.

Essa é a dinâmica, também, de uma cidadania escassa (Carvalho, 1995). A cidade, lugar por excelência das exceções, segundo F. Oliveira (2003), se torna um objeto de conquista em um conflito predatório e individualizado. Ela se torna uma cidade pequena porque é escassa a sua capacidade de garantir univer-

salmente os direitos fundamentais para todos os seus cidadãos (Carvalho, 1995). É essa a dinâmica na qual os municípios são jogados, acirrando a concorrência entre eles; já no nível ordinário da vida, essa escassez é o que move a fragmentação da sociedade e a dificuldade da mobilização social, acionando sempre a lógica da “farinha pouca, meu pirão primeiro”.

É isso também que abre espaço para a realização do clientelismo urbano. Nesses conflitos é preciso se organizar da melhor forma possível, e o acesso a um vereador ou deputado, se não diretamente, via seus cabos eleitorais, é o que vai garantir a presença de uma família numa das novas habitações a serem construídas, uma vaga de pedreiro na obra do PAC ou ainda uma vaga em algum dos cursos que serão oferecidos pelo Senac ou pela Faetec.⁸

Esse desenho de um princípio pautado pelo universalismo de procedimentos que se torna rarefeito numa paisagem ordinária composta por uma lógica técnica, que cala os moradores, e pela oferta de assistência via clientelismo, pela qual os serviços públicos são oferecidos como favor, se encaixa na moldura de uma gestão das cidades pautada pela coalizão de interesses entre os diversos capitais, que se aproveitam do baixo nível associativo e da fragmentação dos movimentos sociais, agindo na estruturação do espaço urbano. Aqui, esse desenho amplo pintado com base nas gramáticas de Edson Nunes, o universalismo de procedimentos se funde na mesma tela em que estão estampados o patrimonialismo, o corporativismo e o empresariamento urbano.

O empresariamento urbano de que tratam Ribeiro e Santos Júnior, é uma forma particular de governança urbana que vem tomando forma há quase trinta anos nas cidades em todo mundo, tal como mostra David Harvey (2006). Os autores o definem como:

uma lógica emergente impulsionada pelo surgimento do complexo circuito internacional de acumulação e dos agentes econômicos e políticas organizados em torno da transformação das cidades em projetos especulativos fundados na parceria público-privado [...] A política urbana passa a orientar-se pela realização de médios e megaeventos e pela realização de investimentos de renovação de áreas urbanas degradadas, prioridades que permitem legitimar a ação das elites e construir as alianças com os interesses do complexo internacional empreendedorista. Na maioria dos casos, essa orientação se materializa na constituição de bolsões de gerência técnica, diretamente vinculados aos chefes do

8. Fundação de Apoio à Escola Técnica (Faetec), vinculada à Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, é o órgão estadual responsável pela educação profissional do estado do Rio de Janeiro.

executivo e compostos por pessoas recrutadas fora do setor público. (Ibidem, p.4.)

Aqui, capital e saber técnico mais uma vez estão juntos, e, nos efeitos que nos interessam, essa é a chave para o bloqueio à participação popular. Não se quer dizer que o saber técnico é apenas uma produção ideológica que obscurece os interesses do capital sob o manto de um discurso racional, mas estamos diante de um dispositivo de saber poder.⁹ Nesse dispositivo, ao mesmo tempo que o discurso técnico encerra efeitos práticos de poder (isto é, eles não são apenas abstração), quais sejam o bloqueio à participação popular, os mecanismos que realizam esse bloqueio só se tornam possíveis porque lançam mão desse discurso técnico. De um lado, o discurso sustenta as práticas concretas de poder, silenciando as demandas populares, de outro, essas práticas garantem a reprodução e aceitação desse discurso, de modo circular e de maneira que não se trata de dois momentos distintos, mas de um dispositivo em que ambos agem de modo simultâneo.

Mas essa coalizão mercantil está por trás do que Harvey (2007) chama de “coerências estruturadas”. Nas palavras do autor:

Essa coerência estruturada, como observa Aydalot, abrange as formas e as tecnologias de produção [...] as tecnologias, as quantidades, qualidades de consumo (o padrão e estilo de vida tanto dos trabalhadores como da burguesia), os padrões de demanda e oferta de mão de obra e as infraestruturas físicas e sociais (Aydalot, 1976). Território em que prevalece esta coerência estruturada se define, imprecisamente, como o espaço em que o capital pode circular sem limites do lucro com o tempo de rotação socialmente necessário sendo excedido pelo custo e tempo do movimento. (Harvey, 2007, p.146.)

Vemos a construção desses espaços coerentes, onde o capital consegue se reproduzir, sem os constrangimentos do tempo socialmente necessário acelerado para a sua reprodução, navegando e avançando na calmaria das águas, que se mantém sem a tormenta do tempo acelerado pela intervenção dos agentes públicos estatais, que garante os riscos e a compensação pela reprodução ampliada do capital nesses espaços. No mais, os atrasos das obras não se justificam apenas pela falta de repasses para as empreiteiras, mas também por uma lógica de

9. Para ver as noções de dispositivo e os meios para uma descrição e críticas dos mesmos, ver Foucault, 2000, 2008, 2010.

trabalho que, de tão antieconômica, só se torna possível com as compensações estatais.

Essas configurações espaciais podem ser vistas como momentos particulares do que Harvey (2003, 2007) chama de acumulação por espoliação ou por desposseção. Para o autor, a história dos roubos, fraudes e atividades predatórias dentro do capitalismo não se restringiram ao momento que Marx chama de “acumulação primitiva ou original”. Ainda hoje, formações sociais ou territórios passam por amplas mudanças institucionais e estruturais para permitir sua inserção no desenvolvimento capitalista. Mecanismos de expropriação que marcaram o momento originário do capitalismo ao redor do globo ainda são utilizados, alguns aperfeiçoados, junto com novas formas de roubo de excedente (por exemplo, os direitos de propriedade intelectual). As crises econômicas, espontâneas ou orquestradas, impulsionam a acumulação por desposseção. E, além de a proposta do PAC ser uma nova forma de garantir o crescimento e o desenvolvimento econômico, ela se tornou, dentro do governo brasileiro, um elemento essencial para combater os efeitos da crise financeira de 2008 no Brasil.¹⁰ Nesse contexto de crise, o PAC se mostra como uma intervenção importante, para a garantia da propagação da acumulação por desposseção nos termos de Harvey.

Considerações finais

Quando se pensa em analisar uma política pública, é preciso entender a sua territorialização e as formas que toma nos diferentes contextos em que ela se realiza. No caso do PAC, uma política de abrangência nacional que nos propusemos estudar, foi preciso entender a sua execução no cenário urbano brasileiro, no nosso caso partindo das quatro gramáticas sugeridas por Ribeiro e Santos Júnior (2011); mas, também, foi preciso entender a configuração que surge de modo mais particular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Dentre as diversas questões que se nos colocaram em campo, foi a da participação popular aquela sobre a qual decidimos nos debruçar. Seguimos também dois caminhos para entendê-la; primeiro articulando-a ao quadro mais geral do PAC para depois realizarmos uma análise do contexto específico do Rio de Janeiro.

10. “O PAC também foi essencial para coibir os impactos da crise financeira que assolou os mercados internacionais em 2008 e 2009. No Brasil, diferentemente da maior parte dos países, o governo federal não reduziu investimentos. Ao contrário, o PAC, juntamente com a força do mercado interno, foi capaz de minimizar significativamente os impactos da crise econômica internacional.” (República Federativa do Brasil, 2007-2010, p.5.)

Desenhamos teoricamente o contexto de governança das cidades no qual o PAC é implementado e a partir do qual tentamos entender os dados coletados com a pesquisa. O que esperamos ter ficado claro é que estamos diante de um quadro de exceção, em que governa o mercado, através da coalizão e aliança dos interesses de capitais diversos, sob o guarda-chuva do Estado, que bloqueia a participação popular por motivos técnico-científicos, políticos e econômicos.

Não surpreende que o exemplo de espaço de participação mais efetiva que surgiu em nossa análise, o Fórum Social de Manguinhos, só foi possível pela organização dos moradores, autônoma em relação ao Estado (ainda que em diálogo com ele), que só se fez ouvir através do conflito, da luta e da mobilização, e não por uma esfera superficial de interlocução entre Estado, empreiteiras e moradores. Essa esfera individualiza as demandas, fragmentando a unidade local dos moradores e revela os limites do diálogo com os agentes de mercado, uma vez que, no momento em que as demandas foram levadas de modo organizado e, por isso, com algum peso político, o diálogo entre Estado, mercado e sociedade passa a ser mediado por um grupo armado.

Se estivermos indo no caminho certo da reflexão, devemos concordar com Ribeiro e Santos Júnior (2011, p.5) quando dizem:

A questão democrática se traduz na capacidade da cidadania ativa de substituir a coalizão de interesses que sustentou o processo de acumulação urbana recente, por um regime político republicano capaz de assegurar a todos o *direito à cidade*, isto é, o direito à participação nos processos deliberativos que dizem respeito à cidade, à coletividade urbana e seus destinos.

É nessa chave que podemos entender – a partir do caso empírico estudado, mais do que a sua inserção em um contexto geral de produção urbana, no miúdo e no detalhe dessa produção – como as linhas de força mais gerais da governança urbana tomam formas situadas e particulares nos territórios em que se realizam.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, J. B. O. *Cidadania escassa, controle negociado e os movimentos populares em favelas: reflexões a partir do estudo de caso do Fórum Social de Manguinhos, no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2011. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

- CARDOSO, A. L.; SANTOS JÚNIOR, O. A. Avaliação de políticas públicas: notas na perspectiva da gestão democrática e da ampliação da cidadania. In: OLIVEIRA, A. F. de; NASCIMENTO, C. G. do (Org.). *Cidades sustentáveis: políticas públicas para o desenvolvimento*. Goiânia: Editora da UCG, 2006. p.29-49.
- CARVALHO, M. A. R. de. Cidade escassa e violência urbana. *Série Estudos*, Rio de Janeiro, v.91, p.259-69, 1995.
- CHRISTÓVÃO, A. C.; CID, G. V. S. Espaços da cidadania e monitoramento do PAC: o caso da região metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro, v.120, p.39-46, 2010.
- _____; SANTOS, M. R. M. A Baixada Fluminense e o PAC: reflexões na perspectiva do direito à cidade. In: SEMINÁRIO NACIONAL GOVERNANÇA URBANA E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO, Natal, 2010. *Anais do...*
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. São Paulo: Idesp, 1986.
- FOUCAULT, M. O que é a crítica. *Cadernos da F. F. C.: Michel Foucault: história e destinos de um pensamento*. Marília: UNESP Marília Publicações, 2000. p.169-89.
- _____. *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- _____. *Em defesa da sociedade: curso dado no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- HARVEY, D. *O novo imperialismo*. 2.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.
- _____. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: *Produção capitalista do espaço*. 2.ed. São Paulo: Annablume, 2006. p.163-91.
- _____. Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual. *GeoBaireS – Cuadernos de Geografía Apuntes de Geografía y Ciencias Sociales*, Buenos Aires, UBA-FFyL, maio 2007.
- NUNES, E. O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- OLIVEIRA, B. C. de. *Políticas públicas e participação popular na implementação do PAC Social no Complexo do Alemão*. Rio de Janeiro, 2011a. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense.
- _____. Quem decide o futuro das favelas? Assimetrias e participação popular na implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo do Alemão/RJ. *Jus Navigandi*, v.16, p.1-6, 2011b. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/18922/quem-decide-o-futuro-das-favelas>. Acesso em: 16 fev. 2014.

- OLIVEIRA, F. de. O Estado e a exceção ou o Estado de exceção? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.5, n.1, p.9-14, 2003.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *11º Balanço Completo do PAC: 4 anos (2007-2010)*. Brasília, 2010.
- RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. Desafios da questão urbana. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, ed.45, p.4-5, abr. 2011.
- SÃO PAULO. Gabeira acusa Cabral de fazer acordo com tráfico. *O Estado de S. Paulo*, 10 ago. 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional/gabeira-acusa-cabral-de-fazer-acordocom-traffic,593163,0.htm>. Acesso em: 2 jun. 2012.

12

AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcos de Souza e Silva¹

Introdução

Monitoramento e participação social são dois termos muito ouvidos nos últimos anos dentro dos ambientes que se preocupam com a melhoria das funções do Estado brasileiro. Diversos enfoques têm sido dados aos assuntos, o que evidencia a crescente importância atribuída ao tema, inclusive no interior do governo. E o motivo de isso ter ocorrido é algo a ser avaliado.

Nas últimas duas décadas, o Brasil substituiu, no comando do Executivo federal, um governo defensor do Estado mínimo por outro que defende a importância da atuação pública para a promoção do bem-estar social. A retomada do papel de promotor e indutor do desenvolvimento pelo Estado colocou diante da administração pública a urgência da recomposição de sua capacidade executória, e, de forma inescapável, a revitalização da estrutura de planejamento de políticas públicas, na qual se insere o monitoramento aqui abordado.

Juntamente com a retomada de seu protagonismo na condução do desenvolvimento, o Estado voltou-se para o fortalecimento da democracia, buscando valorizar e incentivar a participação de entidades da sociedade civil nos processos de governo. Busca-se atribuir valor a essa participação e ao mesmo tempo garantir espaços para todos, mesmo os que não adquiriram ainda o conhecimento necessário para fazê-lo de maneira mais qualificada ou que confira maior possibilidade de sucesso na apresentação das demandas.

1. Especialista em Gestão de Políticas de Proteção e Desenvolvimento – Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Analista de planejamento e orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Neste texto, apresentaremos o momento atual do processo de monitoramento participativo do Plano Plurianual do governo federal, relatando de forma breve como a sociedade civil esteve presente na sua formulação e como está sendo construído esse relacionamento que se pretende duradouro e em constante evolução. Ao mesmo tempo lançam-se questionamentos sobre a efetividade dessa parceria entre as esferas pública e privada, que só terão respostas à medida que evolui o processo hoje em curso.

O que se entende por monitoramento de políticas públicas

Existe uma literatura abundante sobre monitoramento de políticas públicas, e para que se compreenda o que será exposto a seguir é preciso delimitar o entendimento aqui adotado sobre o tema. O monitoramento de políticas públicas encontra um lugar de destaque dentro da função planejamento quando se considera que seu processo é, fundamentalmente, de aprendizado sobre as ações do governo, tanto no campo técnico-burocrático quanto no político, conferindo a devida relevância para a intersectorialidade que as permeia e marca (Pereira, 2011) e para o estreito contato com a sociedade no que diz respeito à aquisição de conhecimentos. Esse entendimento traz o monitoramento para uma posição central na aquisição do capital cognitivo necessário para agir em prol da implementação de políticas e para o aumento de entregas efetivas de bens e serviços à população.

É necessário contrapor a perspectiva do entendimento de políticas públicas como um fenômeno sequencial (Muller; Surel, 2002), que se materializa na teoria do ciclo da política pública (Souza, 2006), a uma visão que considera o aprofundamento do aprendizado sobre cada agenda governamental como fundamental para a produção de informações relevantes para a tomada de decisões. Defende-se que um trabalho contínuo, cumulativo e coletivo, entendido esse último como aberto à participação de atores não governamentais, conduza à obtenção de conhecimentos densos e aprofundados, tanto da realidade como da formulação, implementação e gestão cotidianas das políticas públicas, resultando em informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo (Pereira, 2011; Pressman; Wildavsky, 1998).

É necessário acreditar e investir na construção de uma metodologia para escapar da racionalidade do modelo hegemônico imposto para as ciências sociais, baseado na lógica determinista e cartesiana advinda da revolução científica do século XVI (Santos, 1998) e fortalecida pela estruturação de um sistema de edu-

cação e pesquisa coordenado pela racionalidade do resultado mensurável quantitativamente e que agregue valores para o gestor do sistema, isto é, o capitalismo em sua forma mais eficiente (Schneider, 2006), e com isso disponibilizar para os ocupantes de posições estratégicas dados relevantes e estruturados sobre as agendas de governo.

Dessa forma, o monitoramento aqui tratado pressupõe atualizações frequentes e oportunas do conhecimento atinente à agenda monitorada, com o deslocamento da lógica da demanda por informações fragmentadas para uma nova premissa que privilegie a oferta das mesmas tendo por base o acúmulo, tratamento e oferta de informações densas e estruturadas. A ideia é qualificar o subsídio ao processo de tomada de decisão com vistas a ampliar as capacidades institucionais do Estado como promotor do desenvolvimento e do bem comum, balizando as informações nos fundamentos republicanos, democráticos e de controle social em sua lógica de funcionamento, se afastando do observado na prática burocrática de resultados inócuos, fruto do *habitus* dominante (Bourdieu, 2005).

A maneira pela qual deve ser conduzido esse processo afasta-se, necessariamente, da prática comum da burocracia no que diz respeito ao uso da comunicação. A linguagem utilizada precisa ser clara, de fácil compreensão, sem o vício técnico gerencial que evidencia a primazia do racionalismo distante da compreensão da realidade (Moretti, 2012). A implementação deve ser entendida como uma etapa rica em insumos para a constante adequação da política, ficando afastada sua conceituação como mera execução de ideias concebidas em um ambiente de suposto domínio pleno da realidade. O cenário é ainda mais complexo na medida em que o desafio de aglutinar e interpretar informações por vezes acontece em um contexto que nem sempre favorece o fluxo espontâneo de informações. Novamente, as informações provenientes dos cidadãos consistem em uma das formas valiosas de pavimentação desse caminho de construção calçado na aquisição e compartilhamento de informações relevantes.

Para que se tenha um descritivo mais concreto da situação atual da participação social nos processos de monitoramento do governo federal, propõe-se um olhar sobre um dos mecanismos de comunicação entre o Estado e a sociedade no que diz respeito à atuação do governo federal. Trata-se da interação entre o poder público e os conselhos de direitos, estabelecida no que se convencionou chamar de Fórum Interconselhos, cujo escopo é participar das etapas atinentes às políticas públicas inseridas no Plano Plurianual 2012-2015.

O processo decisório em uma política pública

Uma definição clássica a respeito da análise de políticas nos diz ser essa ação responsável por relatar “o que os governos fazem, por que fazem e que diferença isso faz” (Dye, 1976). Dentro do escopo dessa ciência encontra-se a prospecção do processo decisório, por meio do qual um fato social entra na agenda política e passa a ser merecedor de esforços por parte do governo para enfrentá-lo. A partir desse momento inicia-se, ao menos didaticamente, a fase de formulação da política, na qual diversas opiniões serão confrontadas e, ao final, uma das correntes será escolhida como a determinante do fluxo de ação da máquina estatal.

Diversas teorias descrevem a formulação de uma política pública, mas para nosso objetivo uma questão parece ser central para o entendimento da efetividade da participação social. A tomada de decisões está relacionada ao poder ou à racionalidade? Entender essa dinâmica é fundamental para que a participação da sociedade na vida das políticas públicas possa ser aferida. Ao analisarmos o mecanismo pelo qual o Estado é posto em marcha a fim de atender a uma demanda, fatalmente uma questão surge no caminho: por que foi essa a solução escolhida? Pelo ponto de vista defendido por muitos, quem detém o poder é o responsável direto pelas decisões que emergem e que são colocadas em prática pela máquina estatal (Dahl, 1961). Dessa forma, para se compreender quem detém o poder, devem-se analisar as decisões tomadas, identificando-as com um dos grupos concorrentes. Isso significa dizer que, embora esteja assegurada participação à sociedade civil, isso não garante nenhum desdobramento favorável no processo deliberativo no qual essa instância está inserida, a menos que esteja a sociedade civil investida de poder suficiente para determinar o rumo das deliberações.

Outra possibilidade reside no processo de “mobilização de opinião” (Bachrach; Baratz, 1962), que faz que o que é colocado em pauta esteja sob o domínio do governante, afastando riscos de problematizações de assuntos com desdobramentos não satisfatórios. A isso os autores chamaram de não tomada de decisões. Interessante notar que esse fenômeno é diferente de se negar uma decisão sobre uma questão levantada, já que o fluxo da agenda é controlado em um momento prévio, tornando-a impermeável a demandas não desejáveis. Esse modelo de funcionamento opera contra os que ficaram de fora da arena do poder, tornando ainda mais restrita a sua influência na condução do Estado.

Uma terceira via de exercício de poder está na capacidade de modelar a preferência das pessoas (Lukes, 1974), evitando dessa maneira o aparecimento de conflitos. Além disso, alerta-se para o caráter simbólico das políticas, que por

esse enfoque são mais efetivas para criar a sensação de que o governo está fazendo alguma coisa, e dessa forma conquistar apoio político, do que para enfrentar diretamente problemas sociais.

Isso faz que enfrentemos algumas questões para definir o papel da participação social junto do governo federal. A sociedade civil organizada é detentora de poder suficiente para influenciar a tomada de decisão, e se essa resposta for afirmativa, a decisão tomada e o curso de ação subsequente consistem em real enfrentamento de problemas sociais ou em uma cortina de fumaça que tem propósitos eleitorais como força motriz? Em que medida o poder é exercido de forma a modelar as preferências das instituições representativas e mascarar sua voz? E ainda encontramos outra possibilidade a seguir: a tomada de decisão calcada na racionalidade.

Dentro dessa escola encontramos de imediato uma cisão. De um lado, a defesa da racionalidade dos modelos, e, de outro, o incrementalismo como forma de ação. De fato, pode-se afirmar que as duas visões se situam nos campos prescritivo e descritivo, respectivamente (Ham; Hill, 1993).

Nesse aspecto, é válida a reflexão sobre a aderência dessas propostas à realidade. O mundo racional compreensivo não encontra reflexo no campo aplicado da realização de políticas públicas por causa de seu caráter marcadamente prescritivo, que, por definição, se propõe a antecipar a realidade e a descrever de forma abrangente os cenários possíveis, passando em uma etapa posterior a determinar o que a administração deve fazer em cada situação.

Já o incrementalismo pode ser associado ao bordão *learn by doing*, que tem como principal crítica o pouco formalismo em seu processo de execução. Garante-se aqui uma maior possibilidade de adaptação à realidade complexa e imprevisível, inclusive em relação à racionalidade política que pode influenciar diretamente no curso da execução do empreendimento. No entanto, falta um instrumento que aquiete a ansiedade dos que necessitam de um passo a passo detalhado, prática corriqueira na burocracia apegada aos procedimentos e normas.

O que se entende por participação social

Escrever sobre participação social em um processo de governo, em qualquer hipótese, não pode ser visto como trivial. A dificuldade se inicia pela própria delimitação do objeto, primeiramente em cada um de seus termos separadamente, tarefa já de grande complexidade, e posteriormente na junção de seus significados singulares em busca de uma definição do termo como ente único. A análise

desse tema demanda uma visão multifacetada e, ao mesmo tempo, contida em um todo, para que seja possível ao indivíduo chegar a conclusões um pouco mais acertadas sobre o que está sendo visto em um dado momento histórico.

Inicialmente deve-se perguntar o que é participação, e para que ela pode contribuir no desenvolvimento de uma sociedade mais equilibrada, fugindo aqui propositalmente do termo “justiça” pelo amplo leque de possibilidades em sua definição. Essa definição antecede ao chamado “problema da efetividade” (Taggiba, 2005; Avritzer, 2007) pelo simples fato de ser necessário estabelecer um parâmetro para que se possa posteriormente avaliar a efetividade do processo, ou a falta dela. O alcance da participação estende-se às instâncias decisórias, conformando algo como uma democracia participativa real, na qual os programas de governo não são somente apresentados durante as campanhas eleitorais, mas amplamente discutidos com a população e desenhados após um processo deliberativo intenso e aberto ou encontram um limite em um plano menos central, restrito à apresentação de propostas e à cobrança por resultados?

Não é objetivo deste artigo tratar de uma revisão de literatura sobre o assunto. Apenas assinalamos que consideramos participação social a ocorrência de diálogo estruturado entre a sociedade e o governo, sem que haja comprovação de efetividade ou de desdobramentos reais provenientes desse processo, mas que promova o aumento tanto da consciência a respeito da necessidade da efetiva cidadania quanto do sentimento de pertencimento do particular em relação ao público, que nada mais é que o fortalecimento da ética republicana.

O caso que será apresentado, o monitoramento do PPA 2012-2015, está em curso, não existindo ainda dados sobre consequências ou impactos concretos dessa relação. No entanto, a defesa aqui se faz no sentido de que um processo participativo contribui sempre com o amadurecimento político da sociedade, independente de fatores relativos aos fatos gerados pela prática.

Chegamos a outro ponto de questionamentos relativos à participação social no monitoramento das políticas públicas. Será suficiente a confecção de argumentos lógicos para que as demandas da sociedade civil entrem definitivamente na agenda de governo? A modelagem de programas seguindo métodos conhecidos e até mesmo consagrados aumenta as possibilidades de sucesso dessa atividade? Ou a disputa por espaço dentro do governo se dá mais por demonstrar que é possível executar determinado projeto coerente com as diretrizes políticas em um dado cenário, apresentando soluções concretas e seus benefícios, aguardando o andamento da política para apresentar os passos futuros com maior precisão?

Cenário brasileiro

Identificam-se diversas formas de participação com o poder público hoje no cenário nacional. Conferências, conselhos, audiências públicas, ouvidorias, consultas públicas. Uma forma de classificação está no caráter eventual ou permanente da instância participativa.

Dessa maneira, audiências e consultas públicas estão no grupo dos acontecimentos eventuais, o que não acontece com as conferências, que se classificam como transitórias, mas não eventuais. Além disso, as conferências são convocadas pelo Poder Executivo e atendem a uma finalidade específica (Teixeira; Souza; Lima, 2012).

A atenção aqui se volta para os conselhos, que podem ser deliberativos ou consultivos, mas que possuem como características diferenciadoras sua permanência ao longo do tempo, embora haja rotatividade em seus membros, e seu caráter fechado, isto é, a participação em seu grupo está vinculada à eleição ou indicação para compor o grupo em questão (*ibidem*).

Com relação ao seu objeto, ficaremos restritos aos conselhos de políticas públicas e aos conselhos de direitos, que diferem em seus focos principais. O primeiro atua no sentido de influenciar a formulação das políticas, enquanto o segundo grupo visa ao monitoramento e avaliação das políticas de seu interesse (*ibidem*).

A questão que interessa à discussão aqui proposta é acerca da natureza dos conselhos. São eles espaços de caráter neocorporativista ou atuam como arenas para novos sujeitos políticos que não detêm o poder econômico e/ou político?

Dados do governo apontam para uma composição prioritária para entidades indicadas nos próprios normativos dos conselhos e através de indicações do alto escalão de governo. Somente em 17% dos conselhos a escolha dos representantes é realizada por meio de eleições (*ibidem*).

Ainda assim, as eleições não garantem a pluralidade e a livre participação de entidades, já que para se chegar ao ponto de pertencer ao grupo com acesso aos assentos dos conselhos um longo caminho há que ser percorrido. Subsiste, então, a dúvida a respeito da diversidade na composição das entidades. Permanece a possibilidade dos sub-representados assim continuarem, por causa do seu baixo poder de articulação e vocalização perante as demais instâncias participativas que disputam os restritos espaços na relação com o Estado.

Participação social na formulação e no monitoramento do Plano Plurianual 2012-2015

A participação social em processos de governo, incluídos aí os de planejamento de políticas públicas, encontra-se também prescrita na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Logo em seu primeiro artigo encontramos comandos diretos que nos remetem imediatamente à valorização do processo participativo no desenvolvimento da sociedade. Diz o texto da lei maior no título “Dos princípios fundamentais”:

Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Somente nesse primeiro artigo encontramos elementos suficientes para orientar o Estado para a construção de um sistema efetivo de participação social. Termos como “cidadania”, “pluralismo político”, “Estado Democrático de Direito” já foram suficientemente discutidos para dispensar qualquer defesa de sua relação direta com a atuação da população na vida do Estado.

O Plano Plurianual (PPA) é um dos instrumentos de planejamento elencados pela CF/1988 que, ao lado da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), formatam o arcabouço normativo central para o planejamento de médio prazo do governo federal e suas ligações com o orçamento anual.

Trata-se mais de um instrumento declaratório do que propriamente um detalhamento operacional de projetos, com o qual o Estado afirma o seu programa para os quatro anos seguintes e, dessa maneira, fornece meios para a avaliação do alcance de suas metas ao longo do mandato do chefe do Executivo federal.

O PPA 2012-2015 sofreu modificações não somente em sua estrutura, mas principalmente na ideologia em sua concepção, fugindo da lógica orçamentária e

focando no que o governo define como diretriz para o alcance dos objetivos de sua administração. Ainda dentro dessa mudança de posicionamento, o processo de construção conta com uma participação mais efetiva da sociedade, muito embora os planos anteriores já fizessem menção a isso.

O fato que merece maior atenção nesse ponto é o estabelecimento de uma via de comunicação, que se pretende permanente e em constante aperfeiçoamento, entre o governo e a sociedade na área de planejamento de políticas públicas, incluído aí o monitoramento, que se materializa na experiência do Fórum Interconselhos.

Em maio de 2011, o governo federal chama a sociedade civil para participar do processo de construção de seu documento mais abrangente de planejamento de políticas, o PPA. Esse evento ocorre na forma de fórum, com diversos grupos discutindo temas sensíveis para a sociedade, como políticas para as mulheres, pessoas com deficiência, população LGBT, juventude, crianças e adolescentes, povos indígenas, população negra, saúde, educação, cultura, segurança, reforma agrária, pessoas idosas, entre outros.

Os conselheiros de diversas áreas foram contactados e de forma democrática indicaram seus representantes para o evento. Ao final, um documento extensivo a diversas áreas de atuação do governo federal foi produzido e entregue aos representantes da administração pública. Esse documento final continha as reivindicações dos conselheiros referentes a aspectos que a sociedade ali representada via como fundamentais para o conteúdo do PPA 2012-2015.

Como resposta às demandas apresentadas, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) produziu um documento detalhado, correlacionando-as com atributos do plano que atendessem às reivindicações do relatório do fórum de maio. Viu-se, então, que a maioria dos pontos apresentados (aproximadamente 96%) estava atendida pelo PPA, total ou parcialmente, e que uma pequena parte permaneceu sem correspondência clara no plano (Tabela 12.1). As demandas foram divididas, para que se tivesse aderência à lógica de confecção do PPA, em dois grupos: dimensão estratégica e dimensão tática.

A dimensão estratégica lança um olhar amplo sobre o escopo das políticas públicas, tornando clara a visão de futuro do governo para o país, os valores que embasam a atuação pública e os macrodesafios a serem enfrentados e superados. Essa análise foi realizada tendo por base os cenários macroeconômico, social, ambiental e regional.

Tabela 12.1 – Demandas do I Fórum Interconselhos atendidas pelo PPA 2012-2015

	<i>Incorporadas</i>	<i>Incorporadas indiretamente/ parcialmente</i>	<i>Não incorporadas</i>	<i>Total</i>
Dimensão estratégica	363 82,90%	60 13,70%	15 3,40%	438 100%
Dimensão tática	122 63,90%	63 33,00%	06 3,10%	191 100%
Total	485 77,10%	123 19,60%	21 3,30%	629 100%

A Tabela 12.2 traz exemplos de demandas relativas à dimensão estratégica que foram consideradas atendidas, parcialmente atendidas ou não atendidas. Pela análise dos documentos produzidos para essa fase de devolutiva aos conselhos e pelo grau de atendimento das demandas apresentadas pode-se suspeitar que já existe influência dessas instâncias participativas sobre os formuladores das políticas setoriais, tanto na forma deliberativa com na forma consultiva em assuntos de sua competência.

Tabela 12.2 – Resultado da apreciação das demandas relativas à dimensão estratégica do PPA 2012-2015

<i>Demanda</i>	<i>Resultado</i>
Desenvolvimento local/no território; valorização dos povos tradicionais/ diversidade cultural e biológica.	Incorporada – Programas Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; Biodiversidade; e Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial.
A necessidade de reformulação também da forma de gestão/execução do PPA corre o risco de apenas redistribuí-los em novas formas e caixas, sem realmente dimensioná-los à luz dos desafios do Estado brasileiro e da intersectorialidade.	Incorporada indiretamente/parcialmente – O Decreto de Gestão ainda está em discussão no âmbito do Ministério do Planejamento e considerará as recomendações do fórum.
Necessário que seja aprovada a PEC da Moradia (PEC 285/2009), que vincula orçamento para a habitação.	Não incorporada – Mesmo não incorporando meta de vinculação de receita para investimentos em habitação de interesse social, o PPA expressa a prioridade do governo quanto ao tema, especialmente com o Programa Moradia Digna, que prevê recursos da ordem de R\$ 390 bilhões até 2015.

A dimensão tática, por sua vez, tem como ponto de partida a estrutura formal dos atributos do PPA, seus programas temáticos, objetivos, metas e iniciativas. Esse enfoque aproxima mais as demandas da realidade da intervenção do governo sobre a realidade. A Tabela 12.3 traz exemplos de demandas relativas à dimensão tática que foram consideradas atendidas, parcialmente/indiretamente atendidas ou não atendidas.

Tabela 12.3 – Resultado da apreciação das demandas relativas à dimensão tática do PPA 2012-2015

<i>Contribuições do Fórum Interconselhos</i>	<i>Programa Temático</i>	<i>Objetivo/Iniciativa PPA</i>
Fomento à economia solidária.	2029 – Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	Objetivo: 0982 – Fortalecer a institucionalidade da política nacional de economia solidária, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento.
		Objetivo: 0983 – Fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário.
		0979 – Fortalecer as políticas voltadas para a inclusão produtiva e a consolidação de redes socioeconômicas da agricultura familiar no âmbito dos territórios rurais, considerando as práticas da economia solidária.
Fortalecimento da agricultura familiar.	2012 – Agricultura Familiar	0411 – Qualificar os instrumentos de financiamento, fomento, proteção da produção, garantia de preços e da renda como estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da agricultura familiar, com a geração de alimentos, energia, produtos e serviços.
		0412 – Ampliar o acesso e qualificar os serviços de assistência técnica e extensão rural e de inovação tecnológica, de forma continuada e permanente, para os agricultores e agricultoras familiares, assentados e assentadas da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais.

(continua)

(continuação)

<i>Contribuições do Fórum Interconselhos</i>	<i>Programa Temático</i>	<i>Objetivo/Iniciativa PPA</i>
Fortalecimento da agricultura familiar;	2012 – Agricultura Familiar	0413 – Organizar a agricultura familiar para comercialização e inserção econômica em mercados institucionais, diferenciados e convencionais (interno e externo) e nas cadeias produtivas de energias renováveis.
		0759 – Promover a autonomia econômica das mulheres rurais por meio da sua inclusão na gestão econômica e no acesso aos recursos naturais e à renda, e da ampliação e qualificação das políticas públicas da agricultura familiar.
		0760 – Ampliar e qualificar sistemas de produção de base ecológica e orgânica da Agricultura Familiar e de Povos e Comunidades Tradicionais de modo a ofertar à sociedade produtos diversificados, diferenciados e sem contaminantes, gerando renda às famílias e melhorando a qualidade de vida e da alimentação.
		0761 – Promover e garantir o espaço das políticas públicas da agricultura familiar e reforma agrária por meio do fortalecimento do processo de integração regional, cooperação internacional e participação.

Na sequência dessa construção, o governo chama novamente a sociedade, agora para pactuar metas para o monitoramento das chamadas agendas transversais presentes no PPA 2012-2015. Essas agendas tratam de questões que perpassam diversas áreas de atuação finalística de governo (por exemplo, saúde, educação) por estarem intimamente ligadas a proteção e garantia de direitos de grupos populacionais específicos, quais sejam, juventude, mulheres, igualdade racial e comunidades quilombolas, criança e adolescente, pessoa idosa, pessoa com deficiência, população LGBT, indígenas, PNDH3 e população de rua.

Na visão do MPOG, esse processo, denominado Monitoramento Participativo, tem como premissas

incorporar como princípio a vontade política de criar, ampliar e consolidar espaços institucionais que permitam à sociedade civil ser corresponsável das decisões nacionais e na orientação das políticas públicas, compartilhando compromissos e ter a sociedade civil acompanhando a realização de metas e obje-

tivos, assim como a correspondente execução orçamentária, mas também trazendo valiosas informações da ponta, onde as políticas são realizadas.

A reunião com os representantes dos conselhos aconteceu no segundo semestre de 2012, resultando em encaminhamentos sob a responsabilidade do MPOG. Ficou pactuado que, até o final do primeiro semestre de 2013, o Ministério do Planejamento produzirá um relatório de monitoramento a respeito de cada agenda transversal, contendo dados sobre a execução orçamentária e dados sobre o monitoramento qualitativo (Pires et al., 2010) dos atributos do PPA. De posse desse relatório, grupos específicos dos conselhos farão as devidas análises nos temas que lhes forem apropriados.

A produção desses relatórios depende de pactuação com os ministérios executores das políticas para que estes forneçam os dados necessários para a análise da execução das ações do Estado em cada recorte apresentado anteriormente.

Essa qualificação dos dados de execução de uma política estruturante – como a educação e sua comunicação para os setores organizados da sociedade civil na forma de um relatório oficial a respeito do atingimento das metas assumidas – é uma inovação do governo federal, que afeta igualmente o seu nível de abertura para a participação da sociedade e a transparência com a qual expõe o andamento de suas ações.

O governo espera, com essa dinâmica, obter *feedback* acerca da correspondência do que está sendo relatado com a percepção dos mesmos fatos pela população, bem como coletar informações relevantes sobre as políticas monitoradas que auxiliem na melhoria da implementação (Nader, 2005).

Perspectivas e conclusão

Viu-se que diversas instâncias de participação social são atuantes no presente. Os conselhos de direitos, as audiências públicas, as ouvidorias, as conferências e outros fóruns legítimos de atuação da sociedade cresceram em quantidade e em qualidade, mas ainda resta dúvida sobre quem participa desses espaços, e, mais ainda, qual a efetividade desse processo no sentido de colocar a máquina pública a serviço das demandas vocalizadas pela sociedade.

De forma inovadora, o governo federal chama a participação dos conselhos de direitos e de políticas públicas no processo de formulação e monitoramento do PPA, prestando conta das demandas apresentadas e assumindo o compromisso de fornecer dados atuais sobre o andamento de agendas consideradas prioritárias por esses grupos.

Entendemos que ainda é cedo para tirar conclusões a respeito da efetividade desse modelo, se focarmos a análise no desdobramento do processo em políticas que reflitam as posições das entidades civis. É a posição do autor, no entanto, que qualquer que seja a resultante dessa empreitada, os ganhos para a sociedade em termos de amadurecimento político e da consciência de cidadania são inegáveis e imensuráveis, e que em um longo prazo os reflexos serão sentidos na forma da construção de uma sociedade mais consciente de seus direitos, de sua influência e do alcance de sua voz.

Referências bibliográficas

- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.50, n.3, 2007.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 1962.
- BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.
- DAHL, R. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press, 1961.
- DYE, T. R. *Policy Analysis*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1976.
- HAM, C.; HILL, M. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- LUKES, S. *Power: a Radical View*. London: Macmillan, 1974.
- MELO, E. B. B.; RODRIGUES, R. W. S. Monitoramento, avaliação e controle: superando o debate técnico burocrático. In: CONSAD, 5, Brasília, 2012.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). *Mensagem Presidencial do Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011a.
- _____. *Plano Mais Brasil: Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011b.
- MORETTI, B. *O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)*. Brasília, 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília.
- MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.
- NADER, R. M. A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados: o caso do governo federal brasileiro. *Estudo para o CLAD*, 2005.
- PEREIRA, P. A. P. *A intersetorialidade das políticas sociais em uma perspectiva dialética*. Brasília: Editora da UnB, 2011.
- PIRES, R. et al. *Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas pública*. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e

- políticas públicas. Parte V. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto n.7.866 de 19 de dezembro de 2012, regulamentando a gestão do Plano Plurianual 2012-2015. Casa Civil, 2012.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- SANTOS, B. S. Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. *Estudos Avançados*, São Paulo, Fapesp, 1998.
- _____; AVRITZER, L. *Para ampliar o cânone democrático*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SCHNEIDER, A. L. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2006.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, n.25, p.209-13, nov. 2005.
- TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *Texto para discussão 1735*. Brasília: Ipea, 2012.

13

INDICADORES DE DESEMPENHO PARA PARLAMENTOS MUNICIPAIS: UMA PROPOSTA A PARTIR DO CASO DE SÃO PAULO¹

*Luciana Yeung²
Humberto Dantas³*

Introdução

A Ciência Política tem buscado compreender o que fazem e o que devemos esperar dos parlamentos brasileiros. É recente o campo de Estudos Legislativos, e algumas conclusões visam a desmistificar fatos considerados como verdades inquestionáveis e pouco condizentes com a realidade. Ademais, merecem atenção os trabalhos de organizações do terceiro setor que buscam compreender a atividade parlamentar e decodificar suas características e ações sob o formato de análises e indicadores. Não é nosso objetivo aqui um aprofundamento sobre a qualidade e a profundidade dos trabalhos de tais instituições, mas é relevante citar exemplos: Movimento Voto Consciente, Congresso em Foco, Democracia Ativa, Diap, Transparência Brasil, Amarribo, Cepam, CNBB, Instituto Ágora, Rede Nossa São Paulo, Adote um Vereador, entre outros. Ademais, destacamos

-
1. O presente trabalho é parte de projeto de pesquisa acerca da construção de indicadores de desempenho da Câmara Municipal de São Paulo, realizado pelo Insper em parceria com a Fiesp e a Câmara paulistana.
 2. Doutora em Economia – Escola de Economia de São Paulo/FGV. Coordenadora dos cursos de graduação do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). Membro fundadora da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE). Vice-presidente do Instituto Brasileiro de Relações de Emprego e Trabalho (Ibret).
 3. Doutor em Ciência Política – USP. Professor e pesquisador do Insper. Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (Fesp-SP).

exemplos latino-americanos como a Fundar (México) e a Fundación Poder Ciudadano (Argentina).

Diante de tais aspectos, este trabalho busca desenvolver um conjunto de indicadores para a avaliação de parlamentos pelo viés de seu funcionamento político – ou seja, sem uma preocupação com questões ligadas à gestão administrativa. Assim, com base em quatro conjuntos de indicadores, capazes de sustentar um resultado geral, partimos de uma reflexão capaz de nos apontar resultados com base em números da Câmara Municipal de São Paulo no ano de 2011.

Aspectos teóricos

Não representa nossa principal preocupação um aprofundamento nas questões associadas às teorias sobre a possibilidade de medirmos o desempenho do Poder Legislativo. O intuito maior está associado a um olhar sobre os indicadores propostos e as possibilidades de aprimorarmos o método – algo que já foi feito nos debates ocorridos em congresso realizado na UNESP/*campus* Araraquara em 2013. A despeito de tal observação, é relevante destacar alguns aspectos associados à busca por questões que apontem para uma compreensão de nossa temática à luz da Ciência Política.

Em termos teóricos, a principal questão pode estar associada à compreensão de quais aspectos institucionais do sistema político, eleitoral e partidário brasileiro dificultam ou estimulam a avaliação de parlamentos. Esse debate será feito com base em trabalho de Praça e Dantas (2012). De acordo com os autores, três aspectos do sistema político brasileiro merecem atenção e podem dificultar a avaliação do Legislativo no país, dentre outros tantos possíveis: a) o sistema eleitoral e partidário; b) a centralização do processo legislativo; e c) o uso de regras informais.

No primeiro caso, os autores entendem que o sistema proporcional com lista aberta em regime pluripartidário que permite coligações pode representar dificuldades. Isso porque o ambiente fica menos inteligível, afasta a sociedade do parlamento, oferta espaço a partidos políticos pouco estruturados e distorce parte dos desejos do eleitorado. Nesse último caso, destaca-se a transferência de votos entre candidatos em eleições proporcionais. Sob tal lógica, o voto ideologizado numa dada legenda é capaz de eleger um político de outro partido coligado que pouca afeição tem àquela ideologia. São pouquíssimos os candidatos que conseguem, “sozinhos”, ultrapassar o quociente eleitoral e assegurar uma cadeira no Legislativo sem depender da votação em seu partido/coligação e nos colegas de

chapa. Assim, apenas uma pequena parte dos eleitores tem seus candidatos eleitos e se sentem estimulados a acompanhar o comportamento deles no Legislativo.

A segunda questão está associada à centralização do processo legislativo no Brasil, sendo bem-sucedida a interpretação de que a coalizão de governo controla a agenda legislativa através da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes partidários. Isso vale para o nível federal (Figueiredo; Limongi, 1999), estadual (Abrucio, 1998) e para o município de São Paulo (Caetano, 2005). De acordo com Praça e Dantas (2012), quando buscamos avaliar um parlamento devemos ter em mente “como nossos líderes políticos definem a pauta legislativa [...] sob que condições os líderes realizam suas escolhas [...] e qual o papel do Executivo nesses debates”.

Por fim, surge como terceiro desafio compreender a informalidade do processo legislativo no Brasil. Praça e Dantas (2012) buscam verificar as diferenças entre as regras escritas e o modo como o processo legislativo acontece de fato, destacando que países latino-americanos têm sido associados à informalidade política de modo negativo (Rosenn, 1971; O’Donnell, 1996; Helmke; Levitsky, 2006). Além disso, buscam entender em que medida certa dose de informalidade não pode ser vista como positiva. Segundo os autores, “o controle social [...] passa, necessariamente, por entender como os atores políticos utilizam instituições informais. [...] Nem sempre ‘desobedecer’ o Regimento Interno implica mau funcionamento das instituições legislativas” (Praça; Dantas, 2012).

Diante de tais aspectos foi possível notar a existência de preocupações com estudos capazes de levar adiante a compreensão sobre o controle social e o funcionamento dos parlamentos, elencando alguns desafios para esse tipo de estudo. Assim, parece possível afirmar que temos condições de propor um método para a análise de parlamentos.

Criando indicadores, promovendo escolhas

Como avaliar de forma sistêmica e racional o trabalho do Poder Legislativo? O primeiro desafio da equipe de pesquisadores foi definir as características de um indicador capaz de responder de forma objetiva à questão apresentada. Para tanto, uma série de escolhas metodológicas se seguiram, dentre elas a construção de um índice replicável a diferentes realidades legislativas, capaz de observar o parlamento sob seus aspectos morais e legais, e constituído com base em uma lógica quantitativa. Todas essas características já indicam a realização de escolhas.

A despeito das limitações comuns a qualquer indicador dessa natureza, foi possível conceber um índice pautado em quatro grandes subíndices, condizentes com as responsabilidades do parlamento. Antes de apresentarmos nossas escolhas, devemos destacar que qualquer opção desvenda a lógica da exclusão, ou seja: optar é afastar. Por que o indicador X e não o Y? Por que W tem peso semelhante a Z? Perguntas como essas remetem à subjetividade que trabalhos dessa natureza carregam. Além disso, toda escolha gera questionamentos e isso não significa o desconhecimento da grande complexidade do trabalho legislativo, mas sim opções possíveis para a realização do trabalho.

Com relação aos princípios norteadores da busca por respostas aos desafios, optamos pelo caráter simplificado do indicador. Apesar de dados mais complexos permitirem uma fotografia mais acurada do contexto, medidas simples possibilitam a fácil compreensão e a adaptação a múltiplas realidades. Assim, optamos por simplificar e construir um indicador que permita que diferentes casas sejam medidas. Ademais, escolhemos medir o desempenho do parlamento com base em variáveis quantitativas, mesmo correndo o risco de transformar ações que carregam amplos e complexos significados em “simples” dados numéricos.

Diante de tais decisões, construímos um índice (de desempenho do Legislativo) baseado em quatro grandes subíndices, chamados de: 1) promovedor; 2) cooperador; 3) fiscalizador e; 4) transparente. Tais subíndices são o resultado de quatro conjuntos de indicadores cada um, com características puramente quantitativas. Isso representa dizer que perdemos parte da capacidade analítica, mas ganhamos agilidade, capacidade de multiplicação e facilidade de compreensão. Além disso, todas as informações terão o mesmo peso, o que representa dizer que nossa reflexão parte do pressuposto de que não é possível determinar maior ou menor grau de importância para aquilo que selecionamos. A seguir, apresentamos a composição dos quatro subíndices.

1) A função promovedora

O termo “promovedor” está sendo compreendido pela ótica de o parlamento cumprir com seu papel de legislar. Assim, espera-se que uma casa de leis cumpra seu papel de dar origem a projetos, discutir, votar e aprovar matérias de interesse da sociedade. Diante de tal desafio, os quatro indicadores capazes de apontar para o cumprimento desse papel são:

1.1) *Índice de projetos complexos de iniciativa do Poder Legislativo aprovados.* Entende-se que o cumprimento das tarefas legislativas concretiza-se quando um

projeto é aprovado. Um estoque de centenas de iniciativas arquivado ao término de cada mandato tem alguma utilidade? Sabemos das dificuldades para um parlamentar aprovar projetos, mas qual o percentual do volume apresentado é aprovado? Dentro desse contexto, é relevante também separar projetos de acordo com diferentes graus de complexidade. Assim, na mensuração do total de projetos deverão ser desconsiderados aqueles chamados de *não complexos*. Mas o que seriam projetos *não complexos*? Volden e Wiseman (2009), por exemplo, destacam essa questão em estudo de mensuração da eficiência do Congresso norte-americano:

Poderia ser argumentado, de maneira correta, segundo nossa visão, que nem todos os projetos de lei têm igual importância, e, por isso, não podem ser indicadores da eficiência [parlamentar] de maneira igual. Nomear uma agência dos correios pode ser realizado com consideravelmente menos habilidade legislativa do que reformar o sistema da Previdência Social. Para levar em consideração tais variações, categorizamos os projetos de lei como sendo *comemorativos/simbólicos* (C), *substantivos* (S), ou *substancialmente significativos* (SS). (Ibidem, p.11, tradução nossa.)

E é nessa linha que seguimos na construção e mensuração do índice de projetos de leis sancionados. No entanto, diferentemente de Volden e Wiseman, que tinham por base um almanaque trimestral do Congresso americano, tivemos que construir uma classificação, e nesse primeiro momento fizemos isso de maneira simples, separando os projetos em duas categorias: *não complexos e complexos*. Iniciativas como denominação de nome de logradouros, distribuição de títulos honoríficos, instituições de datas comemorativas e similares, e oferta de títulos de utilidade pública foram consideradas não complexas. Claro que tais matérias têm relevância e influência na sociedade, mas não parecem ter grande impacto.

1.2) *Índice de emendas ou substitutivos dos vereadores aprovados aos projetos sancionados do Poder Executivo.* É sabido que parte expressiva das matérias complexas aprovadas no Poder Legislativo tem origem no Poder Executivo. A despeito de tal aspecto, que será tratado adiante, o intuito é compreender em que medida o parlamento debate e incrementa tais projetos. Se ele impacta essa realidade, e isso é esperado pela natureza da casa de leis, é possível afirmar que se trata de um Legislativo mais promovedor.

1.3) *Índice de emendas ao orçamento executadas, de origem no Poder Legislativo, com base no total apresentado.* A despeito do que se pensa sobre as trocas de

emendas liberadas para projetos de legisladores por votações importantes de interesse do Executivo, é fato que o parlamento deve ter um peso na formulação e na execução da lei orçamentária. Quanto mais temas de interesse do Legislativo são postos em prática pelo Executivo, maiores as chances de afirmarmos que o parlamento tem um papel maior na realidade.

1.4) *Índice de atividade das comissões permanentes.* O Poder Legislativo tem como uma de suas principais atividades o constante diálogo, os debates, as reflexões que são realizadas de forma mais concentrada e técnica nas reuniões das comissões permanentes. Assim, o intuito foi criar uma taxa de realização de reuniões pautada no fato de que tais grupos têm como objetivo reunir-se periodicamente durante o período de atividade do parlamento. A ideia é medir o número dessas reuniões com base no total de semanas úteis da Câmara Municipal, considerando nesse caso que as reuniões das comissões são semanais. É claro que a não realização dessas reuniões faz parte de um conjunto de manobras para impedir alguns debates, mas tais alternativas regimentais não podem ser consideradas saudáveis se o intuito é medir o desempenho do parlamento e sua capacidade de avançar em projetos de interesse da sociedade. Também é sabido que as comissões provisórias e as comissões de inquérito muitas vezes desempenham papel igualmente destacado. No entanto, elencamos apenas as comissões permanentes para formarem o indicador das atividades de todas as comissões, atuando como uma espécie de “termômetro”.

2) A função cooperadora

A função cooperadora do Legislativo é compreendida pela ótica da aprovação de temas de interesse do Poder Executivo. Não parece razoável considerar que apoiar o prefeito, o governador ou o presidente em matérias de seus respectivos interesses seja atividade que diminua a importância do Legislativo. Se partirmos dos pressupostos a seguir veremos que é esperado que o Executivo seja legislador: a) a sociedade elege com maior clareza as políticas públicas dos candidatos aos cargos executivos; b) parte desses candidatos apresenta e constrói planos ao longo de suas campanhas que exigem colaboração do Legislativo; c) grupos da sociedade exigem de prefeitos planos de metas associados às ações governamentais; e d) espera-se que o Executivo tenha corpo técnico qualificado e expressivamente mais volumoso para o desenvolvimento de pesquisas e planejamento em políticas públicas. Assim, cooperar é algo esperado até mesmo pela

sociedade. Diante de tal desafio, os quatro indicadores capazes de apontar para o cumprimento desse papel são:

2.1) *Índice de aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo.* Compreende-se que o Executivo tenha taxa de sucesso alta quando o Legislativo é cooperador.

2.2) *Índice de aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas.* Ao contrário do caráter promovedor, o Legislativo pode cooperar de forma significativa se não apresentar emendas aos projetos aprovados de origem no Executivo.

2.3) *Índice de pedidos de urgência aprovados.* O Poder Executivo, além de encaminhar volume expressivo de matérias de seu interesse e ter elevada taxa de aprovação de tais temas, pode solicitar urgência na tramitação dos seus projetos. Aferir a taxa de pedidos de urgência atendidos pelo Legislativo pode ser indicador de cooperação.

2.4) *Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação.* Projetos têm uma velocidade média para serem aprovados, e compreender qual o percentual de projetos do Poder Executivo que tramitam abaixo de tal média é indicativo do caráter cooperador do parlamento. O índice será construído avaliando-se qual o percentual de projetos com origem no Executivo que são aprovados em período abaixo da média de todos os projetos aprovados no Legislativo.

3) A função fiscalizadora

Fiscalizador é o parlamento capaz de fazer uso de suas ferramentas legais no exercício da tarefa de acompanhar os trabalhos do Poder Executivo. Tal desafio representa a maior dificuldade do parlamento no Brasil, que é acusado de fazer pouco ou mau uso de tal prerrogativa. As acusações recaem sobre o fato de haver um pacto de cumplicidade entre os poderes que impede o parlamento de cumprir essa tarefa (Dantas, 2012). Diante de tal desafio, os quatro indicadores capazes de apontar para o cumprimento desse papel são:

3.1) *Índice de atendimento às solicitações de informação ao Poder Executivo.* Temos aqui um problema de ordem qualitativa. Perguntas do tipo: para que serve a informação? No que o parlamentar vai utilizá-la? Trata-se mesmo de um gesto

fiscalizador? Ele foi atendido? Ademais, com o princípio da transparência em voga, temos um volume cada vez maior de informações disponibilizado nos portais do poder público, o que pode arrefecer o ímpeto solicitante dos parlamentares. A despeito de tais aspectos relevantes, devemos compreender que o Poder Legislativo tem a obrigação de cobrar tais informações do Executivo e ser atendido.

3.2) *Índice de atendimento aos convites a membros do Poder Executivo.* Uma das formas de haver diálogo entre os poderes é por meio do convite a membros do Executivo para que compareçam ao parlamento para esclarecer temas associados à administração. Da mesma forma, tais convites podem mostrar que o Legislativo está cumprindo a função de fiscalizar, apesar de ser possível pensarmos em ressalvas semelhantes às apontadas no indicador anterior.

3.3) *Índice de comissões parlamentares de inquérito instaladas que versam sobre temática de impacto sobre o Executivo.* Parte-se do pressuposto, questionável, de que existem motivos para a instalação de tal instrumento. Nesse caso, é necessário verificar o quanto se propôs e o quanto efetivamente se instalou, e qual a temática da proposta. Esse indicador faz parte do caráter efetivamente fiscalizador. Blindar o Executivo, nesse caso, não será considerado um papel cooperador, como parte da classe política tem defendido, pois evitar esclarecimentos é diferente de contribuir para a implementação de políticas públicas por meio da aprovação de projetos do Executivo.

3.4) *Índice de atendimento a pedidos de auditoria ao Tribunal de Contas sobre aplicação do orçamento.* É importante medir o quanto o Legislativo está disposto a efetivamente fiscalizar a execução do orçamento público. A inexistência de pedidos dessa natureza em determinadas casas pode indicar um Executivo que efetivamente não tenha problemas de execução do orçamento (o que é raro), mas também um Legislativo pouco atento às suas atividades fiscalizadoras.

4) A função transparente

Transparência tem sua compreensão associada a princípios da administração pública e ao papel do Legislativo numa democracia moderna: representar a sociedade e ser legitimado por ela, ofertando espaço para aproximações e participação. Diante desse desafio, os quatro indicadores capazes de apontar para o cumprimento desse papel são:

4.1) *Projetos aprovados pelo Legislativo que têm origem na sociedade.* Cidadãos, por meio de grupos de interesse, ONGs etc., podem participar de maneira direta e ativa no processo legislativo. Para isso, é importante medir o percentual de projetos aprovados pelo Legislativo que tiveram origem na sociedade. Em diversos parlamentos brasileiros, sob a inspiração da Câmara dos Deputados, existem comissões de legislação participativa que contribuem para tal aproximação.

4.2) *Número de audiências públicas realizadas.* A realização de audiências públicas pode indicar transparência e aproximar a população do parlamento.

4.3) *Volume de informações disponibilizadas no site da instituição.* Temos aqui uma medida de transparência cujo fim não é a transparência em si, mas um processo mais amplo. Apesar dos avanços tecnológicos recentes, são poucas as instituições – públicas e privadas – que disponibilizam dados de maneira adequada para o público. O Legislativo, sendo o poder de mais ampla representação da sociedade, não pode se eximir dessa responsabilidade.

4.4) *Eventos abertos ao público ou envolvendo o público geral.* Neste quesito, eventos de qualquer natureza podem ser incluídos, sendo que o objetivo é tornar a instituição mais conhecida, aproximando o parlamento do cidadão comum. Também é um indicador que pode gerar efeitos além da transparência, alcançando a função de maior participação nas atividades públicas.

Visualizando resultados – a lógica dos semáforos

Adicionalmente ao objetivo de compreender cada um dos dezesseis indicadores que compõem os quatro subíndices, é relevante a combinação dos resultados. Assim, não basta dizer, por exemplo, que o Legislativo é fiscalizador ou cooperador. É necessário combinar os dados, destacando que cada subíndice tem independência, e combinado aos demais gera uma leitura específica sobre o desempenho do parlamento. O ideal, nesse caso, é que o Legislativo seja promotor, cooperador, fiscalizador e transparente. A combinação dessas quatro ações promove a ideia de um alto desempenho. E visualizar tal situação com base em um elemento gráfico facilita a compreensão dos resultados. Assim, num semáforo como o indicado na Figura 13.1, teríamos as duas luzes verdes acesas.



Figura 13.1 – Visualização do medidor geral de desempenho do Legislativo: o grande semáforo (indicador de desempenho)

O semáforo com duas luzes verdes acesas significa que quatro pequenos semáforos com luz verde – um para cada uma das funções do Legislativo – se acenderão. Cada um dos subíndices deve ser avaliado de maneira independente, gerando uma determinada cor (resultado), de acordo com o pleno exercício de uma função.

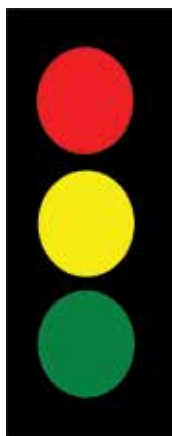


Figura 13.2 – Visualização do medidor de cada indicador de desempenho do Legislativo

Um parlamento que possua três semáforos verdes acende uma só luz verde no grande semáforo. Se apenas dois dos quatro semáforos estão verdes, a luz do grande índice de desempenho é amarela. Caso o “não verde” em cada subíndice seja triplo, ou seja, há três resultados abaixo do esperado, acende-se uma luz vermelha. Nesse caso, se ele for apenas cooperador, reforçará a tese de ineficiência

advinda da opinião pública – de um Legislativo subserviente aos interesses do Poder Executivo e pouco transparente. Se ele for apenas fiscalizador estará certamente em paralisação de produção legal. Se for puramente promovedor, as críticas recairão sobre o Poder Executivo, e se for apenas transparente, estará preocupado apenas com parcelas da opinião pública. Por fim, a ausência dos quatro verdes pode indicar paralisação na administração pública, pois dificilmente haverá bom governo na ausência de todas as ações, o que acenderia a segunda luz vermelha.

No interior de cada subíndice teremos médias simples calculadas com base nos quatro conjuntos de quatro indicadores – sempre apresentados sob o formato de porcentagem. Arbitrariamente, sugerimos o seguinte parâmetro para as luzes dos semáforos: valores acima de 70% equivalem à luz verde; valores entre 50% a 69,9% equivalem à luz amarela e valores abaixo de 50% equivalem à luz vermelha.

Aferindo resultados – o caso de São Paulo/SP (2011)

Todos os resultados apresentados aqui se referem ao ano de 2011 e serão tratados de acordo com cada um dos dezesseis indicadores dos quatro subíndices. É possível notar que todos esses conjuntos de indicadores que compõem os quatro subíndices de avaliação de desempenho do Legislativo são apresentados sob a forma de percentuais.

1) A função promovedora

1.1) Índice de projetos complexos de iniciativa do Poder Legislativo aprovados

Temos um total de 138 projetos de impacto de origem no Legislativo que tiveram algum desfecho em 2011 e 33 aprovados. Isso indica um índice de 23,9% de aprovação.

1.2) Índice de emendas aprovadas aos projetos sancionados de origem no Poder Executivo

O total de projetos aprovados de origem no Poder Executivo foi 53 e aqueles que tiveram algum tipo de emenda de origem legislativa foram quatro. Assim, temos um índice de 7,5% de impacto do Legislativo sobre temas do Executivo.

1.3) Índice de emendas ao orçamento executadas, de origem no Poder Legislativo, com base no total de apresentadas

Apesar de limitações para que esse dado seja coletado, tivemos 6.119 emendas apresentadas por parlamentares e 1.037 executadas, chegando a 16,9%.

1.4) Índice de atividade das comissões permanentes

Segundo o calendário da Câmara e o total de comissões permanentes, deveríamos ter 301 reuniões, e tivemos 206. Assim sendo, o índice de atividade foi de 68,4%.

Somados os quatro resultados e calculada a média simples, de acordo com os parâmetros destacados, temos: $(23,9 + 7,5 + 16,9 + 68,4) \div 4 = 29,2$. Isso representa dizer que, em relação à expectativa de um Legislativo promovedor, o índice atingiu 29,2%. O semáforo, nesse caso, tem a luz vermelha acesa, de acordo com a Figura 13.3.



Figura 13.3 – Semáforo da função promovedora (ano 2011)

2) A função cooperadora

2.1) Índice de aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo

O Executivo apresentou 53 projetos ao Poder Legislativo e teve todos eles aprovados. Assim, temos um índice de 100% de aproveitamento.

2.2) Índice de aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas

Com base nos 53 projetos aprovados, seguimos o inverso do indicador da função anterior. Aqui temos 49 projetos sem emendas, ou seja, um índice de 92,5%.

2.3) Índice de pedidos de urgência do Poder Executivo aprovados

O Executivo solicitou urgência em 27 situações e foi atendido em 22 delas, o que representa um índice de 81,5% de aproveitamento.

2.4) Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação (média móvel dos últimos três anos)

Calculamos aqui a velocidade com base numa média móvel de três anos. Tivemos, entre os 53 projetos aprovados de origem do Executivo, 52 aprovados em velocidade abaixo da média de tramitação no parlamento. Um índice de 98%.

Somados os quatro resultados e calculada a média simples, de acordo com os parâmetros destacados, temos: $(100 + 92,5 + 81,5 + 98) \div 4 = 93$. Isso representa dizer que, em relação à expectativa de um Legislativo cooperador, o índice atingiu 93%. O semáforo, nesse caso, tem a luz verde acesa, de acordo com a Figura 13.4.

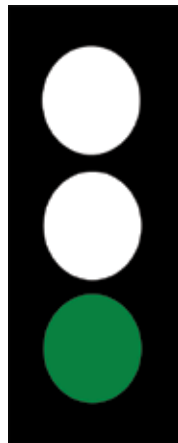


Figura 13.4 – Semáforo da função cooperadora (ano de 2011)

3) A função fiscalizadora

3.1) Índice de solicitações de informação ao Executivo

Foram encontradas dificuldades para a consolidação desse indicador. De acordo com os dados do parlamento, foram encaminhados 29 pedidos de informação ao Executivo (número muito aquém do esperado) e 28 deles foram atendidos. O resultado, nesse caso, é de 96,6%.

3.2) Índice de convites a membros do Poder Executivo

Não houve como medir a quantidade de convites atendidos, sendo possível destacar que oitenta solicitações dessa natureza foram expedidas. Nesse caso, deixaremos tal indicador de fora do cálculo final, apontando para um grave problema de ausência de dados em parlamentos, a despeito da aprovação da Lei de Acesso à Informação.

3.3) Índice de comissões parlamentares de inquérito (CPIs) instaladas que versam sobre temática de impacto sobre o Executivo

Esse foi o único indicador da função fiscalizadora para o qual foram encontrados dados integralmente confiáveis. Tivemos catorze comissões de inquérito instaladas no período e apenas duas versavam sobre temáticas relacionadas ao Poder Executivo. Assim, esse indicador atingiu 14,3%.

3.4) Índice de atendimento a pedidos de auditoria ao Tribunal de Contas do Município sobre aplicação do orçamento

Para a construção desse índice os dados foram bastante deficientes. Obtivemos apenas o registro de cinco pedidos de auditoria para todo o triênio 2009-2011, e sem uma clara identificação da data exata em que foram feitos. Assim, tivemos mais uma lacuna em nosso trabalho.

Somados os dois resultados e calculada a média simples, de acordo com os parâmetros destacados, temos: $(96,6 + 14,3) \div 2 = 55,5$. Isso representa dizer que, em relação à expectativa de um Legislativo fiscalizador, o índice atingiu 55,5%. O semáforo, nesse caso, tem a luz amarela acesa, de acordo com a Figura 13.5.



Figura 13.5 – Semáforo da função fiscalizadora (ano de 2011)

4) A função transparente

4.1) Índice de projetos aprovados pelo Legislativo que têm origem na sociedade

Apesar da importância desse dado num contexto de democracia participativa, não encontramos informações. As hipóteses, nesses casos, são duas: a) o número é zero ou b) é desconhecido, pois a atual estrutura não permite acomodar tal tipo de manifestação de forma sistematizada. O dado, dessa forma, não será computado.

4.2) Índice de audiências públicas realizadas

Partimos de um pressuposto puramente arbitrário de que o total de audiências públicas deveria atingir, pelo menos, dois terços do total de reuniões ordinárias realizadas na casa em dadas comissões. Assim, foram realizadas 136 audiências públicas e 206 reuniões, sendo que dois terços desse valor equivalem a 137,3 e faz esse índice atingir 99,1%.

4.3) Volume de informações disponibilizadas no site da instituição

O volume de informações atende a um olhar sobre a evolução nas informações em relação ao ano anterior e atingiu índices satisfatórios. As informações indicam que, “em média, são disponibilizados entre 300 e 350 notícias por mês”, ou seja, entre 3.600 e 4.200 por ano. Na falta de informações mais objetivas, calcularemos o índice com base nesses números, reconhecendo suas deficiências.

Adotamos arbitrariamente um parâmetro de dez notícias por dia como sendo o “adequado” para essa atividade. Assim sendo, e sabendo que em 2011 houve 43 semanas úteis, teríamos expectativa de 2.150 notícias e uma geração efetiva de 3.600, o que faz que o indicador atinja o teto máximo de 100%.⁴

4.4) Eventos abertos ao público ou envolvendo o público geral

Adotamos como parâmetro para avaliação, uma média de dez eventos semanais abertos ao público como um valor adequado – mais uma vez estabelecendo critério arbitrário. Acreditamos que poderia ser adequado fazer algum tipo de qualificação desses eventos. Nesse primeiro momento tivemos expectativa de 430 eventos e um total de 2.317, o que novamente coloca o indicador no limite máximo de 100%.

Somados os três resultados e calculada a média simples, de acordo com os parâmetros destacados, temos: $(99,1 + 100 + 100) \div 3 = 99,7$. Isso representa dizer que, em relação à expectativa de um Legislativo minimamente transparente, o índice atingiu 99,7%. O semáforo, nesse caso, tem a luz verde acesa, mas devemos observar com ressaltos o resultado em razão da falta de informações, das arbitrariedades e da necessidade de reforçarmos alguns indicadores. A Figura 13.6 ilustra a situação.

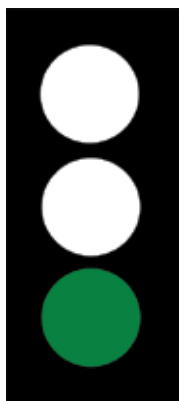


Figura 13.6 – Semáforo da função transparente (ano de 2011)

4. Com relação a esse indicador parece importante que, com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, um bom critério passa a estar baseado no percentual de requerimentos atendidos no prazo legal sobre o total de solicitações. Também é importante destacar que existem bons indicadores de avaliação de transparência de informações via web, como o indicador desenvolvido pela organização Adote um Distrital, que acompanha o trabalho dos deputados distritais. Esses dois indicadores poderiam ser utilizados.

Uma vez calculados os indicadores das quatro funções legislativas (subíndices), é possível visualizar o indicador legislativo consolidado no semáforo. Como cada uma dessas funções é entendida como independente, não é possível tirar uma média simples desses resultados. A leitura não pode ser feita de forma matematicamente agregada; pelo contrário, a combinação dos semáforos gera leituras diferentes. Assim, o grande semáforo de 2011 está apresentado na Figura 13.7.



Figura 13.7 – Semáforo legislativo consolidado (ano de 2011)

De maneira geral, pode-se observar, então, que apesar das dificuldades na obtenção de alguns dados, o Legislativo paulistano, em 2011, exerceu fortemente suas funções cooperadora e transparente, mas apresentou deficiências no exercício das funções promovedora e fiscalizadora. Assim, diante dessas combinações de alto desempenho de dois índices é possível afirmar que o parlamento paulistano está próximo da sociedade no que diz respeito à sua capacidade de desenvolver eventos e gerar notícias, e coopera bastante com o Poder Executivo – algo criticado pela opinião pública. Tais críticas se tornam acentuadas e aparentemente justificáveis quando o parlamento demonstra dificuldade de legislar em relação aos seus próprios temas e uma aparente incapacidade de fiscalizar.

Conclusão

A despeito dos resultados colhidos para um ano, utilizado como exemplo, o principal objetivo deste trabalho é propor a criação de um indicador que tenha como intuito maior medir o desempenho político do parlamento. O Legislativo cumpre sua função? Entendemos que se for promovedor, cooperador, fiscali-

zador e transparente, sim. Notamos, no entanto, que existem sérias dificuldades para coletarmos informações consistentes em um dos maiores parlamentos brasileiros, localizado na mais rica e populosa cidade do país. O sucesso desse tipo de trabalho, nesse caso, depende de uma cultura de oferta e armazenamento de informações que, esperamos, seja aprimorado com a instituição da Lei de Acesso à Informação. Ademais, reconhecemos a possibilidade de aperfeiçoamento do indicador.

Ainda assim, a despeito das limitações encontradas em qualquer *ranking* dessa natureza, a aferição desse tipo de índice tem como papel essencial aprimorar a qualidade de nossa democracia e aproximar o cidadão do poder público. As pesquisas de opinião pública mostram um afastamento mais acentuado dos eleitores e críticas severas e por vezes descabidas em relação ao Legislativo. Não seria essa a oportunidade de dimensionarmos onde efetivamente os problemas são mais visíveis e promovermos um debate mais aprofundado com a sociedade? No caso de São Paulo, para o ano de 2011, é possível afirmar que o maior problema está em algo bastante visto em nossa sociedade: o parlamento é submisso aos interesses do Executivo e pouco consegue produzir em torno de suas ideias. Tal cenário o transforma numa casa pouco fiscalizadora. A ausência dessa função pode ser explicada como um pacto de cumplicidade explicado por Dantas:

A segunda função, de fiscalizar, é facilmente abafada pelas trocas já descritas e pela capacidade de atração que o Poder Executivo exerce sobre os parlamentares locais – a despeito do tamanho da cidade. Assim, salvo momentos extremos caracterizados por crises de governabilidade que costumam estar associadas a crimes de corrupção, a relação entre Legislativo e Executivo costuma ser pacífica, e por que não dizer, passiva por parte do parlamento. (Dantas, 2012, p.69.)

A surpresa, a despeito das limitações de nossa aferição, fica para o caráter transparente, algo pouco encontrado nos discursos críticos ao parlamento, mas tal indicador merece acurada atenção e possíveis alterações em sua composição.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R. C. (Org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, 1998.
- CAETANO, B. Executivo e Legislativo na esfera local. *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n.71, p.101-25, 2005.

- CAIN, B.; FERREJOHN, J.; FIORINA, M. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1987.
- CEPEDA, J. A. *La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados: diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática*. México: Fundar, 2004.
- COATES, D. Measuring the “Personal Vote” of Members of Congress. *Public Choice*, v.85, p.227-48, 1995.
- COX, G. *The Efficient Secret*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- DANTAS, H. Atores fundamentais e funcionamento da democracia em nível local. In: CARNEIRO, J. M.; DANTAS, H. (Org.). *Parceria social público privada: textos de referência*. São Paulo: Oficina Municipal e Fundação Vale, 2012.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). *Quem foi quem na Constituinte nas questões de interesse dos trabalhadores*. São Paulo: Cortez, 1988.
- EULAU, H. et al. The Role of the Representative: some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke. *American Political Science Review*, v.53, n.3, p.742-56, 1959.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FUNDACIÓN PODER CIUDADANO. *Propuestas para la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires, 2005. Disponível em: <http://poderciudadano.org/libros/ComoMonitorarInstitucionesLegislativas.pdf>.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n.58, p.193-223, 2003.
- HALLERBERG, M.; SCARTASCINI, C.; STEIN, E. *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank; Cambridge (MA): David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2009.
- HELMKE, G.; LEVITSKY, S. Introduction. In: *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006. p.1-30.
- JACOBI, T. The Senatorial Courtesy Game: Explaining the Norm of Informal Vetoes in Advice and Consent Nominations. *Legislative Studies Quarterly*, v.30, n.2, p.193-217, 2005.
- KINZO, M. D. *Representação política e sistema eleitoral*. São Paulo: Símbolo, 1980.
- _____; MARTINS JR., J. P.; BORIN, I. Padrões de competição eleitoral na disputa para a Câmara paulistana: 1992-2000. *Novos Estudos*, Cebrap, n.65, 2003.
- KNIGHT, J. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- KREHBIEL, K. *Information and Legislative Organization*. Michigan: Michigan University Press, 1991.

- LANE, J. E.; ERSSON, S. O. Parties and Voters: What Creates the Ties? *Scandinavian Political Studies*, v.20, n.2, 1997.
- LAUTH, H. J. Informal Institutions and Democracy. *Democratization*, v.7, n.4, p.21-50, 2000.
- LIMONGI, F. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, n.55, p.7-40, 1^a sem. 2003.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- MEJÍA ACOSTA, A. Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case. In: HELMKE, G.; LEVITSKY, S. (Ed.). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006. p.69-84.
- NORTON, P.; WOOD, D. Constituency Service by Members of Parliament: Does it Contribute to a Personal Vote? *Parliamentary Affairs*, v.43, n.2, p.196-208, 1990.
- O'DONNELL, G. Illusions About Consolidation. *Journal of Democracy*, v.7, n.2, p.34-51, 1996.
- PITKIN, H. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1972.
- PRAÇA, S.; DANTAS, H. A fiscalização de parlamentares por organizações nacionais e internacionais. Disponível em: <http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2012/11/TEXT0-2-Projeto-MVC-Acompanhamento-Internacional-e-Academico1.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2013.
- ROSENN, K. S. The Jeito: Brazil's Institutional Bypass of the Formal Legal System and its Developmental Implications. *American Journal of Comparative Law*, v.19, p.514-49, 1971.
- SANTOS, F. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados*, v.42, n.1, p.111-38, 1999.
- SCHMITTER, P. The Nature and Future of Comparative Politics. *European Political Science Review*, v.1, n.1, p.33-61, 2009.
- STACEY, J.; RITTBERGER, B. Dynamics of Formal and Informal Institutional Change in the EU. *Journal of European Public Policy*, v.10, n.6, p.858-83, 2003.
- SWINDLE, S. M. The Supply and Demand of the Personal Vote: Theoretical Considerations and Empirical Implications of Collective Electoral Incentives. *Party Politics*, v.8, n.3, p.279-300, 2002.
- TOMIO, F.; RICCI, P. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, v.21, n.41, p.193-217, 2012.

- VOLDEN, C.; WISEMAN, A. E. Legislative Effectiveness in Congress. *Working Paper*, Vanderbilt University, 2009. Disponível em: https://my.vanderbilt.edu/alanwiseman/files/2011/08/LEP_webpage_090710.pdf.
- WEINGAST, B. A Rational Choice Perspective on Congressional Norms. *American Journal of Political Science*, v.23, n.2, p.245-62, 1979.

SOBRE OS ORGANIZADORES

WAGNER DE MELO ROMÃO é doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo e professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista – UNESP (*campus Araraquara*) e de Ciência Política da Unicamp.

RAFAEL ALVES ORSI é doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista – UNESP e professor do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista – UNESP (*campus Araraquara*).

ANA CLÁUDIA FERNANDES TERENCE é doutora em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo e professora do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista – UNESP (*campus Araraquara*).

SOBRE O LIVRO

Formato: 16 x 23 cm

Mancha: 29,6 x 47,6 paicas

*Tipologia: Horley Old Style 10,5/14
2014*

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Coordenação Geral

Tulio Kawata

